

V. Glosy

Mgr Jacek Pakuła

[Magister prawa; Instytut Prawa Szkolnictwa Wyższego i Nauki;
OID: <https://orcid.org/0009-0007-4529-8698>]

Prof. dr hab. Jan Paweł Tarno

[Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego w st. spoczynku; profesor,
Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. Księcia Kazimierza Kujawskiego
w Inowrocławiu;
OID: <https://orcid.org/0000-0001-9505-878X>]

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2024 r. (sygn. akt III OSK 2697/23)¹

Streszczenie: Komentowany wyrok NSA dotyczy regulacji prawnej dostępu do pomocy materialnej dla studentów. Przepis art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce stanowi, że pomoc materialna przysługuje przez okres 12 semestrów, bez względu na jej pobieranie, z zastrzeżeniem, że przysługuje ona w ramach studiów pierwszego stopnia – nie dłużej niż przez 9 semestrów, a na studiach drugiego stopnia – nie dłużej niż przez 7 semestrów. Wykładnia zawartego w tym przepisie ograniczenia jest przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Nie rozwiewa ich wyrok NSA będący przedmiotem niniejszej, krytycznej glosy.

Słowa klucze: pomoc materialna dla studentów, stypendium dla osób niepełnosprawnych

Teza:

Ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (...) [i użyte w art. 93 ust. 4 ustawy sformułowanie] „bez względu na ich pobieranie przez studenta” (...) łączy (...) prawo do świadczenia [świadczeń pomocy materialnej] z okresem studiowania, a nie jak uprzednio z okresem korzystania przez studenta ze świadczenia.

1. Wprowadzenie

Komentowany wyrok NSA dotyczy bardzo ważnego zagadnienia, jakim jest zakres dostępu do pomocy materialnej dla studentów. Pomoc ta ma źródło w art. 70 ust. 4 Konstytucji RP², a studenci pobierający naukę mogą ubiegać się w szkole

¹ Wkład współautorów w powstanie opracowania z zakresie koncepcji, założeń, metod wykorzystywanych podczas jego przygotowywania: Jacek Pakuła 50%, Jan Paweł Tarno 50%.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

wyższej o stypendia i zapomogi, których warunki przyznawania określa ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³. Jednym z takich świadczeń jest stypendium dla osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 89 p.s.w.n. stypendium dla osób niepełnosprawnych może otrzymać student posiadający m.in. orzeczenie o niepełnosprawności⁴. Właśnie decyzja odmawiająca przyznania stypendium dla osób niepełnosprawnych była przedmiotem kontroli sądowej w prezentowanym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Dla porządku i jasności wyводу należy przytoczyć treść art. 93 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. w brzmieniu pierwotnym (tzw. 6 lat)⁵: „Świadczenia, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 1–4 i art. 359 ust. 1: 1) przysługują na studiach pierwszego stopnia, studiach drugiego stopnia i jednolitych studiach magisterskich, jednak nie dłużej niż przez okres 6 lat”. Przepis ten został znolizowany ustawą z dnia 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw⁶ i aktualnie chodzi o art. 93 ust. 4 p.s.w.n. (tzw. 12 semestrów), zgodnie z którym: „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”.

Wreszcie należy przytoczyć treść art. 16 ww. ustawy nowelizującej, zgodnie z którym „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”.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wykładnia treści znolizowanego art. 93 ust. 4 p.s.w.n. stała się przedmiotem rozbieżności w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. Aktualnie można dostrzec przynajmniej cztery stanowiska określające zasady ustalania okresów, na które może być przyznane to stypendium:

- 1) liczy się studiowanie, w tym okresy przed 1 października 2019 r.⁷;
- 2) liczy się studiowanie, ale pierwszym z 12 semestrów jest semestr letni 2021/2022⁸;
- 3) liczy się pobieranie świadczeń, w tym świadczenia przyznane przed 1 października 2019 r.⁹;

³ Art. 86 ust. 1 pkt 1–4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.; dalej: p.s.w.n.

⁴ W poprzednio obowiązującej ustawie z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, Dz.U. z 2017 r. poz. 2183 ze zm.; dalej: p.s.w. z 2005 r., świadczenie to, zgodnie z art. 173 ust. 1 pkt 2 nosiło nazwę „stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych”, w myśl zaś z art. 180 „Stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych może otrzymywać student z tytułu niepełnosprawności potwierdzonej orzeczeniem właściwego organu”.

⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1668.

⁶ Dz.U. poz. 2232; dalej: nowela, nowelizacja lub ustawa nowelizująca z dnia 17 listopada 2021 r.

⁷ Np. wyrok WSA w Krakowie z 24 czerwca 2024 r., III SA/Kr 444/24, CBOSA.

⁸ Zob. wyrok WSA w Opolu z 25 lipca 2024 r., I SA/Op 513/24, CBOSA.

⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 5 października 2023 r., III SA/Kr 407/23, CBOSA.

4) liczy się pobieranie świadczeń, ale przyznanych od 1 października 2019 r.¹⁰

Oczywiste jest, że ograniczenie zawarte w art. 93 ust. 4 p.s.w.n. nie może być rozumiane odmiennie w zależności od szkoły wyższej i postanowień przyjętych w regulaminie przyznawania świadczeń czy sądu pierwszej instancji. Prawidłowe może być tylko jedno stanowisko, argumenty zaś, które przedstawiamy w dalszej części glosy, powinny pozwolić na kompleksową ocenę, która z zaprezentowanych wyżej wykładni jest prawidłowa.

2. Stan faktyczny i zarzuty skarżącego

Student ubiegał się o przyznanie stypendium dla osób niepełnosprawnych w roku akademickim 2022/2023. Do wniosku załączył wymagane dokumenty. Organ pierwszej instancji odmówił przyznania stypendium, wskazując, że student wykorzystał okres przysługiwania świadczeń, o którym mowa w art. 93 ust. 4 i 5 p.s.w.n., okres studiowania bowiem przekroczył 12 semestrów. Historia jego studiowania wyglądała następująco:

- rok akademicki 2013/2014 – biotechnologia stosowana, studia pierwszego stopnia – 2 semestry;
- rok akademicki 2014/2015–2016/2017 – biologia medyczna, studia pierwszego stopnia – 6 semestrów, uzyskanie tytułu zawodowego;
- rok akademicki 2019/2020 – farmacja, studia jednolite magisterskie – 2 semestry;
- rok akademicki 2020 – nadal – kierunek lekarski, studia jednolite magisterskie – do momentu złożenia wniosku o stypendium zaliczone 4 semestry;
- rok akademicki 2021/2022 – biotechnologia medyczna – okres studiowania pokrywał się z kierunkiem lekarskim, nie jest więc uwzględniany do limitu 12/14 semestrów.

Ze stanowiskiem organu nie zgodził się student, który podnosił, że pobierał stypendium przez 5 semestrów. Z przedłożonych zaświadczeń wynikało, że na kierunkach biotechnologia stosowana oraz biologia medyczna pobierał naukę na zasadach pełnej odpłatności i w okresie studiów nie miał prawa do żadnej formy świadczeń stypendialnych. W odwołaniu student podał, że organ błędnie przyjął, iż pojęcie „przysługiwanie świadczeń” jest tożsame z pojęciem „posiadanie statusu studenta”. W ocenie studenta chodzi więc nie o semestry studiowania, ale o semestry, w których korzystał z pomocy materialnej. Jednocześnie wskazał, że pierwsze orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane przez powiatowy zespół ds. orzekania w 2019 r., kolejne w 2020 r., natomiast stało się ono ostateczne wraz z uprawomocnieniem się wyroku sądu rejonowego w marcu 2022 r.

Organ odwoławczy utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu wskazał, że student studiował przez okres przekraczający 12 semestrów, a do okresu, w którym przysługuje stypendium, należy wliczać okres studiowania sprzed wejścia w życie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, odwołał się

¹⁰ Np. wyrok WSA w Szczecinie z 11 kwietnia 2024 r., II SA/Sz 117/24, CBOSA.

przy tym do orzeczeń NSA¹¹, które dotyczyły wprowadzie wykładni ograniczenia dotyczącego okresu 6 lat, lecz z których wynikało, że należy uwzględnić fakt pobierania stypendium przed wejściem w życie ww. ustawy. Natomiast jeśli chodzi o możliwość ubiegania się o stypendium na podstawie orzeczenia dopiero po uprawomocnieniu się wyroku sądu rejonowego, organ podniósł, że student na podstawie tego orzeczenia otrzymywał przez 2 lata (4 semestry) stypendium dla osób niepełnosprawnych, dlatego jego stanowiska, że dopiero od uprawomocnienia się orzeczenia przysługuje mu uprawnienie do otrzymania pomocy, nie można uznać za prawidłowe. Organ wskazał również, że w sprawie nie ma zastosowania art. 93 ust. 7 p.s.w.n., zgodnie z którym „W przypadku gdy niepełnosprawność powstała w trakcie studiów lub po uzyskaniu tytułu zawodowego, świadczenie, o którym mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2, przysługuje przez dodatkowy okres 12 semestrów” – z treści orzeczenia bowiem wynika, że niepełnosprawność istnieje od urodzenia.

3. Postępowanie przed sądem pierwszej instancji

Decyzja organu odwoławczego została zaskarżona do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Skarżący zarzucił przede wszystkim błędną wykładnię art. 93 ust. 4 p.s.w.n. przez przyjęcie, że chodzi o 12 pierwszych semestrów studiowania, a nie o semestry objęte pomocą materialną, a także naruszenie zasady *lex retro non agit* przez zastosowanie nowej ustawy do świadczeń uzyskanych przed wejściem w życie nowelizacji, podczas gdy przepisy te odnoszą się wyłącznie do świadczeń uzyskanych na gruncie tej ustawy, a zatem rozpoczęcie biegu tego terminu, niezależnie od tego, jak go rozumieć, nie mogło nastąpić wcześniej niż z dniem wejścia w życie tych regulacji, tj. z dniem 1 października 2019 r. W uzasadnieniu skargi podniósł również, że przed 2018 r. nie posiadał ani obywatelstwa polskiego, ani Karty Polaka, nie spełniał też innych przesłanek otrzymania stypendium – przebywał bowiem w Polsce tylko na podstawie wizy Schengen, krajowej albo Karty Pobytu wydanej na podstawie studiów, a naukę pobierał na zasadach pełnej odpłatności i nie miał prawa do żadnej formy świadczeń stypendialnych. Kartę Polaka otrzymał 5 czerwca 2018 r., dopiero zatem od tej daty mógł ubiegać się o pomoc materialną.

Rozpatrując skargę, WSA uznał, że nie zasługuje ona na uwzględnienie. Przyznał, że ustawa nowelizująca z dnia 17 listopada 2021 r. dokonała radykalnej zmiany okresu, w którym student jest uprawniony do pobierania świadczeń pomocy materialnej. Sąd wskazał, że nowelizacja jednoznacznie ograniczyła czas, przez który to prawo do pomocy materialnej przysługuje, wiążąc ten czas z okresem samego studiowania. Odwołał się również do projektu nowelizacji¹². Końcowo wskazał, że brzmienie przepisu art. 93 ust. 4 p.s.w.n. jest jednoznaczne i konkretne; treść

¹¹ Wyroki NSA: z 7 czerwca 2022 r., III OSK 5175/21; z 20 października 2022 r., III OSK 5980/21, CBOSA.

¹² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw, Sejm IX kadencji, druk nr 1569, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1569> (dostęp: 20 listopada 2024 r.).

przepisu nie budzi żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Zgodził się również, że nie można było zastosować wyjątku, o którym mowa w art. 93 ust. 7 p.s.w.n., gdyż niepełnosprawność skarżącego nie powstała w trakcie studiów ani po uzyskaniu tytułu zawodowego.

4. Ocena prawna NSA

W skardze kasacyjnej zarzucono wyrokowi sądu pierwszej instancji „naruszenie przepisów prawa materialnego, a to art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce poprzez jego błędną wykładnię i przyjęcie, że nowelizacja przedmiotowego przepisu jednoznacznie ograniczyła czasokres, przez który przysługuje prawo do świadczenia, wiążąc ten czas z okresem studiowania jako podstawowej przesłanki ustawowej i związanego z nią uprawnienia do ubiegania się o świadczenie, z którego student może korzystać, podczas gdy przedmiotowa nowelizacja nie doprowadziła do takiej zmiany, a ponadto przyjęta przez sąd wykładnia prowadzi do naruszenia art. 70 ust. 4 Konstytucji”. Wskazano, że zachowuje aktualność rozumienie definicji „przysługiwania”, wypracowane przez sądy administracyjne na tle ograniczenia powiązanego z okresem 6 lat. Nadal więc chodzi o świadczenie przyznane. Podano, że dopisek „bez względu na pobieranie” dotyczy studentów, którzy otrzymali decyzję w przedmiocie przyznania, a w trakcie studiowania zrezygnowali ze studiów, a tym samym przyznanych świadczeń nie pobrali. Podkreślono również, że znaczenie ma decyzja w przedmiocie przyznania pomocy materialnej, ma ona bowiem charakter konstytutywny. W ocenie skarżącego wyrok WSA narusza art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, ponieważ prowadzi do sytuacji, że poszczególni studenci mogą pobierać świadczenia przez różny czas pomimo spełnienia przesłanek merytorycznych do uzyskania tych świadczeń. Wreszcie – nowa wykładnia dotyczy nie tylko osób rozpoczynających studia, lecz także osób, które studentami już są, i taka zmiana prawa ich zaskakuje. Skarżący podkreślił również, że przez pierwsze 8 z dotychczasowych 14 semestrów był studentem zagranicznym, bez prawa do stypendium.

Naczelny Sąd Administracyjny w glosowanym wyroku uznał, że ustawa nowelizująca dokonała radykalnej zmiany w dostępie do pomocy materialnej. Zaznaczył, że w poprzednim stanie prawnym pojęcie użyte w art. 93 ust. 2 ustawy sprzed nowelizacji „przysługiwanie świadczenia”, połączone z okresem 6 lat, definiowano jako taką sytuację, gdy „w danym okresie dana osoba posiadała status studenta, ubiegała się o świadczenie i wobec spełnienia warunków jego otrzymania świadczenie faktycznie otrzymała. (...) Limitowanie czasookresu świadczeń następowało przez czas ich pobierania. Nowelizacja ustawy doprowadziła do zmiany przesłanek materialnoprawnych przyznawania świadczeń studentowi, uzależniając prawo do nich dodatkowo od czasookresu studiowania, co nastąpiło w sposób jednoznaczny na poziomie językowym przez zmianę treści art. 93 ust. 4 ustawy”. W ocenie NSA sformułowanie „bez względu na ich pobieranie przez studenta” łączy „prawo do świadczenia także z okresem studiowania, a nie jak uprzednio z okresem korzystania przez studenta ze świadczenia”. Sąd podkreślił, że „Warstwa językowa tego przepisu prowadzi do wyniku jednoznacznego, zaś treść skargi kasacyjnej

opiera się nie tyle na podjęciu próby analizy semantycznej spornego przepisu, (...) [ile na] przywołani[u] nieaktualnej już argumentacji sądów administracyjnych w odniesieniu do przepisów o treści już nieobowiązującej”.

5. Komentarz do wyroku NSA

Naczelny Sąd Administracyjny odwołał się do wykładni językowej, przyjmując, że ograniczenie zawarte w art. 93 ust. 4 p.s.w.n. łączy się z okresem pierwszych semestrów studiowania. Toteż przysługiwanie stypendium bez względu na pobieranie oznacza, że chodzi o studiowanie.

Językowa warstwa wymaga odwołania się do słownika języka polskiego. *Wielki słownik języka polskiego* wskazuje, że czasownik „przysługiwać” oznacza „należeć się – 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”¹³. Pomoc materialna przyznawana jest na wniosek studenta, a organ nie działa tutaj z urzędu. Należy pamiętać, że decyzja w przedmiocie przyznania pomocy materialnej dla studentów ma charakter konstytutywny¹⁴. Nie można przyjąć, jakoby z przepisu art. 93 ust. 4 p.s.w.n. wynikało, iż przysługiwanie bez względu na pobieranie ma być rozumiane jako pierwsze 12 semestrów studiowania (posiadanie statusu studenta). Przykładowo art. 447 p.s.w.n. odróżnia status studenta od możliwości ubiegania się o pomoc materialną w szkole wyższej.

Słownikowe znaczenie czasownika „przysługiwać” było przedmiotem analizy w orzecznictwie NSA. Można wskazać tu np. na wyrok NSA z 7 marca 2023 r., III OSK 7051/21¹⁵, w którym na gruncie art. 93 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n. w brzmieniu pierwotnym (tzw. 6 lat) przyjęto, że:

- pojęcie „przysługiwać” – „wobec braku nadania temu terminowi odrębnego znaczenia na gruncie tej ustawy – należy interpretować zgodnie z potocznym (powszechnie przyjętym) rozumieniem”. Oznacza ono „przypadać komuś w udziale; należeć się z tytułu ustawy, prawa, przywileju; skorzystać z przysługującego prawa”¹⁶;
- sformułowanie „świadczenie przysuguje”, „jakie zostało użyte w art. 93 ust. 2 pkt 1 p.s.w.n., należy rozumieć jako świadczenie, które zostało przyznane studentowi po spełnieniu wymaganych kryteriów”;
- „dla biegu okresu 6 lat, o którym mowa w omawianym przepisie, ma znaczenie to, że student występował o świadczenie, które zostało mu przyznane, i je pobierał”.

¹³ Hasła: „przysługiwać” i „należeć się”, w: *Wielki słownik języka polskiego*, <https://wsjp.pl/> (dostęp: 20 listopada 2024 r.).

¹⁴ Takie stanowisko zajął m.in. NSA w wyroku z 23 lipca 2013 r., I OSK 929/13, CBOSA, zgodnie z którym nabycie uprawnienia do stypendium następuje nie z chwilą immatrykulacji czy zaliczenia kolejnego roku, ale na mocy decyzji. Podobny wniosek można wywieść z wyroków NSA z 2 czerwca 2023 r., III OSK 3076/21 i III OSK 2272/21, CBOSA, gdyż fakt posiadania, a nawet odzyskania statusu studenta nie oznacza automatycznie, że pomoc materialna musi być przyznana. Zresztą NSA w innym wyroku – z 20 kwietnia 2021 r., III OSK 363/21, CBOSA – przypominał, że czym innym jest możliwość ubiegania się o stypendium, a czym innym możliwość przyznania stypendium.

¹⁵ CBOSA.

¹⁶ *Słownik języka polskiego L-P*, red. M. Szymczak, Warszawa 1996, s. 1007.

Na tle powyższego należy postawić pytanie: czy nowela z dnia 17 listopada 2021 r., ustalająca prawo do pomocy materialnej na okres 12 semestrów, przekreśla dotychczas wypracowane znaczenia czasownika „przysługiwać”? Pojawia się istotna wątpliwość: czy dopisek „bez względu na pobieranie” prowadzić ma do przyjęcia stanowiska, że „przysługiwanie” ma być rozumiane jako „studiowanie”? Już z lektury art. 93 ust. 4 p.s.w.n. wynika, że czym innym jest przysługiwanie, a czym innym pobieranie. Trudno byłoby uznać, że występująca w tym przepisie zbitka wyrazów ma oznaczać, że chodzi o okres studiowania.

Wskazówką interpretacyjną może być treść wspomnianego projektu nowelizacji: „Ponadto – w celu usunięcia wątpliwości interpretacyjnych i ujednolicenia sposobu ustalania przez uczelnie prawa studentów do świadczeń – proponuje się doprecyzowanie okresów przysługiwania świadczeń przez wskazanie wprost, że do okresów przysługiwania świadczeń wliczają się wszystkie semestry studiowania, z wyjątkiem kolejnych studiów pierwszego stopnia rozpoczętych lub kontynuowanych po uzyskaniu tytułu zawodowego licencjata, inżyniera albo równorzędnego. Wyrażenie «rozpoczęty semestr» występujące w tym przepisie należy traktować jako pełny semestr, bez względu na to, czy kształcenie trwało przez okres całego semestru czy krócej. Zgodnie z intencją projektodawcy nie będzie miało znaczenia, czy kształcenie trwało miesiąc czy dłużej (...)”¹⁷.

Prawidłowa wykładnia zwrotu „12 semestrów” musi prowadzić do podjęcia próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, jakie to wątpliwości interpretacyjne wynikły na gruncie art. 93 ust. 2 w brzmieniu odnoszącym się do okresu 6 lat¹⁸. Praktycznie bowiem od samego początku sądy administracyjne jednoznacznie uznawały, że chodzi tu o przysługiwanie, na mocy decyzji, połączone z wypłatą przyznanych świadczeń. Nie było sporu, czy chodzi o 6 lat studiowania, czy o 6 lat pobierania świadczeń. Gdyby jednak ustawodawca nie godził się na wykładnię przyjętą przez sądy administracyjne, jak rozumieć ów czasownik „przysługiwać”, to nowela musiałaby nadać art. 93 ust. 4 p.s.w.n. zupełnie inne brzmienie, np. „student może otrzymać pomoc materialną przez 12 pierwszych semestrów studiowania”. Konstrukcja przepisu oparta jest nadal na czasowniku „przysługiwać”, co należy łączyć z decyzją w przedmiocie przyznania pomocy materialnej.

Dostrzegamy natomiast w orzecznictwie sądów administracyjnych przynajmniej dwie istotne rozbieżności. Pierwsza z nich dotyczyła zagadnienia intertemporalnego, tj. czy do okresu 6 lat pobierania świadczeń należało wliczać stypendia przyznane tylko na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, czy również te przyznane np. na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym¹⁹. Dopiero NSA m.in. w przywołanym wyżej wyroku z 7 marca 2023 r. przyjął, że chodzi również o tzw. stare stypendia.

¹⁷ Uzasadnienie, Sejm IX kadencji, druk nr 1569.

¹⁸ Zob. K. Lewecki, *Wykładnia nowego ograniczenia w przyznawaniu stypendiów dla studentów*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 1, s. 57–62.

¹⁹ Za wliczaniem dotychczasowych świadczeń opowiedział się np. WSA w Białymstoku w wyroku z 18 maja 2021 r., II SA/Bk 198/21, CBOSA, a za liczeniem tylko nowych stypendiów – WSA w Białymstoku w wyroku z 15 czerwca 2021 r., II SA/Bk 218/21, CBOSA.

Drugi problem łączył się ze sposobem liczenia okresu 6 lat pobierania świadczeń: czy chodziło o 72 miesiące otrzymywania pomocy, czy np. 60 albo 54. Inny jest bowiem czas trwania roku akademickiego (12 miesięcy), a inny okres, na jaki przyznaje się stypendium (do 10 miesięcy albo 5 miesięcy – semestr zimowy, do 5 miesięcy – semestr letni)²⁰. Do dziś nie udało się wypracować jednolitego stanowiska w orzecznictwie sądowym, ile miesięcy obejmuje okres 6 lat. W jednym wyroku NSA uznał, że chodzi o 72 miesiące²¹, w innym zaś, że o 60 miesięcy²².

Z powyższego wynika, że wątpliwości interpretacyjne, o których mowa w cytowanym projekcie nowelizacji, nie odnoszą się do rzekomego sporu „pobieranie” – „studiowanie”, łączonego z okresem 6 lat. Również zagadnienie, czy wliczać tzw. stare stypendia, zostało rozwiązane w orzecznictwie NSA. Natomiast gdyby nawet dziś zapytać, ile miesięcy pobierania świadczeń składało się na okres 6 lat, to można byłoby otrzymać różne odpowiedzi, w zależności od składu orzekającego. Ustalenie to pozwala na przyjęcie, że powyższe wątpliwości interpretacyjne rozwiązuje nowela z dnia 17 listopada 2021 r. dzięki dopiskowi „bez względu na ich pobieranie przez studenta”. Wystarczy bowiem, że semestr jest objęty decyzją o przyznaniu pomocy materialnej, a student otrzyma przynajmniej jedną ratę stypendium, aby uznać, że ów semestr jest semestrem, w którym student pobierał stypendium. Nie ma znaczenia, ile miesięcy trwa kształcenie ani czy student otrzyma pozostałe raty należnego mu stypendium. Takie znaczenie ograniczenia zawartego w art. 93 ust. 4 p.s.w.n. niewątpliwie ułatwia obliczanie okresu 12 semestrów, ponieważ student, który składa stosowne oświadczenie (i organ, które je weryfikuje), powinien uwzględniać tylko semestry objęte pomocą materialną, bez żmudnego procesu zliczania rat wypłaconych stypendiów, jak to odbywało się pod rządami art. 93 ust. 2 p.s.w.n., który posługiwał się kryterium okresu 6 lat.

Warto jeszcze powrócić do postanowień art. 70 ust. 4 Konstytucji RP, z którego wynika, że władze publiczne kształtują ustawowo system pomocy materialnej dla studentów, którego celem jest ukończenie studiów²³. Założenie to znajduje potwierdzenie w treści art. 93 ust. 3 p.s.w.n., który odbiera prawo do świadczeń z chwilą uzyskania tytułu zawodowego. Również wskazuje na to art. 94 ust. 2 p.s.w.n., zgodnie z którym decyzja o przyznaniu pomocy materialnej wygasa „z ostatnim dniem miesiąca, w którym student utracił prawo do świadczenia z powodu uzyskania tytułu zawodowego, o którym mowa w art. 93 ust. 3 i 8, został skreślony z listy studentów na kierunku studiów, na którym otrzymywał świadczenie, albo upłynął okres, o którym mowa w art. 93 ust. 4, 5 i 7”. Skoro przepis ten odnosi się do „utruty prawa do świadczenia”, to musi w nim chodzić o stan, gdy świadczenie

²⁰ Np. WSA w Lublinie w wyroku z 10 czerwca 2021 r., III SA/Lu 70/21, CBOSA, przyjął, że chodzi o 54 miesiące, WSA w Krakowie w wyroku z 22 marca 2022 r., III SA/Kr 1338/21, CBOSA – 72 miesiące, a WSA w Bydgoszczy w wyroku z 26 czerwca 2024 r., II SA/Bd 273/24, CBOSA, wskazała, że chodziło o okres 60 miesięcy.

²¹ Wyrok NSA z 7 lipca 2021 r., III OSK 3596/21, CBOSA.

²² Wyrok NSA z 15 czerwca 2021 r., III OSK 3978/21, CBOSA.

²³ Zob. wyrok NSA z 12 grudnia 2012 r., I OSK 2370/12, CBOSA, w którym wprost wskazano, że zamiarem ustawodawcy było wsparcie materialne studenta do uzyskania tytułu zawodowego magistra.

zostało wcześniej przyznane na mocy decyzji administracyjnej. To tylko potwierdza słuszność stanowiska, że mamy do czynienia z kryterium 12 semestrów objęcia pomocą, a nie o pierwsze 12 semestrów studiowania. Skoro art. 93 ust. 4 p.s.w.n. stanowi, że na studiach pierwszego stopnia pomoc przysługuje przez okres do 9 semestrów, to zgodnie z art. 94 ust. 2 p.s.w.n. taka decyzja wygasa po upływie tego terminu. Takie zresztą stanowisko przyjął WSA w Bydgoszczy w wyroku z 15 marca 2023 r., II SA/Bd 529/22. Sąd oddalił skargę studenta, ponieważ „Skarżący pobierał stypendium socjalne przez okres 9 semestrów i po tej dacie rozpoczęłby pobieranie ww. stypendium przez dziesiąty semestr”²⁴. Mimo że wygaśnięcie następuje z mocy prawa, to powinno być stwierdzone deklaratoryjną decyzją²⁵. Stwierdzenie bowiem wygaśnięcia decyzji za pomocą odrębnej decyzji leży w interesie strony, gdyż pozwala studentowi, jeśli uzna, że organ błędnie zastosował art. 94 ust. 2 p.s.w.n., podjąć działania mające na celu jego ochronę, a także nie tworzy chaosu w postaci istnienia w obrocie prawnym decyzji pozytywnej, z której wynika powinność wypłaty stypendium przez semestr/rok (do 10 miesięcy).

Istotnego znaczenia nabiera pełne odczytanie normy wyrażonej w art. 93 ust. 4 p.s.w.n. Przepis ten zawiera okresy przypisane do studiów pierwszego stopnia oraz studiów drugiego stopnia (art. 93 ust. 4 pkt 1 i 2 p.s.w.n.). Akceptacja stanowiska, że „łączny okres przysługiwania świadczenia” dotyczy okresu posiadania statusu studenta (12 pierwszych semestrów studiowania), czyni zbędnym zastrzeżenie z art. 93 ust. 4 pkt 2 p.s.w.n. – okres przysługiwania świadczenia na studiach drugiego stopnia – nie dłużej niż przez 7 semestrów. Skoro z przepisu art. 94 ust. 4 pkt 1 i 2 wynika, że na studiach pierwszego stopnia okres przysługiwania świadczenia wynosi maksymalnie 9 semestrów, wiadomo byłoby również, że na studiach drugiego stopnia będzie to zawsze okres pozostały do maksymalnych 12 semestrów. Byłoby to więc sprzeczne z zakazem wykładni *per non est*. Gdyby zaś przyjąć, że „przysługiwanie świadczenia” dotyczy okresów objętych decyzją administracyjną, które nie muszą pokrywać się z pierwszymi 12 semestrami studiowania, to zastrzeżenie z obu punktów art. 93 ust. 4 p.s.w.n. nabiera sensu: jeżeli np. student na pierwszym stopniu studiował 9 semestrów, ale pobierał świadczenie wyłącznie przez 6 semestrów, to wtedy, niezależnie od długości studiowania, na drugim stopniu może pobierać świadczenie maksymalnie przez 6 semestrów, czyli łącznie 12 semestrów. Według stanowiska przyjętego przez NSA w głosowanym wyroku (12 pierwszych semestrów studiowania), student mógłby pobierać świadczenie wyłącznie przez 9 semestrów – 6 semestrów na studiach pierwszego stopnia i 3 semestry na studiach drugiego stopnia, przy czym zastrzeżenie z art. 93 ust. 4 pkt 2 p.s.w.n. byłoby zbędne, bo długość okresu uprawniającego do pomocy materialnej na drugim stopniu wynikałaby z zestawienia okresu posiadania statusu

²⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 15 marca 2023 r., II SA/Bd 529/22, CBOSA.

²⁵ H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el. 2023 (dostęp: 20 listopada 2024 r.), komentarz do art. 94; zob. również A. Matan, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Warszawa 2020, s. 108; przywołany powyżej wyrok WSA w Bydgoszczy II SA/Bd 529/22.

studenta – 12 semestrów z maksymalnym okresem studiowania na studiach pierwszego stopnia – 9 semestrów.

W art 93 ust. 4 wskazano, że stypendium łącznie może być przyznane na okres 12 semestrów, przy rozróżnieniu na studia pierwszego i drugiego stopnia, odpowiednio 9 i 7 semestrów. Jeśli więc student studiuje na pierwszym stopniu 9 semestrów, to może na drugim stopniu brać pomoc tylko przez pierwsze 3 semestry, bo $12 - 9 = 3$. Z kolei z art. 65 p.s.w.n. wynika, że studia pierwszego stopnia trwają przynajmniej 6 semestrów. Zgodnie z programem nie można ich ukończyć szybciej. Skoro co do zasady student odbywa studia pierwszego stopnia w ciągu 6 semestrów, to odpowiedź, przez ile semestrów przysługuje mu wsparcie na drugim stopniu, będzie wynikiem działania: 12 semestrów (okres ogólny) minus czas studiowania na pierwszym stopniu (który nie może być krótszy niż 6 semestrów). Oznacza to, że okres, na który można otrzymać pomoc, wynosi 6 semestrów na drugim stopniu, albo jest krótszy, jeśli studia pierwszego stopnia trwały dłużej. Tymczasem ustawodawca stanowi w art. 93 ust. 4, że pomoc przysługuje „nie dłużej niż przez 7 semestrów”.

Jeśli przyjąć, że chodzi o 12 semestrów studiowania, to oznacza, że student odbywający studia pierwszego stopnia, które trwają minimum 6 semestrów, ma dostęp do pomocy maksymalnie przez 6 semestrów na studiach drugiego stopnia. To dlaczego ustawodawca postanowił, że chodzi o okres nie dłuższy niż 7 semestrów, a nie wprost, że chodzi o 6 semestrów?

Niemożliwe, żeby student ukończył studia pierwszego stopnia w czasie krótszym niż 6 semestrów. Gdyby art. 65 stanowił, że studia pierwszego stopnia trwają przynajmniej 4 semestry studiowania, to ograniczenie dotyczące drugiego stopnia miałoby sens, bo 12 semestrów (okres ogólny) minus studia na pierwszym stopniu (4 semestry) dają nam 8 semestrów, a ustawodawca ogranicza do 7. Tymczasem z art. 65 wynika, że studia pierwszego stopnia zawsze trwają minimum 6 semestrów. Zatem różnica 12 minus czas studiowania na pierwszym stopniu daje zawsze wynik 6 lub mniej, a nigdy 7.

Oczywiście można przyjąć, że są wyjątki, że można ukończyć studia pierwszego stopnia szybciej, np. 2 lata w rok i finalnie studiuje się 2 lata, by uzyskać tytuł zawodowy licencjata. Ale czy wyjątek może tłumaczyć zasadę? Raczej nie. Gdyby zaś chodziło o semestry objęte pomocą materialną, to np. student, który zrealizował studia pierwszego stopnia, ale pomoc brał tylko przez 4 semestry, a następnie rozpoczął studia drugiego stopnia, musiałby od okresu ogólnego 12 semestrów odjąć 4 semestry ze studiów pierwszego stopnia, co dałoby wynik 8 semestrów, ale ustawa w art. 93 ust. 4 stanowi, że można brać na drugim stopniu pomoc maksymalnie przez 7 semestrów. Takie ograniczenie, o którym mowa w art. 93 ust. 4 pkt 2 p.s.w.n., ma wówczas sens.

Nie można wyklądać ograniczenia zawartego w art. 93 ust. 4 p.s.w.n., tracąc z pola widzenia regulację zawartą w art. 93 ust. 6 p.s.w.n. Zgodnie z nią do okresu, o którym mowa w ust. 4 i 5, wlicza się m.in. semestry przypadające w okresie korzystania z urlopów, o których mowa w art. 85 ust. 1 pkt 3 p.s.w.n. Może się wydawać, że przywołany przepis wzmacnia pogląd o studiowaniu. Pozostaje to jednak

w sprzeczności z wykładnią historyczną. Trzeba bowiem sięgnąć do przepisów ustawy poprzednio obowiązującej, tj. ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym, której art. 184 ust. 5 stanowił, że „Studentowi, który po ukończeniu jednego kierunku studiów kontynuuje naukę na drugim kierunku studiów, nie przysługują świadczenia, o których mowa w art. 173, chyba że kontynuuje on studia po ukończeniu studiów pierwszego stopnia w celu uzyskania tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego, jednakże nie dłużej niż przez okres trzech lat”. Sądy administracyjne przyjęły wtedy, że chodzi o 3 lata studiowania. Co ważne jednak, przedmiotem kontroli sądowej było zagadnienie, czy okres przebywania na urlopie trwającym jeden semestr należy uwzględniać do okresu 3 lat. W wyroku WSA w Warszawie z 15 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1003/17²⁶ przyjęto, że skoro wniosek o stypendium dotyczył całego roku akademickiego, to student występujący o urlop i przerywający naukę powinien liczyć się z tym, że utraci prawo do stypendium w drugim semestrze. W tamtym stanie prawnym oznaczało to, że chociaż student przez semestr nie korzystał z pomocy materialnej, bo był wyłączony stosownie do art. 172 ust. 2 ustawy p.s.w. z 2005 r., to i tak okres ten w ocenie sądu został skonsumowany.

Odmienne stanowisko zajął WSA we Wrocławiu w wyrokach: z 9 lutego 2016 r., IV SA/Wr 526/15; z 24 lutego 2016 r., IV SA/Wr 539/15 i IV SA/Wr 540/15 oraz z 3 kwietnia 2017 r., IV SA/Wr 414/16²⁷. Stwierdził, że przez „kontynuowanie studiów” należy rozumieć czynne, aktywne studiowanie i dlatego nie można uwzględniać okresu, kiedy student przebywa na urlopie bez prawa do zaliczenia przedmiotów objętych planem studiów. Gdyby zaś przebywał na urlopie, jednocześnie realizując przedmioty objęte tym planem, to ów okres należałoby uwzględnić. Z jednej więc strony (stanowisko bardzo surowe – WSA w Warszawie) student na urlopie był wyłączony z pomocy materialnej i jednocześnie okres ten uwzględniany był do okresu 3 lat, a z drugiej (stanowisko nieco łagodniejsze – WSA we Wrocławiu) studentce, również na urlopie, korzystającej z pomocy materialnej, semestr urlopu nie był zaliczany do okresu 3 lat.

W świetle powyższego nabiera znaczenia aktualnie obowiązujący art. 93 ust. 6 p.s.w.n. Naszym zdaniem do okresu 12 semestrów należy liczyć te semestry, gdy student jest objęty pomocą. Nie ma przy tym znaczenia, czy pobrał wszystkie raty stypendium. Jeśli w trakcie urlopu skorzystał ze stypendium, to należy uznać, że semestr jest objęty limitem czasu dopuszczalnego pobierania stypendium. Przepis ten więc – przy założeniu, że chodzi o semestry objęcia pomocą – rozwiązuje również problem, czy świadczenia pobierane na urlopie powinny skutkować tym, że student ów semestr będzie miał zaliczony do limitu 12 semestrów. Takie stanowisko jest słuszne, bo nie uderza w studentów przebywających na urlopie zdrowotnym bez korzystania ze świadczeń pomocy materialnej. Oprócz tego nie zachęca studentów, by podczas urlopu, gdy nie realizują programu studiów, pobierali pomoc materialną.

²⁶ CBOSA.

²⁷ CBOSA.

Stanowczo należy podkreślić, że nie można automatycznie uznać semestru za objęty pomocą tylko dlatego, że student jest na urlopie, a taki skutek ma wykładnia przyjęta przez NSA w głosowanym wyroku. Doskonałą ilustracją, na czym polega błąd związany z pierwszymi 12 semestrami studiowania, jest przykład studentki w ciąży, która z uwagi na stan zdrowia zmuszona jest, hipotetycznie, skorzystać z urlopu. Urlop ten może trwać semestr, rok (2 semestry), ale przecież ustawodawca wyraźnie gwarantuje rodzicom urlopy nawet dłuższe. Jeśli studentka nie korzysta z pomocy materialnej podczas urlopów, to nie sposób tych okresów uwzględniać do limitu 12 semestrów, o czym była mowa powyżej. Wykładnia prawa nie może prowadzić do nierozsądnych konsekwencji. Studentka z ww. przykładu – najpierw będąca w ciąży, a następnie korzystająca z urlopu dla młodych rodziców (art. 85 p.s.w.n.) – chociaż nie ubiega się o pomoc materialną, w świetle stanowiska przyjętego przez NSA w głosowanym wyroku powinna liczyć się z tym, że okres urlopów będzie wliczany do limitu 12 semestrów. Chodzi tu o zachowanie konstytucyjnej zasady ochrony rodziny i macierzyństwa, wyrażonej w art. 18 Konstytucji RP. Trzeba zadać pytanie: czy przyszła matka powinna zrezygnować ze studiów, aby zachować prawo do pomocy materialnej, mimo że z niej nie korzysta? Wszak musiałaby zrezygnować ze studiów, aby zachować uprawnienie do pomocy materialnej. Taka studentka będzie zmuszona przerwać naukę, bo wykładnia przyjęta przez NSA w głosowanym wyroku prowadzi do przyjęcia, że chociaż na urlopie studentka matka jest wyłączona z pomocy materialnej, to jednak ów semestr lub nawet dwa należy zaliczyć do limitu 12 semestrów.

Wyjaśnić w tym miejscu należy, że kwestia prawa do pomocy materialnej podczas urlopu semestralnego lub rocznego w praktyce jest dyskusyjna. Część uczelni dopuszcza, aby student mógł ubiegać się o zapomogę albo stypendium dla osób niepełnosprawnych; są też takie uczelnie, które ograniczają możliwość przyznania stypendium studentom na urlopie. Skoro student nie realizuje programu studiów, to nie powinien również mieć prawa do pomocy materialnej, a jeśli go nie ma na podstawie ustawy albo regulaminu studiów (część uczelni nadal umieszcza takie przepisy w regulaminie świadczeń dla studentów), to trudno uznać, że semestr studiowania, gdy student wyłączony jest z pomocy z mocy prawa, powinien być uwzględniany. To jest kolejny argument, że prawidłowa wykładnia art. 93 ust. 4 dotyczy semestrów objętych pomocą materialną, a nie kryterium posiadania statusu studenta.

Kolejnym argumentem za przyjęciem takiej wykładni są zróżnicowane tryby uzyskania tytułu zawodowego magistra. Są bowiem studia pierwszego i drugiego stopnia, są jednolite studia magisterskie trwające 5 lat, ale i takie, które trwają 11 lub 12 semestrów. Ustawodawca zresztą sam to zauważa i był to jeden z powodów wprowadzenia noweli z dnia 17 listopada 2021 r., tj. wydłużenie na kierunkach lekarskich okresu przysługiwania pomocy materialnej do 14 semestrów. Skoro ustawowy czas trwania studiów jest różny, to kryterium przysługiwania pomocy materialnej nie może być okres studiowania. Równość wobec prawa nie może polegać na zestawieniu okresu studiowania, ale musi się zasadzać na ewentualnym zestawieniu okresu objęcia pomocą materialną. Tylko taka wykładnia będzie

gwarantowała urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady pomocy władz publicznych dla studentów.

Podkreślić należy, że są studia realizowane w trybie niestacjonarnym, np. inżynieria środowiska, które trwają 9 semestrów (pierwszy stopień) i 4 semestry (drugi stopień); podobnie budownictwo, transport, elektrotechnika np. na Politechnice Lubelskiej, Politechnice Krakowskiej czy Zachodniopomorskim Uniwersytecie Technologicznym. Gdyby uznać, że chodzi o kryterium pierwszych 12 semestrów studiowania, to studenci takich kierunków byłoby wyłączeni z pomocy zawsze na ostatnim semestrze studiów drugiego stopnia. Rozwiązanie oparte na kryterium semestrów objętych pomocą niwelowałoby te negatywne skutki, ponieważ zbiór osób pobierających stypendia w każdym semestrze od rozpoczęcia studiów do ich ukończenia jest niewielki, co uprawdopodobnia wniosek, że nie byłoby studenta wyłączonego z pomocy materialnej.

Warto jeszcze wrócić do przywołanego art. 184 ust. 5 p.s.w. z 2005 r. W wyroku z 10 listopada 2021 r., III OSK 4383/21²⁸ NSA przyjął, że użyte w art. 184 ust. 5 p.s.w. z 2005 r. sformułowanie „nie dłużej niż przez okres trzech lat” należy odnosić do świadczeń, które zostały studentowi przyznane. Nadal aktualne jest wskazanie, że świadczenia nie mogą przysługiwać potencjalnie, lecz muszą przysługiwać realnie i to tylko tym, którym zostały one przyznane decyzją właściwego organu. Świadczenia nie przysługują z samego faktu bycia studentem. Ta koncepcja jest wciąż aktualna i nowelizacja z dnia 17 listopada 2021 r. nie odstąpiła od tych założeń. Wystarczy przytoczyć przykład studenta, który najpierw kształci się na kierunku administracja pierwszego stopnia, na którym nauka trwa 7 semestrów. Nie korzysta z pomocy, ale studia kończy w terminie. Następnie podejmuje kształcenie na kierunku prawo, by uzyskać tytuł zawodowy magistra. W świetle stanowiska przyjętego przez NSA w głosowanym wyroku będzie mógł skorzystać z pomocy materialnej tylko przez pierwsze 5 semestrów studiowania. Natomiast wykładnia oparta na kryterium semestrów objętych pomocą na podstawie decyzji administracyjnej pozwoli studentowi skorzystać ze wsparcia w trakcie toku studiów przez okres 12 semestrów.

Niezależnie od powyższych uwag istotnego znaczenia nabiera intertemporalny charakter zmiany, o której mowa w art. 16 noweli z dnia 17 listopada 2021 r. Przepis ten wskazuje, że do przyznawania świadczeń pomocy materialnej w pierwszym semestrze roku akademickiego 2021/2022 stosuje się przepisy w brzmieniu dotychczasowym, zgodnie z którymi pomoc materialna przysługuje nie dłużej niż przez okres 6 lat. Gdyby uznać, jak sąd pierwszej instancji, że wydając decyzję w semestrze letnim roku akademickiego 2021/2022, należy uwzględnić dotychczasowe okresy studiowania, to *de facto* mamy do czynienia z działaniem prawa wstecz, gdyż stan faktyczny i semestry sprzed nowelizacji mają ujemny wpływ na sytuację prawną skarżącej po wejściu w życie nowelizacji. W jej wyniku studenci będący w trakcie studiów są nią zaskakiwani, a przecież pod rządami ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w brzmieniu obowiązującym

²⁸ CBOSA.

na dzień 1 października 2019 r. fakt studiowania nie stanowił kryterium dla przyznania uprawnienia do pomocy materialnej.

Prawidłowa wykładnia art. 16 nowelizacji z dnia 17 listopada 2021 r. powinna prowadzić do przyjęcia stanowiska, że do okresu 12 semestrów, o którym mowa w art. 93 ust. 4 p.s.w.n., należy wliczać tylko semestry objęte pomocą materialną. Niemniej osoby, które studiowały w poprzednich latach, powinny wykazywać okresy objęcia pomocą w ten sposób, że nie później niż do semestru zimowego 2021/2022 powinien mieć zastosowanie przepis art. 93 ust. 2 p.s.w.n. odnoszący się do kryterium 6 lat, a od semestru letniego 2021/2022 należałoby liczyć semestry objęte pomocą na podstawie decyzji o przyznaniu pomocy materialnej.

Na marginesie należy wskazać, że z parokrotnie wspomnianego wcześniej projektu nowelizacji wynika, że „Przepis art. 16 projektu ma na celu umożliwienie stosowania zmienionych przepisów ustawy dotyczących świadczeń dla studentów począwszy od drugiego semestru roku akademickiego 2021/2022. Zgodnie z art. 66 ustawy rok akademicki trwa od dnia 1 października do dnia 30 września i dzieli się na 2 semestry. Statut uczelni może przewidywać szczegółowy podział roku akademickiego w ramach semestrów. Ustawa nie określa, od jakiej daty rozpoczyna się drugi semestr roku akademickiego – organizacja roku akademickiego pozostaje w zakresie autonomii uczelni i data rozpoczęcia drugiego semestru jest określana w aktach wewnętrznych uczelni”²⁹. W praktyce więc doszło do nieuprawnionego zróżnicowania, niezależnego od sytuacji faktycznej i prawnej wszystkich studentów – tam gdzie organ przyznawał stypendium na 2 semestry, najczęściej wydając decyzję w październiku 2021 r., tj. przed wejściem w życie przepisów noweli, student otrzymywał stypendium na 2 semestry, natomiast tam gdzie organ wydawał 2 odrębne decyzje – na semestr zimowy i letni roku akademickiego 2021/2022 – doszło do zastosowania różnych reżimów prawnych, tzw. starego prawa i nowego prawa, co należy łączyć z naruszeniem zakazu dyskryminacji. W tym samym bowiem stanie faktycznym studenci mogli być różnie potraktowani w zależności od uczelnianych rozwiązań – a przecież zgodnie z art. 70 ust. 4 Konstytucji RP warunki pomocy określa ustawa, a nie uczelniany regulamin świadczeń dla studentów. Podzielamy pogląd wyrażony w uchwale NSA z 10 kwietnia 2006 r., I OPS 1/06³⁰, że „bezpośrednie działanie prawa nowego, chociaż wygodne dla ustawodawcy z punktu widzenia porządku prawnego, w praktyce niesie liczne zagrożenia w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela do państwa, zasady ochrony praw nabytych, czy też zasady nieretroakcji prawa, które to zasady wynikają z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego”.

Na koniec warto przypomnieć, że pod rządami ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym inaczej kształtowało się uprawnienie do pomocy materialnej dla studentów zagranicznych. Należy przywołać przepisy art. 43 ust. 2a, ust. 2b oraz ust. 5 p.s.w. z 2005 r., zawierające katalog osób, którym nie przysługuje prawo do stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób

²⁹ Uzasadnienie, Sejm IX kadencji, druk nr 1569.

³⁰ CBOSA.

niepełnosprawnych i zapomóg³¹. Jedną z tych osób był m.in. student, który wniósł skargę kasacyjną i którego dotyczy głosowany wyrok NSA. Przypomnieć należy, że skarga dotyczyła odmowy przyznania stypendium dla osób niepełnosprawnych. Pod rządami ustawy z 2005 r. skarżący nie miał nawet możliwości ubiegania się o to świadczenie. Ani WSA, ani NSA nie dostrzegły naruszenia prawa polegającego na tym, że organ zaliczył do okresu 12 semestrów czas pierwszych 8 semestrów studiowania, gdy z mocy prawa pomoc studentowi zagranicznemu nie przysługiwała. Nawet gdyby uznać, że pomoc przysługuje przez 12 semestrów studiowania, to niedopuszczalne jest zaliczanie do tego czasu okresów studiowania, gdy z mocy prawa ta pomoc nie przysługuje. W dodatku ani WSA, ani NSA nie podjęły nawet próby wyjaśnienia swojego stanowiska.

6. Podsumowanie

W świetle powyższego krytyce należy poddać stanowisko wyrażone przez NSA w głosowanym wyroku, jakoby nowela z dnia 17 listopada 2021 r. ograniczyła dostęp do pomocy materialnej tylko do pierwszych 12 semestrów studiowania, chodzi tu bowiem o 12 semestrów, ale tylko takich, gdy student objęty był pomocą materialną na podstawie decyzji w przedmiocie przyznania pomocy materialnej. Akceptacja poglądu przyjętego przez NSA byłaby równoznaczna z odstępieniem od pierwotnej deklaracji prawodawcy co do celu pomocy materialnej przewidzianej przepisami p.s.w.n. Stanowisko to prowadziłoby również do naruszenia konstytucyjnych zasad: sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), równości wobec prawa i niedyskryminacji (art. 31 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP). Dobitnie stwierdzić należy, że różna jest długość studiowania, aby uzyskać tytuł zawodowy magistra. Oznacza to, że kryterium przyznania pomocy materialnej nie może być okres studiowania, ale powinien być czas korzystania z tej pomocy.

W podsumowaniu pragniemy podkreślić, że zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego³² miały istotny wpływ na ukształtowanie w orzecznictwie sądowym poglądu, zgodnie z którym przy spełnieniu określonych warunków (w szczególności konieczność osiągnięcia niebudzącego wątpliwości znaczenia stosowanego przepisu prawa) sąd administracyjny jest władny do zastąpienia rezultatu wykładni statycznej znaczeniem przepisu uzyskanym na gruncie wykładni systemowej i celowościowej. Przykładowo zasada *clara non sunt interpretanda* (to co jest zrozumiałe i jasne, nie wymaga interpretacji) nie jest aktualnie powszechnie akceptowana w orzecznictwie sądów administracyjnych. Podkreśla

³¹ Np. art. 43 ust. 2a p.s.w. z 2005 r.: „Cudzoziemcy, którzy posiadają kartę pobytu z adnotacją «dostęp do rynku pracy» lub wizę Schengen lub wizę krajową wydaną w celu wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogą podejmować i odbywać studia wyższe, studia doktoranckie oraz kształcenie w innych formach, a także uczestniczyć w badaniach naukowych i pracach rozwojowych na zasadach odpłatności. Osobom tym nie przysługuje prawo do stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych i zapomóg”.

³² Zob. J.P. Tarno, *Zasady ogólne postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016, s. 208 i nast.

to M. Zirk-Sadowski, stwierdzając, że „dzisiaj problem bezpośredniego rozumienia tekstu prawnego budzi wiele wątpliwości”³³. Zwrócił na to uwagę również TK: „coraz częściej także i w orzecznictwie zasada *clara non sunt interpretanda* «zamienia się właściwie w zasadę *interpretatio cessat in claris* (interpretację należy zakończyć, gdy osiągnięto jej jednoznaczny rezultat)»”³⁴. „Jak bowiem słusznie zauważa się w orzecznictwie sądowym, 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”³⁵. Oznacza to konieczność „potwierdzeni[a] wyniku wykładni gramatycznej przez wykładnię systemową i funkcjonalną, w sytuacji gdy ograniczenie się tylko do wykładni gramatycznej prowadziłoby do wypaczenia instytucji regulowanej wykładanym przepisem”³⁶. Takich rozważań, niestety, nie zawiera uzasadnienie głosowanego wyroku NSA. Nie sposób więc uznać, żeby był to wyrok nienaruszający przepisów warunkujących przyznanie stypendium.

Bibliografia załącznikowa

- Izdebski H., Zieliński J.M., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, LEX/el. 2023
Lewicki K., *Wykładnia nowego ograniczenia w przyznawaniu stypendiów dla studentów*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2020, nr 1
Matan A., *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej*, Warszawa 2020
Słownik języka polskiego L–P, red. M. Szymczak, Warszawa 1996
System prawa administracyjnego, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012
Tarno J.P., *Zasady ogólne postępowania sądownoadministracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 10, *Sądowa kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2016
Wielki Słownik Języka Polskiego, dostęp online: www.wsjp.pl

Summary

of the Gloss on the judgment of the Supreme Administrative Court of 19 April 2024 (Case no. III OSK 2697/23)

The commented judgment of the Supreme Administrative Court concerns the legal regulation of access to financial assistance for students. The provision of art. 93 sec. 4 of the Act of 20 July 2018 – Law on Higher Education and Science provides that financial assistance is

³³ Zob. M. Zirk-Sadowski, w: *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 4, L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 129. Autor konkluduje, że zgodnie z aktualnymi poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie ograniczenie się przez sąd wyłącznie do wykładni literalnej jest wręcz niewłaściwe – konieczne jest potwierdzenie jej przez wykładnię systemową i funkcjonalną (s. 126–208).

³⁴ Wyrok TK z 13 stycznia 2005 r., P 15/02, OTK ZU-A 2005, nr 1, poz. 4, z cytatem z: M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady. Reguły. Wskazówki*, Warszawa 2002, s. 56.

³⁵ Wyrok NSA z 21 maja 2014 r., I OSK 585/13, CBOSA, z powołaniem się na: wyrok NSA z 10 listopada 2011 r., I PSK 1634/10, CBOSA; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 18.

³⁶ Wyroki NSA z 28 lipca 2015 r., I OSK 1080/15 i I OSK 1081/15, CBOSA.

granted for a period of 12 semesters, regardless of the period of receiving it, with the proviso that financial assistance is granted within the framework of undergraduate studies – for no longer than 9 semesters, and within the framework of graduate studies – for no longer than 7 semesters. The interpretation of the limitation contained in this provision is the subject of discrepancies in the case-law of the voivodship administrative courts. They are not dispelled by the judgment of the Supreme Administrative Court, which is the subject of this gloss. This commentary presents a critical analysis of the position adopted by the Supreme Administrative Court.

Keywords: financial assistance for students, scholarship for disabled people

