



BPW.7065.22.2016.HP

**Szanowna Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
50-013 Warszawa

Szanowna Pani Minister

uprzejmie informuję, iż w związku z rozpatrywanymi skargami obywateli ujawnił się problem niejednakowego traktowania stypendiów przyznawanych osobom uczącym się w zakresie zaliczania tych świadczeń do dochodu uprawniającego do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.) za dochód, od którego zależy przyznanie większości świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej uważa się każdy przychód, bez względu na tytuł i źródło jego uzyskania, pomniejszony o obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne oraz kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Stosownie do ust. 4 pkt 3 tegoż artykułu do tak rozumianego dochodu nie wlicza się jednak „pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty”. Natomiast wszelkie inne stypendia, w tym wypłacane na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym, są częścią dochodu w powyższym rozumieniu, nie zostały one bowiem wymienione w katalogu wyłączeń, określonych w ust. 4 art. 8 ustawy o pomocy społecznej. Taką wykładnię potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych (por. np. wyr. NSA w Warszawie z dnia 21.07.2016 r., I OSK 1946/15, LEX nr 2118077; wyr. WSA w Gliwicach z dnia 17.06.2014 r., IV SA/GI 661/13, LEX nr 1508501; wyr. WSA w Poznaniu z dnia 22.08.2012 r., IV SA/Po 47/12, LEX nr 1272459 i inne), podzielające stanowisko organów o zaliczeniu stypendiów otrzymywanych przez studentów do ww. dochodu.

Pomoc materialną dla uczniów regulują przepisy rozdziału 8a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2016 r., poz. 1943 ze zm.). Zgodnie z art. 90b tej ustawy pomoc materialna jest udzielana uczniom w celu zmniejszenia różnic w dostępie do edukacji, umożliwienia pokonywania barier dostępu do edukacji wynikających z trudnej sytuacji materialnej ucznia, a także wspierania edukacji uczniów zdolnych. Stosownie do art. 90c ust. 1 ustawy pomoc materialna ma charakter socjalny albo motywacyjny. Pomoc o charakterze socjalnym to stypendium szkolne i zasiłek szkolny (ust. 2). Natomiast świadczeniami pomocy materialnej o charakterze motywacyjnym są: stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe, stypendium Prezesa Rady Ministrów, stypendium ministra właściwego ds. oświaty i wychowania oraz stypendium ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (ust. 3). Wszystkie wymienione formy pomocy materialnej dla uczniów są odliczane od dochodu uprawniającego do świadczeń z pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 173 ust.1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2016 r., poz. 1842 ze zm.) student może ubiegać się o pomoc materialną ze środków przeznaczonych na ten cel w budżecie państwa w formie: stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, stypendium rektora dla najlepszych studentów, stypendium ministra za wybitne osiągnięcia oraz zapomogi.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, dokonanej po analizie szczegółowych, określonych w wyżej wymienionych przepisach, przesłanek przyznania stypendiów dla uczniów i studentów, brak jest uzasadnienia dla odmiennego traktowania tych stypendiów w zakresie wliczania ich lub nie – do dochodu uprawniającego do korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej. Zarówno bowiem przyznanie stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego dla ucznia (art. 90d-90e ustawy o systemie oświaty), jak i przyznanie stypendium socjalnego dla studenta (art. 179 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym) jest uwarunkowane trudną sytuacją materialną tych osób, z tym tylko, iż w przypadku uczniów sytuacja ta ma wynikać z niskich dochodów na osobę w rodzinie, spowodowanych okolicznościami wymienionymi w ustawie (np. bezrobocie rodziców, niepełnosprawności samego ucznia lub członków jego rodziny, ich ciężkiej lub długotrwałej choroby, alkoholizmu, zdarzenia losowego itd.), natomiast w odniesieniu do studentów przepisy nie wskazują szczegółowych przyczyn, z powodu których ta trudna sytuacja materialna wystąpiła. W odniesieniu do obu grup uprawnionych trudną sytuację materialną ocenia się za pomocą kryterium dochodu przypadającego na członka rodziny w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej, z tym tylko, iż w przypadku uczniów miesięczna wysokość dochodu na osobę w rodzinie, uprawniająca do ubiegania się o stypendium szkolne nie może być większa, niż kwota określona w tym przepisie (obecnie – 514 zł), natomiast w

przypadku studentów próg dochodowy jest nieco wyższy. Ustawa o systemie oświaty reguluje też minimalną i maksymalną wysokość stypendium szkolnego oraz okres jego wypłaty, zaś szczegółowe zasady udzielania tych świadczeń określa uchwalony przez radę gminy regulamin (art. 90f ustawy). Warto też wskazać, iż pomoc w ramach stypendium szkolnego dla uczniów ma charakter głównie materialno-rzeczowy, w postaci pokrycia przez gminę kosztów zakupu określonych towarów i usług, zaś przyznanie tego świadczenia w formie pieniężnej, bezpośrednio do rąk beneficjentów, ma charakter wyjątkowy i dotyczy sytuacji gdy przyznanie świadczenia w formie rzeczowej jest niemożliwe lub niecelowe.

Zbliżone kryteria obowiązują również przy nabywaniu przez uczniów i studentów stypendiów o charakterze motywacyjnym. Zgodnie z art. 90g ust.1 ustawy o systemie oświaty szkoła może udzielać stypendium za wyniki w nauce lub za osiągnięcia sportowe. Ust. 2 tegoż artykułu przewiduje, iż stypendium za wyniki w nauce może być przyznane uczniowi, który uzyskał wysoką średnią ocen (pojęcie to określa komisja stypendialna), zaś stypendium za osiągnięcia sportowe może być przyznane uczniowi, który uzyskał wysokie wyniki we współzawodnictwie sportowym na szczeblu co najmniej międzyszkolnym; w obu przypadkach wymaga się ponadto co najmniej dobrej oceny z zachowania. Wysokość szkolnych stypendiów motywacyjnych określa dyrektor szkoły, po zasięgnięciu opinii wskazanych w omawianych przepisach organów, z tym, iż ich maksymalna wysokość nie może przekroczyć dwukrotności kwoty zasiłku rodzinnego na dziecko w wieku od 5 do 18 lat.

W przypadku studentów, zgodnie z art. 181 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, stypendium rektora dla najlepszych studentów może otrzymać student, który uzyskał za rok studiów wysoką średnią ocen lub posiada osiągnięcia naukowe, artystyczne lub wysokie wyniki sportowe we współzawodnictwie międzynarodowym lub krajowym. Z kolei stypendium ministra za wybitne osiągnięcia – stosownie do art. 181 ust. 2 ustawy – może być przyznane studentowi posiadającemu wybitne osiągnięcia naukowe lub artystyczne związane ze studiami lub wybitne osiągnięcia w sporcie. Jak więc widać również w przypadku stypendiów o charakterze motywacyjnym przesłanki ich przyznania, w postaci wysokiej średniej ocen lub wysokich osiągnięć sportowych, są niemal identyczne w odniesieniu do uczniów i studentów.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż jeżeli ustawodawca decyduje się na wliczanie (lub nie) stypendiów przyznawanych uczniom i studentom do dochodu, uprawniającego do różnorodnych świadczeń socjalnych, to powinien to czynić z uwzględnieniem zasady równego traktowania tych dwóch grup osób uczących się. Taką zasadę przyjmuje np. ustawa z dnia 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U z 2016 r., poz. 1518

ze zm.), która definiując pojęcie dochodu dla celów przyznawania świadczeń w niej przewidzianych, stanowi w art. 3 pkt 1 lit. c, iż do dochodu tego wlicza się – oprócz stypendiów doktoranckich, habilitacyjnych i sportowych – także inne stypendia o charakterze socjalnym przyznane uczniom i studentom oraz pomoc materialną o charakterze socjalnym, określoną w wymienionych tam przepisach ustawy o systemie oświaty (w odniesieniu do uczniów) i ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym (w odniesieniu do studentów i doktorantów). Podobne zasady mają zastosowanie również do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, ponieważ ustawa z dnia 7.09.2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2016 r., poz.169 ze zm.) przewiduje w art. 2 pkt 4, iż ilekroć w tej ustawie jest mowa o dochodzie oznacza to dochód o którym mowa w przepisach o świadczeniach rodzinnych.

W tej sytuacji regulacja zawarta w art. 8 ust. 4 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą do dochodu na gruncie tej ustawy nie wlicza się pomocy materialnej mającej charakter socjalny albo motywacyjny, przyznawanej na podstawie przepisów o systemie oświaty, co wnioskując a contrario oznacza (i taką wykładnię przyjmują organy pomocy społecznej), iż inne stypendia, w tym przyznawane studentom, są wliczane do tego dochodu, jest unormowaniem sprzecznym z konstytucyjną zasadą równego traktowania obywateli i wymagającym zmiany.

Istotną kwestią, budzącą zastrzeżenia osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej, jest zwłaszcza zaliczanie do dochodu, uprawniającego do tych świadczeń, stypendiów przyznawanych studentom za wysokie wyniki w nauce lub osiągnięcia sportowe, a więc stypendiów o charakterze motywacyjnym. Ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym nie wprowadza wprawdzie, tak jak to czyni ustawa o systemie oświaty (art. 90c) wyraźnego podziału świadczeń pomocy materialnej dla studentów na świadczenia (stypendia) o charakterze socjalnym i motywacyjnym, wymieniając w art. 173 wszystkie formy pomocy materialnej, o które może ubiegać się student. Jest jednak oczywiste, iż wymienione w tym artykule stypendium rektora dla najlepszych studentów oraz stypendium ministra za wybitne osiągnięcia mają przede wszystkim charakter motywacyjny. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, a także osób zainteresowanych, stypendia o takim charakterze nie powinny być zaliczane do dochodu, ponieważ takie postępowanie może demotywować studentów do podejmowania wysiłku w kierunku osiągnięcia wysokiej średniej ocen w trakcie studiów. Odmowa w takim przypadku przyznania świadczeń uzależnionych od poziomu uzyskiwanych dochodów, wskutek przekroczenia progu dochodowego, jest traktowana przez osoby ubiegające się o te świadczenia jako swoista kara za osiągnięte wysokie wyniki w nauce.

Dodatkowo należy wskazać, iż we wspomnianych wcześniej przepisach ustawy o świadczeniach rodzinnych stypendia o charakterze motywacyjnym, osiągnięte przez uczniów i studentów nie są zaliczane do dochodu, decydującego o przyznaniu świadczeń przewidzianych w tej ustawie. Wymienione tam stypendia (doktorskie, habilitacyjne i sportowe) nie mają bowiem bezpośrednio charakteru motywacyjnego, zaś w odniesieniu do pozostałych stypendiów ustawa nakazuje uwzględnić inne stypendia o charakterze socjalnym, przyznane uczniom lub studentom, bądź nakazuje wliczanie do dochodu – w przypadku uczniów – pomocy materialnej o charakterze socjalnym, określonej w art. 90c ustawy o systemie oświaty (czyli stypendium szkolnego i zasiłku szkolnego) oraz – w przypadku studentów – pomocy materialnej określonej w art. 173 ust.1 pkt 1, 2 i 8 (czyli stypendium socjalnego, stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych i zapomogi), art. 173a (czyli pomocy materialnej przyznawanej studentom przez jednostki samorządu terytorialnego), art. 199 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 (czyli stypendium socjalnego, zapomogi i stypendium specjalnego dla osób niepełnosprawnych, przyznawanych doktorantom) i art. 199a (czyli pomocy materialnej przyznawanej doktorantom przez jednostki samorządu terytorialnego) ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym.

Uwzględniając powyższe, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, przepis art. 8 ust. 4 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej wymaga zmiany w kierunku jednakowego potraktowania uczniów i studentów. Jeżeli zamiarem ustawodawcy jest utrzymanie rozwiązania, iż pomoc materialna zarówno o charakterze socjalnym, jak i motywacyjnym dla uczniów, nie jest wliczana do dochodu na gruncie wspomnianej ustawy, to regulacja ta powinna dotyczyć również studentów, a także doktorantów.

Działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz.1648 ze zm.) uprzejmie proszę Panią Minister o przedstawienie stanowiska w kwestii postulowanej zmiany przepisów ustawy o pomocy społecznej.

Z poważaniem