

68/6/A/2006

WYROK

z dnia 27 czerwca 2006 r.

Sygn. akt SK 35/04*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący

Marian Grzybowski – sprawozdawca

Marek Mazurkiewicz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Rady Ministrów, Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, na rozprawie w dniu 27 czerwca 2006 r., skargi konstytucyjnej Tomasza Wilanda o zbadanie zgodności:

§ 3 ust. 1 pkt 2 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 ze zm.), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. zmieniającym rozporządzenie 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 118, poz. 1254), z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

§ 3 ust. 1 pkt 2 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, z 1997 r. Nr 144, poz. 963 oraz z 2001 r. Nr 15, poz. 159 i Nr 118 poz. 1254), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. zmieniającym rozporządzenie 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 118, poz. 1254), jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1 Konstytucji.

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, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na zbędność wydania orzeczenia.

* Sentencja została ogłoszona dnia 5 lipca 2006 r. w Dz. U. Nr 119, poz. 821.

UZASADNIENIE:

I

1. Pismem z 16 marca 2004 r., uzupełnionym 7 kwietnia 2004 r. i 16 marca 2004 r., skarżący wniósł skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności § 3 ust. 1 pkt 2 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 ze zm.; dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z 7 maja 1996 r.), w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. zmieniającym rozporządzenie 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 118, poz. 1254) z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1 i 2, art. 92 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 236 ust. 1 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział V Cywilny Odwoławczy z 9 grudnia 2003 r. (sygn. akt V Ca 2300/03), którym oddalono apelację skarżącego od wyroku Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia – I Wydział Cywilny z 10 lutego 2003 r., (sygn. akt I C 3995/01).

Zaskarżonym wyrokiem Sąd Rejonowy oddalił powództwo skarżącego o zasądzenie kwoty 8464,19 zł tytułem premii gwarancyjnej w związku z nabyciem przez skarżącego udziału wynoszącego 7/100 części w spółdzielczym własnościowym prawie do lokalu mieszkalnego.

Sąd drugiej instancji, utrzymując zaskarżony wyrok w mocy, podniósł w uzasadnieniu wyroku, że ustalenia faktyczne i wywody prawne zawarte uzasadnieniu wyroku sądu pierwszej instancji przyjmuje jako swoje.

Podstawą orzeczeń sądów obydwu instancji był zakwestionowany w skardze T. Wilanda § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. Zaskarżony przepis utracił moc obowiązującą (wraz z całym rozporządzeniem, w którym się mieścił) na skutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 250). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że 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 o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 ze zm., dalej: ustawa o pomocy państwa) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wydanie orzeczenia w sprawie o sygn. K 16/01 – w ocenie skarżącego – nie może prowadzić do wątpliwości związanych z dopuszczalnością orzekania o konstytucyjności zaskarżonego rozporządzenia z uwagi na *res iudicata*. Skarżący w piśmie z 29 marca 2004 r. wyjaśnia, że uprzednie stwierdzenie niekonstytucyjności delegacji ustawowej do wydania aktu wykonawczego nie stanowi przesłanki niedopuszczalności lub zbędności określonej w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

Uzasadniając niekonstytucyjność zakwestionowanego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r., skarżący wskazał, że premia gwarancyjna jest obligacyjnym prawem majątkowym, wynikającym z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Korzystanie z takiego prawa może być, stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczone jedynie w drodze ustawy, natomiast ograniczenie do korzystania z tego prawa, w przypadku nabycia w drodze zakupu spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego części ułamkowej, zostało wprowadzone aktem podustawowym (rozporządzeniem Rady

Ministrów), wydanym na podstawie niezgodnego z art. 92 ust. 1 Konstytucji upoważnienia ustawowego (wyrok w sprawie o sygn. K 16/01).

Skarżący uznaje tym samym, że zakwestionowany przepis narusza zasadę ochrony praw słusznie nabytych (art. 2 Konstytucji).

W kolejnym piśmie procesowym z 10 stycznia 2005 r. skarżący wniósł o zaliczenie do wzorców konstytucyjnych art. 236 ust. 1 Konstytucji, wyjaśniając, że nie jest on „nowym wzorcem kontroli, lecz zawiera się on we wzorcach przytoczonych w sentencji skargi i wynika z logiki uzasadnienia skargi”. Zdaniem skarżącego art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji należy odczytywać łącznie z art. 236 ust. 1 Konstytucji, jako przepisem przejściowym.

2. Prokurator Generalny, pismem z 16 listopada 2004 r., przedstawił następujące stanowisko: § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 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, w brzmieniu nadanym temu przepisowi przez § 1, zmieniającego wymienione rozporządzenie, rozporządzenia Rady Ministrów z 2 października 2001 r., jest a) niezgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, b) nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji oraz c) jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Na wstępie Prokurator Generalny wskazał, że w zakresie objętym skargą konstytucyjną nie zachodzą przesłanki mogące uzasadnić ewentualne umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności lub zbędności wydania orzeczenia.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych w skardze, Prokurator Generalny uznał za trafne stanowisko skarżącego w części odnoszącej się do art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Oceniając zarzut naruszenia wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady poprawnej legislacji, Prokurator Generalny zwrócił uwagę na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2001 r., sygn. K 16/01 (OTK ZU nr 8/2001, poz. 250), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa z art. 92 ust. 1 Konstytucji, stanowiącym podstawę wydania zaskarżonego rozporządzenia. W tej sytuacji niezgodność § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. z art. 2 Konstytucji należy – w ocenie Prokuratora Generalnego – wiązać z problematyką konstytucyjności aktu wykonawczego, wydanego na podstawie przepisu upoważniającego, który został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny odwołał się do orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego i przypomniał, że miarodajny dla oceny normy prawnej jest – co do uprawnienia do wydania aktu prawnego – stan prawny obowiązujący w czasie jego wydania, a – co do zgodności z Konstytucją – stan istniejący w chwili orzekania przez Trybunał Konstytucyjny.

Z tego powodu, jakkolwiek ustawa o pomocy państwa oraz rozporządzenie Rady Ministrów zawierające zaskarżony przepis pochodzą sprzed dnia wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., to ocena przepisu winna być dokonana z uwzględnieniem stanu konstytucyjnego z dnia orzekania, a więc w relacji do wymogów przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W konsekwencji Prokurator Generalny wskazał, że rozporządzenie Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. w całości (a zatem – zawarty w nim zaskarżony § 3 ust. 1 pkt 2) zostało uznane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 16/01 za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Charakter tej niezgodności dowodzi o naruszeniu szeroko rozumianego nakazu prawidłowej legislacji, stanowiącego niezbędny element w funkcjonowaniu demokratycznego państwa prawnego. Z tych względów Prokurator

Generalny wniośł o uznanie zaskarżonego przepisu za niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W świetle poczynionych ustaleń nieco mniejszego znaczenia – w ocenie Prokuratora Generalnego – nabiera problematyka badania zgodności zaskarżonej normy z pozostałymi wzorcami kontroli konstytucyjnej powołanymi w skardze.

W zakresie dotyczącym naruszenia art. 31 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny wskazał, że nie znajduje uzasadnienia dla zrównania skutków czynności, polegającej na nabyciu w drodze zakupu lub zamiany prawa jako własności lokalu mieszkalnego i czynności, polegającej na nabyciu ułamkowej części tego prawa. O ile nabycie własności całego lokalu służy w każdym wypadku zaspokojeniu określonych potrzeb mieszkaniowych nabywcy, to twierdzenia tego nie da się odnieść do każdego wypadku nabycia części ułamkowej takiego prawa (w szczególności w sytuacji nabycia udziału będącego niskim ułamkiem całości).

Prokurator Generalny podkreśla, że treść § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r., w kolejnych wersjach przed nowelizacją obowiązującą od 30 października 2001 r., nie przewidywała nie tylko nabycia części ułamkowych prawa własności lokalu mieszkalnego, ale też nie przewidywała jako tytułu do korzystania z premii gwarancyjnej – nabycia części lokalu mieszkalnego, nawet jeżeli dałaby się ona wydzielić w sposób fizyczny. Podobnie ustawa o pomocy państwa, w art. 2 pkt 3, stanowi, że pod użytym w ustawie pojęciem lokalu należy rozumieć nie część lokalu, lecz lokal mieszkalny w spółdzielni mieszkaniowej, lokal mieszkalny w budynku stanowiący odrębną własność lub dom mieszkalny.

W tych warunkach, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest zasadne twierdzenie skarżącego, że taki sam stopień ochrony prawnej, rozumianej jako prawo do premii gwarancyjnej, winien przysługiwać nabywcom całego lokalu oraz nabywcom ułamkowej części prawa do lokalu mieszkalnego.

W kwestii powołanych wzorców kontroli, którymi są art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Prokurator Generalny podniósł, że § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. nie tworzy regulacji chroniącej własność czy inne prawa majątkowe. Określa bowiem warunki, jakie określona osoba winna spełnić, aby została jej udzielona premia gwarancyjna. Zdaniem Prokuratora rozważać można, co najwyżej, czy zaskarżony przepis nie stanowi ekspektatywy premii gwarancyjnej. Skoro kwestionowana regulacja przewiduje konieczność spełnienia (oprócz złożenia wniosku przez osobę zainteresowaną) warunku nabycia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, to własność, o której mowa, powstać może dopiero wskutek takiego nabycia.

W ocenie Prokuratora Generalnego przedstawione w skardze stanowisko w przedmiocie konieczności zachowania wyłączności ustawowej, co do wyłączenia nabywców części ułamkowej prawa do lokalu z kręgu osób uprawnionych do uzyskania premii gwarancyjnej, nie znajduje dostatecznego uzasadnienia.

Mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której mankamenty natury legislacyjnej sprawiły, że ustawa o pomocy państwa, w istocie, nie normowała instytucji premii gwarancyjnej, tylko pozostawiła tę materię regulacji podustawowej. Okoliczność ta, podkreślona przez Trybunał Konstytucyjny w przytoczonym wcześniej wyroku z 13 listopada 2001 r., powoduje niezgodność rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. z Konstytucją, jednakże w odniesieniu do wzorców, którymi są art. 92 ust. 1 i art. 2 ustawy zasadniczej. Trudno natomiast uznać, że jedynie ustawa mogłaby wprowadzić ograniczenia w zakresie materii unormowanej w sposób wprawdzie wadliwy z punktu widzenia hierarchii aktów normatywnych, lecz jedynie w akcie wykonawczym do ustawy.

W konkluzji Prokurator Generalny stwierdził, że względy te przemawiają za uznaniem, że art. 64 ust. 1, art. 31 ust. 3 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji nie są właściwe do

kontroli konstytucyjności zaskarżonego przepisu.

3. W piśmie z 29 lipca 2004 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraził pogląd, że zaskarżony przepis rozporządzenia Rady Ministrów z 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, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z 2 października 2001 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii, jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak wywodzi Rzecznik Praw Obywatelskich, istota zmian wprowadzonych przepisami rozporządzenia z 2 października 2001 r. do treści § 3 ust. 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia polega na ograniczeniu dotychczasowego katalogu zdarzeń prawnych, uprawniających właścicieli książeczek mieszkaniowych do otrzymania premii gwarancyjnej. Tymczasem zaliczenie danego zdarzenia do zdarzeń powodujących powstanie premii gwarancyjnej przesądza o tym, że obywatel ma roszczenie majątkowe o wypłatę premii gwarancyjnej. Materia uregulowana w § 3 ust. 1 pkt 2 zaskarżonego rozporządzenia w sposób bezpośredni dotyczyła zatem sfery praw majątkowych, chronionych przepisami art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ograniczenie katalogu zdarzeń uprawniających do otrzymania premii gwarancyjnej przez wyeliminowanie z niego nabycia ułamkowej części spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu stanowiło zatem wprost ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa majątkowego.

Gwarancje dotyczące sfery praw majątkowych, wynikające z art. 64 Konstytucji, mogą, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, podlegać ograniczeniom, lecz wyłącznie wówczas, gdy zostały spełnione kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Jedną z tych przesłanek, jest ustawowa forma ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W świetle treści art. 31 ust. 3 Konstytucji niedopuszczalne jest wkroczenie w materię ustawową w drodze aktu normatywnego podustawowego. Źródłem ograniczeń praw i wolności obywateli może być wyłącznie ustawa. Skoro ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, w brzmieniu obowiązującym w dniu dokonania nowelizacji, w ogóle nie wymieniła katalogu zdarzeń, od których uzależnione byłoby uzyskanie premii gwarancyjnej, to tym bardziej ograniczenia takiego, już istniejącego katalogu, nie można było dokonać w formie rozporządzenia.

4. Pismem z 31 lipca 2004 r. Prezes Rady Ministrów wyraził pogląd, że skarga konstytucyjna jest niezasadna.

Prezes Rady Ministrów stwierdził, że podnoszona przez skarżącego argumentacja, dotycząca możliwości orzekania w związku z wniesioną skargą konstytucyjną, nie uzasadnia tezy o dopuszczalności oddzielnego orzekania o konstytucyjności rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r., w przypadku uznania upoważnienia ustawowego do jego wydania za sprzeczne z Konstytucją.

Nietrafny jest także, zdaniem Prezesa Rady Ministrów, argument skarżącego, że zaskarżone rozporządzenie do chwili wejścia w życie Konstytucji miało niewadliwe upoważnienie ustawowe. Jak przypomina Prezes Rady Ministrów, Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 13 listopada 2001 r. stwierdził, że upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. pozostawało w sprzeczności z przepisami konstytucyjnymi przed wejściem w życie Konstytucji.

Wskazanych przez skarżącego naruszeń przepisów art. 2, art. 8 ust. 1 i art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji nie można uznać za wystarczającą podstawę do

uwzględnienia skargi konstytucyjnej. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów przepisy art. 2 i art. 8 ust. 1 Konstytucji nie stały na przeszkodzie ograniczeniu kręgu przypadków, w których przysługiwało prawo do premii gwarancyjnej. Celem premii gwarancyjnej jest gwarancja realnej wartości wkładów na książeczkach mieszkaniowych, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Natomiast zakup 7/100 własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego nie może być traktowany jako zaspokojenie tych właśnie potrzeb.

W ocenie Prezesa Rady Ministrów wzorce art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 1 Konstytucji nie mogą znaleźć w przedmiotowej sprawie zastosowania. Kolejne zmiany zaskarżonego rozporządzenia nie wpływały na prawa, których podmiotem był skarżący. Prawo do premii gwarancyjnej powstaje dopiero po spełnieniu określonych w rozporządzeniu przesłanek i złożeniu wniosku o wypłatę premii.

5. Pismem z 25 sierpnia 2004 r. skarżący przedstawił odpowiedź na stanowisko Rady Ministrów. W piśmie tym stwierdził, że zarzuty Prezesa Rady Ministrów są oczywiście bezzasadne i wynikają z niezrozumienia modelu i charakteru skargi konstytucyjnej na gruncie Konstytucji z 1997 r.

II

Na rozprawie 27 czerwca 2006 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem skargi w niniejszej sprawie jest § 3 ust. 1 pkt 2 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 ze zm; dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z 7 maja 1996 r.), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 października 2001 r. zmieniającym rozporządzenie 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 118, poz. 1254; dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z 2 października 2001 r.). Zaskarżony przepis określał warunki udzielania premii gwarancyjnej. W brzmieniu sprzed nowelizacji przepis ten stanowił, że „premia jest udzielana na wniosek właściciela książeczki mieszkaniowej złożony w związku z: (...) nabyciem, w drodze zakupu lub zamiany, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej”. Natomiast po nowelizacji premia gwarancyjna miała być udzielana na wniosek właściciela książeczki mieszkaniowej złożony w związku z nabyciem, w drodze zakupu lub zamiany, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, z wyjątkiem nabycia ułamkowej części tego prawa. Nowelizacja ta weszła w życie 30 października 2001 r.

Zaskarżony przepis został ustanowiony na podstawie 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 ze zm.; dalej: ustawa o pomocy państwa). Pismem z 4 kwietnia 2001 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł o stwierdzenie niezgodności tego przepisu z

art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji. W wyroku z 13 listopada 2001 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, odraczając utratę mocy obowiązującej tego przepisu do 12 sierpnia 2002 r. (sygn. K 16/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 250). W wykonaniu tego wyroku, Sejm uchwalił 27 lipca 2002 r. ustawę o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 127, poz. 1090). Nowelizacja ustawy weszła w życie z dniem 12 sierpnia 2002 r. W jej wyniku został uchylony art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa, a materia dotychczas obowiązującego rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. stała się materia ustawową. Należy podkreślić, że kwestionowany w niniejszej sprawie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia został *in extenso* włączony do znowelizowanej ustawy jako jej art. 3 ust. 1 pkt 2.

2. W związku z przedstawionym wyżej stanem prawnym powstaje kilka kwestii wstępnych, które Trybunał Konstytucyjny powinien rozpatrzyć w pierwszej kolejności.

Po pierwsze, z uwagi na fakt, że zaskarżony przepis utracił moc z chwilą wejścia w życie wspomnianej wyżej nowelizacji ustawy o pomocy państwa, a więc 12 sierpnia 2002 r., wstępnego rozstrzygnięcia wymaga kwestia dopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie przez Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Jedyny wyjątek w tym zakresie przewiduje art. 39 ust. 3. Ten ostatni przepis stanowi, że art. 39 ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego akt normatywny traci moc obowiązującą, jeżeli nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości. Wykładnia zwrotu „akt normatywny utracił moc obowiązującą powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także w tym zakresie, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal zastosowany w praktyce” (postanowienie z 13 października 1998 r., sygn. SK 3/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 69, s. 434, wyrok z 14 listopada 2000 r., sygn. K 7/00, OTK ZU nr 7/2000, poz. 259).

W sprawie stanowiącej przedmiot niniejszego postępowania ostatecznym orzeczeniem był wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Wydział V Cywilny Odwoławczy (sygn. akt V Ca 2300/03) oddalający apelację skarżącego, uznając ją za bezzasadną z powołaniem na § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. w brzmieniu nadanym przez nowelizację z 2 października 2001 r. W tym stanie rzeczy staje się konieczne ustalenie, czy art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może w niniejszej sprawie uzasadniać objęcie kontrolą § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. Podstawową przesłanką zastosowania art. 39 ust. 3, a więc podjęcia kontroli konstytucyjności przepisu już nieobowiązującego, jest stwierdzenie konieczności takiej kontroli dla ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Zdaniem Trybunału w niniejszej sprawie istnieje podstawa – stosownie do art. 39 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – do przeprowadzenia oceny zgodności przepisu § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. z Konstytucją. Przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek

między daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie, nie istnieje żaden inny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie, ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego będzie stanowić skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej (wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85).

Zdaniem Trybunału w niniejszej sprawie zostały spełnione przesłanki wskazujące na celowość objęcia kontrolą konstytucyjności nieobowiązującego już w chwili orzekania § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. Istnieją bowiem wątpliwości wymagające wyjaśnienia, czy zaskarżony przepis, wyłączając nabycie premii gwarancyjnej w wypadku nabycia części ułamkowej spółdzielczego prawa do lokalu, nie zawiera treści normatywnych odnoszących się do sfery praw i wolności, np. chronionych przez art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto skarżący wyczerpał przewidzianą w przepisach drogę prawną. Wyrok Sądu Okręgowego ma charakter ostateczny, a kasacja nie przysługuje, gdyż wartość przedmiotu zaskarżenia wynosi 8464,19 zł. Zatem nie istnieje inny środek prawny, który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej, zanim § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. utracił moc obowiązującą. Wreszcie, jedynie ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu umożliwi przywrócenie ochrony praw naruszonych przez obowiązywanie kwestionowanego przepisu.

Należy więc przyjąć, że w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny może wydać orzeczenie o istocie zarzutów zgłoszonych w skardze konstytucyjnej. Nie wolno jednak zapominać, że zgodnie z powoływanym już orzecnictwem „uznanie celowości objęcia kontrolą kwestionowanego przepisu na podstawie art. 39 ust. 3 nie przesądza jeszcze *per se* o kierunku rozstrzygnięcia” (sygn. SK 15/00).

3. Następną kwestia, wymagająca wstępnego rozstrzygnięcia, dotyczy skutków, jakie w niniejszej sprawie powoduje wspomniany już wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2001 r., w którym Trybunał orzekł o niezgodności art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa z art. 92 ust. 1 Konstytucji (sygn. K 16/01).

Przy określaniu tych skutków należy wziąć pod uwagę następujące okoliczności, towarzyszące przedmiotowej sprawie. I tak, stwierdzając niekonstytucyjność zawartego w art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa upoważnienia do wydania rozporządzenia, Trybunał Konstytucyjny nie orzekł jednocześnie o niekonstytucyjności wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego, a termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu upoważniającego odroczył do 12 sierpnia 2002 r. W związku z tym powstaje pytanie, jaki wpływ okoliczność ta ma na obowiązywanie aktu wykonawczego wydanego na podstawie przepisu upoważniającego uznanego za niekonstytucyjny i co w takim wypadku oznacza odroczenie utraty mocy obowiązującej przez przepis upoważniający. Z kolei skarżący zawarł umowę sprzedaży ułamkowej części (7/100) spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego 13 grudnia 2001 r., a więc już po ogłoszeniu wyroku TK, ale przed upływem terminu odroczenia utraty mocy obowiązującej uznanego za niekonstytucyjny przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia. Okoliczność ta prowadzi do pytania, czy ma rację skarżący, który utrzymuje, że w momencie nabycia przez niego spółdzielczego

własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, w części ułamkowej, znowelizowany w dniu 2 października 2001 r. przepis § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. nie obowiązywał już w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sygn. K 16/01, a sądy powinny w jego sprawie zastosować przepis w brzmieniu sprzed nowelizacji. Wreszcie, w dniu upływu terminu utraty mocy obowiązującej art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa, określonego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, weszła w życie ustawa z 27 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa, włączając do zakresu zmienionej ustawy materię regulowaną dotychczas przez zaskarżone rozporządzenie Rady Ministrów, a kwestionowany przez skarżącego w niniejszej sprawie § 3 ust. 1 pkt 2 w całości został przeniesiony do znowelizowanej ustawy jako jej art. 3 ust. 1 pkt 2.

Odpowiedzi na postawione wyżej pytania powinny prowadzić do rozstrzygnięcia, czy w stanach prawnym i faktycznym, których dotyczy rozpatrywana skarga konstytucyjna, istnieje w ogóle potrzeba wydania orzeczenia o zgodności § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, czy nie zachodzą w tym przypadku przesłanki, o których mowa w art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, który nakazuje Trybunałowi Konstytucyjnemu umorzyć postępowanie, jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny w obecnym składzie uważa, że w niniejszej sprawie zachodzą takie właśnie przesłanki.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi bowiem wątpliwości reguła konstrukcji systemu prawnego, że jeżeli uchyla się ustawę, na podstawie której wydano dany akt wykonawczy, albo uchyla się przepis ustawy upoważniający do wydania tego aktu, to akt ten traci moc obowiązującą odpowiednio z dniem wejścia w życie ustawy uchylającej albo z dniem wejścia w życie przepisu uchylającego upoważnienie do wydania tego aktu. Nie ma przy tym konieczności badania samego aktu wykonawczego. W sprawie o sygn. K 36/00 (wyrok z 8 października 2002 r., OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63) Trybunał Konstytucyjny, uznając upoważnienie ustawowe za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, stwierdził jednocześnie, że w tym stanie rzeczy badanie rozporządzenia, wydanego na podstawie tego upoważnienia, jest zbędne. Z chwilą utraty mocy obowiązującej przepisu upoważniającego utraci bowiem moc obowiązującą wydany na tej podstawie akt wykonawczy.

Jak była o tym wyżej mowa, przepis upoważniający do wydania kwestionowanego rozporządzenia został uznany za niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 16/01. W związku z tym należy przypomnieć istotne elementy tego orzeczenia.

W sprawie tej Trybunał Konstytucyjny potwierdził swoje wcześniejsze analizy znaczenia prawnego art. 92 ust. 1 Konstytucji i uczynił je podstawą rozstrzygnięcia. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że problematyka relacji między ustawą a rozporządzeniem zawsze zajmowała centralne miejsce w jego rozstrzygnięciach i od dawna można już mówić o ustabilizowanych liniach orzecznictwa w tym zakresie. Zarówno obecne, jak i poprzednie przepisy konstytucyjne nadają rozporządzeniu charakter wykonawczy. Oznacza to, z jednej strony, że rozporządzenie musi pozostawać w ramach upoważnienia ustawowego, a z drugiej strony, że to upoważnienie ustawowe musi odpowiadać pewnym koniecznym wymaganiom szczegółowości. Jeszcze pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych Trybunał Konstytucyjny przyjął, że upoważnienie ustawowe nie tylko musi wskazywać podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia i określać zakres spraw przekazanych do uregulowania, ale też – jak stwierdzono w wyroku z 26 października 1999 r. (sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, s. 682-682) – „nie może mieć charakteru blankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia”. Już w orzeczeniu o sygn. akt Uw 4/88 z 19 października 1988 r. (OTK w 1988 r., s. 79) Trybunał

Konstytucyjny wskazał, że niedopuszczalne jest formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych. W dalszym orzecznictwie uformowało się stanowisko, że upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby odsyłało do uregulowania tylko te sprawy, które są już regulowane w ustawie, jednocześnie sprawy te mają służyć realizacji celów wyrażonych w ustawie; dlatego też upoważnienie ustawowe powinno, przynajmniej ogólnie, wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym (zob. orzeczenie z 23 października 1995, sygn. K 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31). W orzeczeniu z 22 września 1997 r. (sygn. K. 25/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 35, s. 304) wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, „które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy (...), lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień (...), co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek”. Ten kierunek orzecznictwa znalazł wyrazne podtrzymanie w przepisach Konstytucji z 1997 r., bo – w art. 92 ust. 1 – nałożyła ona na ustawodawcę dodatkowe wymaganie, by w upoważnieniu do wydania rozporządzenia były określone „wytyczne dotyczące treści aktu”.

Jak wskazano w wyroku z 25 maja 1998 r. (sygn. U. 19/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 47, s. 262-263): „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 bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej”. Stanowisko to znalazło pełne podtrzymanie w dalszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. zwłaszcza wyroki z: 14 marca 1998 r., sygn. K 40/97, OTK ZU nr 2/1998, s. 72; 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, s. 683; 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, s. 859; 28 czerwca 2000 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, s. 800; 7 listopada 2000 r., sygn. K. 16/00, OTK ZU nr 7/2000, s. 1251). Ogólnie rzecz biorąc, można powiedzieć, że – zapisane w art. 92 ust. 1 Konstytucji – wymaganie zawarcia „wytycznych” w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia jest aktualną i bardziej szczegółową formą wyrażenia zakazu stanowienia przepisów upoważniających w formie blankietowej, znanego już pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych.

Konieczną przesłanką konstytucyjności przepisu upoważniającego jest więc zawarcie w tym przepisie (lub w innych przepisach danej ustawy) pewnych wskazań treściowych, wyznaczających kierunek unormowań przyjętych potem w rozporządzeniu i przesądzających kwestie najważniejsze. Stopień szczegółowości owych wskazań („wytycznych”) zależy od regulowanej materii i – mówiąc ogólnie – im bliżej rozporządzenie ma być związane ze sferą normowania sytuacji prawnej jednostki (pomiotów podobnych), tym więcej treści musi być już przesądzonych w ustawie i tym mniej swobody może pozostać dla rozporządzenia. W każdym też razie, jeżeli w ustawie nie zawarto jakichkolwiek „wytycznych”, to przepis upoważniający zawsze staje się sprzeczny z Konstytucją, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 ust. 1 Konstytucji zostały spełnione (zob. wyrok sygn. K 12/99; podobnie np. wyroki: sygn. K. 10/99, sygn. K 20/99, sygn. K. 34/99, sygn. K 16/00).

Jeżeli chodzi o art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że choć został on sformułowany i uchwalony przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r., to jednak nie stoi to na przeszkodzie badaniu jego zgodności z art. 92 ust. 1 tej Konstytucji. Trybunał jeszcze raz zwrócił uwagę, że także na gruncie poprzednich przepisów konstytucyjnych należało uznać za nieprawidłowe formułowanie upoważnień o charakterze blankietowym, tzn. upoważnień, które nie zawierały jakichkolwiek wskazań co do merytorycznej treści rozporządzenia. Gdyby więc miało się okazać, że art. 3 ust. 5 badanej ustawy nie zawiera jakichkolwiek wskazań tego typu, to należałoby go uznać za niezgodny

tak z obecnymi, jak i z poprzednimi przepisami konstytucyjnymi. Ponadto w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego uformował się pogląd, że dla oceny konstytucyjności „treści normy prawnej miarodajny jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, przy ocenie zaś kompetencji prawotwórczej do wydania badanego przepisu i trybu jego ustanowienia – stan konstytucyjny z dnia wydania przepisu” (wyroki z: 25 listopada 1997 r., sygn. U. 6/97, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 65, s. 459; 8 grudnia 1998 r., sygn. U. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118, s. 661; postanowienie 12 października 1999 r., sygn. Ts 138/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 39, s. 684). Ponieważ w sprawie o sygn. K 16/01 Trybunał Konstytucyjny orzekał o merytorycznej treści art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa (polegającej na sformułowaniu normy kompetencyjnej Rady Ministrów), to ocena tego przepisu musiała być dokonana w odniesieniu do stanu konstytucyjnego z dnia orzekania, a więc w odniesieniu do art. 92 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, jak zwrócił uwagę Trybunał, upłynęło już wystarczająco dużo czasu, by ustawodawca zwykły dostosował przedkonstytucyjne przepisy upoważniające do wymagań art. 92 ust. 1. Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., do dnia rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, pięciokrotnie nowelizowano ustawę o pomocy państwa, nie brakowało więc czasu i okazji do stosownego wzbogacenia ustawowej regulacji instytucji premii gwarancyjnej.

Biorąc to wszystko pod uwagę, Trybunał uczynił podstawą rozstrzygnięcia w sprawie o sygn. K 16/01 ocenę dochowania przez art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa wymagań, jakie dla przepisów upoważniających formułuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości, że spełnione zostały wymagania podmiotowej i przedmiotowej szczegółowości upoważnienia, bo art. 3 ust. 5 wskazuje Radę Ministrów jako podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia oraz określa zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowe warunki i tryb udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu, oraz tryb rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii). Na tym jednak wyczerpywała się treść art. 3 ust. 5, a tym samym w przepisie tym nie zostały zawarte jakiegokolwiek wskazówki czy wytyczne co do merytorycznej treści rozporządzenia. Takie wskazówki lub wytyczne nie zostały też zawarte w pozostałych przepisach ustawy o pomocy państwa, bo koncentrują się one na, w miarę szczegółowej, regulacji instytucji kredytu mieszkaniowego. Oznacza to, że art. 3 ust. 5 pozostawił unormowanie instytucji premii gwarancyjnej do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny podzielił więc stanowisko, jednolicie prezentowane przez wszystkich uczestników postępowania, że ustawodawca nie zajął się materią objętą upoważnieniem z art. 3 ust. 5. Nie tylko oznacza to, że art. 3 ust. 5 nie czynił zadość nakazowi sformułowania „wytycznych dotyczących treści aktu”, ale też wskazuje na czysto blankietowy charakter zawartego w nim upoważnienia. Konstytucyjność takiego upoważnienia nie dałaby się obronić na tle przepisów Małej Konstytucji z 1992 r. i nie da się obronić na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. Ani w poprzednim, ani w obecnym stanie konstytucyjnym nie było bowiem dopuszczalne stanowienie przepisów upoważniających o czysto blankietowym charakterze. W rezultacie doprowadziło to Trybunał Konstytucyjny do wniosku, że art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa z 1995 r. jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny rozważył skutki społeczne, jakie mogłoby pociągnąć natychmiastowe wejście w życie orzeczenia o niekonstytucyjności art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa, i uznał, że „pobawiłoby to podstawy prawnej rozporządzenie wydane przez Radę Ministrów w wykonaniu tego przepisu, a tym samym pozostawiłoby instytucję premii gwarancyjnej bez unormowania prawnego”. Skłoniło to Trybunał Konstytucyjny do odroczenia na 9 miesięcy utraty mocy obowiązującej art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa. Trybunał Konstytucyjny przypomniał też, że w tym czasie obowiązkiem parlamentu jest odpowiednie unormowanie instytucji premii gwarancyjnej (sygn. K 16/01).

Przytoczone wyżej orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a zwłaszcza szeroko przedstawione fragmenty wyroku w sprawie o sygn. K 16/01, prowadzą do następujących wniosków istotnych przy rozpatrywaniu niniejszej skargi konstytucyjnej. Po pierwsze, utrata mocy obowiązującej przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia, także w wyniku wydania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jest warunkiem wystarczającym utraty mocy obowiązującej wydanego na podstawie tego przepisu rozporządzenia, nawet gdyby Trybunał nie orzekał o konstytucyjności samego rozporządzenia. Po drugie, odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny terminu utraty mocy obowiązującej przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia nie prowadzi do utraty, w okresie odroczenia, podstawy prawnej przez rozporządzenie wydane w wykonaniu tego przepisu. Skoro Trybunał Konstytucyjny określił termin utraty mocy obowiązującej przez przepis upoważniający po to, aby nie pozbawić określonych instytucji unormowania prawnego (także tego zawartego w aktach wykonawczych) oraz stworzyć prawodawcy możliwość odpowiedniego unormowania tych instytucji prawnych, to odroczenie to odnosi się także do aktów wykonawczych wydanych na podstawie takiego przepisu. W przeciwnym wypadku odroczenie takie nie miałyby większego sensu, gdyż dopuszczenie w takiej sytuacji do orzekania o zgodności rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji prowadziłyby do utraty mocy obowiązującej przez przepisy, których obowiązywanie Trybunał Konstytucyjny chciał właśnie „przedłużyć”, odraczając termin utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu ustawy o pomocy państwa upoważniającego do wydania tego rozporządzenia. Nie ma więc racji skarżący, gdy twierdzi, że po wydaniu wyroku w sprawie o sygn. K 16/01, ale przed upływem terminu jego odroczenia, znowelizowany § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. już nie obowiązywał i sądy w jego sprawie powinny oprzeć swoje wyroki na poprzednim brzmieniu tego przepisu, które umożliwiło przyznanie premii gwarancyjnej także w przypadku nabycia ułamkowej części spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego. Nie ma bowiem wątpliwości, że w wyroku w sprawie o sygn. K 16/01 wołą Trybunału Konstytucyjnego było zachowanie przez określony okres mocy obowiązującej także przepisów rozporządzenia. Za przyjęciem takiego stanowiska w niniejszej sprawie przemawia także i to, że w terminie wyznaczonym przez Trybunał Konstytucyjny ustawodawca naprawił wady formalne poprzedniej regulacji, m.in. przenosząc zaskarżony przepis rozporządzenia w całości do znowelizowanej ustawy. Jak dotychczas, po nowelizacji żaden przepis ustawy o pomocy państwa nie był kwestionowany w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Powyższe rozumowanie odnieść można *mutatis mutandis* do oceny zgodności zaskarżonego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Znaczenie prawne art. 31 ust. 3 polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczególności regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji (...). Innymi słowy, ustawowe odesłanie unormowania pewnych kwestii do rozporządzenia może być wprawdzie zgodne z ogólnymi wymaganiami wynikającymi z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale – jeżeli kwestie te dotyczą praw i wolności jednostki – może okazać się niezgodne z (...) art. 31 ust. 3 bądź art. 64 ust. 3, bo te przepisy silniej akcentują konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawężają pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia” (wyrok z 10 kwietnia 2001 r., sygn. U 7/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 56, s. 380). Tym samym jest oczywiste, że w sytuacji gdy upoważnienie nie odpowiada nawet wymaganiom z art. 92 ust. 1 Konstytucji, istnieją wystarczające przesłanki orzeczenia o niekonstytucyjności przepisu upoważniającego i nie ma już potrzeby badania,

czy przepis ten spełnia wyższe wymagania, stawiane przez art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. wyrok TK w sprawie sygn. K 16/01).

Podobnie rzecz się ma z badaniem zgodności zaskarżonego § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 16/01, upoważnienie do wydania tego rozporządzenia nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym stanie rzeczy, jak stwierdzono już wyżej, należy uznać, że samo rozporządzenie (w tym: zaskarżony przepis) nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, tym bardziej więc, ze względu na wyższy poziom wymagań, nie może być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie ma więc potrzeby badania, czy zaskarżony przepis § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. spełnia wyższe wymogi stawiane przez art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jeżeli chodzi o badanie zgodności § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z art. 2 Konstytucji, to należy przyjąć – mimo braku pełnej jasności w wywodach skarżącego – że zarzut ten podnoszony jest w kontekście zawartego w tym przepisie ustawy zasadniczej nakazu prawidłowej legislacji. Charakter stwierdzonej wcześniej niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu nie wymaga odrębnego badania jego zgodności z art. 2 Konstytucji.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w niniejszej sprawie w następstwie stwierdzenia w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 16/01 niezgodności upoważnienia, zawartego w art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa, z art. 92 ust. 1 Konstytucji, oraz odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej tego upoważnienia do 12 sierpnia 2002 r. orzekanie o niezgodności zaskarżonego przepisu § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z art. 92 ust. 1, art. 2 i art. 31 ust. 3 jest zbędne.

4. Uznanie za zbędne stwierdzania niezgodności § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. z art. 2, art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji nie jest przeszkodą w badaniu zgodności tego przepisu z innymi wzorcami konstytucyjnymi wskazanymi przez skarżącego. Dotyczy to również okresu odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej wprowadzonego przez Trybunał Konstytucyjny w omawianym już wyroku w sprawie o sygn. K 16/01.

Jeżeli chodzi o wskazany przez skarżącego art. 8 ust. 1 Konstytucji, to należy stwierdzić, że brak jest podstaw do uznania go za adekwatny wzorzec w sprawie skargi konstytucyjnej. Nie tworzy on bowiem żadnych praw ani wolności, których naruszenie mogłoby stanowić przesłankę wniesienia skargi. Zresztą sam skarżący nie wskazuje żadnych konstytucyjnych praw ani wolności, które można by powiązać z tym przepisem Konstytucji. W konsekwencji nie jest również w stanie wskazać, w jaki sposób – jego zdaniem – zostały one naruszone.

Poważniejszy charakter wydają się natomiast mieć zarzuty niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Rozważenie zarzutów skarżącego w tym zakresie wymaga uwzględnienia zarówno celu, jak i konstrukcji samej instytucji premii gwarancyjnej.

Podstawowym celem, jakiemu ma służyć premia gwarancyjna jest zapewnienie realnej wartości wkładów na książeczkach mieszkaniowych, przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Temu celowi została podporządkowana konstrukcja prawna udzielania premii, znajdująca swój wyraz między innymi w postanowieniach zaskarżonego przepisu. Zgodnie z zaskarżonym przepisem premia jest udzielana na wniosek właściciela książki mieszkaniowej złożony w związku z nabyciem, w drodze zakupu lub zamiany, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, z wyjątkiem nabycia ułamkowej części tego prawa. Postanowienie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. nie

tworzy regulacji chroniącej własność czy inne prawa majątkowe. Określa natomiast warunki, jakie oszczędzająca osoba winna spełnić, aby została jej udzielona premia gwarancyjna. Samo prawo do wypłaty premii gwarancyjnej wynika zaś z faktu zawarcia przez właściciela książeczki mieszkaniowej, przed 23 października 1990 r., z ówczesnym bankiem państwowym Powszechna Kasa Oszczędności oraz bankami spółdzielczymi umowy dotyczącej gromadzenia wkładu oszczędnościowego z przeznaczeniem zgromadzonych oszczędności na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Umowa ta przewidywała, że premia mieszkaniowa wypłacona będzie, jeżeli swoje potrzeby właściciel książeczki mieszkaniowej zaspokoi w określonych w niej formach. Początkowo formami tymi było zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w ramach budownictwa spółdzielczego wielorodzinnego oraz jednorodzinne, a także budownictwa obejmującego budowę domów jednorodzinnych, lokali w małych domach mieszkalnych i w domach wielomieszkaniowych. Późniejsze regulacje prawne dotyczące udzielania dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów mieszkaniowych na budownictwo mieszkaniowe, a następnie pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych i refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych rozszerzały stopniowo katalog przesłanek udzielenia premii gwarancyjnej, w tym także na nabycie w drodze zakupu lub zamiany spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinne w spółdzielni mieszkaniowej. Należy jednak zwrócić uwagę, że w kolejnych wersjach § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. przed jego nowelizacją z 2 października 2001 r. nie było mowy o częściach ułamkowych prawa własności lokalu mieszkalnego, a nawet nie przewidywano – jako tytułu do udzielenia premii gwarancyjnej – nabycia części lokalu mieszkalnego, chociażby dała się ona wydzielić w sposób fizyczny.

Wreszcie należy zwrócić uwagę, że sama możliwość uzyskania premii gwarancyjnej w związku z nabyciem części ułamkowej spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinne w spółdzielni mieszkaniowej na podstawie § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r., w brzmieniu sprzed jego nowelizacji z 2 października 2001 r., nie była następstwem świadomej decyzji prawodawcy. Powstała ona jako całkowicie „uboczny” skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 czerwca 2001 r. w sprawie o sygn. K 23/00 (OTK ZU nr 5/2001, poz. 124), stwierdzającego m.in. niezgodność art. 215 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 ze zm.) z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Niekonstytucyjny przepis prawa spółdzielczego wyrażał zasadę jednopodmiotowości spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu i ograniczał możliwość nabycia tego prawa w częściach ułamkowych. Przepis ten utracił moc z dniem 7 lipca 2001 r. Z tym momentem, przy ówczesnym brzmieniu § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r., możliwe stało się nie tylko nabywanie ułamkowej części spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu lub domu jednorodzinne w spółdzielni mieszkaniowej, ale również ubieganie o premię gwarancyjną w związku z takim nabyciem. Dokonaną w dniu 2 października 2001 r. nowelizację zaskarżonego przepisu należy więc traktować jako następstwo zdania sobie sprawy przez prawodawcę (tj. Radę Ministrów) z nowej sytuacji, powstałej jako konsekwencja uboczna wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 23/00. Nowelizacja ta powinna zatem być traktowana – inaczej niż uważa skarżący – nie jako ograniczenie czyichkolwiek praw, ale jako konsekwentne przywrócenie w nowej sytuacji prawnej zgodności postanowień kwestionowanego przepisu z właściwym celem instytucji premii gwarancyjnej. Potwierdziła to także nowelizacja ustawy o pomocy państwa z 27 lipca 2002 r., wymuszona z kolei przez – omawiany wyżej szeroko – wyrok Trybunału Konstytucyjnego kwestionujący konstytucyjność formalnych podstaw wcześniejszych regulacji w tej dziedzinie.

W tych warunkach nie znajduje uzasadnienia domaganie się zrównania przy udzielaniu premii gwarancyjnej skutków czynności polegającej na nabyciu, w drodze zakupu lub zamiany, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego ze skutkami nabycia części ułamkowej tego prawa. O ile nie sposób zaprzeczyć, że nabycie prawa własności całego lokalu służy w każdym wypadku zaspokojeniu określonych potrzeb mieszkaniowych nabywcy, to twierdzenia tego nie da się odnieść do każdego wypadku nabycia części ułamkowej takiego prawa. W szczególności zakup 7/100 spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego nie może być traktowany jako zaspokojenie tych potrzeb. Tym samym przeprowadzone wyżej rozważania nie potwierdzają naruszenia przez kwestionowany przepis art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W piśmie z 10 stycznia 2005 r. skarżący wskazał, że do wzorców zaskarżenia przepisu § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 maja 1996 r. zalicza również art. 236 ust. 1 Konstytucji, podnosząc, że nie jest to nowy wzorzec, lecz zawiera się on we wzorcach zawartych w *petitum* skargi (tj. art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jego zdaniem wzorzec art. 31 ust. 3 należy odczytywać łącznie z art. 236 ust. 1 Konstytucji jako przepisem przejściowym. Należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny tylko wyjątkowo i w odpowiednio uzasadnionych wypadkach decyduje się na „wyjście” poza granice wniosku, pytania prawnego lub skargi. Minimalnym (formalnym) kryterium jest w takim wypadku powoływanie się na pominięty w *petitum* wzorzec w uzasadnieniu. Tak też było w sprawie, na którą powołuje się skarżący (zob. wyrok z 19 lutego 2003 r. sygn. P 11/02, OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 12). Uwzględnienie przez Trybunał Konstytucyjny wzorca niewskazanego w *petitum* pytania prawnego stało się możliwe w związku z tym, że zarzut naruszenia tego wzorca został sformułowany *expressis verbis* w uzasadnieniu pytania prawnego i szczegółowo uzasadniony przez pytający sąd. W niniejszej sprawie skarga tego kryterium nie spełnia. Trybunał Konstytucyjny nie może więc uwzględnić zarzutu niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 236 ust. 1 Konstytucji. Skarżący, składając skargę konstytucyjną przed upływem trzymiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, określa równocześnie granice tej skargi, które wiążą Trybunał Konstytucyjny zarówno w trakcie rozpoznania wstępnego i merytorycznego. Nie jest więc dopuszczalna późniejsza modyfikacja tych granic, co odnosi się zarówno do przedmiotu skargi konstytucyjnej, jak i jej podstaw (por. postanowienia TK: z 19 stycznia 2000 r., sygn. Ts 172/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 49; z 28 października 2002 r., sygn. Ts 164/01, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 263).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.