

## WYROK

z dnia 13 września 2011 r.

Sygn. akt K 8/09\*

### W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

#### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Maria Gintowt-Jankowicz – przewodniczący  
Stanisław Biernat – sprawozdawca  
Andrzej Rzepliński  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Wróbel,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 13 września 2011 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310, ze zm.) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, ze zm.), z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 5 ust. 5 ustawy z 29 listopada 2000 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nadaje bankowi prawo do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych bez uzyskania pisemnego oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji, z art. 20, art. 32 ust. 1 i art. 76 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji,

#### o r z e k a:

**1. Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310, z 2003 r. Nr 139, poz. 1325 oraz z 2009 r. Nr 69, poz. 594) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, z 2004 r. Nr 213, poz. 2157, z 2005 r. Nr 94, poz. 786, z 2006 r. Nr 53, poz. 385 i Nr 249, poz. 1828, z 2008 r. Nr 223, poz. 1459 i Nr 237, poz. 1650 oraz z 2009 r. Nr 30, poz. 190, Nr 65, poz. 545, Nr 222, poz. 1752 i Nr 223, poz. 1779), jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. Art. 5 ust. 5 ustawy z 29 listopada 2000 r. powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nadaje bankowi prawo do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych bez uzyskania pisemnego oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji, jest zgodny**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 29 września 2011 r. w Dz. U. Nr 206, poz. 1227.

**z art. 20 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 76 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W piśmie z 23 marca 2009 r. grupa posłów (dalej: wnioskodawca) wystąpiła z wnioskiem o zbadanie zgodności:

– art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310, ze zm.; dalej: ustawa o objęciu poręczeniami) w zakresie, w jakim ma zastosowanie do art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy państwa w spłacie kredytów), z art. 2 Konstytucji,

– art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w zakresie, w jakim nadaje bankowi prawo do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych bez uzyskania pisemnego oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji, z art. 20, art. 32 ust. 1, art. 76 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Wnioskodawca stanął na stanowisku, że art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ odwołuje się do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, który wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 1997 r. (sygn. K 22/96) został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji. W tym wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wejście w życie art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów z mocą wsteczną i bez poprzedzenia odpowiednim okresem przygotowawczym narusza wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady: pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i niedziałania prawa wstecz. Wnioskodawca przyznał wprawdzie, że powołany przez niego wyrok Trybunału Konstytucyjnego został następnie – na podstawie art. 239 ust. 1 Konstytucji – odrzucony przez Sejm, ale mimo to odwoływanie się w art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów oznacza, że w systemie obowiązującego prawa dopuszczono do stosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją. Wskazując na wyrok Sądu Najwyższego z 29 kwietnia 2003 r. (sygn. akt V CKN 143/01), wnioskodawca podkreślił, że uchwała Sejmu o odrzuceniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie ma charakteru merytorycznego rozstrzygnięcia i nie wywiera wpływu na sferę ostateczności materialnej wyroku. Zdaniem wnioskodawcy, ustawodawca, konstruując art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami, dopuścił się naruszenia zasady państwa prawa, która nakazuje stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Wnioskodawca podkreślił również, że nie znajduje uzasadnienia angażowanie środków publicznych w spłatę kredytów na podstawie przepisu, który został uznany za niezgodny z Konstytucją, ponieważ sytuacja ekonomiczna komercyjnego banku nie może być uprzywilejowana i traktowana na równi z interesem publicznym oraz realizowana kosztem kredytobiorców.

W uzasadnieniu zarzutów dotyczących niezgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami z powołanymi w *petitum* skargi wzorami kontroli konstytucyjnej wnioskodawca podkreślił, że przepis ten stawia bank w uprzywilejowanej sytuacji względem kredytobiorcy, ponieważ dzięki przyznaniu bankowi prawa wystawiania tytułów egzekucyjnych bez uzyskania pisemnego oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji wyposaża go w uprawnienia władcze, które zasadniczo przysługują wyłącznie państwu. W konsekwencji art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami jest niezgodny z art. 20 Konstytucji. Zdaniem

wnioskodawcy, art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami jest ponadto niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Uzasadniając swój zarzut, wnioskodawca wskazał, że w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęcie „równość” odnoszone jest do „sytuacji podobnych”. W opinii wnioskodawcy zawarcie umowy kredytowej (świadczenie wzajemne) stawia kredytobiorcę i kredytodawcę – jako strony tej samej umowy – w sytuacji podobnej. Oznacza to, że żadna ze stron takiej umowy nie powinna znaleźć się w pozycji uprzywilejowanej, gdyż świadczenie obu stron winno być ekwiwalentne i równoprawne także w odniesieniu do zasady jego egzekwowania.

Prezentując następnie twierdzenie o niezgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami z art. 76 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca poprzestał na przytoczeniu fragmentów uzasadnień wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2001 r. (sygn. K 5/01) oraz z 26 stycznia 2005 r. (sygn. P 10/04), w których podkreślono rolę nakazu respektowania ochrony konsumenta i wskazano, że osoby fizyczne będące członkami spółdzielni mieszkaniowej są objęte ochroną przewidzianą art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji, zaś spółdzielnie mieszkaniowe – mające na celu zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych swych członków i ich rodzin – posiadają wynikający z Konstytucji szczególny status prawny, wiązany z ich rolą w realizacji zasad państwa wskazanych w art. 75 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 9 października 2009 r. stanowisko w sprawie zajął w imieniu Sejmu RP Marszałek Sejmu, wnosząc o orzeczenie, że art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami w zakresie, w jakim przewiduje możliwość zastosowania art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Marszałek Sejmu wniósł jednocześnie o uznanie, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, w części obejmującej wyrażenie: „bez uzyskania pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji”, jest niezgodny z art. 20, art. 32 ust. 1 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 76 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Marszałka Sejmu, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 17 grudnia 1997 r. (sygn. K 22/96) orzekł wprawdzie, że art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ale jedynie w zakresie odnoszącym się do okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów. Nie zakwestionował natomiast konstytucyjności art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów w zakresie odnoszącym się do okresu następującego po ogłoszeniu ustawy, tj. po 18 stycznia 1996 r. W opinii Marszałka Sejmu, art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami odsyła do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów w okresie po ogłoszeniu tej ustawy (czyli po 18 stycznia 1996 r.), a zatem nie może być w tym przypadku mowy o odwoływaniu się do przepisu niezgodnego z Konstytucją.

Analizując problem zgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami z wywodzoną z art. 20 Konstytucji zasadą społecznej gospodarki rynkowej, Marszałek Sejmu podkreślił, że czynności Skarbu Państwa podejmowane w prawie prywatnym zaliczyć trzeba do sfery *dominium*, w związku z czym dochodzenie wierzytelności publicznych na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami należy także do tej sfery. Marszałek Sejmu podniósł, że uzyskanie pomocy państwa nie może oznaczać zgody na każdą konstrukcję egzekucji tej pomocy, w tym znacznie pogarszającej pozycję prawną dłużnika. Nadmierne uprzywilejowanie Skarbu Państwa podczas egzekwowania wierzytelności przesądza o niezgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, w kwestionowanym przez wnioskodawcę zakresie, z art. 20 Konstytucji.

Odnosząc się do zgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Marszałek Sejmu uznał za dopuszczalne zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych, ale pod warunkiem, że przemawiają za tym argumenty, które mają charakter relewantny, proporcjonalny i pozostają w związku z innymi wartościami

konstytucyjnymi, w szczególności z zasadą sprawiedliwości społecznej. O ile mniej korzystne uregulowanie sytuacji prawnej dłużników Skarbu Państwa niż kredytobiorców spłacających na zasadach ogólnych kredyt mógłby uzasadniać nakaz dbałości o majątek państwowy oraz udzielenie pomocy państwa w spłacie kredytów, o tyle zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych nie spełnia wymogów relewantności i proporcjonalności. W konsekwencji należy przyjąć, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, w zaskarżonym przez wnioskodawcę zakresie, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Marszałka Sejmu, art. 76 i art. 75 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w określonym przez wnioskodawcę zakresie, ponieważ spółdzielnie mieszkaniowe, jako osoby prawne i przedsiębiorcy rejestrowi, nie są beneficjentami art. 76 Konstytucji oraz nie dotyczy ich ponadto zakres – przywołanego przez wnioskodawcę związkowo – art. 75 ust. 1 Konstytucji.

3. W piśmie z 16 listopada 2010 r. Prokurator Generalny wniósł o uznanie, że art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami w zakresie, w jakim ma zastosowanie do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, jest zgodny z art. 2 Konstytucji. Prokurator Generalny wniósł ponadto o uznanie, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w zakresie, w jakim nadaje bankowi prawo do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych bez uzyskania pisemnego oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji, jest zgodny z art. 20 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 76 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, za błędną należy uznać konkluzję wnioskodawcy, że skoro niezgodny z Konstytucją jest art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, to w sprzeczności z Konstytucją pozostaje również – odwołujący się do niego – art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami. Uzasadniając swoje stanowisko, Prokurator Generalny podkreślił, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 1997 r. (sygn. K 22/96) odnosi się do stosowania nowej metody obliczania spłaty kredytów (ilorazowej) wyłącznie w okresie między dniem wejścia w życie ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów a datą jej opublikowania w Dzienniku Ustaw (od 1 do 18 stycznia 1996 r.) oraz do braku odpowiedniego okresu przygotowawczego związanego z wprowadzeniem tej nowej metody.

Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów doktryny doprowadziła Prokuratora Generalnego do wniosku, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w zakresie, w jakim nadaje bankowi prawo do wystawiania bankowych tytułów egzekucyjnych bez uzyskania pisemnego oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji, jest zgodny z art. 20 Konstytucji. Zaskarżony przepis *per se* nie może bowiem stanowić podstawy do egzekucji prowadzonej według przepisów kodeksu postępowania cywilnego, lecz jedynie umożliwia on bankowi, podejmującemu działania zmierzające do odzyskania zadłużenia kredytobiorców wobec Skarbu Państwa z tytułu umów poręczenia, wystawianie bankowych tytułów egzekucyjnych. Samo uprawnienie banku do wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego nie oznacza kolizji między własnością prywatną (spółdzielnia mieszkaniowa) a własnością publiczną (banki będące spółkami Skarbu Państwa), która prowadziłaby do naruszenia konstytucyjnego priorytetu własności prywatnej.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami z art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny stanął na stanowisku, że sytuacja faktyczna spółdzielni mieszkaniowych, którym banki udzieliły kredytów na budownictwo mieszkaniowe w latach 1965-1992, jest inna od sytuacji faktycznej spółdzielni mieszkaniowych otrzymujących kredyty na budownictwo mieszkaniowe po 1992 r. Odmiennosć sytuacji faktycznej obu tych kategorii podmiotów dostatecznie uzasadnia ich odmienną sytuację prawną, także w zakresie egzekucji długu czy też podejmowanych przez

banki działań zmierzających do odzyskania kwot niespłaconych kredytów. Przemawia to za uznaniem, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

W opinii Prokuratora Generalnego, zarówno orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak i poglądy doktryny wskazują, że ochroną zagwarantowaną w art. 75 ust. 1 i art. 76 Konstytucji objęte są osoby fizyczne („konsumenci, użytkownicy i najemcy”), ale nie odnosi się ona do osób prawnych (spółdzielni, w tym spółdzielni mieszkaniowych). Oznacza to, że pominięcie w art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami warunku uzyskania przez bank wystawiający bankowy tytuł egzekucyjny oświadczenia dłużnika o poddaniu się egzekucji nie dotyczy konsumenta, w rozumieniu art. 76 Konstytucji, lecz innego podmiotu, którym jest spółdzielnia mieszkaniowa. Rozważania te prowadzą z kolei do wniosku, że art. 76 i art. 75 ust. 1 Konstytucji nie są adekwatnymi wzorcami kontroli art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w określonym przez wnioskodawcę zakresie.

Prokurator Generalny zwrócił również uwagę na wątpliwości interpretacyjne związane z zastosowaniem art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami do wszczynania przez upoważnione banki postępowań egzekucyjnych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, samo sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami: „uprawnia banki do wszczynania postępowań egzekucyjnych”, nie jest jednoznaczne, ponieważ nie wskazuje wyraźnie, o jakiego rodzaju postępowania egzekucyjne może chodzić – czy prowadzone w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, czy też przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Prokurator Generalny zauważył ponadto, że wątpliwości interpretacyjne mogą pojawić się na tle zmiany reguł uproszczonego dochodzenia należności przez banki, gdyż na podstawie art. 53 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 1992 r. Nr 72, poz. 359, ze zm.) do nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi wykonawczemu nie było wymagane oświadczenie dłużnika o poddaniu się egzekucji. Z chwilą wykonania umowy poręczenia dochodzi do zmiany wierzyciela spółdzielni mieszkaniowej, ponieważ w miejsce dotychczasowego wierzyciela – banku – wstępuje nowy wierzyciel, którym jest Skarb Państwa. Nie jest więc jasne, zdaniem Prokuratora, czy wykonanie umowy poręczenia stanowi jeden ze skutków niewykonania zobowiązań wynikających z umów kredytowych.

4. W związku z pojawiającymi się wątpliwościami na tle stosowania art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami Trybunał Konstytucyjny, w piśmie z 4 maja 2011 r., zwrócił się do Ministra Finansów o udzielenie informacji na temat wykładni tego przepisu. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, konieczne stało się ustalenie, jak – i czy jednolicie – w praktyce przepis ten jest interpretowany oraz w jaki sposób przebiega procedura wystawiania bankowego tytułu egzekucyjnego i przeprowadzania egzekucji na jego podstawie.

W piśmie z 25 maja 2011 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów – działając z upoważnienia Ministra Finansów – poinformował, że na podstawie art. 5 ust. 1-3 ustawy o objęciu poręczeniami do tej pory zostały zawarte dwie umowy dotyczące upoważnienia przez Ministra Finansów banków: PKO BP SA oraz BGŻ SA, które udzieliły spółdzielniom mieszkaniowym kredytów objętych poręczeniem Skarbu Państwa, do podejmowania działań zmierzających do odzyskania zadłużenia kredytobiorców wobec Skarbu Państwa z tytułu wykonania umowy poręczenia. Do chwili przedłożenia informacji Trybunałowi Konstytucyjnemu BGŻ SA nie prowadził żadnego postępowania egzekucyjnego zmierzającego do odzyskania należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonego poręczenia, w związku z brakiem wypłat z tytułu poręczeń spłaty kredytów mieszkaniowych, zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe w BGŻ SA. Do odpowiedzi została ponadto dołączona informacja o sposobie stosowania art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, którą przygotował – na żądanie Ministra Finansów – Departament Klienta Rynku Mieszkaniowego

banku PKO BP SA. Bank ten stanowi do tej pory jedyny podmiot posługujący się instrumentem uregulowanym w art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami.

Z uzyskanych przez Trybunał Konstytucyjny informacji wynika, że dochodzeniem roszczeń względem spółdzielni mieszkaniowych na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami zajmował się wyłącznie bank PKO BP SA. Okoliczność ta pozwala Trybunałowi Konstytucyjnemu na jednoznaczne ustalenie sposobu stosowania tego przepisu.

Czynności banku PKO BP SA, poprzedzające wystawienie bankowego tytułu egzekucyjnego (dalej: b.t.e.), uzależnione są od tego, czy realizacja poręczenia dotyczy niedopłat do rat kredytowych, czy też odnosi się do całości zadłużenia. W pierwszym przypadku PKO BP SA, w terminie 10 dni od upływu terminu płatności niespłaconej raty, wysłała dłużnikowi „wezwanie do zapłaty”, w którym wyznacza 14-dniowy termin na uzupełnienie niespłaconej części raty kredytu. W drugim przypadku realizacja poręczenia poprzedzona jest wcześniejszym wypowiedzeniem warunków spłaty kredytu oraz bezskutecznym dochodzeniem należności prowadzonym w imieniu i na rzecz PKO BP SA w ciągu co najmniej 12 miesięcy. Po zrealizowaniu przez Skarb Państwa zobowiązania poręczycielskiego PKO BP SA wysłała do dłużnika wezwanie do zapłaty, w którym zawiadamia go m.in. o wstąpieniu Skarbu Państwa w prawa zaspokojonego wierzyciela. W razie niezapłacenia przez dłużnika należności Skarbu Państwa, bank zobowiązany jest do wystawienia w terminie 14 dni b.t.e. i skierowania go do właściwego sądu z wnioskiem o nadanie klauzuli wykonalności. Bank zawsze występuje do sądu o nadanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu wystawionemu na należność Skarbu Państwa z tytułu wykonania umowy poręczenia, stosując art. 97 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, z wyłączeniem przewidzianego przez ten przepis wymogu uzyskania pisemnego oświadczenia dłużnika banku o poddaniu się egzekucji.

Zważywszy, że obowiązek składania przez dłużnika banku pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji został wprowadzony do prawa bankowego przez ustawę z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, żadna umowa kredytu mieszkaniowego, objętego poręczeniem Skarbu Państwa na podstawie art. 1 ustawy o objęciu poręczeniami, nie przewidywała obowiązku składania przez dłużnika banku pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji, gdyż wszystkie umowy objęte powyższym poręczeniem zostały zawarte kilkanaście lub kilka lat przed wejściem w życie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe. W konsekwencji art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami zezwolił bankom przy egzekwowaniu należności Skarbu Państwa na wystawianie bankowych tytułów egzekucyjnych, stosownie do art. 96-98 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, bez konieczności uzyskania pisemnego oświadczenia dłużnika o poddaniu się egzekucji. Dzięki zastosowaniu tego rozwiązania bank PKO BP SA, na żadnym etapie postępowania, nie wymaga zgody dłużnika na prowadzenie egzekucji.

Postępowanie egzekucyjne z tytułu należności Skarbu Państwa prowadzone jest przez PKO BP SA wyłącznie w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego i w żadnym przypadku egzekucji nie były stosowane przepisy ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

## II

Na rozprawie 13 września 2011 r. uczestnicy postępowania podtrzymali swoje pisemne stanowiska. Przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował wniosek, wskazując, że wzorcami kontroli art. 5 ust. 5 ustawy z 29 listopada 2000 r. powołanej w punkcie 1 *petitum* wniosku są – obok art. 2 i art. 32 ust. 1 – także art. 76 i art. 75 Konstytucji, nie zaś art. 76 w związku z art. 75 Konstytucji.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

#### 1. Tło historyczne zaskarżonych przepisów.

Na wstępie wymaga podkreślenia, że zarówno ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy państwa w spłacie kredytów), jak i ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1310, ze zm.; dalej: ustawa o objęciu poręczeniami) nie mają charakteru aktów prawnych systemowych, które są stosowane w związku z pomocą państwa przy spłacie aktualnie zaciąganych kredytów mieszkaniowych, lecz odnoszą się wyłącznie do zagadnień powstałych w związku z realizacją programów mieszkaniowych wdrażanych w przeszłości (por. Biuletyn z posiedzenia Komisji Finansów Publicznych (nr 137) i Komisji Infrastruktury (nr 156) z 4 marca 2009 r., nr 1961/VI kadencja Sejmu, s. 8). W latach 1965-1992 jedną z metod realizacji polityki mieszkaniowej państwa było wspieranie w szerokim zakresie wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego, które odbywało się za pomocą kredytowania spółdzielni mieszkaniowych. W początkowym okresie, który trwał do 1987 r., kredyty mieszkaniowe były udzielane przez Narodowy Bank Polski, a dopiero później zadanie to powierzono przede wszystkim bankowi PKO BP. Kredyty te charakteryzowały się długoterminowością oraz stałym – określonym na niskim poziomie – oprocentowaniem. Stworzono ponadto mechanizm dopłat z budżetu państwa do oprocentowania kredytu i opracowano mechanizm dokonywania umorzeń w ciężar budżetu państwa części kredytu oraz odsetek. Kredytowanie spółdzielni mieszkaniowych do początków lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia stanowiło nie tyle przejaw działalności komercyjnej banków, ile realizację polityki mieszkaniowej państwa. Na banku spoczywał bowiem nie tylko obowiązek zapewnienia spółdzielniom mieszkaniowym uprzywilejowanego dostępu do kredytów mieszkaniowych, lecz miały one także zagwarantować preferencyjne warunki ich oprocentowania i spłat. Obowiązujące wówczas przepisy przewidywały nieomal automatyzm kredytowania budownictwa wielorodzinnego, gwarantując przyznanie kredytu w przypadku spełnienia określonych wymogów formalnych (zob. Uzasadnienie projektu ustawy o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych, druk sejmowy nr 2237 III kadencja, s. 1-2; dalej: druk sejmowy nr 2237).

Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 7, poz. 56, ze zm.), ogólne zasady udzielania przez banki kredytów regulowały rozporządzenia Rady Ministrów. Były to w szczególności rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytu bankowego na cele mieszkaniowe (Dz. U. z 1989 r. Nr 1, poz. 1, ze zm.; dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1988 r.) oraz wcześniejsze rozporządzenie Rady Ministrów z 23 lipca 1987 r. w sprawie ogólnych zasad kredytowania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 23, poz. 132, ze zm.).

Korzystna sytuacja kredytobiorców uległa zmianie wraz z uchycieniem nałożonych na banki obowiązków dotyczących zapewnienia uprzywilejowania oraz preferencji w zakresie oprocentowania i warunków spłaty kredytów, co miało miejsce po wejściu w życie ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz. U. Nr 74, poz. 440, ze zm.). Dopuszczalność zastosowania zmiennej stawki oprocentowania doprowadziła do istotnego zwiększenia kosztów kredytów i przyczyniła się do powstania utrudnień w ich spłacie. W celu złagodzenia skutków transformacji ustrojowej zostały przez prawodawcę podjęte działania, których celem było stworzenie regulacji prawnych umożliwiających udzielanie pomocy państwa kredytobiorcom. Zakresem tej pomocy mieli zostać objęci

kredytobiorcy, którzy zaciągnęli kredyty przed 31 grudnia 1989 r. (zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielenia ze środków budżetowych na rok 1993 pomocy w spłacie kredytów zaciągniętych na cele budownictwa mieszkaniowego do 31 grudnia 1989 r.; Dz. U. Nr 59, poz. 267). Z czasem zdecydowano jednak o objęciu pomocą państwa również kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyty do 31 maja 1992 r. (zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 maja 1994 r. w sprawie zasad i trybu wykupienia w 1994 r. należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz sposobu rozliczeń z tego tytułu, Dz. U. Nr 61, poz. 256, ze zm. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 marca 1995 r. w sprawie zasad i trybu przejściowego wykupienia w 1995 r. należności banków z tytułu odsetek od kredytów mieszkaniowych oraz sposobu rozliczeń z tego tytułu; Dz. U. Nr 31, poz. 159, ze zm.).

Dopiero w ustawie o pomocy państwa w spłacie kredytów, czyli w 1995 r., ustawodawca zdecydował się na całościowe uregulowanie problematyki pomocy państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych. Po jej wejściu w życie formuła określająca wysokość oprocentowania kredytów udzielanych spółdzielniom mieszkaniowym – wcześniej ustalana w rozporządzeniu wydawanym przez Radę Ministrów – zamieszczona została w akcie prawnym o randze ustawowej. Miało to usunąć element niepewności prawa w tym zakresie (zob. druk sejmowy nr 2237, s. 4).

Zastępując rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1988 r., ustawa o pomocy państwa w spłacie kredytów wprowadziła jednocześnie zmianę zasad obliczania wysokości spłaty rat kredytowych. Zamiast przyjętej w rozporządzeniu Rady Ministrów z 30 grudnia 1988 r. tzw. metody wartościowej obliczania wysokości spłaty rat kredytowych, w art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów przyjęto metodę ilorazową, której zastosowanie wiązało się ze zwiększeniem raty kredytowej przypadającej do spłaty. Jako przyczynę zmiany metody dokonywanych obliczeń wskazywano między innymi to, że upływ czterdziestoletniego okresu spłaty kredytu nie uwolniłby kredytobiorców od ciężaru finansowego niespłaconego do tego czasu kredytu mieszkaniowego. Mogłoby więc dojść do sytuacji, w której kredyt spłacany metodą wartościową nie zostałby nigdy spłacony, ponieważ dotychczasowe zasady jego spłacania nie były wystarczającą tego gwarancją. Motywem wprowadzenia nowych rozwiązań było więc urealnienie wysokości spłat kredytu. Dzięki wprowadzeniu tzw. metody ilorazowej ustawodawca zamierzał rozłożyć równomiernie, na cały okres spłaty, obciążenie kredytobiorców z tytułu spłaty kredytów mieszkaniowych (por. wyrok TK z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 71).

Kolejnym etapem udzielania pomocy państwa w spłacie kredytów mieszkaniowych było uchwalenie ustawy o objęciu poręczeniami. Rozwiązania przewidziane w tej ustawie miały za zadanie wyeliminowanie ryzyka niespłacalności kredytów mieszkaniowych, dzięki objęciu poręczeniami Skarbu Państwa zobowiązań wynikających z tych kredytów. W uzasadnieniu ustawy o objęciu poręczeniami podnoszono, że potrzeba zmian w zasadach spłaty kredytów mieszkaniowych wynikała z zastosowanego wcześniej specyficznego mechanizmu ich spłaty. Wprawdzie formalnie kredytobiorcami pozostają spółdzielnie mieszkaniowe, jednak źródłem spłat są wpłaty dokonywane przez członków spółdzielni, którym przysługuje spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego. Z reguły tylko niewielki odsetek członków spółdzielni nie reguluje w terminie swoich zobowiązań, ale obowiązujące normy o charakterze ostrożnościowym nakazują obniżenie oceny kredytu jako całości, co w konsekwencji nakazuje tworzenie rezerw celowych oraz wysięgowanie z dochodów odsetek skapitalizowanych w okresach poprzednich (zob. druk sejmowy nr 2237, s. 2-3). Celem wprowadzenia ustawy było także ustabilizowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej banku PKO BP SA i wydatne podniesienie jego wartości (zob. tamże, s. 4).

Z informacji przedłożonej przez Departament Klienta Rynku Mieszkaniowego banku PKO BP SA wynika, że umową poręczenia z 3 sierpnia 2001 r., zawartą pomiędzy Ministrem



Finansów a PKO BP SA w wykonaniu ustawy o objęciu poręczeniami, objęto zadłużenie 1326 spółdzielni mieszkaniowych. Maksymalna kwota poręczenia Skarbu Państwa, która została określona w umowie poręczenia, wyniosła 5100,6 mln zł. Na dzień 31 grudnia 2010 r. umową poręczenia objęte było jeszcze zadłużenie 969 spółdzielni mieszkaniowych, a kwota poręczenia wynosiła 1825,5 mln zł. Skarb Państwa zrealizował dotychczas poręczenie w odniesieniu do 17 spółdzielni mieszkaniowych na łączną kwotę 32,9 mln zł. Spośród spółdzielni, względem których nastąpiło wykonanie umowy poręczenia, działania windykacyjne z tytułu należności Skarbu Państwa toczą się wobec 9 spółdzielni (według stanu na 31 grudnia 2010 r.). Dwie spółdzielnie objęte są postępowaniem upadłościowym a 7 objętych jest postępowaniem egzekucyjnym. Zgodnie z szacunkami PKO BP SA – w związku z powyższymi postępowaniami – możliwe będzie jeszcze odzyskanie na rzecz Skarbu Państwa kwoty około 1 miliona złotych (zob. pismo Departamentu Klienta Rynku Mieszkaniowego PKO BP SA z 17 maja 2011 r., sygn. DKM-4-530-946/2011, s. 3).

## 2. Treść zaskarżonych przepisów i przepisów związkowych.

Wnioskodawca w *petitum* wniosku wskazał jako jego przedmiot art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami, w zakresie, w jakim ma zastosowanie do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów oraz art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami.

Pełne brzmienie art. 3 ustawy o objęciu poręczeniami jest następujące:

„Art. 3. 1. Wykonanie przez Skarb Państwa umów poręczenia następuje, jeżeli spłata kredytu nie zostanie dokonana w terminach wynikających z umowy kredytowej, w wysokości wynikającej z art. 7 i 11 ustawy o pomocy państwa, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3.

2. Banki przed wystąpieniem o realizację poręczenia są obowiązane do podjęcia działań zmierzających do odzyskania kwot niespłaconych kredytów. Działania zmierzające do odzyskania kwot niespłaconych kredytów nie dotyczą środków przeznaczonych na spłatę kredytów, w wysokości określonej w art. 7 i 11 ustawy o pomocy państwa.

3. Szczegółowe warunki realizacji poręczeń określają umowy poręczenia, o których mowa w art. 2 ust. 2”.

Zważywszy, że art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami nawiązuje do art. 7 oraz 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, przedstawienie kontekstu normatywnego tego przepisu wymaga odwołania się do treści zarówno art. 7, jak i art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, które brzmią następująco:

„Art. 7. 1. Jeżeli kredyt został zaciągnięty, z zastrzeżeniem ust. 3, do dnia 31 maja 1992 r., wysokość obciążających kredytobiorcę miesięcznych spłat przypadających na dany lokal nie może być niższa od iloczynu powierzchni użytkowej lokalu oraz normatywu spłaty kredytu ustalanego w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu.

2. Normatyw spłaty kredytu, o którym mowa w ust. 1, stanowi iloraz kwoty 760 zł oraz liczby 300, z zastrzeżeniem ust. 2c i art. 11a.

2a. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski», w terminie do dnia 30 listopada każdego roku wysokość normatywu, o którym mowa w ust. 1.

2b. Normatyw stosuje się od początku roku następującego po roku, w którym został on ogłoszony.

2c. Kwota, o której mowa w ust. 2, ulega corocznie podwyższeniu na następny rok w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym kwota ta ulega podwyższeniu, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

2d. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego ogłasza, w terminie 15 dni po upływie trzeciego kwartału, w komunikacie, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej «Monitor Polski», wskaźnik, o którym mowa w ust. 2c.

3. Zasady spłaty kredytów, o których mowa w ust. 1, mają także zastosowanie do kredytów zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe po terminie określonym w ust. 1, jeżeli kredyty te spełniały warunki przejściowego wykupienia odsetek ze środków budżetu państwa na podstawie odrębnych przepisów”.

Art. 11 „1. Roczne spłaty kredytów mieszkaniowych, zaciągniętych na podstawie umów określających równocześnie 40-letni okres spłaty kredytu i roczne obciążenie w wysokości 1% aktualnej wartości mieszkań zajmowanych na warunkach lokatorskich lub 2% aktualnej wartości mieszkań zajmowanych na warunkach własnościowych, nie mogą być niższe od ilorazu kwoty zadłużenia z tytułu kredytu i odsetek, w tym odsetek przejściowo wykupionych ze środków budżetu państwa, na koniec roku poprzedniego oraz liczby lat, jaka pozostała do zakończenia okresu spłaty kredytu, z zastrzeżeniem ust. 3”.

Drugim zaskarżonym przepisem jest art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami. Cały art. 5 tej ustawy brzmi następująco:

„Art. 5. 1. Minister, w imieniu Skarbu Państwa, podejmuje działania zmierzające do odzyskania zadłużenia kredytobiorców wobec Skarbu Państwa z tytułu wykonania umów poręczenia, z zastrzeżeniem ust. 2.

1a. Minister, w imieniu Skarbu Państwa, w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi kredytobiorców oraz uzasadnionym interesem Skarbu Państwa, na wniosek kredytobiorcy, może zawierać z kredytobiorcami umowy odroczenia, rozłożenia na raty lub umorzenia całości lub części zadłużenia wobec Skarbu Państwa z tytułu wykonania umowy poręczenia.

1b. Minister, w imieniu Skarbu Państwa, w przypadkach gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne, może umorzyć całość lub część zadłużenia wobec Skarbu Państwa z tytułu wykonania umowy poręczenia.

2. Banki, beneficjenci poręczeń, są obowiązane, na warunkach określonych w odrębnej umowie z Ministrem, do podejmowania, za wynagrodzeniem, działań, o których mowa w ust. 1, chyba że Minister podejmie działania we własnym zakresie lub upoważni do tych działań, za wynagrodzeniem, inny bank.

3. Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 2, przysługuje w wysokości do 3% wyegzekwowanej kwoty; nie może ono być jednak niższe od rzeczywistych kosztów uzasadnionych działań windykacyjnych. Wynagrodzenie potrąca się z wyegzekwowanej kwoty.

4. Sposób ustalenia wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 3, określa umowa.

5. Przy podejmowaniu działań, o których mowa w ust. 1, banki mają prawo, bez uzyskania pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji, wystawiać bankowe tytuły egzekucyjne stosownie do art. 96-98 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. Nr 140, poz. 939, z 1998 r. Nr 160, poz. 1063 i Nr 162, poz. 1118, z 1999 r. Nr 11, poz. 95 i Nr 40, poz. 399 oraz z 2000 r. Nr 93, poz. 1027, Nr 94, poz. 1037, Nr 114, poz. 1191, Nr 116, poz. 1216 i Nr 119, poz. 1252; dalej: prawo bankowe).

6. Środki uzyskane przez banki w wyniku podjętych działań, o których mowa w ust. 1, są przekazywane przez banki, w terminie 7 dni, na rachunek wskazany przez Ministra”.

3. Ocena zgodności art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami z art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawca wywodzi, że art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ odwołuje się do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy

państwa w spłacie kredytów, który to przepis został uznany za niezgodny z art. 2 Konstytucji w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 1997 r. (sygn. K 22/96). Zdaniem wnioskodawcy, mimo że wyrok Trybunału Konstytucyjnego został – na podstawie art. 239 ust. 1 Konstytucji – odrzucony przez Sejm, to odwoływanie się art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów jest jednoznaczne z obowiązaniem w systemie prawa przepisu niezgodnego z Konstytucją.

W powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny zgodności z Konstytucją art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, podkreślił, że o ile same założenia zawarte w art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów są zgodne z art. 2 Konstytucji, o tyle jego wprowadzenie do porządku prawnego odbyło się bez zachowania standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym. Zaskarżonemu przepisowi nadana została bowiem moc wsteczna. Ustawa o pomocy państwa w spłacie kredytów została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 18 stycznia 1996 r., a jej wejście w życie określono na 1 stycznia 1996 r. Została zatem naruszona wynikająca z konstytucyjnej zasady państwa prawnego zasada niedziałania prawa wstecz. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, w zakresie odnoszącym się do okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji, ponieważ przez wejście w życie z mocą wsteczną oraz brak odpowiedniego okresu przygotowawczego narusza wynikające z zasady demokratycznego państwa prawnego zasady: pewności prawa, zaufania obywateli do państwa i niedziałania prawa wstecz. Według Trybunału Konstytucyjnego, metoda obliczania spłaty kredytu, określona w art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów, jest zgodna z art. 2 Konstytucji, a niekonstytucyjność tego przepisu odnosi się jedynie do sposobu jego wprowadzenia do porządku prawnego.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami odsyła do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów obowiązującego po 18 stycznia 1996 r., czyli do przepisu, co do którego Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jest zgodny z Konstytucją. Uznanie art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów za niezgodny z art. 2 Konstytucji dotyczyło bowiem wyłącznie okresu przed 18 stycznia 1996 r. Nie zasługuje zatem na akceptację stanowisko wnioskodawcy, że art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami odwołuje się do przepisu uznanego wcześniej przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją.

W związku z powyższym nie mają znaczenia rozważania podjęte przez wnioskodawcę na temat skutków odrzucenia przez Sejm wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96, ponieważ art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami odsyła do art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów w zakresie, który został uznany za zgodny z Konstytucją.

W świetle powyższych rozważań Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności art. 3 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami z art. 2 Konstytucji.

#### 4. Ocena zgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami z art. 20 Konstytucji.

4.1. Rozwiązania przewidziane w ustawie o objęciu poręczeniami miały za zadanie wyeliminowanie ryzyka niespłacalności kredytów mieszkaniowych, dzięki objęciu poręczeniami Skarbu Państwa zobowiązań wynikających z tych kredytów. Miała ona także ustabilizować sytuację ekonomiczno-finansową banku PKO BP SA i wydatnie podnieść jego wartość (zob. druk sejmowy nr 2237, s. 3-4). Konstrukcja przyjęta przez ustawodawcę wywiera ponadto pozytywny wpływ na kondycję finansową spółdzielni mieszkaniowych. W szczególności wykonanie umowy poręczenia przez Skarb Państwa odsuwa czasowo od spółdzielni mieszkaniowej zagrożenie egzekucją, a oprocentowanie wierzytelności regresowej

jest preferencyjne. W pewnych okolicznościach spółdzielnie mieszkaniowe mogą liczyć na odroczenie, rozłożenie na raty lub umorzenie zadłużenia względem Skarbu Państwa.

Wskutek wykonania obowiązków poręczyciela Skarb Państwa – stosownie do założeń konstrukcyjnych instytucji poręczenia – wstępuje w prawa zaspokojonego wierzyciela, którym do tej pory był bank. Skarb Państwa uzyskuje tym samym status wierzyciela w stosunku do spółdzielni mieszkaniowej (kredytobiorcy). Po wykonaniu umowy poręczenia, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o objęciu poręczeniami, Minister Finansów – działając w imieniu Skarbu Państwa – podejmuje działania zmierzające do odzyskania zadłużenia z tytułu wykonania poręczenia. Wprawdzie art. 5 ust. 2 ustawy o objęciu poręczeniami dopuszcza podejmowanie takich działań przez samego Ministra Finansów, przez bank, którego wiarygodność zaspokoił Skarb Państwa wykonując umowę poręczenia albo przez inny bank, jednak w dotychczasowej praktyce Minister Finansów zlecał prowadzenie stosownych działań bankowi PKO BP SA. Podmiot ten ma bowiem odpowiednie doświadczenie i dysponuje zapleczem techniczno-organizacyjnym do dochodzenia tego typu należności pieniężnych. Nie ma przy tym wątpliwości, że działania podejmowane przez PKO BP SA nie są prowadzone w imieniu i na rzecz tego banku, lecz tylko za jego pośrednictwem, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, reprezentowanego przez Ministra Finansów. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja – mimo prowadzenia przez bank działań zmierzających do odzyskania zadłużenia z tytułu wykonania poręczenia – dowodzi istnienia relacji zachodzącej wyłącznie między Skarbem Państwa (wierzycielem) z jednej strony a spółdzielnią mieszkaniową (dłużnikiem) z drugiej strony.

4.2. Zdaniem wnioskodawcy, kwestionowany przepis stawia bank w uprzywilejowanej sytuacji względem kredytobiorcy, dzięki przyznaniu bankowi prawa wystawiania tytułów egzekucyjnych bez uzyskania pisemnego oświadczenia kredytobiorcy o poddaniu się egzekucji. W konsekwencji art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami jest niezgodny z art. 20 Konstytucji, gdyż stawia w lepszym położeniu bank – spółkę Skarbu Państwa, w stosunku do własności prywatnej – spółdzielni mieszkaniowych.

W art. 20 Konstytucji została sformułowana zasada społecznej gospodarki rynkowej, opartej na filarach: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Wnioskodawca wywodzi, że kwestionowany przepis narusza jeden z filarów społecznej gospodarki rynkowej – zasadę własności prywatnej. Przez własność prywatną rozumiana jest w art. 20 Konstytucji zarówno własność osób fizycznych, jak i osób prawnych. Spółdzielnie mieszkaniowe należy zaliczyć do kategorii osób prawnych. Brzmienie art. 20 Konstytucji nie wyklucza istnienia własności podmiotów publicznych (własności komunalnej i własności Skarbu Państwa), lecz nakazuje ustawodawcy zwykłemu zapewnienie szczególnej pozycji własności prywatnej. Niekiedy niezbędne są wszakże działania podejmowane przez państwo albo samorząd terytorialny także w formach prawa prywatnego dla realizacji interesu publicznego, np. dla wypełniania konstytucyjnie nakazanych zadań i funkcji, w szczególności w dziedzinie socjalnej ((zob. L. Garlicki, uwagi do art. 20, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 10-12).

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że kontrolowany przepis ustawy o objęciu poręczeniami odnosi się wyłącznie do kredytów mieszkaniowych tzw. starego portfela, które udzielane były w latach 1965-1992 na warunkach preferencyjnych dla spółdzielni mieszkaniowych. Przepisy obowiązujące w chwili ich udzielania spółdzielniom mieszkaniowym nie przewidywały obowiązku składania przez dłużnika banku pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji. Obowiązek taki został wprowadzony dopiero na mocy prawa bankowego, które weszło w życie 1 stycznia 1998 r. Po wejściu w życie prawa bankowego z 1997 r. nie nałożono na banki obowiązku uzyskania pisemnego oświadczenia

dłużnika o poddaniu się egzekucji w odniesieniu do czynności bankowych – w tym kredytów udzielonych spółdzielniom mieszkaniowym – dokonanych przed wejściem w życie tej ustawy. W takim stanie rzeczy Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że do nadania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu nie jest wymagane oświadczenie dłużnika o poddaniu się egzekucji, jeżeli czynność bankowa, z której wynika wierzytelność objęta tytułem egzekucyjnym, została dokonana przed 1 stycznia 1998 r. (por. uchwała SN z 16 grudnia 1998 r., sygn. akt III CZP 50/98, Biuletyn Sądu Najwyższego nr 12/1998, poz. 7).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie znajduje uzasadnienia pogląd wnioskodawcy o uprzywilejowaniu i prawnym preferowaniu państwowych jednostek organizacyjnych (banków) w obrocie cywilnoprawnym. Bank, który wystawia bankowy tytuł egzekucyjny na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, nie jest już stroną (wierzycielem) stosunku zobowiązaniowego ze spółdzielnią mieszkaniową (dłużnikiem), wynikającego z udzielonego wcześniej kredytu. Po wykonaniu poręczenia podmiotem tym staje się wyłącznie Skarb Państwa. Wnioskodawca nie podnosi niezgodnego z Konstytucją uprzywilejowania własności Skarbu Państwa wobec własności prywatnej (spółdzielni mieszkaniowych). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na rolę, jaką odgrywa Skarb Państwa udzielając poręczeń za zobowiązania spółdzielni mieszkaniowych z tytułu spłaty kredytów zaciągniętych na preferencyjnych warunkach. Co prawda posługuje się prywatnoprawną instytucją poręczenia, jednak realizuje w tym przypadku wsparcie dla spółdzielni mieszkaniowych, motywowane interesem publicznym, wpływające pozytywnie na ich sytuację. Samo wykonanie umowy poręczenia przez Skarb Państwa odsuwa od spółdzielni mieszkaniowej – przynajmniej na pewien czas – zagrożenie egzekucją, a oprocentowanie wierzytelności regresowej jest preferencyjne (por. art. 4 ustawy o objęciu poręczeniami). Spółdzielniom mieszkaniowym stworzono także możliwość odroczenia, rozłożenia na raty lub nawet umorzenia zadłużenia względem Skarbu Państwa (por. art. 5 ust. 1a ustawy o objęciu poręczeniami). W świetle przedstawionych argumentów nie można zatem uznać za zasadne twierdzenia wnioskodawcy, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami doprowadził do pogorszenia sytuacji dłużników, którymi są spółdzielnie mieszkaniowe.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w zakwestionowanym zakresie jest zgodny z art. 20 Konstytucji.

5. Ocena zgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Uzasadnienie wniosku co do niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji nie zostało sformułowane jasno, co utrudnia odniesienie się do tego zarzutu.

Najpierw wnioskodawca wskazał, że sytuacja kredytobiorców, wobec których zadłużenie może być egzekwowane na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, jest gorsza od położenia kredytobiorców, wobec których stosowany jest art. 97 prawa bankowego (bez klauzuli wyłączającej pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji), mimo tego, że sytuacja jednych i drugich podmiotów jest podobna. W innym miejscu wnioskodawca podniósł, że zawarcie umowy kredytowej stawia kredytobiorcę i kredytodawcę – jako strony tej samej umowy – w sytuacji podobnej. Oznacza to, że żadna ze stron takiej umowy nie powinna znaleźć się w pozycji uprzywilejowanej, gdyż świadczenie obu stron winno być ekwiwalentne i równoprawne także w odniesieniu do zasady jego egzekwowania.

5.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji nakazuje jednakowe traktowanie podmiotów prawa w

obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez jakichkolwiek zróżnicowań faworyzujących bądź dyskryminujących. Podmioty różniące się od siebie mogą być natomiast traktowane odmiennie (zob. wyroki TK: z 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35; z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60; z 15 marca 2011 r., sygn. P 7/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 10).

Jeśli chodzi o rozważania dotyczące zasady równości, Trybunał Konstytucyjny wymaga wskazania cechy istotnej, która przesądza o wyróżnieniu porównywanych podmiotów uznanych za podobne lub odmienne. Z kolei stwierdzenie, że prawo nie traktuje podmiotów podobnych w sposób podobny (a więc wprowadza zróżnicowanie), uzasadnia postawienie pytania, czy takie zróżnicowanie jest dopuszczalne (zob. wyroki TK z: 23 marca 2010 r., sygn. K 19/09, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 24; 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60).

5.3. Odnosząc się do pierwszego zarzutu dotyczącego naruszenia zasady równości na skutek zróżnicowania sytuacji prawnej kredytobiorców objętych i nieobjętych unormowaniem zawartym w ustawie o objęciu poręczeniami, Trybunał Konstytucyjny zauważa, że sytuacja faktyczna spółdzielni mieszkaniowych, którym banki udzieliły kredytów na budownictwo mieszkaniowe w latach 1965-1992, jest odmienna od sytuacji faktycznej spółdzielni mieszkaniowych, którym banki udzieliły kredytu po 1992 r. Jak wspomniano wyżej, kredytów, do których zastosowanie znajduje ustawa o objęciu poręczeniami, udzielano spółdzielniom mieszkaniowym w latach 1965-1992 na korzystnych i preferencyjnych warunkach. Wówczas kredytowanie spółdzielni mieszkaniowych nie było przejawem działalności komercyjnej banków, lecz realizacją polityki mieszkaniowej państwa, a na bankach spoczywał obowiązek zapewnienia spółdzielniom mieszkaniowym uprzywilejowanego dostępu do kredytów mieszkaniowych oraz zagwarantowania preferencji w zakresie warunków ich spłaty (por. część III punkt 1 uzasadnienia). Dopiero udzielanie kredytów spółdzielniom mieszkaniowym po przejściu do gospodarki rynkowej stanowi przejaw działalności banku nastawionej na osiągnięcie zysku i w chwili przyznawania kredytu nie wykazuje cech wsparcia państwa dla kredytobiorcy – spółdzielni mieszkaniowej.

Jeśli chodzi o drugi zarzut dotyczący naruszenia zasady równości, a mianowicie zróżnicowania sytuacji prawnej dwóch stron umowy kredytowej, to jest kredytodawcy – banku oraz kredytobiorcy – spółdzielni mieszkaniowej, Trybunał Konstytucyjny zauważa, że zarzut ten opiera się na nietrafnym założeniu, jakoby banki wystawiające bankowy tytuł egzekucyjny na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami były stronami stosunku umownego, którego przedmiotem jest kredyt. Zgodnie z konstrukcją prawną poręczenia, nie ma jednak wątpliwości, że w miejsce zaspokojonego dotychczasowego wierzyciela (banku) wstępuje Skarb Państwa. Wnioskodawca nie wskazał przy tym argumentów za sprzecznym z konstytucyjną zasadą równości ukształtowaniem sytuacji Skarbu Państwa, w porównaniu z sytuacją spółdzielni mieszkaniowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pozycja Skarbu Państwa, posługującego się w interesie spółdzielni mieszkaniowych prywatnoprawną instytucją poręczenia, zasługuje na szczególne potraktowanie przez ustawodawcę. Procedura poprzedzająca podjęcie przez Skarb Państwa egzekucji przeciwko spółdzielni mieszkaniowej gwarantuje jej bowiem możliwość uzyskania dodatkowych ułatwień w dokonywaniu spłaty zaciągniętych kredytów, na skutek czego może prowadzić do polepszenia ich pozycji jako dłużników. Ocena uprawnienia Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, prowadzi do wniosku, że jako podmiot działający także w celu polepszenia pozycji dłużnika (spółdzielni

mieszkaniowej), musi on dysponować skuteczną drogą umożliwiającą dochodzenie roszczeń związanych z udzielonym wcześniej wsparciem.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzeka, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w zakwestionowanym zakresie jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

6. Ocena zgodności art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami z art. 76 i art. 75 ust. 1 Konstytucji.

6.1 W uzasadnieniu wniosku przytoczono *in extenso* fragmenty uzasadnień wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2001 r. (sygn. K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87) oraz z 26 stycznia 2005 r. (sygn. P 10/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 7). Pod adresem art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami nie zostały jednak sformułowane żadne konkretne zarzuty, które mogłyby przemawiać za niezgodnością kwestionowanego przepisu z art. 76 w związku z art. 75 ust. 1 Konstytucji. Nie wskazano ponadto, na czym ma polegać związek zachodzący między art. 76 i art. 75 ust. 1 Konstytucji w kontekście przedstawionego zarzutu. Na rozprawie 13 września 2011 r. przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował wniosek, wskazując, że jednym z wzorców kontroli w sprawie nie jest art. 76 w związku z art. 75 Konstytucji, lecz art. 76 i art. 75 Konstytucji. Wobec tego Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 76 i art. 75 ust. 1 Konstytucji stanowią dwa niezależne wzorce kontroli.

6.2. Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Przyjęty za wzorzec konstytucyjności przepis nakłada na władze publiczne ogólnie sformułowany obowiązek prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Przepis ten – w równie ogólny sposób – kształtuje kierunki takiej polityki, którymi są zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałanie bezdomności, wspieranie rozwoju budownictwa socjalnego, popieranie działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (por. np. wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. P 44/08, OTK ZU nr 1/A/2011, poz. 1). Sformułowanie art. 75 Konstytucji sprawia, że o niezgodności z nim można mówić jedynie w sytuacjach wyjątkowych, w szczególności gdy: ustawodawca wyznaczy obowiązki władz publicznych na takim poziomie, że uniemożliwi to realizację tych obowiązków i pozbawi art. 75 Konstytucji jego rzeczywistej treści (zob. postanowienie TK z 15 listopada 2000 r., sygn. Ts 86/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 308; wyrok TK z 14 maja 2001 r., sygn. SK 1/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 84), ustawodawca podejmie działania utrudniające obywatelom zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. Ts 62/99, OTK ZU nr 4/B/2002, poz. 240) albo nałoży ciężar realizacji tych obowiązków na podmioty prywatne, a nie władze publiczne (zob. wyrok TK z 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190).

Ocena art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami nie może być dokonywana przez pryzmat art. 75 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z powołanym przepisem, w gronie beneficjentów tego przepisu znajdują się bowiem obywatele, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały jeszcze zaspokojone. Z uwagi na jednoznaczne brzmienie art. 75 ust. 1 Konstytucji trzeba przyjąć, że nie można do grona beneficjentów tego przepisu zaliczyć podmiotów niebędących osobami fizycznymi. Tylko w odniesieniu do osoby fizycznej można mówić o potrzebie mieszkaniowej, która łączy się z brakiem miejsca przeznaczonego do stałego pobytu (zob. L. Garlicki, Uwagi do art. 75, [w:] *Konstytucja...*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego spółdzielnia mieszkaniowa jest osobą prawną i nie mieści się w zakresie znaczeniowym pojęcia „obywatel” użytego w art. 75 ust. 1 Konstytucji, które winno na gruncie tego przepisu ograniczać się do osób fizycznych. Nie można natomiast utożsamiać potrzeb mieszkaniowych członków spółdzielni (osób fizycznych) z interesem spółdzielni mieszkaniowej. Powyższe rozważania nakazują uznać, że art. 75 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjnej dla art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w przedstawionym przez wnioskodawcę zakresie.

6.3. Z kolei w art. 76 Konstytucji został na władze publiczne nałożony obowiązek podejmowania działań chroniących konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniem zagrażającym ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

Przepis ten stanowi w założeniu ochronę słabszej strony w procesie dystrybucji dóbr lub usług. Nie jest on jednak źródłem prawa podmiotowego, dlatego nie wynikają z niego konkretne uprawnienia albo roszczenia jednostki (por. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Zarzut jego naruszenia nie może ponadto stanowić samoistnej podstawy skargi konstytucyjnej (zob. E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne*, [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 131; L. Garlicki, uwagi do art. 76, [w:] *Konstytucja...*, s. 1-2).

Zważywszy, że art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami odnosi się do statusu prawnego spółdzielni mieszkaniowych, rozważenia wymaga przede wszystkim, czy spółdzielnie mieszkaniowe mogą zostać zaliczone do kręgu beneficjentów zadań nałożonych na władze publiczne przez art. 76 Konstytucji. Wśród podmiotów wymienionych w tym przepisie znajdują się konsumenci, użytkownicy i najemcy. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że art. 76 Konstytucji nie może być rozumiany jedynie jako przepis zmierzający do zapewnienia określonego standardu ochrony wyłącznie podmiotom wymienionym w nim *expressis verbis*, a konstytucyjne pojęcie „konsument” (tak samo jak „użytkownik” czy „najemca”) nie mogą być rozumiane wyłącznie w ich cywilnoprawnym znaczeniu. Wynika to z autonomicznego charakteru pojęć konstytucyjnych, których znaczenie nie może być determinowane treścią ustaw zwykłych. Pojęcia konstytucyjne nie mogą zatem być odczytywane wyłącznie przez pryzmat postanowień ustawowych. W związku z powyższym możliwe jest użycie w Konstytucji terminu „konsument” w znaczeniu szerszym od nadanego mu w art. 22<sup>1</sup> k.c. Obowiązki ochronne spoczywające na władzach publicznych obejmują konieczność zapewnienia minimalnych gwarancji ustawowych wszelkim podmiotom, które zajmują słabszą pozycję w relacji do profesjonalnych uczestników gry rynkowej (zob. wyrok TK z 2 grudnia 2008 r., sygn. K 37/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 172).

Podkreślając doniosłą rolę spółdzielni mieszkaniowych w systemie prawa, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że ich tworzenie oraz działalność – z uwagi na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin – podlega szczególnej ochronie konstytucyjnej, a ingerencja władz publicznych w tej dziedzinie napotyka na ograniczenia (por. wyrok o sygn. K 5/01). Trybunał Konstytucyjny stanął jednocześnie na stanowisku, że spółdzielnie mieszkaniowe, z racji dysponowania swoim majątkiem, doświadczeniem osób nimi kierujących, a zwłaszcza z uwagi na służące im z reguły zaplecze administracyjne (techniczne i osobowe), są jednostkami organizacyjnymi, które trzeba zakwalifikować jako podmioty „silniejsze” niż poszczególni członkowie spółdzielni (zob. wyrok TK z 20 kwietnia 2005 r., sygn. K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38).

Nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa, Trybunał Konstytucyjny wskazuje po pierwsze, że pod ochroną art. 76 Konstytucji pozostają osoby fizyczne („konsumenti, użytkownicy i najemcy”) – w szczególności członkowie spółdzielni mieszkaniowej – ale nie osoby prawne, którymi są przecież spółdzielnie mieszkaniowe. Po drugie, zdaniem Trybunału



Konstytucyjnego, stopień organizacji oraz posiadanie odpowiedniego zaplecza (technicznego i osobowego) nie daje uzasadnionych podstaw do potraktowania spółdzielni mieszkaniowych jako podmiotów mających „słabszą” pozycję w porównaniu z innymi profesjonalnymi uczestnikami rynku. Wskazane względy przesądziły o uznaniu przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 76 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca kontroli konstytucyjnej art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami w przedstawionym przez wnioskodawcę zakresie.

7. Znaczenie niniejszego wyroku Trybunału Konstytucyjnego dla zasad nadawania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że regulacja zamieszczona w art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami ma wąski zakres podmiotowy i dotyczy spółdzielni mieszkaniowych, które zaciągnęły kredyty do 31 maja 1992 r. Przepisy ustawy o objęciu poręczeniami stanowią szczególne rozwiązanie, spowodowane procesem transformacji ustrojowej i przejściem do reguł rządzących gospodarką rynkową. Z tymi zjawiskami wiązała się zmiana metod wspierania budownictwa mieszkaniowego (por. część III punkt 1 oraz punkt 5.3 uzasadnienia).

Nadawanie bankowemu tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności bez pisemnej zgody dłużnika (spółdzielni mieszkaniowej) o poddaniu się egzekucji, które jest możliwe na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, stanowi konsekwencję rozwiązań przyjmowanych we wcześniejszych przepisach regulujących czynności bankowe, ponieważ w czasie zawierania ze spółdzielni mieszkaniowymi umów kredytowych (lata 1965-1992) nie istniał jeszcze obowiązek składania przez dłużników (spółdzielnie mieszkaniowe) pisemnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza zatem, że względu na występujące w niniejszej sprawie wskazane wyżej okoliczności i kontekst normatywny, w którym umieszczony został art. 5 ust. 5 ustawy o objęciu poręczeniami, że dopuszczalne jest w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych, którym udzielano preferencyjnych kredytów, nadawanie klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu także wtedy, gdy przez dłużnika (spółdzielnię mieszkaniową) nie zostało złożone pisemne oświadczenie woli o poddaniu się egzekucji.

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie nie może być odnoszone do kwestii zgodności z Konstytucją innych rozwiązań ustawowych dotyczących nadawania klauzuli wykonalności bankowemu tytułowi egzekucyjnemu.

8. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.