

Wyrok z 14 czerwca 2005 r., P 18/03  
**ADMINISTRACYJNY TRYB UMARZANIA  
KREDYTÓW STUDENCKICH**

<b>Rodzaj postępowania:</b> pytanie prawne sądu <b>Inicjator:</b> Naczelny Sąd Administracyjny	<b>Skład orzekający:</b> 3 sędziów	<b>Zdania odrębne:</b> 0
---	---------------------------------------	-----------------------------

<b>Przedmiot kontroli</b>	<b>Wzorce kontroli</b>
<p>Podejmowanie przez Ministra Edukacji Narodowej decyzji administracyjnych w sprawach umorzenia pożyczek i kredytów studenckich z powodu trwałej utraty zdolności do spłaty lub trudnej sytuacji życiowej</p> <p>[Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 30 września 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów studenckich i pożyczek studenckich, wysokości kredytu studenckiego i pożyczki studenckiej, warunków i trybu rozliczeń z tytułu pokrywania odsetek należnych bankom od kredytów studenckich oraz wysokości oprocentowania pożyczki i kredytu studenckiego spłacanego przez pożyczkobiorcę lub kredytobiorcę: § 14 ust. 8 (w brzmieniu obowiązującym przed 8 września 2004 r.)]</p>	<p>Warunki dopuszczalności upoważnienia do wydania rozporządzenia</p> <p>[Konstytucja: art. 92 ust. 1]</p> <p>Upoważnienie do wydania rozporządzenia regulującego m.in. sprawy, o których mowa obok</p> <p>[Ustawa z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich: art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6]</p>

Umarzalne pożyczki i kredyty studenckie, podobnie jak stypendia, są formą pomocy państwa dla studentów. Kredyty są udzielane przez banki komercyjne na podstawie umów cywilnoprawnych, a skutki ich umorzeń są bankom refundowane ze środków publicznych, tworzących Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich. Warunki umorzenia (w całości lub w części) oraz tryb podejmowania decyzji w tych sprawach regulują przepisy ustawy i opartego na niej rozporządzenia (zob. wyżej). Badany w niniejszej sprawie przepis rozporządzenia, w brzmieniu obowiązującym przed 8 września 2004 r., określał kompetencję Ministra Edukacji Narodowej (MEN) do podejmowania, po zasięgnięciu opinii działającej przy MEN Komisji ds. Kredytów i Pożyczek Studenckich, decyzji o całkowitym umorzeniu w razie trwałej utraty zdolności do spłaty połączonej z trwałą niezdolnością do pracy, a także decyzji o częściowym umorzeniu w razie trudnej sytuacji życiowej pożyczkobiorcy bądź kredytobiorcy. Przyjmowano, że decyzje te mają charakter decyzji administracyjnych, wydawanych w trybie uregulowanym w kodeksie postępowania administracyjnego.

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane przez Naczelny Sąd Administracyjny, który rozpoznawał skargę na decyzję administracyjną MEN. Wątpliwości NSA dotyczyły przede wszystkim tego, czy sprawa o umorzenie kredytu studenckiego jest sprawą administracyjną, czy cywilną w rozumieniu art. 2 kodeksu postępowania cywilnego (k.p.c.) oraz art. 177 i art. 184 Konstytucji. W tym drugim wypadku spór prawny dotyczący odmowy umorzenia nie podlegałby kognicji NSA, lecz kognicji sądu powszechnego w trybie postępowania cywilnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał dopuszczalność pytania prawnego w zakresie, w jakim dotyczyło ono zgodności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym i konstytucyjnymi wymaganiami dotyczącymi wydawania rozporządzeń. W pozostałym zakresie, dotyczącym zgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 k.p.c. oraz art. 177 i 184 Konstytucji, pytanie prawne było niedopuszczalne, ponieważ zmierzało w istocie do uzyskania wykładni obowiązującego prawa, której NSA powinien był dokonać w ramach swojej właściwości.

## ROZSTRZYGNIECIE

**Badany przepis rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej jest zgodny z ww. przepisami ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

*Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy TK, umorzył postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.*

## GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Instytucja prawna pożyczek i kredytów studenckich jest jednym z instrumentów realizacji konstytucyjnego obowiązku wspierania finansowego i organizacyjnego studentów przez władze publiczne (art. 70 ust. 4 Konstytucji).
2. Z obowiązujących przepisów prawa wynika, że funkcjonowanie instytucji kredytu studenckiego jest oparte na zasadach umów cywilnoprawnych między bankami a studentami, które są zarazem instrumentami realizacji zadania publicznoprawnego, obciążającego ministra do spraw edukacji narodowej. Dokonany przez ustawodawcę wybór formy udzielania pomocy w postaci kredytu studenckiego – w ramach cywilnoprawnej umowy kredytowej – nie zmienia publicznego charakteru tej pomocy w zakresie uruchamiania środków publicznych oraz udziału organów szkół wyższych i ministra właściwego do spraw edukacji narodowej przy umarzaniu zobowiązań, których skutki są pokrywane z publicznych środków finansowych, tworzących Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich. Z tej przyczyny swoboda wyboru kontrahenta, zasady udzielenia kredytu, jego oprocentowanie i inne elementy treści umowy są determinowane przede wszystkim przez przepisy prawne, a ponadto w określonych ustawą sytuacjach ustawodawca dopuścił prawną możliwość działania ministra właściwego do spraw edukacji narodowej, wywierającą bezpośredni wpływ na sytuację stron umowy kredytu i na samą umowę.
3. Skoro skutki umorzenia kredytu studenckiego pokrywane są ze środków publicznych, tworzących Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich, banki nie ponoszą ryzyka finansowego z tego tytułu. Uprawnienie banku do samodzielnego decydowania o umorzeniu kredytu w sytuacjach określonych w kwestionowanym przepisie rozporządzenia niesłoby ze sobą niebezpieczeństwo automatycznego przeniesienia ryzyka kontraktowego z banku na Fundusz, ponieważ zawsze łatwiejsze byłoby zaspokojenie interesu banku-wierzyciela ze środków publicznych Funduszu niż dochodzenie zapłaty od dłużnika-studenta. Dlatego kompetencja ministra właściwego do spraw edukacji narodowej do podejmowania decyzji administracyjnych w tych sprawach ma umocowanie w upoważnieniu ustawowym do

wydania rozporządzenia, jak i w innych przepisach ustawy regulujących system pożyczek i kredytów studenckich.

4. Jeżeli istnieje wątpliwość co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być ona załatwiona w formie decyzji administracyjnej, w tzw. ogólnym postępowaniu administracyjnym (por. art. 1 pkt 1 k.p.a.).
5. Pytanie, czy „sprawa” odmowy umorzenia kredytu przez MEN ma charakter administracyjny i należy do kognicji sądownictwa administracyjnego, czy też ma charakter cywilny i należy do kognicji sądów powszechnych, które stawia NSA w niniejszej sprawie, odwołując się do art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. oraz art. 177 i art. 184 Konstytucji, jest w istocie kwestią z zakresu wykładni i stosowania prawa. Nie odpowiada ono kryteriom pytania prawnego przedstawianego na podstawie art. 193 Konstytucji. W tym zakresie zachodzi zatem niedopuszczalność wyrokowania w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

#### Przepisy Konstytucji i ustawy o TK

##### Konstytucja

**Art. 70.** [...] 4. Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia. W tym celu tworzą i wspierają systemy indywidualnej pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów. Warunki udzielania pomocy określa ustawa.

**Art. 92.** 1. Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

**Art. 177.** Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

**Art. 184.** Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

**Art. 193.** Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

##### Ustawa o TK

**Art. 39.** 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.