

*Aleksandra Głowczewska*

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

apensz@umk.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3898-8822>

## Forma przyznawania stypendium dla studentów szkół wyższych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

### Przegląd wybranych aktów prawa miejscowego i orzecznictwa sądów administracyjnych

<http://dx.doi.org/10.12775.SIT.2021.021>

## 1. Wprowadzenie

Celem niniejszego opracowania jest omówienie trybu działania organów jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie przyznawania stypendium dla studentów szkół wyższych oraz zbadanie form zakończenia tych postępowań. Jak wynika z przeprowadzonej analizy, postępowania te rzadko kończą się wydaniem decyzji administracyjnej. Autorka wskazuje, że jest to działanie błędne, a sprawy przyznawania stypendium powinny być rozstrzygane w drodze decyzji administracyjnych, podobnie jak przyznawanie stypendiów przez rektorów szkół wyższych. Przegląd wybranych uchwał wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządów terytorialnych oraz orzecznictwa sądów administracyjnych ma wykazać, że dowolność w działaniu organów stanowiących w tej materii jest zbyt daleko posunięta.

Warto zauważyć, że pojęcie stypendium<sup>1</sup> nie zostało w polskim porządku prawnym zdefiniowane w sposób generalny przez ustawodawcę, choć używane jest w licznych ustawach, gdzie wymieniane są poszczególne rodzaje stypendiów (m.in. sportowe, naukowe, artystyczne). Termin ten był definiowany w orzecznictwie sądów administracyjnych jako pomoc w postaci okresowego świadczenia, głównie pieniężnego, pochodzącego z różnych źródeł (m.in. od państwa, instytucji, stowarzyszeń), wypłacanego na rzecz określonej osoby, mającego na celu wsparcie zdobywania wiedzy, twórczości naukowej i artystycznej lub działalności naukowej<sup>2</sup>.

Artykuł 70 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, że władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów, studentów i doktorantów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa. Zgodnie z treścią art. 96 ust. 1 Ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce<sup>3</sup> (dalej: p.s.w.n.) stypendium może być przyznane studentowi przez jednostkę samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa rodzaj stypendium, kryterium i sposób jego przyznawania, maksymalną wartość świadczenia, o którą może ubiegać się student, oraz warunki wypłacania stypendium. Fakultatywnie organ ten może również określić warunki zwrotu stypendium i odstąpienia od żądania jego zwrotu. Wspomniana ustawa nie definiuje wprost form przyznawania stypendiów, pozostawiając ich doprecyzowanie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego. Konsekwencją jest błędna praktyka organów jednostek samorządu terytorialnego, które nie wykorzystują właściwych form przyznawania pomocy

---

<sup>1</sup> Zgodnie z *Wielkim słownikiem języka polskiego* stypendium to pieniądze przyznawane komuś przez państwo, instytucję lub osobę prywatną za wiedzę oraz szczególne umiejętności w jakiejś dziedzinie po to, aby umożliwić dalszą naukę lub prowadzenie badań, [https://wsjp.pl/index.php?id\\_hasla=28372&id\\_znaczenia=2767614&l=23&ind=0](https://wsjp.pl/index.php?id_hasla=28372&id_znaczenia=2767614&l=23&ind=0) (dostęp: 2.11.2020 r.).

<sup>2</sup> Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 sierpnia 2013 r., I SA/Wr 867/13, Lex nr 1379505; wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2017 r., II FSK 1936/15, Lex nr 2344147.

<sup>3</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 478 ze zm.

materialnej studentom. Powszechnie wydaje się stosowanie dyskrecjonalnych rozwiązań w tym zakresie, mających na celu uniknięcie wydania decyzji administracyjnej w przedmiocie przyznania lub nieprzyznania stypendium. Te w swojej istocie powinny być uznane za niezgodne z przepisami ustawy.

## 2. Prawo do przyznawania stypendiów przez jednostki samorządu terytorialnego dla studentów szkół wyższych

Uczelnie są miejscem rozwoju naukowego i kulturalnego swoich użytkowników, ale także źródłem wielu inicjatyw społecznych. Współdziałanie środowisk akademickich z organami administracji publicznej, zwłaszcza na szczeblu samorządowym, wydaje się istotne. Postrzeganie miast, w których funkcjonują szkoły wyższe, jako miejsc przyjaznych, spełniających oczekiwania studentów, pozwala na zwiększenie ich szansy rozwoju gospodarczego, kulturalnego, społecznego, ale również ekonomicznego. Tym samym coraz więcej gmin, powiatów i województw decyduje się na uchwalenie programów stypendialnych dla studentów uczelni<sup>4</sup>.

Zadania z zakresu edukacji publicznej zostały przekazane samorządom terytorialnym na podstawie ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego. W Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>5</sup> (dalej: u.s.g.) zakwalifikowanie zadań z zakresu edukacji publicznej do zadań własnych wynika z art. 7 ust. 1 pkt 8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>6</sup> (dalej: u.s.p.) wymienia edukację publiczną w art. 4 ust. 1 pkt 1. Szkolnictwo wyższe, co warto podkreślić, wymienione zostało jedynie w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Stypendia mogą być i są przyznawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego również doktorantom, a tryb przyznawania nie różni się od skierowanego do studentów zgodnie z art. 212 ustawy.

<sup>5</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.

<sup>6</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.

<sup>7</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.

(dalej: u.s.w.), w art. 14 ust. 1 pkt 1. Tym samym to właśnie w kompetencjach organów samorządu województwa, zdaniem Mirosława Paczochy, powinny się znaleźć przede wszystkim zadania z zakresu szkolnictwa wyższego<sup>8</sup>. Nie należy jednak sądzić, że wyklucza to samorządy gminne i powiatowe z możliwości realizacji tych zadań. Wręcz przeciwnie – trzeba zgodzić się z poglądem Anny Budnik, iż w pojęciu edukacji publicznej bez wątplenia mieści się również szkolnictwo wyższe<sup>9</sup>.

Podstawą do przyznania stypendium dla studentów przez jednostki samorządu terytorialnego jest z pewnością wspomniany art. 96 ust. 1 p.s.w.n. Poprzednio obowiązująca Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym<sup>10</sup>, uchylona w 2018 r., zapewniła jednostkom samorządu terytorialnego podstawy do przyznawania pomocy materialnej dla studentów i doktorantów dopiero nowelizacją z 2009 r., gdy dodano do jej treści art. 173a ust. 1 i art. 199a. Student i doktorant mogli od tej pory ubiegać się o pomoc materialną z licznych źródeł, które zapewniały środki z budżetu państwa. Było to m.in. stypendium socjalne, stypendium specjalne dla osób niepełnosprawnych, stypendium ministra za osiągnięcia w nauce, stypendium ministra za wybitne osiągnięcia sportowe czy stypendium mieszkaniowe. Stypendium ze środków jednostek samorządu terytorialnego zostało dodane jako niezależna możliwość uzyskania dodatkowej pomocy materialnej przez studenta lub doktoranta. Nowelizacja z 2009 r. była tym bardziej istotna z uwagi na fakt, że dotychczas brakowało ustawowego upoważnienia dla jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał w sprawie zasad przyznawania pomocy materialnej studentom studiów wyższych i doktoranckich<sup>11</sup>. Skutkowało to w dużej

---

<sup>8</sup> M. Paczocha, *Pomoc jednostek samorządu terytorialnego dla szkół wyższych*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 4, s. 43–44.

<sup>9</sup> A. Budnik, *Współdziałanie szkół wyższych z samorządem terytorialnym w Polsce i w Anglii*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014, s. 851; por. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 września 2014 r., II SA/Bd 703/14, Lex nr 1779399.

<sup>10</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2183.

<sup>11</sup> W 2008 r. Witold Kaczkowski wskazał, że ustawy samorządowe nie mogą być samodzielną podstawą prawną do uchwalania dodatkowych, pozausta-

liczbie przypadków stwierdzeniem nieważności takich uchwał przez sądy administracyjne ze względu na brak podstawy prawnej. Wskazywano m.in. na fakt, że udzielanie pomocy materialnej studentom przez przyznanie nagród lub stypendiów za uzyskiwane przez nich wyniki w czasie studiów nie jest zadaniem jednostek samorządu terytorialnego, gdyż taka forma wspierania i nagradzania uzdolnionych studentów jest realizowana ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa<sup>12</sup>. Dodatkowo podnoszono, że art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g., który przyznaje radom gmin uprawnienia do podejmowania uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów, nie może stanowić samodzielnej podstawy do wydawania przepisów powszechnie obowiązujących na obszarze gminy<sup>13</sup>. Niezbędna jest delegacja zawarta w przepisach prawa materialnego<sup>14</sup>.

Nowa ustawa p.s.w.n. stwarza w swojej treści podstawę dla organów jednostek samorządu terytorialnego do przyznawania studentom i doktorantom stypendiów finansowanych ze środków jednostek samorządu terytorialnego. Stosownie do wspomnianego art. 18 ust. 2 pkt 14a u.s.g. sprawy te należą do wyłącznej właściwości rady gminy. Zadaniem organu jest wobec tego podejmowanie uchwał w sprawie zasad udzielania stypendiów dla uczniów i studentów. Podobne rozwiązanie przewiduje art. 12 pkt 10a u.s.p., zgodnie z którym podejmowanie uchwał w przedmiocie stypendiów dla uczniów i studentów należy do wyłącznej właściwości rady powiatu. W u.s.w. kwestię tę reguluje art. 18 pkt 19a, który przekazuje podejmowanie uchwał do wyłącznej właściwości sejmiku województwa.

---

wowych stypendiów dla uczniów i studentów, co pociąga za sobą konieczność nowelizacji. Zob. W. Kaczkowski, *Czy jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać stypendia dla uczniów i studentów*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12, s. 67–71.

<sup>12</sup> Por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r., III SA/Lu 309/08, Lex nr 496646.

<sup>13</sup> Por. wyrok NSA z dnia 29 maja 2009 r., I OSK 178/09, Lex nr 574432; wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r., I OSK 1288/07, Lex nr 438905; wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 listopada 2008 r., III SA/Lu 309/08, Lex nr 496646.

<sup>14</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z dnia 24 grudnia 2015 r., PN-II.4131.124.2015.KG, Dz.Urz. Województwa Pomorskiego z 2016 r. poz. 58.

### 3. Stypendium przyznawane studentom szkół wyższych przez jednostki samorządu terytorialnego – przegląd uchwał organów stanowiących

Ustawodawca przyznał, w art. 96 p.s.w.n., organom stanowiącym uprawnienie do określenia w formie uchwały: rodzaju stypendium; kryteriów i sposobu przyznawania stypendium; maksymalnej wysokości stypendium, o którą może ubiegać się student, oraz warunków wypłacania stypendium. Uchwała ta jest aktem prawa miejscowego, ogłaszanym w dzienniku urzędowym województwa. Przewiduje ona w swojej treści formy, w jakich stypendium dla studentów ma być przyznawane. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na liczne rozbieżności w przyjmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego rozwiązaniach.

W uchwałach rad gmin pojawiają się m.in. przepisy, że stypendia są przyznawane w formie zarządzeń wójta, burmistrza lub prezydenta miasta<sup>15</sup>. Należy również wskazać na specyficzną, choć chętnie przyjmowaną możliwość przyznania stypendium w formie decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, która jednak, jak zaznacza się w uchwałach, nie jest decyzją w rozumieniu procedury administracyjnej, a tym samym, zdaniem organów, nie może być przedmiotem odwołania do organu II instancji<sup>16</sup>. Rozwiązanie to należy uznać za niewłaściwe oraz jednoznacznie stwierdzić, że uchwała, jako akt podustawowy, nie może wyłączyć trybu odwoławczego. Odosobnione jednak pozostają przepisy wskazujące na

---

<sup>15</sup> Zob. Uchwała nr XXX/384/2018 Rady Gminy Michałowice z dnia 15 lutego 2018 r. w sprawie zasad przyznawania stypendiów im. Jana Pawła II studentom szkół wyższych, Dz.Urz. Województwa Mazowieckiego z 2018 r. poz. 3028.

<sup>16</sup> Uchwała nr VIII/56/19 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 9 maja 2019 r., Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2019 r. poz. 3320; Uchwała nr XVIII/184/2020 Rady Gminy Chmielno z dnia 26 sierpnia 2020 r., Dz.Urz. Województwa Pomorskiego z 2020 r. poz. 3883.

przyznanie świadczenia właśnie w formie decyzji administracyjnej<sup>17</sup> lub milcząco w tym zakresie<sup>18</sup>.

Podobne rozwiązania widoczne są w przepisach uchwał rad powiatu. Tu również, wbrew przepisom ustawy, wskazuje się, że decyzja organu jest ostateczna i nie przysługuje od niej odwołanie<sup>19</sup>. Przegląd aktów prawnych pokazuje, że nie są to przypadki odosobnione. Należy jednak przywołać uchwały, których przepisy nie pozostawiają wątpliwości, iż decyzja w przedmiocie przyznania lub odmowy przyznania stypendium jest decyzją w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>20</sup> (dalej: k.p.a.)<sup>21</sup>. Te jednak, podobnie jak w przypadku uchwał rad gmin, stanowią niewielki odsetek.

---

<sup>17</sup> Zob. Uchwała nr XXIV.173.2020 Rady Gminy Pszczew z dnia 20 sierpnia 2020 r., Dz.Urz. Województwa Lubuskiego z 2020 r. poz. 2005.

<sup>18</sup> Uchwała nr XX/172/12 Rady Miejskiej w Pelplinie z dnia 20 czerwca 2012 r., Dz.Urz. Województwa Pomorskiego z 2012 r. poz. 2254; Uchwała nr XXIII/240/2020 Rady Miejskiej Jastarni z dnia 29 października 2020 r. w sprawie określenia zasad i trybu przyznawania stypendiów i nagród Gminy Jastarnia dla uczniów i studentów, Dz.Urz. Województwa Pomorskiego z 2020 r. poz. 4663. W tej ostatniej nie stanowi się o formach przyznania stypendiów, a jedynie o podaniu listy stypendystów do wiadomości publicznej poprzez umieszczenie stosownej informacji w BIP i lokalnej prasie. Nie wspomina się jednak o rozstrzygnięciach organów administracji publicznej.

<sup>19</sup> Uchwała nr XLVII.341.2014 Rady Powiatu Tarnowskiego z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia zasad udzielania Stypendium Powiatu Tarnowskiego dla najzdolniejszych uczniów szkół ponadgimnazjalnych Powiatu Tarnowskiego i studentów mieszkańców Powiatu Tarnowskiego, Dz.Urz. Województwa Małopolskiego z 2014 r. poz. 3976 ze zm.; Uchwała nr IX/63/2019 Rady Powiatu Toruńskiego z dnia 29 sierpnia 2019 r. w sprawie utworzenia Powiatowego Funduszu Stypendialnego oraz regulaminu przyznawania stypendiów dla uczniów szkół ponadpodstawowych i ponadgimnazjalnych, Dz.Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2019 r. poz. 4662; Uchwała nr XXIV/267/2012 Rady Powiatu w Tarnowskich Górach z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie: określenia zasad przyznawania pomocy materialnej studentom Powiatu Tarnogórskiego, Dz.Urz. z 2012 r. poz. 3629 ze zm.

<sup>20</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; Uchwała nr XII/84/2007 Rady Powiatu w Kętrzynie z dnia 20 września 2007 r. w sprawie przyjęcia Regulaminu przyznawania stypendium Starosty Kętrzyńskiego za wybitne osiągnięcia naukowe dla studentów <http://starostwo.ketrzyn.pl/stypendia/> (dostęp: 1.07.2021 r.).

<sup>21</sup> Uchwała nr XX/246/2020 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 31 sierp-

Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku uchwał sejmików województwa, lecz tu więcej jest przepisów milczących w zakresie formy przyznawania stypendium<sup>22</sup>. Można jednak wskazać na rozwiązania, które przewidują zawarcie umowy cywilnoprawnej z podmiotem zewnętrznym, co warunkuje wypłatę stypendium. Dotyczy to, dla przykładu, studentów kierunków medycznych, którzy są zobowiązani do odbycia stażu w danej jednostce organizacyjnej przez oznaczony czas. Rozwiązanie umowy o staż jest równoznaczne z utratą prawa do pobierania stypendium<sup>23</sup>.

### 3.1. Procedura konkursu wniosków – studium przypadku

Interesującą formą jest przyznanie stypendiów dla studentów w procedurze konkursu wniosków. Taka sytuacja zachodzi chociażby w przypadku Miejskiego Programu Stypendialnego dla studentów toruńskich szkół wyższych<sup>24</sup>. Niejasne pozostaje jednak, na jakiej podstawie postępowanie konkursowe jest przeprowadzane, a organy administracji niechętnie udzielają informacji na ten temat<sup>25</sup>. Informacja o przyznaniu świadczenia przekazywana jest w formie pisma pochodzącego od organu właściwego, które – choć

---

nia 2020 r. w sprawie ustanowienia Stypendium Powiatu Będzińskiego dla Najzdolniejszych Studentów – mieszkańców Powiatu Będzińskiego, Dz.Urz. Województwa Śląskiego z 2020 r. poz. 6443 ze zm.

<sup>22</sup> Uchwała nr 300/XXIII/2020 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 lipca 2020 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu przyznawania stypendiów dla studentów – mieszkańców województwa pomorskiego, Dz.Urz. Województwa Pomorskiego z 2020 r. poz. 3729 [http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU\\_G/2020/3729/oryginal/akt.pdf](http://edziennik.gdansk.uw.gov.pl/WDU_G/2020/3729/oryginal/akt.pdf) (dostęp: 1.07.2021 r.).

<sup>23</sup> Uchwała nr XXII/286/20 Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie stypendium przyznawanego przez Województwo Świętokrzyskie studentom kształcącym się na kierunku lekarskim, Dz.Urz. Województwa Świętokrzyskiego z 2020 r. poz. 2613 ze zm.

<sup>24</sup> Zob. Uchwała RMT 218/2019 Rady Miasta Torunia z dnia 12 września 2019 r. w sprawie uchwalenia Miejskiego Programu Stypendialnego dla studentów toruńskich uczelni wyższych, Dz.Urz. Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 2019 r. poz. 4942 (dalej: uchwała RMT).

<sup>25</sup> Autorka zbadała kilkakrotnie procedurę przywołanego programu,

zawiera elementy decyzji administracyjnej – nie jest tak traktowane i, zdaniem organów, nie może podlegać zaskarżeniu w trybie administracyjnym. W ocenie autorki nie ma to znaczenia dla istoty rozstrzygnięcia, które należy uznać za decyzję administracyjną. Pismo pochodzące od organu właściwego zawiera w swojej treści datę wydania, oznaczenie organu administracji, od którego pochodzi, oznaczenie adresata, rozstrzygnięcie o przyznaniu stypendium i jego wysokości, podpis osoby upoważnionej oraz zaproszenie na uroczyste wręczenie dyplomów<sup>26</sup>. Sama treść dokumentu pozwala w związku z powyższym sądzić, że stypendium przyznano w formie decyzji administracyjnej. Stosownie do stanowiska NSA zaprezentowanego w wyroku z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81<sup>27</sup>, pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawie załatwianej w drodze decyzji są decyzjami pomimo nieposiadania w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 przepisów k.p.a., jeśli tylko zawierają minimum elementów niezbędnych dla zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów zalicza się: oznaczenie organu administracji wydającego akt, wskazanie adresata aktu, rozstrzygnięcie o istocie sprawy oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. Niezależnie od zmian legislacyjnych stanowisko to nie uległo zmianie i nadal pozostaje aktualne, także w dyskursie prawniczym. Należy jednak wskazać, pomimo przyjęcia jednoznacznej negatywnej oceny opisaney praktyki, że organy administracji stoją na stanowisku, iż forma ta nie jest przez nie stosowana, co wskazują w przyjmowanych uchwałach dotyczących programów stypendialnych. Prowadzi to do wniosku, że organy w przyjmowanych uchwałach próbują niejako wyłączyć działanie przepisów ustawowych.

Informacji od organu nie otrzymują studenci, którym stypendium nie zostało przyznane. Prowadzi to do sytuacji, która ma swój odpowiednik także w przypadku stypendiów przyznawanych dla uczniów toruńskich szkół. W 2017 r. Wojewódzki Sąd Ad-

---

kontaktując się również z pracownikami właściwych organów administracji na potrzeby niniejszego opracowania.

<sup>26</sup> Przegląd kilkudziesięciu pism o przyznaniu stypendiów pochodzących od organów stanowiących gmin został dokonany przez autorkę na potrzeby przygotowanego opracowania.

<sup>27</sup> „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1982, nr 9, poz. 169.

ministracyjny w Bydgoszczy w analogicznym stanie faktycznym wskazał, że niewątpliwie system indywidualnej pomocy finansowej zagwarantowany w Konstytucji RP zakłada, by realizować jego postaci w formie indywidualnych rozstrzygnięć będących decyzjami administracyjnymi. W orzeczeniu podkreślono, że sformułowanie „przyznanie stypendium” należy w przypadku świadczeń motywacyjnych wiązać z formą decyzji administracyjnej<sup>28</sup>. Przywołano również orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których jednoznacznie wskazano, iż „w sytuacji, gdy z przepisów prawa nie wynika w sposób wyraźny forma rozstrzygnięcia, dla uznania, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną, konieczne jest stwierdzenie, że w sprawie wymagana jest konkretyzacja prawa w odniesieniu do indywidualnej osoby w konkretnej sprawie, do której dochodzi w sposób władczy i jednostronny”<sup>29</sup>.

Zaproponowana procedura konkursu wniosków nie ma swojego wyjaśnienia w przepisach prawnych. Nawiązując do wspomnianego toruńskiego programu stypendialnego, należy zauważyć, że zgodnie z treścią uchwały RMT procedura w tym zakresie rozpoczyna się od złożenia właściwie wypełnionego wniosku przez studenta. Wzór wniosku określony został w załączniku do uchwały RMT, a w tekście samego aktu prawnego wskazano załączniki, które należy do wniosku dołączyć. Stypendysta musi potwierdzić m.in. status studenta toruńskiej uczelni, zamieszkanie na terenie Torunia oraz osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe za okres ostatnich dwóch lat. Przepis ten jest nieprecyzyjny i budzi wątpliwości na etapie procedury konkursowej. Wskazuje się bowiem, że student ma udokumentować, iż w ostatnim roku lub w ostatnich dwóch latach akademickich przed złożeniem wniosku o stypendium prowadził działalność naukową lub artystyczną mogącą wnieść wkład w rozwój nauki lub sztuki, przy czym za działalność taką uważa się w szczególności: autorstwo lub współautorstwo prac naukowych,

---

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Bd 545/17, Lex nr 2440358.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II OSK 1006/10, Lex nr 1083480; por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2001 r., V SA 2938/99, Lex nr 51259; wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2011 r., I OSK 30/11, Lex nr 1149370.

innowacyjnych rozwiązań z zakresu dziedzin i dyscyplin naukowych, wynalazku lub wzoru użytkowego, publikacji książkowych, dzieł artystycznych, a także opracowań nieobjętych programem nauczania, udział w pracach naukowo-badawczych, współpracę naukową z innymi ośrodkami akademickimi lub naukowymi. Uchwała RMT nie stanowi, że osiągnięcia, które były już wskazane we wniosku o przedmiotowe stypendium, nie mogą być wskazane po raz drugi. Sytuacja ta jest oczywiście możliwa. O stypendium student ma prawo ubiegać się co roku, a jego udokumentowane osiągnięcia mogą pochodzić, zgodnie z treścią aktu, z ostatnich dwóch lat. Tymczasem na etapie analizy wniosków i przyznawania punktów za poszczególne wyniki organ oceniający wnioski – Komisja Stypendialna – nie przyznaje punktów za to, co było przywołane we wniosku złożonym w roku minionym. Wprowadza to w błąd studentów ubiegających się o świadczenie. Jednocześnie wnioskodawca nie otrzymuje informacji, jeśli nie zostanie mu przyznane stypendium. Organ nie udziela również informacji o przyjętych kryteriach punktacji.

Wniosek może być wycofany na każdym etapie postępowania konkursowego na pisemną prośbę kandydata. Powołana przez Prezydenta Miasta Komisja Stypendialna ocenia wnioski pod względem formalnym, a następnie, zgodnie z § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały RMT, określa punktację, według której w dalszej kolejności ocenia wnioski pod względem merytorycznym i ustala listę rankingową stypendystów. Wnioski, które nie spełniają wymagań formalnych, zostają odrzucone, a komisja nie ma obowiązku wzywania studenta do usunięcia braków. Organ przedstawia ustaloną listę Prezydentowi Miasta, który określa ostateczną liczbę stypendiów oraz ich wysokość. Należy także wspomnieć, że stypendysta traci prawo do świadczenia w momencie utraty statusu studenta toruńskiej uczelni, zmiany miejsca zamieszkania poza Toruń lub podania nieprawdziwych danych we wniosku. Student jest obowiązany jednocześnie do zwrotu nienależnie pobranego świadczenia za okres, w którym już utracił prawo do jego pobierania.

#### 4. Stypendium przyznane studentowi a forma decyzji administracyjnej

Jak przedstawiono powyżej, niejednokrotnie organy jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że nie wydają w przedmiocie przyznania stypendium decyzji administracyjnej<sup>30</sup>. Niewątpliwie należy przyznać, że takie postępowanie jest błędne. Można jednak przywołać przepisy w uchwałach, które wprost wskazują, że decyzja o przyznaniu stypendium nie jest decyzją w rozumieniu przepisów k.p.a. i nie przysługuje od niej odwołanie. Przykładem może być Uchwała Rady Miasta Szczecin<sup>31</sup> lub Uchwała Rady Miejskiej w Świętochłowicach<sup>32</sup>. Ta ostatnia została uznana za nieważną Rozstrzygnięciem nadzorczym nr NPII.4131.1.569.2019

---

<sup>30</sup> Problem ten dotyczył również stypendiów przyznawanych w czasie obowiązywania poprzedniej Ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym. Maciej Gapski zwrócił uwagę na fakt, że przepis art. 173a obowiązującej wówczas ustawy nie precyzuje jednoznacznie, w jaki sposób pomoc materialna dla studentów może być przyznawana. Tym samym, zdaniem Gapskiego, nie można było jednoznacznie uznać, iż decyzja administracyjna jest jedyną właściwą formą przyznania stypendium przez jednostkę samorządu terytorialnego. Wskazał on, że forma ta jest raczej rzadko spotykana w praktyce organów jednostek samorządu terytorialnego. Podkreślił jednak, że decyzja administracyjna jest formą pożądaną z punktu widzenia pełnej ochrony prawnej stron postępowania administracyjnego. Zob. M. Gapski, *Tok instancji w sprawach dotyczących stypendiów studenckich*, w: *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016, s. 349–364.

<sup>31</sup> Uchwała nr VIII/250/19 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 czerwca 2019 r. w sprawie zasad przyznawania i realizacji stypendiów naukowych Prezydenta Miasta Szczecin dla studentów i doktorantów, Dz.Urz. Województwa Zachodniopomorskiego z 2019 r. poz. 4226.

<sup>32</sup> Uchwała nr XVII/130/19 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 4 lipca 2019 r. w sprawie zasad przyznawania Stypendium Prezydenta Miasta za wybitne wyniki w nauce oraz szczególne osiągnięcia naukowe, artystyczne lub sportowe studentów zamieszkałych na terenie Miasta Świętochłowice, Dz.Urz. Województwa Śląskiego z 2019 r. poz. 5242 (uznana za nieważną).

Podobnie z przytoczonych powodów za nieważną została uznana Uchwała nr XVIII/131/2020 Rady Gminy Godziszów z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie ustalenia Regulaminu przyznawania Stypendium Wójta Gminy Godziszów za wyniki w nauce – Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 25 maja 2020 r., PN-II.4131.164.2020, Lex nr 2986203.

Wojewody Śląskiego z dnia 9 sierpnia 2019 r.<sup>33</sup> Zarzutem było naruszenie art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji RP przepisami dotyczącymi warunków, jakie student musi spełnić, aby otrzymać stypendium (Rada Miejska w Świętochłowicach wyłączyła z kręgu podmiotów uprawnionych do uzyskania stypendium studentów studiów niestacjonarnych, studentów szkół niepublicznych czy też studentów w wieku powyżej 25. roku życia). Z treści przepisu art. 96 p.s.w.n. wynika, że stypendium może zostać przyznane studentowi. Ustawodawca nie czyni w tym zakresie rozróżnienia. W ocenie organu nadzoru zróżnicowanie przyjęte w uchwale narusza przepisy ustawy p.s.w.n., ale również wypływającą z Konstytucji RP zasadę równości wobec prawa. Zdaniem organu nadzorczego takie ujęcie prowadzi do nieuzasadnionego uprzywilejowania studentów studiów stacjonarnych, studentów szkół publicznych oraz studentów w wieku do 25 lat<sup>34</sup>. Dodatkowo w rozstrzygnięciu zwrócono uwagę na kwestię istotną z punktu widzenia niniejszego opracowania. Przywołany przepis uchwały określający, że decyzja o przyznaniu stypendium studentowi nie jest decyzją w rozumieniu k.p.a., w związku z czym nie przysługuje od niej odwołanie, stoi w sprzeczności z art. 96 p.s.w.n..

Z powyższego jednoznacznie wynika, że organy jednostek samorządu terytorialnego nie wypracowały jednolitej praktyki w zakresie przyznawania stypendiów i niechętnie wydają decyzje administracyjne. Nie wzorują się również na formach przyznawania stypendiów przez szkoły wyższe<sup>35</sup>. Stosownie do treści art. 86 ust. 2 p.s.w.n. przyznanie stypendium socjalnego, stypendium dla osób niepełnosprawnych, zapomogi oraz stypendium rektora następuje w drodze decyzji administracyjnej. Stypendium finansowane

---

<sup>33</sup> Dz.Urz. Województwa Śląskiego z 2019 r. poz. 5576.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Kwestia niejednorodnych poglądów została zasygnalizowana przez Łukasza Kierznowskiego w 2019 r., nie została jednak rozstrzygnięta w powołanym opracowaniu. Autor wskazał na potrzebę przygotowania odrębnego opracowania. Zob. Ł. Kierznowski, *Konsekwencje ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dla stypendiów przyznawanych studentom i doktorantom przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 9, s. 49–57.

przez jednostkę samorządu terytorialnego nie zostało tutaj wskazane, czym wspierają swoją argumentację organy administracji publicznej<sup>36</sup>.

Prawidłowy zdaniem autorki pogląd, odmienny od praktyki samorządowej, przyjęto w orzecznictwie sądów administracyjnych, gdzie wskazano, że stypendia udzielane przez jednostkę samorządu terytorialnego powinny być przyznawane w formie decyzji administracyjnej<sup>37</sup>. Uzasadnieniem omawianych rozwiązań są poglądy doktryny i orzecznictwa na temat decyzji administracyjnej i jej elementów z art. 107 § 1 k.p.a. Uznaje się, że pisma zawierające rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych są decyzjami niezależnie od ich nazwy, jeśli zawierają cztery niezbędne elementy, wymienione we wcześniejszej części opracowania<sup>38</sup>. NSA wskazał również, że o istocie aktu prawnego przesądza jego treść, a nie forma. Pismo,

---

<sup>36</sup> Można również wskazać na alternatywną formę zaproponowaną w opracowaniu praktycznym do ustawy p.s.w.n., jaką jest oferta i umowa zawarta między stypendystą a organem administracji. Nie ma jednak jasności, czy wówczas forma świadczenia motywacyjnego będzie zachowana. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Przewodnik po systemie szkolnictwa wyższego i nauki*, cz. 1, Warszawa 2019, s. 118, <https://pb.edu.pl/wp-content/uploads/2019/03/przewodnik-po-systemie-szkolnictwa-wyzszego-i-nauki-cz-1-20190218.pdf> (dostęp: 10.01.2021 r.).

<sup>37</sup> Zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 września 2010 r., III SA/Lu 227/10, Lex nr 611708; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 listopada 2017 r., II SA/Bd 545/17, Lex nr 2440358; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 sierpnia 2015 r., III SA/Gl 554/15, Lex nr 1803811; wyrok WSA w Krakowie z dnia 2 października 2018 r., III SAB/Kr 32/18, Lex nr 2552773. Odmienny pogląd: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lipca 2019 r., II SAB/Po 135/18, Lex nr 2718145. Por. Ł. Kierznowski, *Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198–216 oraz art. 259–264 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Warszawa 2018, s. 92; także: I. Florczak, *Komentarz do wybranych przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, w: *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, art. 212, Lex.

<sup>38</sup> Uchwała NSA z dnia 15 listopada 1999 r., OPK 25/99, ONSA 2000, nr 2, poz. 55; wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., SA 1163/81, OSPiKA 1982, nr 9–10, poz. 169 z głosem J. Borkowskiego; wyrok NSA z dnia 22 września 1981 r., SA 791/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 91; wyrok NSA z dnia 18 października 1985 r., II CR 320/85, OSN CP 1986, nr 10, poz. 158; wyrok NSA z dnia 15 marca 2001 r., V SA 2938/99, Lex nr 51259; por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2018, s. 314; por. Z.R. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne, postę-*

które nie ma formy decyzji, jest decyzją administracyjną, jeżeli pochodzi od organu administracji publicznej, skierowane jest na zewnątrz i w sposób władczy rozstrzyga o prawach i obowiązkach prawnych osób fizycznych lub prawnych w sprawie indywidualnej, choćby do rozstrzygnięcia takiego nie było podstawy prawnej<sup>39</sup>. Kluczowe dla oceny, czy akt jest decyzją administracyjną, jest również to, że między organem administracyjnym wydającym decyzję a adresatem decyzji nie istnieje stosunek podległości służbowej lub organizacyjnej<sup>40</sup>.

Interesujący pozostaje fakt, że istnieje pogląd, zgodnie z którym stypendium od jednostki samorządu terytorialnego nie powinno być przyznawane w formie decyzji administracyjnej. Jan Michał Zieliński w komentarzu do ustawy uzasadnia to stanowisko faktem, że stypendium finansowane przez jednostkę samorządu terytorialnego nie znajduje się w katalogu art. 86 ust. 2 PrSzkołWyżN<sup>41</sup>.

W ocenie autorki bez wątpienia należy się przychylić do poglądów orzecznictwa sądów administracyjnych. Stypendium, mimo niejednokrotnie odmiennej argumentacji w tym zakresie, powinno być przyznawane przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze decyzji administracyjnej. Stosowane przez organy administracji publicznej procedury oraz informowanie o wyniku przeprowadzonej analizy złożonych wniosków jedynie osób, które otrzymały pozytywne rozstrzygnięcie organu, stoi w sprzeczności z zasadami z art. 8 § 1 i art. 9 k.p.a. Konsekwencją niewydania decyzji administracyjnej jest również uznanie przez organ administracji publicznej, że student ubiegający się o stypendium pozbawiony jest możliwości wszczęcia postępowania odwoławczego przed organem II instancji. Taką praktykę należy ocenić negatywnie.

---

*powanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2019, s. 172–173.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z dnia 21 lutego 1994 r., I SA 54/93, OSP 1995, z. 11, poz. 222 s. 495 z glosą B. Adamiak i J. Borkowskiego.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2015 r., I OSK 1652/13, Lex nr 1283207.

<sup>41</sup> M.J. Zieliński, w: H. Izdebski, J.M. Zieliński, *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 86 i 96, Lex.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, należy powtórzyć, że procedura przyznawania stypendiów dla studentów przez jednostki samorządu terytorialnego stoi w większości przypadków w sprzeczności z przepisami ustawy p.s.w.n.. Praktyka samorządowa w przedmiotowym zakresie jest niejednolita i budzi znaczne wątpliwości. Przeanalizowane akty prawa miejscowego pozwalają na postawienie wniosku, że postępowanie w przedmiocie przyznania stypendium kończy się w znacznej liczbie przypadków niewłaściwą formą. Zjawisko to nie jest korzystne z punktu widzenia studenta stypendysty, który ubiegając się o świadczenie, często nie wie, czy może skorzystać ze środków zaskarżenia. Organy administracyjne, udzielając informacji w tym zakresie, stoją na stanowisku, że nie jest to możliwe. Jest to niepokojące z uwagi na dyskrecjonalne kryterium przyjmowane w błędnej praktyce organów jednostek samorządu terytorialnego. Należy podkreślić, za przeważającym w przyjętym stanowisku orzecznictwem sądów administracyjnych, że rekomendowaną formą przyznawania studentowi stypendium przez jednostkę samorządu terytorialnego jest decyzja administracyjna.

### **STRESZCZENIE**

Forma przyznawania stypendium dla studentów szkół wyższych przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

Przegląd wybranych aktów prawa miejscowego i orzecznictwa sądów administracyjnych

Celem artykułu jest omówienie trybów działania organów stanowiących gmin w przedmiocie przyznawania studentom stypendium przez jednostki samorządu terytorialnego. Przegląd wybranych uchwał oraz sądownictwa administracyjnego prowadzi do wniosku, że organy rzadko przyznają stypendia w drodze decyzji administracyjnej. Ta jednak wydaje się jedyną słuszną formą zakończenia omawianego postępowania.

**Słowa kluczowe:** stypendium; jednostka samorządu terytorialnego; akty prawa miejscowego; stypendium dla studentów

## SUMMARY

The form of granting a scholarship to university students by the local government bodies. Review of selected local law acts and judgments of administrative courts

The aim of the article is to discuss the modes of action of local government bodies in the matter of granting scholarships to students by local government units. The research of selected resolutions and judgements of administrative courts leads to the conclusion that the authorities infrequently grant scholarships by the way of an administrative decision. This one, however, seems to be the only right way to end the proceedings in question.

**Keywords:** scholarship; local government unit; local law acts; students' scholarship

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2018.
- Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020.
- Budnik A., *Współdziałanie szkół wyższych z samorządem terytorialnym w Polsce i w Anglii*, w: *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2014.
- Gapski M., *Tok instancji w sprawach dotyczących stypendiów studenckich*, w: *Specyfika postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu szkolnictwa wyższego i nauki*, red. J.P. Tarno, A. Szot, P. Pokorny, Lublin 2016.
- Izdebski H., Zieliński M.J., *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kaczkowski W., *Czy jednostki samorządu terytorialnego mogą przyznawać stypendia dla uczniów i studentów*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12.

- Kierznowski Ł., *Konsekwencje ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dla stypendiów przyznawanych studentom i doktorantom przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 9.
- Kierznowski Ł., *Szkoły doktorskie. Komentarz do art. 198–216 oraz art. 259–264 ustawy prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Warszawa 2018.
- Kmieciak Z.R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019.
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Przewodnik po systemie szkolnictwa wyższego i nauki*, cz. 1, Warszawa 2019.
- Paczocho M., *Pomoc jednostek samorządu terytorialnego dla szkół wyższych*, „Finanse Komunalne” 2002, nr 4.