

Warszawa, dnia 25 maja 2001 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanego
do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją
przepisów ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów
mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz
zmianie niektórych ustaw (sygn. akt K. 16/01)

Rzecznik Praw Obywatelskich skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32, z późn.zm.) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Art. 3 zaskarżonej ustawy, w obecnie obowiązującym brzmieniu, w ust. 1 przyznaje bankom prowadzącym obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do 23 października 1990 r., prawo do refundacji ze środków budżetu państwa wypłaconych premii gwarancyjnych od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe, w ust. 5 zaś, upoważnia Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu, oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii.

Ustępy 2 - 4 w tymże artykule, skreślone ustawą nowelizującą z 1 sierpnia 1997 r. (Dz.U. Nr 103, poz. 652), z mocą wsteczną od 1 stycznia 1996 r., dotyczyły odpowiednio:

- ograniczenia maksymalnej wysokości premii gwarancyjnej do kwoty nakładów poniesionych na nabycie lokalu lub kosztów jego budowy albo kwoty zadłużenia w tytułu kredytu na budownictwo mieszkaniowe, od którego odsetki są przejściowo wykupywane ze środków budżetu państwa,

- obowiązku zwrotu wypłaconej premii gwarancyjnej w przypadku zbycia całości lub części lokalu albo spółdzielczego prawa do lokalu przed upływem dwóch lat od dnia wypłacenia premii,
- przypadków, kiedy zwrot, o którym wyżej mowa, nie obowiązuje.

Po skreśleniu przepisów ustępów 2 - 4, artykuł 3, jak również cała ustawa nie zawiera żadnych postanowień w kwestii ustalania prawa do premii gwarancyjnej, jej wysokości jak też warunków wypłaty, przekazując całokształt tych spraw do uregulowania w przepisach wykonawczych.

Premia gwarancyjna stanowi jedyną formą realizacji ze środków budżetu państwa gwarancji realnej wartości wkładów pieniężnych zdeponowanych na rachunkach bankowych, których imiennymi dowodami są książeczki mieszkaniowe wystawione do dnia 23 października 1990 r. Roszczenie właściciela książeczki mieszkaniowej o wypłatę premii powstaje w związku z zaistnieniem zdarzeń związanych z zaspokojeniem jego potrzeb mieszkaniowych. Ustalanie katalogu tych zdarzeń, od początku kształtowania systemu oszczędzania na cele mieszkaniowe, podlegało ścisłej reglamentacji normatywnej organów rządu - od 1983 r. w drodze aktów wydawanych na podstawie ustaw.

Do 1990 r. premia gwarancyjna wypłacana była wyłącznie w związku z wykorzystaniem środków zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych właściciela książeczki w ramach budownictwa mieszkaniowego spółdzielczego oraz indywidualnego. Poczynając od rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielania dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe (Dz.U. Nr 59, poz. 268), katalog czynności mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych warunkujących prawo do premii gwarancyjnej, ulega znacznemu poszerzeniu, stosownie do rozwijającego się rynku mieszkań oraz ożywienia gospodarczego również w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego. Uwzględnione również zostaje zadysponowanie wkładem na książeczce mieszkaniowej na spłatę kredytu zaciągniętego na cele mieszkaniowe, podlegającego spłacie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych (...). Taką samą tendencję zaobserwować można w pierwotnym tekście

obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 1996 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii (Dz.U. Nr 57, poz. 259), wydanego na podstawie kwestionowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 3 ust. 5 wyżej powołanej ustawy, a także w rozporządzeniu nowelizującym z dnia 25 listopada 1997 r. (Dz.U. Nr 144, poz. 963). Wydawać by się mogło, iż ukształtowane zostały w omawianej kwestii stabilne już reguły, które osoby zainteresowane mogły uwzględniać przy planowaniu swoich spraw mieszkaniowych.

Kolejna zmiana warunków udzielania premii gwarancyjnych dokonana rozporządzeniem nowelizującym z dnia 20 lutego 2001 r. (Dz.U. Nr 15, poz. 159), ograniczyła możliwości realizacji prawa do zadysponowania gromadzonymi przez lata środkami pieniężnymi, których realną wysokość gwarantowało państwo poprzez wypłatę premii. Moim zdaniem, można się w tym dopatrywać naruszenia stabilności prawa, zaufania obywateli do stanowionego prawa oraz nierespektowania wynikającego z art. 75 Konstytucji obowiązku władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz popierania działania obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania.

Zaznaczyć przy tym należy, że premia gwarancyjna zapewniała pełną realność wkładów zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych do kwietnia 1983 r. Wysokość premii kształtowana późniejszymi przepisami zapewniała już tylko częściową ich waloryzację. W warunkach hiperinflacji, obciążenie budżetu państwa obowiązkiem pełnej waloryzacji wkładów, stało się nierealne, w konsekwencji czego koszt inflacji obciążył określoną grupę społeczeństwa. Wydawałoby się, że w takiej sytuacji, w warunkach państwa prawnego, należałoby dążyć do minimalizowania kosztów społecznych, choćby w drodze zapewnienia jak najszerszej gamy możliwości realizacji prawa przysługującego obywatelom.

Prawodawca zdaje się nie dostrzegać powyższego problemu, ograniczając te możliwości i to w stosunku do osób, których sytuacja majątkowa wyklucza wybór któregoś ze sposobów rozwiązania spraw mieszkaniowych, określonych w § 3 ust. 1 znowelizowanego rozporządzenia. Jako przykład będący przedmiotem powszechnej krytyki Rzecznik Praw Obywatelskich wskazuje wyłączenie możliwości otrzymania premii gwarancyjnej w związku z nabyciem własności lokalu lub domu jednorodzinnego, do którego właścicielowi książeczki mieszkaniowej przysługiwał

inny tytuł prawny. Moim zdaniem, jeszcze bardziej kontrowersyjne jest wyłączenie możliwości zadysponowania wkładem na książeczce mieszkaniowej na spłatę kredytu mieszkaniowego, o którym mowa w art. 7 i 8 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych (...) i otrzymanie z tego tytułu premii gwarancyjnej. Koszt społeczny inflacyjnego zwielokrotnienia oprocentowania tych kredytów, był na początku lat 90-tych szeroko nagłośniony, a ustawa z 30 listopada 1995 r. jest wyrazem poszukiwania instrumentów prawnych wspomagających spłatę zadłużenia z tego tytułu. Należy też przywołać uchwałę Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 16 listopada 1995 r., III AZP 34/95, OSN ZU IAPiUS Nr 5(41)1996, poz. 69, w której jednoznacznie stwierdzono, iż wydatki ponoszone na spłatę kredytów mieszkaniowych zaciągniętych przez spółdzielnię mieszkaniową na budownictwo mieszkaniowe wraz z odsetkami od tych kredytów, są wydatkami na wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej.

Eliminacja możliwości wykorzystania środków zgromadzonych na książeczce mieszkaniowej oraz skorzystania z prawa do premii gwarancyjnej w związku ze spłatą kredytu, oznacza tym samym wyłączenie możliwości przeznaczenia tych środków na wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej, co zaprzecza istocie systemu oszczędzania na książeczkach mieszkaniowych. Zakładam, że spłata kredytu zaciągniętego na mieszkanie o statusie lokatorskim, mieści się w dyspozycji § 3 ust. 1 pkt 1 omawianego rozporządzenia, chociaż nie ma gwarancji, że banki zastosują odmienną, ścieśniającą interpretację tego przepisu.

Przykład ostatniej nowelizacji omawianego rozporządzenia, rodzi obawę, że zasady realizacji prawa do premii gwarancyjnej będą ulegać dalszym zmianom, determinowanym aktualnym stanem finansów publicznych. Nie przeszkodzi temu zakres delegacji ustawowej zawarty w art. 3 ust. 5 ustawy z 30 listopada 1995 r., gdyż jest on nieograniczony. Użyte bowiem w tym przepisie stwierdzenie, iż Rada Ministrów określi szczegółowe warunki udzielania premii gwarancyjnej, w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu spraw, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań.

Rzecznik Praw Obywatelskich wiąże ten fakt z niedopełnieniem przez ustawodawcę konstytucyjnego obowiązku ochrony własności i innych praw

majątkowych (zaliczając do praw majątkowych roszczenie o wypłatę premii gwarancyjnej), a tym samym z naruszeniem art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Pogląd taki, jak i jego uzasadnienie, moim zdaniem, są zasadne.

W pełni słuszny jest również zarzut niezgodności art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, precyzującym wymogi treściowe ustawowych upoważnień do wydawania rozporządzeń. W myśl wzorca konstytucyjnego, 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.

Trybunał Konstytucyjny, wielokrotnie dokonywał oceny prawidłowości upoważnienia ustawowego do wydania aktów wykonawczych oraz legalności tych aktów. Konsekwentnie wskazywał, iż unormowania konstytucyjne nie zezwalają na formułowania ustawowych upoważnień blankietowych, co niewątpliwie ma miejsce w przypadku upoważnienia zawartego w art. 3 ust. 5 ustawy z 30 listopada 1995 r. W wyroku z 25 maja 1998 r., U. 19/97, TK wskazał, że w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest dopuszczalne, by prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej.¹

Trybunał w orzecznictwie z ostatnich lat dokonał także charakterystyki „wytycznych” dotyczących treści aktu wykonawczego, sposobu ich ujęcia, zakresu szczegółowości, itp. W rozpatrywanej sprawie bezcelowe jest przytaczanie poglądów Trybunału w tym zakresie, gdyż zaskarżony przepis ustawy w ogóle nie zawiera jakichkolwiek wytycznych, co bez wątplenia przesądza o niekonstytucyjności

¹ przytaczam za J.Oniszcukiem z: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE 2000, s. 548

zawartego w nich upoważnienia, stanowiąc oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.²

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk

² por. *op.cit.*, s. 550