

KRZYSZTOF CZARNECKI

JACEK PAKUŁA

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

„Pomoc materialna dla studentów i doktorantów”

**Sprawozdanie z konferencji szkoleniowej,
Toruń, 16–18 czerwca 2014 r.**

Udzielanie świadczeń pomocy materialnej studentom i doktorantom to nieodłączny element systemu szkolnictwa wyższego. Świadczenia te, finansowane przede wszystkim z dotacji budżetowych, mogą mieć charakter socjalny lub motywacyjny. Udzielane są zgodnie z przepisami ustaw i rozporządzeń, a także aktów prawa wewnętrznego – statutów i regulaminów pomocy materialnej. Niestety, stopień skomplikowania regulacji prawnych, występujące w nich luki i nieścisłości, a także częste nowelizacje są źródłem licznych problemów praktycznych.

Wychodząc naprzeciw wskazanym trudnościom, w dniach 16–18 czerwca br., odbyła się w Toruniu – już po raz trzeci – ogólnopolska konferencja szkoleniowa pt. „Pomoc materialna dla studentów i doktorantów”. Wydarzenie to zgromadziło blisko 150 uczestników, reprezentujących uczelnie i instytuty Polskiej Akademii Nauk z całego kraju. Przybyli

m.in. kierownicy działów spraw studenckich, specjaliści ds. pomocy materialnej, członkowie komisji stypendialnych.

Organizatorem konferencji był Wydział Prawa i Administracji UMK przy wsparciu Samorządu Doktorantów oraz Samorządu Studenckiego toruńskiej uczelni. Honorowy patronat nad konferencją objęli: prof. Lena Kolarska-Bobińska, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego; Krzysztof Kwiatkowski, Prezes Najwyższej Izby Kontroli; prof. Michał Kleiber, Prezes PAN; prof. Wiesław Banyś, Przewodniczący Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich; Michał Zaleski, Prezydent Miasta Torunia; Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego; prof. Andrzej Tretyn, Rektor UMK; prof. Tomasz Justyński, Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UMK, a także Krajowa Reprezentacja Doktorantów wraz z Parlamentem Studentów Rzeczypospolitej Polskiej. Patronat medialny objęli zaś: Wydawnictwo Wolters Kluwer, portal edukacyjny „Perspektywy”, „Dziennik Gazeta Prawna” oraz kwartalnik „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”.

Prowadzone przez ekspertów spotkania panelowe oraz sesje plenarne stały się forum wymiany myśli i ożywionej dyskusji. Uczestnicy dzielili się swoimi doświadczeniami w zakresie stosowania przepisów o pomocy materialnej oraz wskazywali związane z tym problemy i wątpliwości. Fachowa wiedza i doświadczenie prowadzących pozwoliły wyjaśnić większość z nich, a także sformułować katalog dobrych praktyk w zakresie procedur pomocowych. W szczególności omówione zostały zagadnienia takie jak: konstrukcja prawna oraz zasady przyznawania poszczególnych stypendiów i zapomóg; sposób obliczania dochodu w rodzinie studenta; regulamin pomocy materialnej, przepisy o ochronie danych osobowych oraz o dostępie do informacji publicznej w kontekście pomocy materialnej. Szczególną uwagę poświęcono najnowszym zmianom w przepisach, które wejdą w życie z dniem 1 października 2014 r.

Otwierając obrady Dziekan WPiA, prof. Tomasz Justyński odniósł się do projektowanych zmian w obrębie regulacji prawnych dotyczących pomocy materialnej oraz zwrócił uwagę na niedostatek badań naukowych prowadzonych w tej sferze. Dyrektor bydgoskiej delegatury NIK, Barbara Antkiewicz, przedstawiła zaś zgromadzonym wyniki przeprowadzonych

w ostatnim czasie kontroli gospodarowania przez uczelnie środkami publicznymi, przeznaczonymi na pomoc materialną dla studentów i doktorantów.

Wykład inauguracyjny pt. „Kierunki orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego w tzw. sprawach stypendialnych” wygłosił prof. Jan Paweł Tarno z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, sędzieja NSA. W swoim wystąpieniu zwrócił on uwagę na szczególny charakter prawny decyzji administracyjnych wydawanych przez organy uczelni w sprawach dotyczących pomocy materialnej. Podstawę prawną tych decyzji stanowią bowiem nie tylko akty prawa powszechnie obowiązującego, lecz także wydane na ich podstawie tzw. akty prawa zakładowego, którym podlegają studenci i doktoranci. Prelegent podkreślił, iż możliwość zaskarżenia decyzji stypendialnych do sądu administracyjnego pełni ważną funkcję gwarancyjną i wpisuje się w konstytucyjną zasadę prawa do sądu. Następnie J.P. Tarno omówił zasady stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego¹ przy rozpatrywaniu spraw pomocowych oraz odnoszące się do stypendiów i zapomóg przepisy ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym². Całe wystąpienie zostało zilustrowane licznymi przykładami z orzecznictwa NSA i wojewódzkich sądów administracyjnych.

Stypendia o charakterze motywacyjnym były tematem panelu, który poprowadził mgr Adam Szot, Rzecznik Praw Studenta oraz ekspert Polskiej Komisji Akredytacyjnej. Prelegent przedstawił konstrukcję prawną i zasady przyznawania świadczeń takich jak: stypendium rektora dla najlepszych studentów, stypendium dla najlepszych doktorantów, stypendium doktoranckie, stypendium ministra za wybitne osiągnięcia, a także inne mniej popularne kategorie pomocy, jak np. stypendia fundowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Szeroką dyskusję i liczne kontrowersje wywołały zasady przyznawania stypendium rektora dla najlepszych studentów. Stypendium to finansowane jest z dotacji budżetowej w zakresie obejmującym maksymalnie 10% najlepszych studentów danego kierunku. Ustawa zaś nie określa terminu, w jakim studenci powinni

¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm. (dalej: k.p.a.).

² Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r., tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 572 ze zm. (dalej: p.s.w.).

składać wnioski. Pojawiły się zatem pytania: – czy uczelnia może odmówić przyznania stypendium studentowi, który spełnia wymagane kryteria, lecz złożył wniosek w momencie, gdy wszystkie środki zostały już rozdysponowane? – czy w trakcie roku akademickiego można pozbawić stypendium osobę, która znalazła się na ostatnim miejscu listy uprawnionych, zaś w międzyczasie z wnioskiem wystąpił student osiągający lepsze wyniki w nauce? – czy uczelnia może przyznać dodatkowe stypendia ze źródeł innych niż dotacja? Analiza tego typu przypadków (*case study*) w pełni pokazała złożoność występujących problemów. Jak wskazał A. Szot, niedobory legislacyjne występujące w ustawach i rozporządzeniach mogą być do pewnego stopnia łagodzone za pomocą dobrze skonstruowanych regulaminów pomocy materialnej, uchwalanych przez właściwe organy szkół wyższych. Możliwości ku temu stwarza bowiem autonomia, jaką posiadają uczelnie.

W przypadku świadczeń o charakterze socjalnym, fundamentalną rolę odgrywa prawidłowe obliczenie dochodu przypadającego na studenta (doktoranta) i członków jego rodziny. Dlatego też w programie konferencji nie mogło zabraknąć panelu poświęconego tym zagadnieniom. Prowadzący go mgr Piotr Majewski szczegółowo omówił katalog dochodów branych pod uwagę przy wykonywaniu obliczeń. Pamiętać bowiem należy, że nie każde źródło dochodu w sensie ekonomicznym brane jest pod uwagę przy rozpoznawaniu wniosku o przyznanie stypendium socjalnego.

Problematykę przyznawania zapomóg oraz stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, a także regulamin jej przyznawania przedstawił mgr Jacek Pakuła (WPiA UMK). W przypadku zapomóg, mając na uwadze uznaniowy charakter tego świadczenia, konieczne jest badanie przez organ przyznający pomoc materialną, czy wystąpiły dwie przesłanki, tj. czy zaistniało zdarzenie losowe i czy miało przełożenie na zaistnienie przejściowo trudnej sytuacji materialnej w rodzinie studenta. Co do zasady chodzi tu więc o takie zdarzenia, jak: utrata pracy, wypadek, śmierć rodzica itd. Wątpliwości mogą dotyczyć zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, aczkolwiek – w ocenie prowadzącego – uwzględniając trudną sytuację losową, to zdarzenie może stanowić podstawę przyznania

zapomogi, zważywszy na konstytucyjną zasadę pomocy rodzinie, o której mowa w art. 18 Konstytucji RP.

Regulamin, będący aktem prawa zakładowego, uchwalają organy uczelni, kierując się zasadami określonymi w przepisach p.s.w. Dokument ten ustala szczegółowe kryteria przyznawania oraz tryb udzielania świadczeń pomocowych, określa sposób dokumentowania sytuacji materialnej studenta i wprowadza wzory stosownych formularzy. Jak zauważył prelegent, często spotykanym uchybieniem uczelnianych regulaminów jest stosowanie dodatkowych, restrykcyjnych kryteriów przyznawania pomocy, niemających oparcia w ustawie, ani w autonomii, o której mowa w art. 70 ust. 5 p.s.w.

Joanna Brzezińska, sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, swoje wystąpienie poświęciła postępowaniu w sprawach z zakresu pomocy materialnej. Opiera się ono przede wszystkim na przepisach p.s.w oraz k.p.a. Jednym z paradoksów obowiązującego ustawodawstwa, na który zwróciła uwagę prelegentka, jest sytuacja, w której po wydaniu decyzji o przyznaniu stypendium socjalnego, sytuacja majątkowa studenta poprawi się na tyle, że nie będzie on kwalifikował się do pobierania świadczeń tego rodzaju. Tymczasem automatyczne pozbawienie prawa do stypendium socjalnego lub zaprzestanie jego wypłacania nie jest możliwe, gdyż zgodnie z art. 154 k.p.a. uchylona lub zmieniona w każdym czasie przez organ administracji publicznej może zostać tylko taka decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa. Tym samym, bez zgody zainteresowanego studenta, świadczenie socjalne nie może zostać mu odebrane, nawet w sytuacji, gdy ewidentnie nie spełnia on przesłanek uprawniających do jego pobierania. W tym kontekście J. Brzezińska wskazała potrzebę pilnego wprowadzenia do p.s.w. przepisu szczególnego wobec art. 154 k.p.a., umożliwiającego organowi podjęcie skutecznego działania. W dalszej części wystąpienia omówione zostały m.in. wymogi, jakim musi odpowiadać prawidłowa decyzja administracyjna, reguły wyłączenia pracownika i organu od udziału w postępowaniu, a także zasady, na jakich powinna opierać się praca komisji stypendialnych.

Ponieważ rozpatrywanie wniosków o świadczenia pomocy materialnej wiąże się z gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych,

w niektórych zaś przypadkach także danych wrażliwych, konieczne jest, aby działania te podejmowane były z zachowaniem ustawowych standardów. Problematyki tej dotyczyła prezentacja dr Agnieszki Knade-Plaskacz (WPiA UMK), która wyjaśniła zebranych najważniejsze regulacje ustawy o ochronie danych osobowych z 1997 r.³, a także zasady dostępu do informacji publicznej, określone przepisami ustawy z roku 2001⁴.

Warto dodać, że z okazji konferencji w repozytorium UMK została udostępniona książka autorstwa J. Pakuły pt. „Pomoc materialna dla studentów. Podręczny komentarz. Przegląd orzecznictwa. Wzory pism”. Publikacja ta polecana jest wszystkim osobom zajmującym się na co dzień przyznawaniem pomocy materialnej w szkołach wyższych oraz jednostkach naukowych.

Zainteresowanie, z jakim spotkały się dotychczasowe edycje konferencji, wskazuje na potrzebę ustawicznego podnoszenia wiedzy i kwalifikacji w obszarze świadczeń pomocy materialnej dla studentów i doktorantów. Pozwoli to uczynić system pomocy materialnej bardziej skutecznym i efektywnym.

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz.U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r., Dz.U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.