

63/6/A/2005

WYROK

z dnia 14 czerwca 2005 r.

Sygn. akt P 18/03*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Ministra Edukacji Narodowej i Sportu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 czerwca 2005 r., pytania prawnego Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie o zbadanie zgodności:

§ 14 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 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 (Dz. U. Nr 126, poz. 835 ze zm.) z art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. Nr 108, poz. 685 ze zm.) oraz z art. 2 § 1 i § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), a także z art. 92 ust. 1, art. 177 i art. 184 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 14 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 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 (Dz. U. Nr 126, poz. 835 i Nr 139, poz. 899, z 1999 r. Nr 80, poz. 907, z 2000 r. Nr 81, poz. 908, z 2001 r. Nr 101, poz. 1096, z 2002 r. Nr 160, poz. 1322 oraz z 2003 r. Nr 156, poz. 1519) jest zgodny z art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. Nr 108, poz. 685, z 2000 r. Nr 48, poz. 550, z 2004 r. Nr 146, poz. 1546 i Nr 152, poz. 1598 oraz z 2005 r. Nr 23, poz. 187) oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 22 czerwca 2005 r. w Dz. U. Nr 110, poz. 936.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) **umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.**

UZASADNIENIE:

I

1. Skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego na podstawie art. 193 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) podjął postanowienie o przedstawieniu Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego w sprawie ze skargi na decyzję Ministra Edukacji Narodowej i Sportu (dalej: Minister) w przedmiocie odmowy umorzenia kredytu studenckiego, z uwagi na występujące w sprawie istotne wątpliwości prawne. Wątpliwości, zdaniem sądu pytającego, sprowadzają się do tego, czy sprawa o umorzenie kredytu studenckiego jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 2 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 177 i art. 184 Konstytucji, czy administracyjną oraz czy przepis § 14 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 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 (Dz. U. Nr 126, poz. 835 ze zm. dalej: rozporządzenie) jest zgodny z art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 17 lipca 1998 r. o pożyczkach i kredytach studenckich (Dz. U. Nr 108, poz. 685 ze zm.; dalej: ustawa o p.k.s.) oraz art. 92 ust. 1, art. 177 i art. 184 Konstytucji.

Podstawą sformułowania pytania prawnego był następujący stan faktyczny. Minister Edukacji Narodowej i Sportu, decyzją z 18 grudnia 2002 r. Nr DSW-4-4204-K-U-293/2002, po rozpoznaniu wniosku Andrzeja Iwańcy o ponowne rozpatrzenie sprawy, utrzymał w mocy swoją decyzję z 29 sierpnia 2002 r., o odmowie częściowego umorzenia kredytu studenckiego, udzielonego skarżącemu przez Bank na podstawie umowy o preferencyjny kredyt studencki. Podstawą rozstrzygnięcia było ustalenie, że skarżący nie wykazał, że jest w trudnej sytuacji życiowej oraz negatywna opinia Komisji do Spraw Pożyczek i Kredytów Studenckich, co do umorzenia kredytu. Jako podstawę prawną decyzji o odmowie umorzenia kredytu organ wskazał przepis art. 104 § 1 k.p.a. oraz § 14 ust. 7 i 8 rozporządzenia.

W skardze, jaką na decyzję Ministra złożył do NSA Andrzej Iwańca, zarzucono, że skarżący przedłożył dowody uzasadniające twierdzenie, iż jest w trudnej sytuacji życiowej, co jednak nie zostało uwzględnione. Zdaniem skarżącego organ, rozstrzygając sprawę, powołał się na interes społeczny, nie uwzględnił natomiast słusznego interesu strony. Minister wniósł o oddalenie skargi, wskazując, że podniesione w niej zarzuty nie podważają legalności zaskarżonej decyzji.

Kluczowe znaczenie dla rozpoznania skargi ma – zdaniem pytającego sądu – zagadnienie prawne, na które wskazał skład orzekający występując o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów NSA: czy są podstawy do przyjęcia stanowiska, że sprawa o umorzenie kredytu studenckiego jest sprawą administracyjną, którą rozstrzyga Minister w

drodze decyzji administracyjnej.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w składzie 7 sędziów, postanowieniem z 13 października 2003 r., zawiesił postępowanie w sprawie i przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu powołane na wstępie pytanie prawne. W uzasadnieniu podniósł, że organ administracji, wydając decyzję w sprawie, powołał się między innymi na § 14 ust. 8 rozporządzenia, który stanowi, że Minister dokonuje umorzeń, w przypadkach o których mowa w § 14 ust. 4 i 7 rozporządzenia. Analizując ten przepis w uzasadnieniu wyroku NSA z 21 grudnia 2001 r., sygn. akt I SAB 373/01, sąd wyraził wówczas pogląd, że § 14 ust. 8 rozporządzenia stanowi podstawę dla organu do załatwiania spraw indywidualnych w drodze administracyjnej, regulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Jest tak mimo braku wyraźnego odesłania do jego przepisów, ponieważ organ administracji nie może rozstrzygać sprawy indywidualnej w innej formie niż przewiduje to kodeks, chyba że przepisy prawa materialnego regulujące dany rodzaj spraw wskazują na inny sposób ich załatwiania. Stanowisko to – zdaniem sądu pytającego – uznać należy za prawidłowe co do znaczenia omawianego przepisu w powyższym zakresie, ogranicza się jednak do analizy przepisów rozporządzenia, pomija zaś całkowicie przepisy ustawy.

Sąd pytający podnosi, że z ustawy wynika, iż kredyty studenckie są udzielane przez banki na podstawie umowy, której stronami są student i bank. Ustawa określa też zasady udzielania i spłaty kredytu oraz podstawy ich umarzania, a ponadto upoważnia Ministra do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów studenckich (art. 15 ust. 1 pkt 1). Z dokonanej przez sąd analizy przepisów ustawy wynika, że nie ma w niej unormowań, które wskazywałyby, kto i w jakim postępowaniu ma orzekać o umorzeniu kredytu studenckiego. Odpowiedź na to pytanie wymaga rozważenia, jakie stosunki prawne reguluje ustawa, a zwłaszcza jaki charakter prawny mają stosunki prawne między studentem a bankiem. Skoro udzielenie kredytu studenckiego ma swoje źródło w umowie, której stronami są student i bank, to stosunki prawne objęte taką umową mają charakter cywilnoprawny, co oznacza, że wszelkie kwestie dotyczące wykonywania zobowiązań wynikających z umowy mają również charakter cywilnoprawny i podlegają właściwości sądów powszechnych. Ustawa nie przekazuje rozstrzygania o którejkolwiek z tych kwestii do postępowania administracyjnego, a więc także umarzaniu kredytu nie nadaje charakteru sprawy administracyjnej. Umazanie kredytu studenckiego częściowo lub w całości, dotyczy samej istoty zobowiązań wynikających z umowy. Nie występuje zaś sytuacja przekazania sprawy cywilnej do właściwości innych organów (art. 2 § 3 k.p.c) przez przepisy szczególne.

Upoważnienia do przyjęcia takiej regulacji nie zawiera art. 15 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s. Upoważnienie do określenia szczegółowych zasad i trybu umarzania kredytów studenckich nie może być bowiem – zdaniem sądu – z uwagi na art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozumiane jako upoważnienie do określenia, że sprawa o charakterze cywilnym będzie, w zakresie dotyczącym umarzania zobowiązań wynikających z umowy, sprawą administracyjną, rozstrzyganą w drodze decyzji administracyjnej i objętą właściwością sądu administracyjnego. Właściwość sądów może być uregulowana tylko w ustawie (art. 176 ust. 2, art. 177 i art. 184 Konstytucji) i przez przepisy szczególne należy rozumieć ustawy. Z powyższego wynika wątpliwość sądu, że § 14 ust. 8 rozporządzenia, który pozwala organowi administracji publicznej na władcze rozstrzyganie o treści tych stosunków, jest niezgodny z upoważnieniem zawartym w ustawie oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a przez to, że jego konsekwencją jest wyłączenie sprawy cywilnej z właściwości sądów powszechnych i określenie właściwości sądu administracyjnego, jest niezgodny także z art. 2 § 1 i 3 kodeksu postępowania cywilnego oraz art. 177 i art. 184 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 28 stycznia 2004 r. przedstawił stanowisko, że § 14 ust. 8 rozporządzenia jest zgodny z art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s. oraz z art. 2 § 1 i § 3 k.p.c., a także z art. 92 ust. 1, art. 177 i art. 184 Konstytucji.

Prokurator Generalny stwierdził, że upoważnienie ustawowe zawarte w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.k.s. stanowi, że Minister Edukacji Narodowej w porozumieniu z Ministrem Finansów określi, w drodze rozporządzenia: szczegółowe zasady, tryb i kryteria udzielania oraz umarzania kredytów studenckich i pożyczek studenckich. Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s., nakazują uwzględnić w nim w szczególności podstawy umorzenia całości lub części kredytu studenckiego lub pożyczki studenckiej za ukończenie studiów z dobrym wynikiem, a także wynikające z trudnej sytuacji życiowej absolwenta, z trwałej niezdolności do pracy lub braku prawnych możliwości dochodzenia roszczeń. Za bezzasadny uznał zarzut przekroczenia przez Ministra granic upoważnienia ustawowego oparty na twierdzeniu, że Minister Edukacji Narodowej samoistnie nadał umorzeniu kredytu studenckiego charakter administracyjny, przez co naruszył zasadę wyłączności ustawy w stanowieniu przepisów określających właściwość sądu i wyłączył właściwość sądów powszechnych do orzekania w tych sprawach, mimo ich cywilnoprawnego charakteru.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, charakter administracyjnoprawny umorzenia kredytu studenckiego wynika z istoty zadania publicznego – określonego w ustawie o działach administracji rządowej dotyczącego udzielania pomocy materialnej m.in. studentom – którego realizacja jest celem ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich. Wskazanie w rozporządzeniu Ministra, jako organu uprawnionego do dokonywania, w sytuacji określonej w rozporządzeniu, umorzeń pożyczek i kredytów studenckich, stanowi dopełnienie regulacji ustawowej zgodnie z upoważnieniem nakazującym określenie szczegółowego trybu umorzenia kredytów i pożyczek studenckich. Skoro zatem umorzenie kredytu studenckiego wynika z ustawowej regulacji kompetencji Ministra Edukacji Narodowej, to wskazanie tego organu jako właściwego do rozstrzygania indywidualnych spraw studentów w omawianym zakresie nie ma charakteru samoistnej regulacji; ma natomiast charakter wykonawczy w stosunku do ustawy realizującej zadanie z zakresu administracji rządowej. Tym samym zakwestionowany przepis rozporządzenia nie prowadzi samoistnie do określenia właściwości sądu, ponieważ administracyjnoprawny charakter umorzenia kredytu studenckiego przesądza, że sprawa ta należy do kognicji sądu administracyjnego określonej w art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

3. Minister Edukacji Narodowej i Sportu w piśmie z 19 lutego 2004 r. wniósł o uznanie, że zaskarżony § 14 ust. 8 rozporządzenia jest konstytucyjny i legalny.

Minister stwierdził, że nie może być wątpliwości, iż problematyka udzielania kredytów należy do sfery prawa administracyjnego. Odmienny pogląd NSA nie uwzględnia, iż relacja ta jest fragmentem mechanizmu kredytowego w najistotniejszym zakresie realizowanego i kontrolowanego przez państwowy aparat administracyjny, dla realizacji którego utworzono aparat organizacyjny, w którym najważniejszymi ogniwami są: Minister, Minister Finansów oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. W strukturze tej pozycja Ministra Edukacji Narodowej i Sportu jest szczególna, gdyż to jemu (w porozumieniu z Ministrem Finansów) ustawa (w art. 15 ust. 1) powierzyła określenie w drodze rozporządzenia m.in.: 1) szczegółowych zasad, trybu i kryteriów udzielania, spłacania oraz umarzania kredytów, 2) wysokości kredytu w danym roku akademickim, 3) warunków i trybu rozliczeń z tytułu pokrywania odsetek należnych bankom od kredytów studenckich, 4) wysokości oprocentowania kredytu spłacanego przez kredytobiorcę, 5)

preferowanych kierunków studiów.

Minister został również upoważniony przez ustawę (art. 5 ust. 2) do określenia – w drodze rozporządzenia – zasad zawierania umów między bankami udzielającymi kredytów studenckich a Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Bank ten, w zakresie określonym w ustawie, gospodaruje środkami Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich, z którego finansowane są m.in. część należnych kwot odsetek od kredytów pobranych przez studentów oraz skutki finansowe umorzeń spłaty kredytów studenckich. Minister jest organem współdecydującym o ustaleniach odnoszących się do rocznego planu finansowego Funduszu (art. 13 ust. 1 ustawy o p.k.s.), zatwierdzającym coroczne sprawozdanie z działalności oraz wyników Funduszu, obejmujące także bilans i rachunek wyników za poprzedni rok obrotowy z wnioskami co do wysokości dotacji budżetowej zasilającej Fundusz (art. 14 ust. 1 ustawy o p.k.s.). Wymienione wyżej kompetencje Ministra wskazują wyraźnie na cel ustawodawcy, którym jest zapewnienie organom władzy publicznej wydatnego wpływu na każdy etap procesu udzielania kredytów studenckich.

Wskazując na powyższe, Minister Edukacji Narodowej i Sportu stwierdził, że stosunek między bankiem a studentem (kredytobiorcą) nie tylko nie odpowiada wymogom stawianym umowie kredytowej przez prawo bankowe, ale nie stanowi też realizacji stosunku cywilnoprawnego, którego fundamentem jest zasada swobody umów. Bank zawierający umowy kredytowe ze studentami nie występuje jako samodzielny podmiot gospodarczy, gdyż za pośrednictwem banku Państwo realizuje obowiązek udzielania pomocy materialnej studentom, a bank stanowi jedynie „przedłużenie” aparatu państwowego.

II

Na rozprawie sędzia sprawozdawca, wobec nieobecności przedstawiciela NSA, zreferował wątpliwości wyrażone w pytaniu prawnym. Uczestnicy postępowania w całości podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego zostało skierowane w związku z toczącym się przed tym sądem postępowaniem w przedmiocie odmowy umorzenia przez Ministra Edukacji Narodowej i Sportu kredytu studenckiego. Decyzja Ministra została wydana na podstawie § 14 ust. 8 rozporządzenia, który stanowi: „Umorzeń, o których mowa w ust. 4 i 7, dokonuje Minister Edukacji Narodowej po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Pożyczek i Kredytów Studenckich”. NSA zgłasza wątpliwość, co do zgodności tego przepisu z art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s. i art. 92 ust. 1 Konstytucji, skoro umorzenie kredytu dotyczy ukształtowania stosunku łączącego kredytobiorcę (studenta) i kredytodawcę (bank). Naczelny Sąd Administracyjny zgłasza wątpliwość co do zasadności umorzenia kredytu studenckiego przez organy administracji w postępowaniu administracyjnym, nie zaś w ramach cywilnoprawnej umowy o kredyt bankowy między studentem a bankiem. Na tym tle sąd formułuje zarzut niezgodności zaskarżonego przepisu § 14 ust. 8 rozporządzenia z art. 2 § 1 i 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.; dalej: k.p.c.) oraz art. 177 i art. 184 Konstytucji.

2. Problem konstytucyjny rysujący się na tle niniejszej sprawy dotyczy zatem:

- adekwatności ustawowej podstawy do wydania rozporządzenia wykonawczego w kwestii umorzenia kredytu studenckiego decyzją ministra (aktem administracyjnym);
- Nadto pytający sąd pod ocenę Trybunału Konstytucyjnego poddaje:
 - prawny charakter stosunku (cywilnoprawny – administracyjny), powstającego na tle umorzenia kredytu studenckiego, od czego zależy tryb rozpatrywania sporów na tym tle.

3. 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). Stanowi ona wsparcie dla szkół wyższych i prowadzonych w nich systemów stypendialnych, określonych w odrębnych przepisach.

Rozwiązania przyjęte w ustawie o p.k.s. służą realizacji polityki edukacyjnej państwa w zakresie pomocy materialnej dla studentów, która w ocenie rządu (projektodawcy ustawy) jest koniecznym elementem dalszego rozwoju szkolnictwa wyższego. Udzielanie studentom zwrotnej pomocy materialnej (oprócz istniejącej pomocy bezzwrotnej) służy zwiększeniu dostępności do nauki w szkołach wyższych (Sprawozdanie stenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu III kad., str. 59-61).

Pomoc materialna dla dzieci i młodzieży jest zadaniem publicznym, ustawowo przypisanym Ministrowi kierującemu działem oświaty i wychowania (art. 4, art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej; Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.). Pomoc ta, w formie przewidzianej w ustawie, polega na wprowadzeniu długoterminowych kredytów udzielanych przez banki (art. 1 ust. 3 ustawy o p.k.s.) przy częściowym subwencjonowaniu oprocentowania przez państwo (art. 4 pkt 2 ustawy o p.k.s.) oraz wprowadzeniu pożyczek udzielanych ze środków Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego (art. 1 ust. 1 i art. 2 ustawy o p.k.s.). Ze środków tego Funduszu pokrywane są także skutki finansowe umorzeń spłaty kredytów studenckich (art. 4 pkt 3 ustawy o p.k.s.). Podstawowym źródłem zasilania Funduszu są dotacje z budżetu państwa określone corocznie w ustawie budżetowej (art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.k.s.). Ustawa skonstruowała złożony mechanizm realizacji tego zadania. Realizacja kredytów studenckich następuje w formie umów zawieranych przez studentów z bankami, które są związane z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umową określającą zasady korzystania ze środków Funduszu (art. 5 ust. 1 ustawy o p.k.s.). Powierzenie obsługi kredytowej bankom, tj. wyspecjalizowanym instytucjom finansowym, uzasadnione było szybkim przygotowaniem i profesjonalnym prowadzeniem akcji kredytowej dla studentów w całym kraju (*op.cit.* sprawozdanie, str. 61).

4. Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Ministra Edukacji Narodowej i Sportu, zgodnie z którym obsługa kredytów studenckich nie jest elementem systemu prawa bankowego, a samo „udzielenie kredytu” przez bank nie jest czynnością cywilnoprawną. Przede wszystkim sama ustawa o p.k.s. w art. 1 ust. 3 *expressis verbis* stanowi, że „kredyty studenckie udzielane są przez banki”. Brak jest przy tym jakiegokolwiek wzmianki wskazującej na to, aby operacje te (kredytowanie studentów), nie miały podlegać zasadom prawa bankowego, nie stanowiły czynności bankowych, czy też miałyby być realizowane w drodze indywidualnych aktów administracyjnych. Ustawa wskazuje natomiast wyraźnie, że ryzyko ekonomiczne związane z udzielaniem kredytów studenckich obciąża nie fundusze własne banków, lecz Fundusz Pożyczek i Kredytów Studenckich. Ustawa kreuje zatem swoisty mechanizm kredytowego wspierania studentów z funduszu publicznego, gospodarowanie którym odbywa się poprzez system umów, zawieranych przez kredytobiorców z bankami (umowy o kredyt studencki). Kredytodawcami są banki, które z kolei same zawarły umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego i wykorzystują w ten

sposób środki Funduszu Pożyczek i Kredytów Studenckich. Ma to następować „na zasadach określonych w ustawie” (art. 1 ust. 1 *in fine* ustawy o p.k.s.). Ustawodawca skorzystał w ten sposób z możliwości ukształtowania instytucji kredytów i pożyczek studenckich wykorzystując instytucję umowy kredytu bankowego, a jednocześnie zawarował sobie możliwość ukształtowania zasad korzystania z tego kredytu, z uwagi na założony, społecznie ważny cel. Reżim prawny kształtujący przesłanki skorzystania z kredytu studenckiego (treść umowy kredytowej) przewiduje również dodatkowe gwarancje socjalne dla kredytobiorców z jednoczesną gwarancją refundowania bankom udzielającym kredytów kosztów obsługi kredytów i pożyczek.

Ustawodawca oparł funkcjonowanie instytucji kredytu studenckiego na zasadach umowy, uznając ją za instrument realizacji zadania publicznoprawnego, obciążającego Ministra. Z tej przyczyny swoboda wyboru kontrahenta, zasady udzielenia kredytu, jego oprocentowanie i inne elementy treści umowy są determinowane przede wszystkim normatywnie, a nadto, w określonych ustawą skonkretyzowanych sytuacjach, ustawodawca dopuścił prawną możliwość działania Ministra, wywierającą bezpośredni wpływ na sytuację stron umowy kredytu i na samą umowę. W systemie kredytów i pożyczek studenckich kredytobiorcy muszą spełnić dodatkowe, określone prawem wymogi. Z kolei w szczególnych okolicznościach możliwe jest częściowe lub całkowite umorzenie kredytu (art. 10 ust. 1 ustawy o p.k.s.). Wymóg zrekompensowania związanych z tym skutków finansowych ciąży na Funduszu, zaś same decyzje o umorzeniu częściowym bądź całkowitym kredytu podejmowane są przez BGK bądź bank kredytujący na podstawie przesłanek określonych w § 14 ust. 1 i 6 rozporządzenia. Minister z kolei podejmuje decyzje o umorzeniu w sytuacjach wymagających jego oceny, określonych w § 14 ust. 4, 6a i 7 rozporządzenia. Wynika to z faktu, że jest on organem sprawującym kontrolę i nadzór nad prawidłowością dysponowania środkami Funduszu.

Jak wynika z analizy powołanych przepisów umowa kredytu studenckiego ma charakter cywilnoprawny. Brak jest podstaw aby stosunek między bankiem i kredytobiorcą oceniać w kategoriach publicznoprawnych. Jest to pod względem terminologicznym i konstrukcyjnym umowa kredytu, ze wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy w płaszczyźnie bankowego prawa prywatnego z uwzględnieniem szczególnych regulacji ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich, pozwalających m.in. Ministrowi poprzez jego decyzje wpływać na rozmiary akcji kredytowej oraz na umarzanie kredytów i pożyczek przy refundacji bankowi skutków tych umorzeń.

W prawie cywilnym – wbrew przekonaniu wyrażonemu przez przedstawiciela Ministra Edukacji Narodowej i Sportu na rozprawie – bynajmniej nie są rzadkością umowy, w których swoboda stron w kształtowaniu treści umowy i wyborze kontrahentów jest w poważnej mierze ograniczona. Nie są także rzadkością umowy typu adhezyjnego, gdzie wykluczone są pertraktacje lub umowy zawierane z użyciem gotowych wzorców umów. Umowy takie zachowują swój cywilnoprawny charakter, natomiast wymagają stosownego zabezpieczenia interesów strukturalnie słabszych kontrahentów przed wyzyskaniem pozycji przez stronę silniejszą. Na tle rozpatrywanej sprawy nie chodzi jednak o tę ostatnią kwestię (albowiem problem nie dotyczy zachowania banku), lecz o to, czy ukształtowanie kompetencji Ministra do decydowania o umorzeniu kredytu, a więc wkroczenia w realizację stosunku cywilnoprawnego, ma dostateczne umocowanie ustawowe.

5. Ocena zasadności zarzutów podniesionych w pytaniu prawnym sądu wymaga w pierwszej kolejności zbadania przez Trybunał Konstytucyjny regulacji prawnych ustawy kreującej prawo studentów szkół wyższych do otrzymania pożyczek i kredytów studenckich oraz uprawnień Ministra do ich umarzania (art. 1 ust. 1, art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy w związku z § 14 ust. 8 rozporządzenia).

Dokonany przez ustawodawcę wybór sposobu udzielania kredytu studenckiego w formie czynności cywilnoprawnej (umowy) nie zmienia publicznego charakteru zadania, jakim jest pomoc materialna państwa dla studentów. To powoduje, że treść umowy łączącej bank kredytujący ze studentem w zakresie udzielania kredytu studenckiego oraz częściowego lub całkowitego umorzenia kredytu, jest ukształtowana na mocy ustawowo określonych przesłanek (art. 10 ustawy o p.k.s. w związku z § 14 rozporządzenia). Jest to spowodowane m.in. tym, że skutki finansowe umorzenia kredytu pokrywane są ze środków publicznych i banki nie ponoszą ryzyka finansowego z tego tytułu. W konsekwencji uprawnienie banku do samodzielnego decydowania o umorzeniu kredytu, z powodu trudnej sytuacji życiowej kredytobiorcy z jego refundacją przez Fundusz (§ 14 ust. 4 i 7 rozporządzenia) niesłoby za sobą niebezpieczeństwo automatycznego przeniesienia ryzyka kontraktowego z banku na Fundusz, bowiem zawsze łatwiejsze byłoby zaspokojenie interesu banku-wierzyciela ze środków publicznych Funduszu, niż dochodzenie ich od dłużnika-studenta. Wydatkowane na ten cel środki publiczne pozostawałyby poza kontrolą. W takiej bowiem sytuacji, jak słusznie zauważył Prokurator Generalny w pisemnym stanowisku, żadna ze stron stosunku zobowiązaniowego nie miałaby interesu do poddania decyzji o umorzeniu kredytu kontroli sądu powszechnego i brak byłoby jakiegokolwiek innego trybu kontroli tych działań.

Treść objętych kontrolą, ustawowo określonych przesłanek umorzenia kredytu (art. 10 ust. 1 ustawy o p.k.s. w związku z § 14 rozporządzenia), wskazuje na udział decyzji władz oświatowych (władzy publicznej) przy podejmowaniu rozstrzygnięć banku o umorzeniu kredytu studenckiego. W szczególności dotyczy to przesłanki „dobrych wyników ukończenia studiów”, która ma charakter motywujący do osiągania dobrych wyników w nauce (art. 10 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.k.s. w związku z § 14 ust. 1-3 rozporządzenia), co nie mieści się wprost w stosunku obligacyjnym jaki łączy bank ze studentem. To samo dotyczy decyzji Ministra podejmowanej po zasięgnięciu przez siebie opinii Komisji ds. Pożyczek i Kredytów Studenckich w zakresie umorzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o p.k.s. w związku z § 14 ust. 4 i 7 powołanego rozporządzenia.

6. Zarzutem postawionym przez skład orzekający NSA jest przekroczenie przez § 14 ust. 8 rozporządzenia delegacji ustawowej art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s. oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji poprzez wprowadzenie trybu administracyjnego w podejmowaniu decyzji MENiS w sprawie rozstrzygania wniosków kredytobiorcy studenta o umorzeniu pożyczki lub kredytu w związku z jego trwałą utratą zdolności do spłaty zobowiązań lub jego trudną sytuacją życiową, czego skutki refunduje bankowi Fundusz.

Przepisy prawa materialnego są podstawą unormowania prawnej sytuacji jednostki, jej praw lub obowiązków. W tym przypadku podstawą konkretyzacji trybu postępowania jest ustawa i wydane na jej podstawie rozporządzenie Ministra. Procedura tworzy system gwarancji poprawności działania w ustalaniu stanu prawnego, otwiera drogę weryfikacji rozstrzygnięć i ochrony zróżnicowanych interesów prawnych.

Dokonany przez ustawodawcę wybór formy udzielania pomocy jako 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 przy umarzaniu zobowiązań, których skutki są pokrywane z publicznych środków finansowych. Ustawodawca władny był takie instrumenty do systemu kredytów studenckich włączyć, przy zachowaniu właściwej procedury legislacyjnej. Kwestia ta bowiem mieści się w granicach swobody regulacyjnej ustawodawcy. W zakresie objętym pytaniem prawnym NSA „decyzja o umorzeniu” wydana przez Ministra, na podstawie zakwestionowanego przez sąd pytający przepisu, jest aktem indywidualnym (decyzją) wynikającym z powierzenia Ministrowi na podstawie art.

10 ust. 2 ustawy o p.k.s. oraz wydanego na podstawie jej art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 rozporządzenia szczegółowego ustawowo określonego zadania i towarzyszącej mu kompetencji. Dotyczy ona określenia „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”, co znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s., tj. w przepisach będących podstawą do wydania zaskarżonego rozporządzenia. Wątpliwości NSA nie dotyczą jednak samej kompetencji Ministra do wydania rozporządzenia, lecz przyznania mu tymże aktem kompetencji – zdaniem sądu niemającej podstawy prawnej – do wydawania aktów indywidualnych (decyzji) w zakresie umarzania kredytów i pożyczek.

Uprawnienie Ministra, wynikające z zaskarżonego przepisu § 14 ust. 8 rozporządzenia, ma szersze podstawy materialnoprawne, niż sam tylko przepis art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.k.s. Wynikają one także z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o kredytach i pożyczkach studenckich określających zadania Ministra i wskazujących na formy jego działania w kontrolowanym zakresie. W objętym kontrolą konstytucyjności przypadku tylko Minister, w świetle ustawy, może być organem rozstrzygającym na mocy § 14 ust. 8 rozporządzenia. W jego przypadku istnieje wyraźne wskazanie kompetencji w art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s. i formy wykonywania tej kompetencji.

7. Postępowanie określone w art. 1 pkt 1 k.p.a. jest tzw. ogólnym postępowaniem administracyjnym. Celem tego postępowania jest wiążące ustalenie konsekwencji norm prawa materialnego, w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej, przez organ administracji publicznej w formie decyzji. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego normujące to postępowanie mają zastosowanie wówczas, gdy są spełnione przesłanki określone w tym przepisie, wskazujące na typ organu stosującego prawo, normy prawne przez ten organ stosowane, decyzje co do stosowania prawa oraz sprawy będące przedmiotem tych decyzji. Organami stosującymi prawo, czyli organami, przed którymi toczy się ogólne postępowanie administracyjne lub które prowadzą to postępowanie są – w rozpatrywanej sprawie – organy administracji rządowej, przed którymi toczy się ogólne postępowanie administracyjne, i które prowadzą to postępowanie, co daje im generalną kompetencję do rozstrzygania indywidualnych spraw z zakresu ich działania, właśnie w formie decyzji administracyjnej.

Jeżeli bowiem istnieje wątpliwość, co do formy załatwienia sprawy administracyjnej, należy przyjąć, że powinna być ona załatwiona w drodze decyzji administracyjnej skoro ustalono, że istnieje sprawa administracyjna i organ administracji publicznej jest właściwy do jej załatwienia. Nie może zaistnieć sytuacja, że w przepisach ustawy określono właściwość organu administracji publicznej do załatwienia określonej kategorii spraw administracyjnych a sprawy te nie mogłyby być rozstrzygane tylko dlatego, że ustawodawca nie określił wprost formy rozstrzygnięcia. Ten kierunek jest prezentowany od początku w orzecznictwie NSA i doktrynie (por. J. Borkowski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego* B. Adamiak, J. Borkowski, wyd. 6, Warszawa 2004, str. 456 i przywołana tam literatura).

Minister decyzją umarza kredyt studencki w zakresie objętym pytaniem prawnym, na podstawie przysługujących mu kompetencji materialnoprawnych, wynikających z przepisów art. 1 ust. 1, art. 11 ust. 1, art. 12 ust. 1 pkt 3 oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s. w związku z § 14 ust. 8 rozporządzenia. Nie jest on stroną umowy kredytu

udzielanego przez bank studentowi, lecz podmiotem podejmującym powierzone mu czynności, konieczne do zaangażowania publicznych środków finansowych w zakresie udzielania pomocy materialnej studentom. Realizacja tej pomocy jest celem ustawy o pożyczkach i kredytach studenckich. Potwierdza to treść ustawowo określonych przesłanek uprawnienia studentów do częściowego lub w całości umorzenia kredytu, które na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s. oraz § 14 ust. 8 rozporządzenia, z uwagi na zaangażowanie środków publicznych w jego realizację należy do kompetencji Ministra. W sprawach indywidualnych Minister rozstrzyga w formie decyzji administracyjnej, regulowanej przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, której podstawę materialną stanowić może ustawa, bądź przepisy wykonawcze wydane na podstawie i w ramach wyraźnego upoważnienia ustawowego (B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz* 3. Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 13). Nie jest konieczne – jak to zdaje się sugerować sąd pytający – wprowadzenie do przepisów ustawy o p.k.s. szczegółowego unormowania stanowiącego, że Minister działa na podstawie k.p.a. w sprawach kredytów i pożyczek studenckich, w zakresie objętym pytaniem prawnym. Właściwość ta wynika z art. 1 pkt 1 k.p.a. oraz regulacji ustawy dotyczących umarzania kredytów studenckich, w którym to zakresie jest on uprawnionym do podejmowania działań organem administracji publicznej. Okoliczność, że umorzenie kredytu następuje decyzją, wpływająca na byt stosunku cywilnoprawnego (analiza szczegółowego mechanizmu tego wpływu pozostaje poza zakresem badań Trybunału), nie jest samo w sobie prawną anomalią, o ile tylko zostają spełnione przesłanki zgodnego z prawem posłużenia się indywidualnym aktem administracyjnym.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zaskarżony przepis § 14 ust. 8 rozporządzenia nie narusza art. 15 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o p.k.s., a w efekcie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

8. Sąd zadający pytanie prawne oczekuje też dokonania przez Trybunał Konstytucyjny ogólnej wykładni prawa, co wiąże się z przywołaniem przez sąd pytający art. 2 § 1 i § 3 k.p.c. oraz art. 177 i art. 184 Konstytucji jako wzorców kontroli. W pytaniu, jakie zadaje NSA, rysuje się żądanie wyjaśnienia wątpliwości, czy „sprawa” odmowy umorzenia kredytu przez Ministra ma charakter administracyjny i należy do kompetencji sądownictwa administracyjnego, czy też sądu cywilnego. Zadanie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w tej części nie jest dopuszczalne. Naczelny Sąd Administracyjny zadaje bowiem pytanie w kwestii, którą sam obowiązany jest rozstrzygnąć, dokonując odpowiedniej kwalifikacji sytuacji zainteresowanego. Jako wzorce kontroli NSA wskazuje przepisy art. 2 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 177 i art. 184 Konstytucji, nie mające związku z poddanym kontroli konstytucyjności przepisem § 14 ust. 8 rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że pytanie NSA w tym zakresie nie odpowiada kryteriom pytania prawnego sądu przedstawianego na podstawie art. 193 Konstytucji. NSA domaga się bowiem *de facto* ogólnej wykładni prawa i pyta o to, co sam powinien samodzielnie ocenić, dokonując właściwej subsumpcji stanu faktycznego.

Na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w zakresie badania zgodności § 14 ust. 8 rozporządzenia z art. 2 § 1 i 3 k.p.c. oraz art. 177 i art. 184 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność orzekania.

9. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.