
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., U. 1

Palestra 30/9(345), 67-86

1986

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

- 4) zobowiązać Komisję d/s budowy Domu Adwokata Seniora do złożenia w terminie do 10 listopada 1986 r. Prezydium NRA ostatecznej ramowej koncepcji architektonicznej i organizacyjnej Domu Adwokata Seniora;
- 5) upoważnić Prezydium NRA do opracowania na tej podstawie stanowiska samorządu w zakresie obu wyżej wymienionych problemów w celu jego przedstawienia na Krajowym Zjeździe Adwokatury.

ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

ORZECZENIE

Trybunału Konstytucyjnego*

z dnia 28 maja 1986 r.

U. 1/86

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Przewodniczący: sędzia TK Kazimierz Działocha; sędziowie TK Remigiusz Orzechowski i Stanisław Paweła (sprawozdawca),

po rozpoznaniu w dniach 25 i 29 kwietnia oraz 28 maja 1986 r. na rozprawie — z udziałem uczestników postępowania: umocowanych przedstawicieli Rady Ministrów i umocowanego przedstawiciela Prokuratora Generalnego PRL — sprawy z wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu o wydanie orzeczenia stwierdzającego niezgodność:

- a) § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239) z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia

29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99) i z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,

- b) § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej,

orzeka:

- 1) przepis § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239) w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r., zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i

* Orzeczenie Trybunału, dość szeroko rozpowszechnione w środkach masowego przekazu, znane jest opinii publicznej co do zasady. Redakcja otrzymała uzasadnienie tego orzeczenia i uznając, że może ono mieć znaczenie w praktyce adwokackiej, postanowiła opublikować je w „Palestrze”. Jest to przedruk z kopii zgodnej z oryginałem (Red. Palestry).

rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 3, poz. 17), jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99);

- 2) przepis § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239) w części dotyczącej opłat z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów bieżących i kapitalnych jest niezgodny z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99);
- 3) ustala trzymiesięczny termin, licząc od dnia doręczenia niniejszego orzeczenia, w którym powinna być usunięta niezgodność wymienionych wyżej (pkt 1 i 2) przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z art. 67 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości; w przypadku nieusunięcia tych niezgodności wymienione wyżej przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. tracą moc z upływem tego terminu w zakresie ustalonym w niniejszym orzeczeniu.

Uzasadnienie

I

We wniosku Prezydium Wojewódz-

kiej Rady Narodowej we Wrocławiu z dnia 24 stycznia 1986 r., złożonym w trybie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98) podniesione zostały następujące zarzuty:

a) Przekroczenie przez Radę Ministrów upoważnienia ustawowego z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99) przez wprowadzenie w § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239) podwyżki stawek z tytułu eksploatacji i zarządu lokalami własnościowymi w stosunku do właścicieli lokali, którzy nabyli lokale przed wejściem w życie kwestionowanego rozporządzenia.

Do takiego uregulowania — zdaniem wnioskodawcy — brak było upoważnienia ustawowego, tym bardziej że ustawodawca w tej samej ustawie w przedmiocie opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów zamieścił upoważnienie ograniczające możliwość podwyższenia opłat stosownie do postanowień tej ustawy. Brak takiego upoważnienia odnośnie lokali własnościowych przemawia za tym, że ustawodawca nie zamierzał zmienić opłat.

Wnioskodawca twierdzi, że nabycie lokali przed dniem 1 sierpnia 1985 r. następowało w oparciu o prawomocną decyzję administracyjną, zawierającą ustalenie stałej opłaty z tytułu zarządu i eksploatacji w przeciwieństwie do innych opłat, przy których zastrzeżono prawo do zmiany, oraz w oparciu o akt notarialny—umowę sprzedaży, w której również strony ustaliły stałe opłaty z tytułu zarządu i eksploatacji.

Przeniesienie własności aktem notarialnym — zdaniem wnioskodawcy — przerodziło stosunek administracyjnoprawny, jaki wynikł z decyzji przydziału, w stosunek cywilnoprawny, jaki obecnie łączy właściciela lokalu ze Skarbem Państwa. Zdaniem wnioskodawcy Rada Ministrów nie mogła zmienić cywilnoprawnych postanowień umów zawartych w formie aktu notarialnego.

b) Wprowadzone w § 30 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. nowe zasady ustalania wysokości opłat z tytułu zarządu i eksploatacji lokali własnościowych, zarządzanych przez państwowe jednostki organizacyjne, w szczególności podwyższenie ich o 50% w porównaniu z czynszami najmu, naruszają konstytucyjną zasadę równości obywateli i godzą w zasadę sprawiedliwości społecznej.

Występujący na rozprawie umocowany przedstawiciel Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu sprecyzował wniosek dotyczący § 30 wymienionego rozporządzenia oświadczając, że chodzi o § 30 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia. Oświadczył również, że mimo zmiany tego przepisu przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r., zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 3, poz. 17), podtrzymuje wniosek, że znowelizowany § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów narusza konstytucyjną zasadę równości obywateli i godzi w zasadę sprawiedliwości społecznej.

W konkluzji wnioskodawca domaga się:

a) uchylenia § 31 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia

16 września 1985 r., jako niezgodnego z ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i z Konstytucją PRL,

b) uchylenia § 30 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r., jako niezgodnego z Konstytucją PRL,

c) zawieszenia stosowania wyżej wymienionego aktu na mocy art. 9 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W pisemnej odpowiedzi na powyższy wniosek umocowany przedstawiciel Rady Ministrów wniósł o oddalenie wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu z następujących powodów:

a) Zarzut przekroczenia upoważnienia z art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. oparty został na niewłaściwej interpretacji zasad obowiązywania prawa międzyczasowego. Ustawa upoważniła Radę Ministrów do określenia m.in. zasad ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli lokali w domach wielomieszkaniowych stanowiących odrębne nieruchomości, nie wprowadzając ograniczeń przedmiotowych lub czasowych co do zakresu działania tego rozporządzenia. W tej sytuacji ma zastosowanie zasada prawa międzyczasowego, która głosi, że przepisy nowej ustawy regulujące samodzielnie treść praw podmiotowych należy stosować od dnia wejścia tej ustawy w życie do istniejących w tym dniu praw podmiotowych tego samego rodzaju, jeżeli przepisy tej ustawy nie stanowią inaczej. Zasada ta została sformułowana w art. XXXVIII przepisów wprowadzających kodeks cywilny i rozwinęta w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Utrzymanie zatem w stanie nie zmienionym praw właścicieli mieszkań, określonych w umowach zawartych przed wejściem w życie po-

wołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., wymagałoby odpowiedniego zapisu w ustawie, którego ustawa nie zawiera.

b) Nie jest trafny zarzut, że Rada Ministrów bez prawotwórczej działalności ustawodawcy nie mogła zmienić cywilnoprawnych postanowień umów zawartych w formie aktu notarialnego. Rada Ministrów działała na podstawie upoważnienia zawartego w art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Zgodnie zaś z art. XVI przepisów wprowadzających kodeks cywilny ustawą w rozumieniu tego kodeksu jest każdy obowiązujący przepis prawa, a więc również i rozporządzenie Rady Ministrów.

Nie można również zgodzić się z poglądem o niezmienności wszystkich postanowień aktu notarialnego. W zawieranych przed dniem 1 sierpnia 1985 r. przez nabywców lokali umowach notarialnych kupna-sprzedaży regulowano dwa elementy: przeniesienie własności lokalu oraz zasadę pokrywania kosztów eksploatacji i remontów lokali. W tym drugim wypadku nie tworzono samoistnej, umownej zasady, lecz przenoszono do umów przepisy administracyjne obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste (tekst jednolity: Dz. U. z 1975 r. Nr 2, poz. 9 z późniejszymi zmianami). Kodeks cywilny daje jednak pierwszeństwo przed postanowieniami umownymi normom prawa obligacyjnego podniesionym do rangi *iuris cogentis*. Jeżeli więc opłaty z tytułu kosztów eksploatacyjnych i remontów zostały ustalone jednoznacznie przepisami administracyjnymi, a w umowie cywilnoprawnej tylko powtórzone (choć art. 137 k.c. tego nie wymagał), to zmiana tych opłat, dokonana zgodnie z ustawą, zmieniła od-

powiednie postanowienia umów.

c) Nie jest także uzasadniony zarzut naruszenia przez § 30 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów konstytucyjnej zasady równości obywateli przez ustalenie dla właścicieli lokali opłat wyższych od czynszów najmu. Konstytucyjna zasada zawarta w art. 67 ust. 2 o równości praw obywateli nie znajduje zastosowania, ponieważ różnica w obciążeniu lokatora i właściciela wynika z art. 207 k.c., który stanowi, że współwłaściciele ponoszą wydatki i ciężary związane z rzeczą wspólną, tj. z utrzymaniem budynku i jego remontami. Również art. 43 prawa budowlanego nakłada na właścicieli budynków obowiązek utrzymania ich w należyłym stanie. Najemcy lokali w budynkach państwowych nie mają tych obowiązków, a płacą jedynie zgodnie z prawem lokalowym czynsz najmu. Państwo zaś, będąc właścicielem budynków, przejęło część ciężarów związanych z utrzymaniem, gdyż czynsz nie pokrywa pełnych kosztów utrzymania i remontów tych budynków.

Prokurator Generalny PRL, który jest uczestnikiem postępowania w niniejszej sprawie, w stanowisku wyrażonym na piśmie stwierdził, że przepisy § 30 ust. 1 pkt 1 i § 31 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. nie znajdują uzasadnienia w upoważnieniu zawartym w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator Generalny PRL podniósł m.in. następujące argumenty:

a) Na podstawie upoważnienia z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jednolity: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zmianami) wydane zostało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez

Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste (tekst jednolity: Dz. U. z 1975 r. Nr 2, poz. 9 z późn. zmianami), które w § 24 ust. 1 określiło zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów bieżących oraz kapitalnych obciążających właścicieli lokali stanowiących odrębną własność w budynkach wielomieszkaniowych pozostających w zarządzie państwowym. Stosowane postanowienia dotyczące tych opłat zawarte zostały w ostatecznych decyzjach administracyjnych, a następnie w sporządzonych na ich podstawie aktach notarialnych. Zawarte akty notarialne stworzyły zatem nowy stan prawny, który na tle obowiązującego ustawodawstwa może być wzruszony wyłącznie w warunkach określonych w art. 58 oraz art. 82—88 kodeksu cywilnego. Zasada trwałości umów notarialnych wyrażona została w uchwale pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1964 r. sygn. III CO 12/64.

b) Zasadą jest, że obowiązki na obywateli może nakładać ustawa, nie zaś akt niższej rangi, chyba że ustawodawca w sposób wyraźny da upoważnienie do takiego uregulowania. Z treści art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. wynika, że zawarte w tym przepisie upoważnienie do określenia „szczegółowych zasad i trybu oddawania w wieczyste użytkowanie gruntów oraz sprzedaży nieruchomości państwowych, sposobu zapłaty za grunty pod budownictwo mieszkaniowe” bez wątpienia odnosi się do stanów faktycznych, które powstaną po wejściu w życie ustawy, z wyjątkiem stanów określanych w art. 101 tej ustawy. A zatem w odniesieniu do opłat za użytkowanie i użytkowanie wieczyste „istniejące w dniu wejścia w życie ustawy” działanie rozporządzenia wykonawczego zostało wyjątkowo z wyraż-

nej woli ustawodawcy rozszerzone na stany wcześniej istniejące. Natomiast dalsze postanowienia powołanego art. 36 ust. 1 ustawy dotyczące „zasad ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli lokali w domach wielomieszkaniowych stanowiących odrębną nieruchomość”, zamieszczone po przecinku tak jak i poprzednie części tegoż przepisu, nie mogą odnosić się do stanów faktycznych powstałych przed wejściem w życie ustawy, skoro ustawodawca wyraźnie tego nie postanowił.

II

Trybunał Konstytucyjny na rozprawach w dniach 25 i 29 kwietnia oraz 28 maja 1986 r. wysłuchał wnioskodawcy oraz pozostałych uczestników postępowania, którzy swoje stanowisko wyrazili także na piśmie.

Ponadto przeprowadził szereg dowodów, a w tej liczbie dowody: z opinii biegłych, którzy złożyli także pisemne opinie, z informacji Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego co do wykładni przepisów art. 3 k.c. i art. XXXVIII przep. wpraw. kodeksu cywilny, z informacji Ministra Sprawiedliwości co do składników umów notarialnych sprzedaży lokali w domach wielomieszkaniowych, z informacji Ministerstwa Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej co do wysokości udziału właścicieli mieszkań wykupionych od Państwa i najemców w kosztach utrzymania lokali, z nadesłanych w odpisach przykładów decyzji, które stały się podstawą sprzedaży przez miasto osobom fizycznym mieszkań w Lublinie, Poznaniu i Wrocławiu, z projektu ustawy z dnia 6 lipca 1972 r. dotyczącej nowelizacji ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wraz z uzasadnieniem tej noweli, ze sprawozdania komisji sejmowej z rozpatrzenia tego projektu i

wystąpienia w sprawie projektu tej ustawy na plenarnym posiedzeniu Sejmu posła sprawozdawcy, z materiałów w zakresie prac sejmowych dotyczących art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz z projektu powołanego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r., ze stanowiska sejmowych Komisji Polityki Społecznej, Zdrowia i Kultury Fizycznej oraz Komisji Prac Ustawodawczych w sprawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. i zmiany tego aktu rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r., z informacji Urzędu Rady Ministrów z dnia 12 maja 1986 r. zawierającej odpowiedzi na pytania sformułowane w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 1986 r.

W toku toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania zbadane zostały wszystkie istotne okoliczności sprawy, co pozwoliło Trybunałowi na wydanie orzeczenia w sprawie.

III

Trybunał Konstytucyjny poddał analizie — w zakresie, w jakim to było potrzebne i możliwe — tryb opracowania i uchwalania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz aktów wykonawczych do niej, przede wszystkim jednak rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie przedmiotowych opłat. Na tej podstawie doszedł do przekonania, że w toku całej procedury legislacyjnej od momentu skierowania do Sejmu przez Radę Ministrów projektu ustawy w dniu 14 września 1983 r. i — na innej zasadzie — projektu omawianego rozporządzenia zaopatrzonego datą październik 1983 r., nie wykorzystano wszyst-

kich możliwości, jakie stwarza procedura opracowania i uchwalania aktów normatywnych, ażeby właściwie rozdzielić materie tych dwóch typów aktów i ukształtować system norm prawnych dotyczących zasad ustalania opłat i zarządu budynkami stosownie do miejsca tych aktów w systemie źródeł prawa.

Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego fakt ten jednak nie może mieć znaczenia dla kontroli legalności norm powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. Trybunał ma obowiązek oceny ich legalności w tej postaci, w jakiej zostały uchwalone i obowiązują, zasadniczo niezależnie od okoliczności, które temu towarzyszyły.

Dla rozstrzygnięcia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny nie mogło mieć znaczenia także to, że obecne rozwiązania prawne w powołanej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 1985 r. w materii będącej przedmiotem sporu są w dużej mierze — chociaż nie co do zasad ustalania wysokości opłat — kontynuacją ujęć przyjętych w aktach bezpośrednio wcześniejszych, tj. w ustawie z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jednolity: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159) w brzmieniu noweli z dnia 6 lipca 1972 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 193) i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste (Dz. U. Nr 13, poz. 117) w brzmieniu tekstu jednolitego z dnia 8 stycznia 1975 r. (Dz. U. Nr 2, poz. 9). Widoczna ciągłość rozwiązań prawnych nie może bowiem usprawiedliwiać nad rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sytuacji, gdy podlegają one kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Przystępując do szczegółowych rozważań, należy stwierdzić, co następuje.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (tekst jednolity: Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zmianami) Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste (tekst jednolity: Dz. U. z 1975 r. Nr 2, poz. 9 z późn. zmianami). W § 24 ust. 1 tego rozporządzenia postanowiono, co następuje: „Właściciele lokali w domach wielomieszkaniowych pozostających w zarządzie państwowych jednostek organizacyjnych ponoszą koszty eksploatacji i remontów bieżących w wysokości 2% rocznie oraz koszty remontów kapitalnych w wysokości 1% rocznie, licząc od wartości lokalu nie pomniejszonej o stopień zużycia, o którym mowa w § 18 ust. 1; ponadto właściciele lokali ponoszą opłaty za oświetlenie, ogrzewanie lokali, dostarczenie ciepłej wody, za korzystanie z dźwigów i ze zbiorczej anteny”.

W decyzjach administracyjnych dotyczących sprzedaży wymienionych lokali zawarte zostały stosowne postanowienia dotyczące tych opłat, obliczonych kwotowo, a następnie wprowadzone do znacznej części sporządzanych na ich podstawie aktów notarialnych. Jak wynika z informacji Ministra Sprawiedliwości (k. 156—214) zapisy dotyczące kosztów eksploatacji i remontów w niektórych państwowych biurach notarialnych nie były wyprowadzane do treści aktów notarialnych.

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99) m.in. określiła zasady oddawania w użytkowanie wieczyste i sprzedaży nieruchomości państwowych i uchyl-

ła powołaną wyżej ustawę z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach. W art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości zawarte zostało następujące upoważnienie: „Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, określa szczegółowe zasady i tryb oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów oraz sprzedaży nieruchomości państwowych, sposób zapłaty za grunty pod budownictwo mieszkaniowe, zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli lokali w domach wielomieszkaniowych stanowiących odrębne nieruchomości oraz sposób zarządzania tymi domami i zasady rozliczeń w razie przebudowy części domu na cele mieszkalne”.

Na podstawie tego upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 47, poz. 239). Rozporządzenie to zostało następnie znowelizowane rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 3, poz. 17).

Wniosek Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu dotyczy § 30 ust. 1 pkt 1 oraz § 31 znowelizowanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r., Treść powołanych przepisów jest następująca:

„§ 30.1. Właściciele lokali w domach wielomieszkaniowych zarzą-

dzanych przez państwowe jednostki organizacyjne ponoszą:

1) opłaty z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów bieżących i kapitalnych domu w wysokości ustalonej według właściwych dla danego lokalu stawek miesięcznych określonych w przepisach w sprawie czynszów najmu za lokale mieszkalne i użytkowe, bez stosowania podwyżek za powierzchnię ponadnormatywną."

„§ 31. Przepisy art. 27—30 stosuje się również do domów, w których lokale zostały nabyte przed dniem wejścia w życie rozporządzenia."

Rozważając zagadnienia prawne będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie, a więc działając w ramach swojej właściwości do kontroli konstytucyjności i legalności aktów normatywnych, Trybunał Konstytucyjny postawił sobie trzy następujące pytania:

1. Czy Rada Ministrów otrzymała w powołanej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. upoważnienie do unormowania spraw uregulowanych w § 30 ust. 1 pkt 1 i w § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r.?
2. Czy wspomniane przepisy rozporządzenia Rady Ministrów wydane zostały zgodnie z powołaną ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r., tj. w granicach upoważnienia i w celu jej wykonania?
3. Czy przedmiotowe przepisy rozporządzenia Rady Ministrów wydane zostały zgodnie z normami Konstytucji PRL i innych obowiązujących aktów ustawodawczych, odnoszącymi się bezpośrednio czy pośrednio do materii będących przedmiotem rozporządzenia, a więc czy wydane zostały nie tylko w zgodzie z ustawą, w której mają upoważnienie, lecz także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi na czele z Konstytucją PRL?

Wszystkie te pytania łączą się ściśle z konstytucyjną koncepcją i konstrukcją prawną rozporządzenia Rady Ministrów przyjętą w art. 41 pkt 8 Konstytucji PRL i z nich wynikają. Trybunał Konstytucyjny pragnie podkreślić, że koncepcja i konstrukcja rozporządzenia Rady Ministrów na gruncie prawa i nauki prawa konstytucyjnego jest zasadniczo niekontrolowalna — w odróżnieniu np. od koncepcji uchwał Rady Ministrów — i wyraźnie stabilna, bo sięga okresu przed wejściem w życie Konstytucji z 1952 r.

Jak z tego wynika, odpowiedź na postawione przez Trybunał Konstytucyjny pytania jest zatem odpowiedzią nie tylko na pytanie o legalność, lecz pośrednio, tj. poprzez wykładnię art. 36 ust. 1 powołanej ustawy w zgodzie z art. 41 pkt 8 Konstytucji PRL, także o konstytucyjność rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. jako typu aktu normatywnego ukształtowanego przez ustawę zasadniczą.

Odpowiedź na powyższe pytania jest linią przewodnią stanowiska Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

W kwestii pierwszej, a więc w sprawie odpowiedzi na pytanie czy Rada Ministrów otrzymała w powołanej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. upoważnienie do uregulowania materii objętej zakwestionowanymi we wniosku przepisami § 30 ust. 1 pkt 1 i § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r., można przede wszystkim zauważyć, że art. 36 ust. 1 powołanej ustawy nie upoważnił Rady Ministrów do określenia w rozporządzeniu czasowego zasięgu obowiązywania nowych zasad ustalania wysokości kosztów, a w szczególności tego, czy mają być one stosowane tylko do lokali, które zostały nabyte po dniu wejścia w życie rozporządzenia, czy także do tych, które nabyte zosta-

ły przed dniem jego wejścia w życie. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd biegłego doc. dra hab. S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz, że brak stanowiska ustawodawcy „w jakiejś sprawie” musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych (por. s. 12 pisemnej opinii).

Po drugie — przedmiot przepisów rozporządzenia Rady Ministrów, o którym mowa w art. 36 ust. 1 powołanej ustawy, oznaczony jako „zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów”, określony został szeroko.

Ponieważ rozporządzenia Rady Ministrów, zgodnie z Konstytucją PRL, wydawane są nie tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawy — któremu to wymaganiu art. 36 ust. 1 powołanej ustawy czyni zasadniczo zadość — lecz także w celu wykonania ustawy, brak określenia w upoważnieniu, a nawet w całej ustawie upoważniającej norm determinujących treść „zasad ustalania wysokości kosztów eksploatacji remontów” mogło utrudnić wykonanie upoważnienia. Powyższa kwestia, jako nie podniesiona we wniosku, nie mogła być przedmiotem orzekania w niniejszej sprawie.

Z tego jednak tylko powodu, że upoważnienie zawarte w art. 36 ust. 1 powołanej ustawy nie spełnia wymogu upoważnienia szczegółowego, tzn. nie określa kryteriów ustalania wysokości przedmiotowych kosztów, nie można uznać za uzasadnione stanowiska przedstawicieli Rady Ministrów — wyrażonego w odpowiedzi na wniosek i powtórzonego na rozprawie — że nie istniały żadne ograniczenia co do zakresu działania rozporządzenia, jakie miało być wydane na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.

Stanowisko przedstawicieli Rady Ministrów można by uznać za uzasadnione tylko wtedy, gdyby przyjąć, że;

a) zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli lokali nie stanowią materii należącej do dziedziny wyłączności ustawy; wtedy — w konsekwencji — nie byłyby regulowane także w drodze rozporządzenia jako aktu związanego organicznie z ustawą;

b) nie istnieją w obowiązujących aktach ustawodawczych normy określające obowiązek ponoszenia tego typu kosztów w stosunkach prawnych wchodzących tutaj w grę, tj. w stosunkach zobowiązaniowych związanych z utrzymaniem rzeczy wspólnej, a także, że nie istnieją kryteria ich ustalania.

Takich założeń, które uzasadniałyby stanowisko Rady Ministrów, nie sposób jednak przyjąć z następujących względów:

a) Co się tyczy prawnego normowania (a więc ustalania) obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa, to według powszechnego stanowiska doktryny prawa, które zasadniczo podziela także praktyka prawna, Konstytucja PRL nie przewiduje żadnych innych możliwości jak droga ustawy (i dekretu z mocą ustawy) i tylko subsidiarnie, tj. na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania — żadnych innych możliwości jak droga rozporządzenia. Zasada wyłączności ustawy w tym zakresie dotyczy m.in. ustalenia wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń wobec państwa zarówno osobistych jak i majątkowych, a także świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelami oraz między obywatelami a państwem w zakresie nie ustalonym umowami.

b) Istnieją w obowiązującym prawie ustawowym, ściślej w kodeksie cywilnym, w jego art. 207 normy o charakterze *iuris dispositivi*, ustanawiające zarówno obowiązek ponoszenia kosztów związanych z utrzyma-

niem rzeczy wspólnej, jak i zasady ustalania ich wysokości. Mają one charakter i rangę norm ustawy kodeksowej i jakkolwiek by rozumieć *ratio legis* upoważnienia z art. 36 ust. 1 powołanej ustawy oraz jakkolwiek by tłumaczyć sens użytej w tym upoważnieniu formuły „zasady” ustalania wysokości kosztów — do czego tak dużą wagę na rozprawie przywiązywał przed tawicielem Rady Ministrów — to niewątpliwie jest, że „zasady” te jako określone w rozporządzeniu nie mogą naruszać norm ustawy, które dotyczą przedmiotowo tych samych materii, co owe „zasady”.

To ostatnie zagadnienie rozważał Trybunał dokładniej, szukając odpowiedzi na trzecie z postawionych sobie pytań.

W kwestii ujętej w drugim pytaniu, a mianowicie czy zakwestionowane we wniosku przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. wydane zostały zgodnie z powołaną ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r., tj. w granicach upoważnienia i w celu jego wykonania, Trybunał Konstytucyjny zajął następujące stanowisko:

a) Wobec nieokreślenia — jak to już powiedziano — przez ustawę treści zasad ustalania kosztów eksploatacji i remontów, nie można mówić o § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. jako o przepisach ściśle wykonawczych do powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. W istocie rzeczy rozporządzenie Rady Ministrów ustaliło samoistnie kryteria (zasady) obliczania wysokości kosztów i odpowiadających im opłat z tytułu eksploatacji i remontów domu, ciężących na właścicielach lokali, mianowicie posłużyło się zasadniczo wysokością stawek miesięcznych za lokale mieszkalne i użytkowe, określonych w przepisach w sprawie czynszów najmu.

b) Rozporządzenie Rady Ministrów

w § 31 bez wymaganej podstawy w upoważnieniu unormowało kwestię czasowego zasięgu obowiązywania jego norm dotyczących m.in. opłat, rozciągając je także na stosunki powstałe przed wejściem w życie rozporządzenia. Doprowadziło to do znacznego wzrostu opłat z tytułu eksploatacji i remontów w stosunku do osób, które nabyły lokale w domach wielomieszkaniowych od Państwa przed dniem 1 sierpnia 1985 r. i stało się bezpośrednią przyczyną skarg zainteresowanych.

Kwestię legalności przepisów § 31 rozporządzenia Rady Ministrów rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny w ścisłej zależności od sprawy legalności przepisów § 30 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia, udzielając bezpośrednio odpowiedzi na pytanie trzecie.

Zdaniem Trybunału, umieszczenie w rozporządzeniu Rady Ministrów § 31 można tłumaczyć tym, że kwestionowany we wniosku kompleks przepisów § 30 i 31 rozporządzenia (a także § 28 i 29, o czym później) oderwany został od istniejącej regulacji ustawowej i § 31 w części dotyczącej czasowego zasięgu nowych opłat unormować miał to, co normalnie — tj. w przypadku oparcia regulacji na ustawie — byłoby zasadniczo zbędne.

Odpowiedź na pytanie trzecie miała dla Trybunału Konstytucyjnego decydujące znaczenie. Przypomnijmy, że idzie o pytanie, czy zakwestionowane we wniosku przepisy rozporządzenia Rady Ministrów wydane zostały zgodnie nie tylko z ustawą upoważniającą, bezpośrednio z upoważnieniem, na podstawie którego zostało wydane, lecz także w zgodzie z normami Konstytucji PRL i z innymi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, odnoszącymi się bezpośrednio lub pośrednio do materii (stosunków) będącej przedmiotem rozporządzenia.

Rozważając kwestię zawartą w tym pytaniu, Trybunał Konstytucyjny wy-

szedł z założenia, podzielanego powszechnie przez naukę prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego, że rozporządzenie nie może wykraczać w sferę materii prawnych regulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych powtarzać, przekształcać, modyfikować czy syntetyzować. Pogląd ten podziela powszechnie polska nauka prawa konstytucyjnego (por. W. Zakrzewski: Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, s. 206—208 i 210; A. Bałaban: Konstytucja, ustawa i uchwała Sejmu jako formy działalności prawotwórczej Sejmu PRL, Lublin 1978, s. 117—118; Konstytucyjny model tworzenia prawa, praca zbiorowa pod red. K. Działochoy, Wrocław 1981, s. 119—121, 210—211 oraz zasadniczo S. Rozmaryn: O rozporządzeniach i uchwałach Rządu, PiP 1953, nr 10, s. 453; tenże: Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1964, s. 258—259 i 215) oraz nauka prawa administracyjnego (por. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński; Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1956, s. 131; J. Starościk: Podstawy prawne działania administracji, Warszawa 1973, s. 37; Z. Janowicz: Zagadnienia legislacji administracyjnej, Poznań 1978, s. 15).

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że wbrew powyższemu założeniu, dotyczącemu stosunku norm podstawowych do norm obowiązujących aktów ustawodawczych, rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. jest niezgodne z treścią art. 207 k.c. Artykuł ten reguluje stosunki (materie) rodzajowo jednorodne z tymi, które na swój sposób reguluje także § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, mianowicie stosunki zobowiązaniowe związane z określoną sytuacją prawnorzeczową, tj. z istnieniem współwłasności w częściach ułamkowych właścicieli lokali w sto-

sunku do nieruchomości wspólnej (tzw. współwłasności przymusowej), połączonej ewentualnie ze współużytkowaniem wieczystym gruntu. Treścią tych stosunków jest obowiązek ponoszenia przez właścicieli lokali ciężarów i wydatków związanych z rzeczą wspólną.

Artykuł 207 k.c. jest w obecnym stanie prawnym jedynym przepisem rangi ustawowej, który określa te obowiązki, i należy mu dać pierwszeństwo przed wszystkimi innymi, które rangi tej nie mają.

Tymczasem — jak to ustalił Trybunał Konstytucyjny — przepisy § 30 ust. 1 pkt 1 omawianego rozporządzenia Rady Ministrów są niezgodne z art. 207 k.c. z dwóch zasadniczych powodów:

a) Przepis art. 207 k.c. ustanawia normy o charakterze dyspozytywnym, przeważające w kodeksie cywilnym, tymczasem § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia wprowadza normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Dyspozytywny charakter art. 207 k.c. oznacza, że w sferze objętej jego działaniem podmioty stosunku prawnego (współwłaściciele) mają kompetencję uregulowania swojej sytuacji prawnej w konkretnym przypadku inaczej, niż wskazano w tym przepisie. Sfera objęta przepisem dyspozytywnym nie jest jednak prawnie neutralna, nie jest dziedziną wolną, dostępną dla jakiegokolwiek działalności prawotwórczej, innej niż umowa stron. Dyspozytywny charakter norm art. 207 k.c. — jak każdej innej normy dyspozytywnej — nie oznacza w szczególności, że organ administracji państwowej może w drodze swojego aktu normatywnego w sposób nieskrępowany normować sferę objętą dyspozytywnym normowaniem ustawy. Unormowanie ustawy także w tym przypadku może być zmienione tylko innym przepisem ustawy. Wyjątkową sytuację w odniesieniu do obrotu mię-

dzy jednostkami gospodarki społecznej stwarza art. 2 k.c. i art. 384 k.c., które tutaj nie wchodzą w grę.

Przepisy § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia są przykładem praktyki organów administracji uznającej sferę objętą przepisami dyspozytywnymi za sferę wolną, zezwalającą na wydawanie w jej ramach aktów prawotwórczych administracji. W konsekwencji — jak piszą autorzy Raportu o Stanie Prawa — „na odcinku objętym regulacją dyspozytywną dochodzi do odwrócenia relacji, iż ustawa ma pierwszeństwo przed aktami normatywnymi administracji” (Raport o Stanie Prawa, Warszawa, grudzień 1985 r., Studia i materiały do Raportu o Stanie Prawa — cz. III, Prawo Cywilne i Rolne, s. 16).

Jeżeli posługiwanie się przez kodeks cywilny tradycyjnymi przepisami dyspozytywnymi nie spełnia w jakimś stopniu swojej roli — a są takie poglądy — to wymaga to legalnej reformy kodeksu. Jest to jedyna dopuszczalna droga na gruncie zasady praworządności w procesie tworzenia prawa.

b) Przepis § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia jest niezgodny z art. 207 k.c. w ten sposób, że ustala inne kryterium obliczania obciążeń (ciężarów) właścicieli lokali niż art. 207 k.c. Artykuł ten przyjmuje zasadę ponoszenia ciężarów i wydatków związanych z rzeczą wspólną stosownie do wielkości udziałów właścicieli lokali we współwłasności. Tymczasem § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia wprowadza w to miejsce zasadę ponoszenia kosztów w wysokości zasadniczo miesięcznych stawek czynszu ustalonych dla danego lokalu w przepisach w sprawie czynszów najmu. Ponieważ przedstawiciele Rady Ministrów przyznali, iż w tej sprawie rozporządzenie dokonało zmiany w stosunku do ustawowych postanowień kodeksu,

Trybunał Konstytucyjny ogranicza się do stwierdzenia wymienionej ewidentnej niezgodności. Trybunał Konstytucyjny pragnie natomiast podkreślić, że niezależnie od tego, iż omawiane rozporządzenie przyjęło zupełnie inne kryterium ustalania opłat z tytułu kosztów eksploatacji, niż to nakazuje art. 207 k.c., to ponadto posłużenie się posiłkowo — w istocie, co trzeba przyznać, dla celów technicznych — kategorią stawek czynszów z tytułu najmu lokali mogło zrodzić i zrodziło obawy społeczne, że rozporządzenie podważa zasadę ochrony własności osobistej obejmującej także, jak wiadomo, odrębną własność lokali w domach wielomieszkańczych.

Źródłem niezgodności § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z art. 207 k.c. dopatrył się Trybunał w dużej mierze w błędnym rozumieniu przez organy administracji formuły XVI przepisów wprowadzających kodeks cywilny (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Dz. U. Nr 16, poz. 94 z późn. zmianami), który stanowi, że „ustawą w rozumieniu kodeksu cywilnego jest każdy obowiązujący przepis prawa”...Artykuł ten pomyślany był jako przepis redakcyjny, upraszczający formułowanie jego zapisów. Wbrew jednak temu założeniu stał się argumentem do usprawiedliwiania prawotwórstwa organów administracji w sferze prawa cywilnego, w tych przypadkach w szczególności, gdy kodeks cywilny odwołuje się do „obowiązujących przepisów” (np. w art. 36, 56, 58). Przejaw takiego tłumaczenia sensu art. XVI przep. wpraw. k.c. znajdujemy w odpowiedzi Rady Ministrów na wniosek oraz w odpowiedzi przedstawicieli Rady Ministrów na pytania Trybunału zadane na rozprawie.

Niezależnie od tego, jakby to nie-dopuszczalne, daleko idące przekształcenie sensu formuły art. XVI przep. wpraw. k.c. usprawiedliwiać, np. „roz-

chwianą" koncepcją źródeł prawa w naszym kraju, Trybunał Konstytucyjny przyjął pogląd, że niedopuszczalna jest taka wykładnia art. XVI przep. wpraw. kodeksu cywilny, która zmierza do zatarcia, czy wręcz odrzucenia hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa — podstawowego założenia ustroju prawotwórstwa w Konstytucji PRL.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił też poglądu wyrażonego na rozprawie przez przedstawicieli Rady Ministrów, że art. 36 ust. 1 powołanej ustawy w formule „zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów” przesądził już, że unormowanie przyszłe zawarte w rozporządzeniu będzie *lex specialis* w stosunku do unormowania, jakie zawarte jest w art. 207 k.c., lub też że już art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. zmienił w tym punkcie postanowienia art. 207 k.c.

Argumentacja tego stanowiska jest niezmiernie uboga, bazuje zasadniczo tylko na słowie „zasady” użytym w art. 36 ust. 1 powołanej ustawy.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wspomniany pogląd jest nieuzasadniony. Upoważnienie zawarte w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r., jakkolwiek mało konkretne, nie może być, jak to już stwierdzono, interpretowane w istocie *contra legem*, tj. zmierzać do przyznania w praktyce organowi administracyjnemu władzy zmieniania unormowania zawartego w ustawie upoważniającej lub — tym bardziej w jakiegokolwiek innej ustawie. Odmienne od reguł ustawy uregulowanie w rozporządzeniu byłoby tylko wtedy dopuszczalne, gdyby miało charakter ściśle wyjątkowy i zostało dozwolone *expressis verbis* w upoważnieniu, a nie oparte na domniemaniu.

Tak też należy rozumieć spotykany wyjątkowo w nauce prawa konstytucyjnego pogląd, że rozporządze-

nie w wykonaniu ustawy upoważniającej „może ustanawiać w danym szczególnym przedmiocie również normy niezgodne z ogólnym uregulowaniem ustawowym, wynikającym z innych ustaw” (por. S. Rozmaryn: Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1964, s. 208—209, teza 7). Pogląd ten, dzisiaj już zasadniczo odrzucony przez naukę prawa (por. W. Zakrzewski: Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej, Warszawa 1979, s. 206—208), należy rozumieć łącznie ze stanowiskiem S. Rozmaryna, że każde upoważnienie ustawy, a tym bardziej zezwalające na odejście w drodze rozporządzenia od unormowań ustawowych, musi być zawsze wyraźne i szczególne, tzn. że nie można go nigdy domniemywać, lecz musi ono wynikać wprost z treści upoważnienia (por. S. Rozmaryn: Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Warszawa 1964, s. 208, 258—259 i 215; tegoż autora: O rozporządzeniach i uchwałach Rządu, PiP 1953, nr 10, s. 452—453). W przeciwnym przypadku trzeba by zgodzić się na przyjęcie pojęcia delegacji ustawodawczej na gruncie prawa polskiego, sprzecznej z założeniami konstytucjonalizmu socjalistycznego, na których opiera się Konstytucja PRL.

Przyjmując taką wykładnię, Trybunał Konstytucyjny opowiada się w gruncie rzeczy po stronie ważnych wartości związanych z parlamentarną, tj. ustawową drogą tworzenia prawa: przez organ przedstawicielski, w drodze demokratycznej procedury (opartej m.in. na zasadzie jawności) i pod odpowiedzialnością posłów przed wyborcami.

W konkluzji przytoczonej tutaj motywacji orzeczenia Trybunał Konstytucyjny uznał, że zasadny jest zarzut wnioskodawcy, iż Rada Ministrów przekroczyła upoważnienie z art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29

kwietnia 1985 r., wprowadzając podwyżkę opłat z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów bieżących i kapitalnych obciążających właścicieli lokali w domach wielomieszkaniowych zarządzanych przez państwowe jednostki organizacyjne. Takie stanowisko zajął również Prokurator Generalny PRL, występując zarówno jako rzecznik interesu publicznego jak i obywatelskiego w piśmie z dnia 24 marca 1986 r., skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego w związku z wnioskiem Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu, i podtrzymał je na rozprawie umocowany przedstawiciel Prokuratora Generalnego.

IV

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego co do § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. czyni w zasadzie bezprzedmiotowymi rozważania co do tego, czy zasady przewidziane w tym przepisie mogą być stosowane również do lokali, które nabyte zostały przed dniem wejścia w życie omawianego rozporządzenia (tj. przed dniem 1 sierpnia 1985 r.), co znaczy to samo, czy zasady te mogą być stosowane do umów zawartych przed tą datą.

Ponieważ jednak zarówno we wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu, jak i w wystąpieniach uczestników postępowania podniesiona została kwestia, czy w omawianym rozporządzeniu naruszona została zasada *lex retro non agit*, Trybunał Konstytucyjny rozważył także tę sprawę. Wykorzystał przy tym pisemną opinię doc. dra hab. S. Wronkowskiej-Jaskiewicz i jej wystąpienie na rozprawie.

Trybunał Konstytucyjny doszedł w przedmiotowej kwestii do następujących ustaleń.

1. Zasada niedziałania prawa wstecz

jako dyrektywa postępowania skierowana pod adresem organów stanowiących prawo polega na tym, że nie należy stanowić norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń (rozumianych *sensu largo*), które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. W przypadku gdy ustawodawca nakazuje kwalifikować według norm nowych zdarzenia zaistniałe przed wejściem tych nowych norm w życie, wówczas mamy do czynienia z ustanowieniem norm z mocą wsteczną (z nadaniem nowym normom mocy wstecznej). Norma nie działa wstecz, jeżeli na jej podstawie należy dokonywać kwalifikacji zdarzeń, które wystąpiły po jej wejściu w życie. Przy ustalaniu następstw prawnych zdarzeń, które miały miejsce pod rządami dawnych norm, ale występują w okresie, gdy nowa norma weszła w życie, należy — zgodnie z zasadą *lex retro non agit* — następstwa te określać na podstawie dawnych norm, ale jedynie do czasu wejścia w życie norm nowych.

Trybunał Konstytucyjny podziela także utrwalony w doktrynie pogląd, że w razie wątpliwości co do czasu obowiązywania ustawy należy przyjąć, iż każdy przepis normuje przeszłość, nie zaś przeszłość.

Zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż nie została wyrażona w Konstytucji PRL, stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Znajduje ona swoje oparcie w takich wartościach, jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu prawnego oraz poszanowanie praw nabytych. Z tych też względów od zasady nieretroakcji powinno się odstępować wyjątkowo z bardzo ważnych powodów: Odstępstwo to winno wynikać zawsze z brzmienia ustawy, a nie aktu podusta-

wowego. Na takim założeniu oparty został m.in. art. 3 k.c.

2. Treść § 31 omawianego rozporządzenia — jeżeli pominąć (co tutaj uczyniono) kwestię jego niezgodności z normami ustawowymi — nie stanowi w istocie przełamania zasady nieretroakcji. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny podzielił stanowisko wyrażone w odpowiedzi na wniosek i prezentowane na rozprawie przez przedstawicieli Rady Ministrów.

Treść § 31 rozporządzenia odnosi się natomiast do sytuacji, gdy trzeba odpowiedzieć na pytanie, co powinien uczynić organ stanowiący prawo, gdy jakieś zdarzenie prawne miało miejsce w przeszłości w czasie obowiązywania dawnych norm prawnych, lecz skutki tego zdarzenia trwają w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, przede wszystkim — jak określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm, a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych. Przepis § 31 rozporządzenia dotyczy więc sytuacji związanej z następstwem norm prawnych w czasie i w istocie rzeczy ustanawia jedną z dwóch możliwych reguł tzw. prawa międzyczasowego, mianowicie regułę nakazującą, by do skutków zdarzeń prawnych w postaci trwających nadal stosunków prawnych stosować normy nowe.

3. Znaczenie reguł prawa międzyczasowego — mimo że w ustawodawstwie polskim są one często zaniedbywane — a także fakt, że w określonych sytuacjach (a należy do nich wypadek, który rozpatrzył Trybunał Konstytucyjny) mogą wywołać ujemne następstwa społeczne, analogiczne do tych, jakie powoduje naruszenie zasady nieretroakcji w prawie, wymaga, ażeby reguły te uregulowane były w przepisach rangi ustawy. Pogląd taki głoszą m.in. autorzy nowego Raportu o Stanie Prawa (Studia i materiały do Raportu o Stanie Pra-

wa — cz. III, Prawo Cywilne i Rolne, s. 37—38).

Jak wiadomo, w omawianej ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. brak zasadniczo klauzul prawa międzyczasowego, z wyjątkiem normy art. 101 mówiącej o tym, że do istniejących w dniu wejścia w życie ustawy użytkowania i użytkowania wieczystego stosować należy przepisy nowej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. W tej sytuacji, pozostając na gruncie prawa ustawowego — a więc pomijając niezgodne z ustawą przepisy omawianego rozporządzenia — problem czasowego następstwa norm regulujących stosunki prawne, których przedmiotem jest obowiązek ponoszenia opłat eksploatacyjnych i za remonty, należałoby rozstrzygnąć na zasadzie reguł prawa międzyczasowego z przepisów wprowadzających kodeks cywilny. Reguły te łączą się bezpośrednio z wprowadzeniem w życie kodeksu cywilnego, jednakże posiłkowo, dzięki głównie stanowisku doktryny i orzecznictwa Sądu Najwyższego, stosuje się je także do innych aktów normatywnych z zakresu prawa cywilnego.

W rozpatrywanym przez Trybunał Konstytucyjny przypadku zastosować należałoby art. 1. L. przep. wpraw. k.c., który nakazuje stosować nową ustawę do zobowiązań ciągłych pod warunkiem, że uznałoby się, iż zawarte w tym artykule wyliczenie zobowiązań nie jest wyczerpujące, że zatem artykuł ten odnosi się — jak chce tego doktryna prawa — do zobowiązań o charakterze ciągłym w ogóle. Taki charakter mają w każdym razie zobowiązania z art. 207 k.c.

W żaden sposób natomiast, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można przyjąć, że do stosunków prawnych określających obowiązek ponoszenia przedmiotowych opłat zastosowanie miałby art. XXXVIII przep. wpraw. k.c. Na treść tego przepisu powołuje się przedstawiciel Rady Ministrów w

odpowiedzi na wniosek. W piśmie tego uczestnika postępowania, będącym odpowiedzią na stanowisko Prokuratora Generalnego i w trakcie rozprawy, stanowisko to ulega zmianie w kierunku „nałożenia” na nie dodatkowo argumentacji z art. L przep. wpraw. k.c.

Art. XXXVIII przep. wpraw. k.c. odnosi się do stosunków prawa rzeczowego, gdy tymczasem stosunki, o których tu mowa, zrodzone na gruncie art. 207 k.c., mają charakter tzw. zobowiązań realnych (*ob rem. propter rem*). Ich cechą charakterystyczną jest to, że strona stosunku zobowiązaniowego jest związana z pewną sytuacją prawnorzecową (w tym przypadku ze współwłasnością), jednakże przez to zobowiązanie nie nabiera bynajmniej charakteru stosunku prawa rzeczowego.

V

Badając zgodność powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z Konstytucją PRL w granicach wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu, które zarzuciło, że § 30 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia jest sprzeczny z zasadą równości wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej, Trybunał Konstytucyjny przyjął, co następuje.

1. Zarzut zawarty we wniosku jest częściowo zasadny. W toku postępowania w niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny ustalił, że suma obciążeń właścicieli lokali z tytułu kosztów eksploatacji i remontów zamieszkujących w tych samych domach co najemcy jest taka sama jak najemców, choć na właścicielach lokali spoczywają większe obowiązki.

Mimo nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. przez zrezygnowanie z podwyższenia

opłat o 50% w stosunku do właścicieli lokali w porównaniu z tym, co mają płacić najemcy w postaci czynszu — niezgodność przedmiotowego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z art. 67 ust. 2 Konstytucji nie została wyeliminowana do końca.

Jak to wynika z materiałów dowodowych sprawy, w tym z odpowiedzi Urzędu Rady Ministrów na pytania Trybunału Konstytucyjnego zawartej w piśmie z dnia 12 maja 1986 r. (k. 250—262), obowiązki właścicieli lokali, o których mowa w § 30 ust. 1 pkt 3 omawianego rozporządzenia, są istotnie szersze w porównaniu z obowiązkami najemców lokali, a opłaty obciążające właścicieli lokali i najemców mieszkających w tym samym domu — aczkolwiek tylko formalnie z innych tytułów prawnych — mają być równe.

Jak wynika z powołanego wyżej pisma Urzędu Rady Ministrów te szersze — w porównaniu z najemcami lokali — obowiązki obejmują ponadto wymianę niektórych urządzeń, takich np. jak zlewy, kuchnie (gazowe, elektryczne, węglowe), rezerwuary, umywalki. Ponadto właściciele mieszkań od dnia 1 stycznia 1986 r. zobowiązani zostali do uiszczenia podwyższonych opłat rocznych za wieczyste użytkowanie gruntów na podstawie powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego względy prawne, tj. wymóg zgodności z zasadą równości obciążeń finansowych obywateli, nakazują pewne zróżnicowanie wysokości opłat obciążających właścicieli z tytułu eksploatacji i remontów oraz wysokości czynszu płaconego przez najemców na korzyść tych pierwszych, tj. właścicieli lokali.

Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajęła Podkomisja sejmowa powołana przez Komisję Polityki Społecznej, Zdrowia i Kultury Fizycznej oraz Komisję Prac Ustawodawczych,

oceniająca rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. i w noweli do tego aktu normatywnego dokonanej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. (por. protokół posiedzenia Komisji Sejmowych z dnia 9 kwietnia 1986 r. — k. 235—240).

2. W kwestii zgodności § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z art. 5 pkt 5 Konstytucji PRL, tj. z zasadą sprawiedliwości społecznej, Trybunał Konstytucyjny przyjął następujący pogląd. Zasadę tę, będącą w istocie — w szerszym znaczeniu — dyrektywą o charakterze programowym, określającą aktywność PRL i jej organów w stosunkach wewnętrznych państwa w odniesieniu do badanego przypadku, rozumieć należy jako korektę zasady równości na korzyść obywateli będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej. Przy takim założeniu zasadzie sprawiedliwości społecznej czyni zadość zmiana rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. (Dz. U. Nr 3, poz. 17), polegająca na dopuszczeniu możliwości częściowego pokrycia z Funduszu Gospodarki Gruntami i Gospodarki Mieszkaniowej opłat miesięcznych z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów należnych od właścicieli lokali, jeżeli jedynym źródłem ich utrzymania jest emerytura lub renta (§ 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. — Dz. U. Nr 3, poz. 18).

Trybunał Konstytucyjny, rozpatrując zagadnienie zgodności powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z Konstytucją PRL i powołaną ustawą z dnia 29 kwietnia 1985 r., uznał za wskazane odnieść się do kwestii zgodności § 30 ust. 1 pkt 1 omawianego rozporządzenia Rady Ministrów z art. 18 Kon-

stytucji PRL, tj. z zasadą ochrony własności osobistej obywateli, która według kodeksu cywilnego obejmuje także własność lokali. Trybunał Konstytucyjny podjął tę kwestię poza zarzutami wniosku, ale w granicach określonych dla orzekania przez art. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Trybunał stanął na stanowisku, że powołane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. nie narusza konstytucyjnej ochrony własności osobistej. Uznał bowiem, że rozporządzenie w zakwestionowanych postanowieniach nie podważa istotnych uprawnień z tytułu odrębnej własności lokalu i udziału właścicieli lokali w nieruchomości wspólnej, a mianowicie prawa posiadania rzeczy lub współposiadania, korzystania z niej i rozporządzania nią na zasadach i w granicach określonych przez ustawę.

Co się tyczy prawa związanego z wykonywaniem współwłasności, to rozporządzeniowy model zarządu w postaci zarządu Państwa wyłączył prawo właścicieli lokali do współdziałania w prawidłowym zarządzaniu rzeczą wspólną (art. 200 k.c.). Model zarządzania współwłasnością nie stanowi jednak elementu konstytucyjnej ochrony własności osobistej.

W związku z tym ostatnim stwierdzeniem Trybunał Konstytucyjny pragnie zaznaczyć, że nie badał legalności przepisów omawianego rozporządzenia Rady Ministrów regulujących sprawę zarządu domami wielomieszkaniowymi, w których wykupione lokale na odrębną własność, tj. § 28 i 29 tego rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny zgadza się jednak z poglądem przedstawicieli Rady Ministrów wyrażonym na rozprawie, że pomiędzy przepisami o zarządzie nieruchomością a przepisami dotyczącymi przedmiotowych kosztów istnieje bliski związek. Nie wypowiadając się na temat legalności przepi-

sów omawianego rozporządzenia dotyczących zarządu ze względów procesowych (zagadnienie to nie było przedmiotem rozpoznania), Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że w trakcie usuwania niezgodności prawa stosownie do treści sentencji orzeczenia celowe byłoby poddanie reformie obowiązującego modelu zarządu w kierunku dostosowania przepisów przedmiotowego rozporządzenia do przepisów art. 199—205 k.c. lub ustawowej ich zmiany wynikającej z potrzeby zabezpieczenia interesów państwa w odniesieniu do domów wielomieszkaniowych i aktualnego stanu finansowego gospodarki mieszkaniowej, a także interesów właścicieli mieszkań.

VI

Trybunał Konstytucyjny nie rozważał szczegółowo bardzo spornego w tej sprawie zagadnienia umów notarialnych a w szczególności tych ich postanowień, które odnoszą się do wysokości opłat z tytułu kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli lokali, a które zawarte zostały w umowach sporządzonych przed dniem 1 sierpnia 1985 r. Tłumaczy się to tym, że umowy notarialne jako akty stosowania prawa nie podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny musiał jednak mieć na uwadze konsekwencje swojego orzeczenia podjętego w ramach kontroli zgodności prawa i w tej sprawie wyraża następujący pogląd.

Przepisy § 30 ust. 1 pkt 1 i § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r., jako nielegalne, nie mogą być podstawą zmiany treści umów sprzed dnia 1 sierpnia 1985 r. w części dotyczącej opłat będących przedmiotem niniejszej sprawy.

Przedmiotowe postanowienia umów notarialnych zachowują swoją ważność, i to niezależnie od tego, czy za ich podstawę uzna się zgodną wolę

stron i ich samoistny charakter prawotwórczy w stosunkach między stronami umowy, czy przepisy § 24 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 maja 1970 r. w sprawie sprzedaży przez Państwo budynków z równoczesnym oddawaniem działek w użytkowanie wieczyste w brzmieniu noweli do rozporządzenia z dnia 1 września 1972 r. (tekst jednolity z 1975 r.: Dz. U. Nr 2, poz. 9 z późn. zmianami).

W tym drugim bowiem przypadku niezależnie od tego, jak będziemy dzisiaj oceniać legalność przepisów rozporządzenia z dnia 1 września 1972 r., nie podlegały one w ówczesnym stanie prawnym (gdyby były podstawą ustalania wielkości opłat) i nie podlegałyby dzisiaj (gdyby ich nie uchylono) kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, a to z uwagi na treść art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Zmiana umów notarialnych zawartych przed wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. może dokonać się albo na zasadach określonych w kodeksie cywilnym, albo w drodze zmiany przepisów ustawowych, które określą inne zasady ustalania wysokości opłat niż art. 207 k.c. Taki pogląd wyraził również występujący w sprawie biegły prof. dr Józef Stanisław Piątowski w pisemnej opinii (s. 4 i 5 opinii).

VII

Niezależnie od rozważań odnoszących się do przedmiotu rozstrzygnięcia, Trybunał Konstytucyjny pragnie dodatkowo stwierdzić, co następuje.

Należy podzielić stanowisko Rady Ministrów co do ekonomicznej potrzeby zmiennego określania wysokości kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli lokali w domach wielomieszkaniowych zarządzanych przez państwowe jednostki or-

ganizacyjne. Występujący na rozprawie przedstawiciele Rady Ministrów wykazywali skalę wzrostu rzeczywistych kosztów eksploatacji i remontów budynków mieszkalnych. Wynika to również z informacji Ministerstwa Budownictwa, Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej (k. 64—66) oraz z informacji przedstawionej przez Urząd Rady Ministrów w piśmie z dnia 12 maja 1986 r. (k. 250—262).

W sytuacji, gdy w zmienionych warunkach ekonomicznych koszty te rosną, utrzymanie dotychczasowych opłat bez zmiany ich wysokości, także wobec nabywców takich lokali sprzed dnia 1 sierpnia 1985 r., tj. przed wejściem w życie powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., naruszałyby zasadę równości stron i ekwiwalentności ich wzajemnych świadczeń.

Trybunał Konstytucyjny zapoznał się z treścią skarg i listów obywateli skierowanych do Trybunału oraz do władz i innych organów Państwa a przesłanych następnie w odpisie do Trybunału Konstytucyjnego. Wysłuchał też na rozprawie uwag uczestników postępowania na temat takich skarg skierowanych do Prokuratury Generalnej i do Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu.

Są wśród skarg obywateli skargi, które pochodzą od ludzi zamieszkujących polskie ziemie zachodnie i północne. Te skargi nie mogą być obojętne ze względów zasadniczych. Są takie, które świadczą dobrze o stanie świadomości prawnej społeczeństwa, bo wyrażają przywiązanie do zasady ochrony dobrej wiary podmiotów uzyskujących odpłatnie prawa podmiotowe, a więc do jednej z podstawowych zasad polskiego prawa cywilnego. Są również i takie, które dotyczą kwestii działania prawa wstecz i dowodzą istotnych braków w świadomości prawnej obywateli.

Trybunał Konstytucyjny ze skarg i listów obywateli w przedmiotowej

sprawie wyciąga jeden wniosek: o potrzebie aktywnego kształtowania kultury prawnej zarówno w działalności prawotwórczej organów państwa, jak i w procesie stosowania prawa. Uwagę tę Trybunał Konstytucyjny kieruje w całej rozciągłości także pod adresem swojej działalności w zakresie ochrony praworządności w procesie tworzenia prawa.

VIII

Mając na względzie okoliczności podane w pkt I—VI niniejszego uzasadnienia — Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 2 i art. 4 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym stwierdza, że § 30 ust. 1 pkt 1 omawianego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. jest niezgodny z art. 67 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zaś § 31 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r., w części dotyczącej opłat z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów bieżących i kapitalnych, jest niezgodny z art. 36 ust. 1 ust. ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w pkt 1 i 2 sentencji orzeczenia. Równocześnie na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 42 ust. 1 pkt 6 uchwały Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ustalił trzymiesięczny termin, licząc od dnia doręczenia orzeczenia, w którym powinna zostać usunięta niezgodność wymienio-

nych w sentencji orzeczenia przepisów. W przypadku nieusunięcia tych niezgodności wymienione przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. tracą moc z upływem tego terminu.

Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu o zawieszenie na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stosowania przepisów § 30 ust. 1 pkt 1 i § 31 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z dniem ogłoszenia orzeczenia. Postąpił tak z następujących powodów.

Art. 9 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pozwala na zawieszenie w całości bądź w części stosowania aktu normatywnego „w szczególnie uzasadnionych wypadkach”. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie

przypadek taki nie zachodził. Poza tym prace nad nowym uregulowaniem sprawy ustalania zasad wysokości kosztów eksploatacji i remontów w następstwie orzeczenia Trybunału mogą potrwać pewien czas. W tym czasie zobowiązania właścicieli lokali narosłyby do wysokości, którą trudno byłoby im potem zapłacić jednorazowo, tym bardziej że nowe zasady ich naliczania — dzisiaj nie znane — mogą zostać rozciągnięte z mocy przepisów prawa międzyczasowego na stosunki istniejące przed wejściem w życie nowych zasad.

Jeżeli nowe rozwiązania zmieniają wysokość opłat określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. na korzyść właścicieli lokali, istnieje zawsze możliwość wyrównania należności w drodze potrąceń.

ORZECZNICTWO SĄDU NAJWYŻSZEGO

1.

GŁOSA

do uchwały Sądu Najwyższego
z dnia 21 maja 1984 r.
III UZP 20/84*

Teza uchwały ma brzmienie następujące:

Trybu określonego w art. 106 i art. 107 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267) nie stosuje się do potrącenia przez organ rentowy nadpłaty emerytury lub renty powstałej w wyniku błędnego wyliczenia ich wysokości w decyzji o przyznaniu świadczenia. Dochodzenie tych roszczeń może nastąpić w drodze procesu cywilnego.

U źródeł problemu, którego rozwiązaniem zajął się w niniejszej uchwale Sąd Najwyższy, leży m.zd. ten ubolewania godny fakt, że termin „nienależne świadczenie” występuje we współczesnym języku prawnym w dwóch różnych znaczeniach. Pierwsze z nich wynika oczywiście z przepisów kodeksu cywilnego (art. 410 i nast. k.c.). Z drugim znaczeniem spotykamy się w tytule rozdziału 4, działu VI ustawy z 14.XII.1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin¹ (aczkolwiek w art. 106 i nast.

* Uchwała ta została opublikowana w OSNCAP 1985, nr 1, poz. 3.

¹ Opublikowana w Dz. U. z 1982 r. Nr 40, poz. 267 i zwana dalej „ustawą emerytalną”. Poprzednia ustawa z 1968 r. pozwalała uniknąć nieporozumień, używała bowiem określenia „nieprawnie pobrane świadczenie”.