



Warszawa, dnia 4 kwietnia 2001 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Prof. dr Andrzej ZOLL*

**RPO/370093/01/V/ST**

00-090 Warszawa      Tel. centr. 827 62 61  
Al. Solidarności 77      Fax 827 64 53

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ( Dz. U. Nr 78, poz. 483 ) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich ( Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 )

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw ( Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 i Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 80, poz. 508 i Nr 103, poz. 652, z 2000 r. Nr 3, poz. 27 i Nr 122, poz. 1310, z

2001 r. Nr 4, poz. 27 ) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

### Uzasadnienie

Do mojego Biura wpływają liczne skargi od obywateli krytykujące zmiany w zakresie wypłaty premii gwarancyjnych od wkładów oszczędnościowych zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych, wprowadzone przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2001 r. zmieniającego 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 15, poz. 159 ). Ze szczególną krytyką spotyka się zmiana polegająca na wyłączeniu z możliwości otrzymania premii gwarancyjnych osób, które nabywają własność lokalu mieszkalnego bądź domu jednorodzinnego, do którego przysługiwał im uprzednio inny tytuł prawny. Obowiązujące do momentu dokonania wymienionej nowelizacji przepisy 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 premii ( Dz. U. Nr 57, poz. 259 i z 1997 r. Nr 144, poz. 963 ) nie wyłączały bowiem tego kręgu osób z możliwości uzyskania premii gwarancyjnej.

Istota zmian wprowadzonych przepisami rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii polega więc na ograniczeniu dotychczasowego katalogu zdarzeń prawnych uprawniających właścicieli książeczek mieszkaniowych do otrzymania premii gawarancyjnej. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż materia ta w sposób bezpośredni dotyczy sfery konstytucyjnie chronionych

praw majątkowych ( art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP ). Zaliczenie danego zdarzenia do zdarzeń powodujących powstanie prawa do premii gwarancyjnej przesądza bowiem o tym, że po stronie zainteresowanego obywatela powstaje roszczenie majątkowe o wypłatę premii gwarancyjnej.

W związku z powyższym na tle wprowadzonych w omawianym zakresie zmian w przepisach prawa dotyczących udzielania premii gwarancyjnej ujawnił się zasadniczy z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego problem kompetencji prawodawczych organu władzy wykonawczej ( w tym przypadku Rady Ministrów ) do regulowania w aktach podustawowych materii określającej zakres praw i wolności obywatelskich. Jak wskazywał w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny ( wyrok z dnia 25 maja 1998 r., sygn. akt U. 19/97, OTK z 1998 r., Nr 4, poz. 47 ) w porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na primacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Nie jest więc dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. Tymczasem w omawianym zakresie problematyka dotycząca chronionego konstytucyjnie prawa majątkowego jakim jest prawo do premii gwarancyjnej, w tym także zdarzeń prawnych uprawniających do jej otrzymania, w całości została pozostawiona do uregulowania przez organ władzy wykonawczej, który zależnie od doraźnych potrzeb, może rozszerzać bądź ograniczać prawa obywateli do premii.

Powyższy wniosek potwierdza analiza przepisów ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw. Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy bankom prowadzącym obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych na książeczkach

mieszkaniowych wystawionych do dnia 23 października 1990 r. przysługuje refundacja ze środków budżetu państwa wypłaconych premii gwarancyjnych od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe. Natomiast art. 3 ust. 5 ustawy zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków i trybu udzielania premii gwarancyjnej, a także jej zwrotu, oraz trybu rozliczeń z bankami z tytułu refundacji wypłaconych premii. Żaden przepis ustawy nie określa natomiast ogólnych warunków wypłaty premii gwarancyjnej, w tym zdarzeń prawnych uprawniających właściciela książeczki mieszkaniowej do otrzymania owej premii. Brak też jest w ustawie jakichkolwiek postanowień regulujących problematykę zwrotu premii gwarancyjnej. Prowadzi to do wniosku, iż upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia zawarte w art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw ma charakter blankietowy.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno pod rządami ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym ( Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm. ) obowiązującej w dacie uchwalenia ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw jak też pod rządami Konstytucji RP ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie mogło i nie może mieć charakteru bankietowego i nie może pozostawiać prawodawcy rządowemu zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. W orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r. ( sygn. akt K. 25/97, OTK z 1997 r., Nr 3-4, poz. 35 ) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż niedopuszczalne 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.

W świetle poczynionych uwag nie ulega wątpliwości, że rozporządzenie swoją regulacją ma wykonywać ustawę, a więc konkretyzować jej przepisy, a nie uzupełniać ją w sposób samoistny regulując kwestie pominięte przez ustawodawcę. W przypadku blankietowego formułowania upoważnień ustawowych, co ma miejsce w art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw, wydawane na takiej podstawie rozporządzenia tracą charakter wykonawczy do ustaw.

Zgodnie z wymogami zawartymi w tym zakresie w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organ wskazany w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Tych warunków - jak już wskazano - nie spełnia art. 3 ust. 5 ustawy, przekazuje on bowiem do szczegółowego uregulowania w drodze rozporządzenia materię, która w ogóle nie jest regulowana na poziomie ustawy. Nie jest zaś dopuszczalna z punktu widzenia podstawowych standardów państwa prawnego sytuacja, w której konstytucyjne prawa obywateli ( w tym przypadku chronione art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP prawo majątkowe w postaci prawa do premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych ) są całkowicie dowolnie reglamentowane przez organy władzy wykonawczej. Tymczasem -jak wskazują ostatnie zmiany przepisów rozporządzenia w tym zakresie - reglamentacja taka jest właśnie dokonywana. Uzasadnia to wniosek, że art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji

bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Blankietowy charakter upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw przesądza także o tym, iż upoważnienie to jest również niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wskazane przepisy Konstytucji z jednej strony gwarantują prawa obywateli do praw majątkowych ( art. 64 ust. 1 ), z drugiej strony dają zaś rękojmię ochrony tych praw ( art. 64 ust. 2 ). Owe gwarancje dotyczące sfery praw majątkowych wynikające z treści art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP mogą oczywiście podlegać ograniczeniu, lecz wyłącznie wówczas, gdy zostały spełnione kumulatywne przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jedną z tych przesłanek jest ustawowa forma ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw. W świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP niedopuszczalne jest wkroczenie w materię ustawową w drodze aktu normatywnego podustawowego. Tym bardziej więc ustawodawca nie mógł w zgodzie z wymienionymi przepisami Konstytucji RP przekazać za pomocą upoważnienia o charakterze blankietowym do kompleksowego uregulowania w rozporządzeniu całej sfery związanej z udzielaniem premii gwarancyjnej. Przekazanie tej materii za pomocą upoważnienia o charakterze blankietowym do uregulowania w formie rozporządzenia powoduje bowiem, że o zakresie konstytucyjnych praw obywateli decyduje w istocie w sposób nieskrępowany wytycznymi zawartymi w ustawie organ władzy wykonawczej.

Znaczenie regulacji polegającej na wyłączności ustawy jako źródła ograniczeń praw i wolności obywateli polega również na tym, że procedura uchwalania ustawy jest jawna, co pozwala opinii publicznej śledzić prace na ostatecznym kształtem ustawy jak również daje

szansę reagowania w przypadku ryzyka przekroczenia dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności ( por. M. Wyrzykowski „Granice praw i wolności - granice władzy" w : „Obywatel - jego wolności i prawa", Warszawa 1998, str. 49 ). Te możliwości są co najmniej mocno ograniczone ( jeśli w ogóle nie wyłączone ) w przypadku powierzenia całego kompleksu zagadnień do uregulowania przez organ władzy wykonawczej.

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że art. 3 ust. 5 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw jest również niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Z związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

*/-/ Andrzej Zoll*