
Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie z dnia 5 listopada 1986 r., U 5

Palestra 31/3-4(351-352), 82-102

1987

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.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Orzeczenie

**Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie
z dnia 5 listopada 1986 r.**

U 5/86 *

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, po ponownym** rozpatrzeniu na rozprawie w dniu 5 listopada 1986 r. sprawy z wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu — w związku z wnioskiem Rady Ministrów złożonym w trybie art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98) — z udziałem uczestników postępowania: umocowanych przedstawicieli Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu i Rady Ministrów oraz Zastępcy Prokuratora Generalnego PRL, 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,

o r z e k a:

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 rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (Dz. U. Nr 3, poz. 17) jest

* Przedruk z kopii zgodnej z oryginałem (Red. Pal.).

** Poprzednie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r. w tej samej sprawie zostało opublikowane w numerze 9 „Palestry” z 1986 r.

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 (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 kapitałnych jest niezgodny z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 22, poz. 99);
- 3) ustala trzymiesięczny termin, licząc od dnia doręczenia niniejszego orzeczenia, w którym powinna zostać 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 wywłaszczaniu 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.

Z uzasadnienia

(...) II

W ujęciu art. 27 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym ponowne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie polega na powtórnym zbadaniu przez Trybunał zgodności z prawem aktu normatywnego, objętego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego wydanym w składzie zwykłym.

Trybunał Konstytucyjny w toku niniejszej rozprawy rozważył w związku z tym wszystkie dowody i okoliczności niezbędne do wydania orzeczenia w przedmiocie konstytucyjności i legalności przepisów prawnych wymienionych we wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu.

W tym celu Trybunał Konstytucyjny wysłuchał wypowiedzi uczestników postępowania, którzy ustosunkowali się do wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu oraz do orzeczenia Trybunału z dnia 28 maja 1986 r. sygn. U 1/86 i jego motywów, a ponadto do zarzutów sformułowanych we wniosku Rady Ministrów o ponowne rozpatrzenie sprawy. Trybunał przesłuchał także biegłych i zapoznał się z pozostałym materiałem zgromadzonym w toku całego postępowania.

Podstawę ogłoszonego orzeczenia stanowią więc dowody i okoliczności zbadane i rozważone przez Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w toku ponownej rozprawy, a więc w warunkach odpowiadających wymaganiom zasady bezpośredniości.

Przedmiotem ponownego rozpa-

trzenia sprawy przez Trybunał Konstytucyjny był wymieniony wniosek Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu. W związku z tym zakres tego wniosku wyznaczył granicę ponownego rozpatrzenia sprawy. Granicę tę określiło także unormowanie zawarte w art. 2 ustawy, nakładającym na Trybunał Konstytucyjny obowiązek badania każdego aktu prawnego w trzech aspektach: treści aktu prawnego, kompetencji organu, który wydał ten akt, oraz dochowania ustawowego trybu legislacyjnego. W konkretnym wypadku wpływ na zakres ponownego rozpatrzenia sprawy miał także wniosek Rady Ministrów złożony na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy. Zgodnie bowiem z treścią tego przepisu ów wniosek może dotyczyć tylko orzeczenia stwierdzającego niezgodność przepisów badanego aktu normatywnego z Konstytucją PRL lub ustawą i jedynie w tym zakresie może spowodować powtórne rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny. Wobec tego, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 28 maja 1986 r. nie podzielił stanowiska wnioskodawcy o niezgodności § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości, w tym zakresie rozstrzygnięcie Trybunału nie mogło być przedmiotem wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i kwestia powyższa musiała pozostać poza materią objętą niniejszym orzeczeniem.

W związku z unormowaniem zawartym w powołanym art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zachodzi potrzeba ustosunkowania się do zarzutu sformułowanego we

wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, że Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 28 maja 1986 r. naruszył art. 1 ust. 1 tej ustawy, gdyż przedmiotem swoich badań uczynił także kwestie wykraczające poza dopuszczalne granice rozpoznania. W wymienionym zarzucie chodzi o wstępny fragment uzasadnienia orzeczenia, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że analiza trybu opracowywania i uchwalania ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, a przede wszystkim powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r., wykazała, że w toku całej procedury legislacyjnej nie wykorzystano istniejących możliwości „(...) ażeby właściwie rozdzielić materię 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”.

Powyższy pogląd wyrażony w motywach orzeczenia, według wniosku Rady Ministrów o ponowne rozpatrzenie sprawy, jest bezzasadny z punktu widzenia legalności rozporządzenia, gdyż kwestionując prawidłowość rozdzielenia materii objętej ustawą i rozporządzeniem, kwestionuje jednocześnie działanie ustawodawcy. W ten sposób doszło do przypisania uchybień występujących — według orzeczenia w ustawie — aktowi wykonawczemu co niej. Zdaniem Rady Ministrów, stanowi to precedens, który prowadzi na odmiennej drodze, niż przewidują to obowiązujące przepisy, co zakwestionowania ustawy i tym sa-

mym stanowi istotne naruszenie art. 1 ust. 1 powołanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Istota stanowiska Rady Ministrów sprowadza się zatem do zarzutu badania przez Trybunał Konstytucyjny także powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, pomimo że nie było to przedmiotem wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu, i to w niewłaściwym, bo w trzyosobowym składzie.

Z uwagi na to, że powyższy zarzut dotyczy kwestii, która nie była przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., a została poruszona jedynie we wstępnej części jego motywów, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie uznał za celowe zajęcie w tym względzie stanowiska również przed przystąpieniem do analizy materii stanowiącej rzeczywisty przedmiot rozstrzygnięcia.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie wymieniony zarzut jest niesłuszny. Pomija on bowiem, że rozważania Trybunału Konstytucyjnego na temat powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zakresowo wyraźnie ograniczone i skoncentrowane przede wszystkim na trybie jej uchwalania w ścisłym powiązaniu z trybem uchwalania rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. w sprawie przedmiotowych opłat, nie znalazły żadnego wyrazu w orzeczeniu, lecz tylko w jego uzasadnieniu. Prawidłowa wykładnia przepisów powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o

Trybunale Konstytucyjnym oraz uchwały Sejmu PRL z dnia 31 lipca 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym prowadzi do jednoznacznego wniosku, że tylko rozstrzygnięcia zawarte w orzeczeniu mają moc wiążącą, a więc jedynie z treści orzeczenia może wynikać stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z Konstytucją lub jej brak ze wszystkimi tego konsekwencjami. Natomiast uzasadnienie orzeczenia obejmuje jedynie przesłanki i argumenty, na których oparto ustalenia i rozstrzygnięcie Trybunału. Niezdolne jest zatem do samoistnego (tj. niezależnie od orzeczenia) wywołania takich skutków, jakie ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym łączy z rozstrzygnięciami zawartymi w orzeczeniu.

Rozważania Trybunału Konstytucyjnego dotyczące powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości miały na celu ustalenie właściwej treści upoważnienia z art. 36 ust. 1 tej ustawy, jego wykładnię niezbędną dla właściwej oceny legalności kwestionowanych postanowień wymienionego rozporządzenia Rady Ministrów, a zatem mieściły się w całości w zakresie orzekania wyznaczonym art. 2 powołanej ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Rozważania te doprowadziły do sformułowania przez Trybunał Konstytucyjny incydentalnej opinii adresowanej w istocie do Sejmu PRL, a zmierzającej do bardziej optymalnej praktyki formułowania upoważnień ustawowych. Trybunał Konstytucyjny ma prawo i obowiąz-

zek wyrażania tego rodzaju opinii w związku ze swoją działalnością orzeczniczą.

Należyte uwzględnienie przytoczonych wyżej, oczywistych faktów i okoliczności prowadzi do wniosku, że wbrew twierdzeniom Rady Ministrów, Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 28 maja 1986 r. nie naruszył art. 1 ust. 1 wymienionej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.

III

Przystępując do rozważenia zagadnień będących przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie, stwierdzić należy, 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 wielomieszkańczych 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, dostarczanie 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 sporządzonych 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 wprowadzane 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 uchyliła 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 w domach wielomieszkańczych 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 wlelomieszkaniowych zarządzanych 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 któ-

rych lokale zostały nabyte przed dniem wejścia w życie rozporządzenia”.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, podobnie jak Trybunał w składzie zwykłym, przy badaniu konstytucyjności i legalności kwestionowanych we wniosku przepisów § 30 ust. 1 pkt 1 i § 31 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów miał na uwadze, czy w konkretnym wypadku zostały spełnione następujące warunki konstytucyjnej konstrukcji rozporządzenia i jego stosunku do ustawy:

- 1) warunek wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, to jest nie opartego tylko na domniemaniu, i szczegółowego upoważnienia ustawy w materiałach określonych w upoważnieniu,
- 2) warunek wydania rozporządzenia w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania,
- 3) warunek niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji PRL, a także z wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni bądź pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie przed przystąpieniem do szczegółowej analizy dotyczącej wymienionych warunków stwierdza, że owe warunki, jako wynikające z Konstytucji PRL, stanowiły „linię przewodnią” orzeczenia wydanego w niniejszej sprawie. Wskazać również należy, że były one podstawą rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego zawartych w orzeczeniach z dnia 16 czerwca 1986 r. sygn. U 3/86 i z dnia 20 października 1986 r. sygn. P 2/86.

Kierując się zatem wymienionymi przesłankami konstytucyjnej legalności rozporządzenia, Trybunał Konstytucyjny na podstawie zbadanych dowodów i ujawnionych w toku niniejszej rozprawy okoliczności ustalił w tym względzie, co następuje.

W sprawie pierwszej, to jest czy kwestionowane we wniosku przepisy § 30 ust. 1 pkt 1 i § 31 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów wydane zostały na podstawie wymaganego upoważnienia ustawy, Trybunał Konstytucyjny ustalił, że Rada Ministrów nie otrzymała w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarowaniu gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości ani w jakimkolwiek innym postanowieniu ustawy upoważnienia do rozstrzygnięcia zasięgu obowiązywania zasad ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów regulowanych rozporządzeniem z mocy ustawy na domy, w których lokale zostały nabyte na własność przed dniem wejścia w życie rozporządzenia.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podziela w całości pogląd wyrażony w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału z dnia 28 maja 1986 r., że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczych. Upoważnienie ustawowe podlega bowiem zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych, w drodze np. wykładni celowościowej, nie może zasadniczo wchodzić w rachubę. Trybunał Konstytucyjny uznaje w związku z tym za słuszne

stanowisko Prokuratora Generalnego PRL, wyrażone w pismach z dnia 24 marca 1986 r. i z dnia 2 października 1986 r., że upoważnienie, o którym wyżej mowa, nie znajduje uzasadnienia w przepisie art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1986 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, a to z uwagi na przepis art. 101 tej ustawy.

Rada Ministrów otrzymała w art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. upoważnienie do uregulowania między innymi materii określonej jako „zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli lokali w domach wielomieszkaniowych stanowiących odrębne nieruchomości oraz sposobu zarządzania tymi domami”. Upoważnienia tego nie kwestionował również Trybunał Konstytucyjny w zwykłym składzie i nie jest słuszne stwierdzenie zawarte we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, że Trybunał „a priori założył, wbrew interpretacji gramatycznej i logicznej, że ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. nie upoważniła Rady Ministrów do uregulowania kosztów eksploatacji i remontów”. Od początku postępowania w niniejszej sprawie wiadomo jest bowiem, że chodzi w niej o to, jaki jest zakres upoważnienia z art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. do określenia zasad ustalania wysokości przedmiotowych kosztów i czy Rada Ministrów utrzymała się w granicach udzielonego jej upoważnienia.

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.

Wobec tego, że rozporządzenia Rady Ministrów, zgodnie z art. 41 pkt 8 Konstytucji 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 przepisów określających treść „zasad ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów”, mógł utrudnić wykonanie upoważnienia.

Z tego tylko jednak 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 podzielić stanowiska, że nie istniały żadne ograniczenia co do zakresu działania rozporządzenia, jakie miało być wydane na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie, stanowisko takie zajęte przez 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 ogranicznie 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 w konkretnej sprawie nie sposób jednak przyjąć z następujących, trafnie wskazanych w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 1986 r., powodów:

a) Co do prawnego normowania (ustalania) obowiązków obywateli i innych podmiotów prawa, to według powszechnego stanowiska doktryny, które zasadniczo podziela także praktyka, Konstytucja PRL nie przewiduje żadnych innych możliwości jak drogę ustawy (i dekretu z mocą ustawy) i tylko subsydiarnie, tj. na zasadzie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania — drogę 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 utrzymaniem *rzeczy wspólnej*, jak i zasady usta-

lania 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, 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 zostanie bardziej szczegółowo przedstawione w związku z analizą problematyki związanej z pkt 3.

Przystępując do problematyki objętej pkt 2, to jest czy przepisy rozporządzenia wydane zostały w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przy rozstrzygnięciu kwestii, czy § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. w części dotyczącej zasad ustalania wysokości opłat z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów domów wydany został w granicach art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r., miał względnie następujące ustalenia.

Przedmiot (materia) regulacji rozporządzeniowej określony w art. 36 ust. 1 ustawy jako „zasady ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów obciążających właścicieli lokali w domach wielomieszkańczych stanowiących odrębne nieruchomości”, a także „sposób zarządzania tymi domami” jest materią ustawową. Pojęcie „zasad” o których mowa w tym przepisie ustawy, należy rozumieć bowiem

jako kryteria wyznaczania lub sposób obliczania wysokości (wymiaru) przedmiotowych opłat, to zaś mieści się w kategorii „obowiązków obywateli”, które — jak to już wykazano — stanowią podstawowy składnik zakresu wyłączności ustawowej.

Nie jest słuszny pogląd wyrażony we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (pogląd rzadko już spotykany), że „żadna norma konstytucyjna nie przewiduje, by wszelkie obowiązki obywateli mogły być regulowane wyłącznie ustawą” (s. 4 wniosku). W związku z przytoczonym wyżej poglądem podkreślenia wymaga, że Trybunał Konstytucyjny, ustalając normatywną zawartość Konstytucji PRL, ma zawsze na względzie nie tylko proste brzmienie jej przepisów, ale ich rozumienie (wykładnię) przez doktrynę i orzecznictwo sądów. Dąży do ustalenia interpretowanych przepisów zgodnie z aksjologią naszego ustroju i systemu prawa. Ta zaś nakazuje uznawać za centralną pozycję obywateli w państwie, wyznaczoną i chronioną Konstytucją i ustawami Sejmu PRL, jako najwyższego, przedstawicielskiego organu zwierzchniej władzy narodu, za podstawową cechę socjalistycznej koncepcji stosunku między państwem i obywatelem i podstawowe założenie ustroju politycznego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

Temu stanowisku odpowiada w pełni powszechny pogląd doktryny prawa. Jak podkreśliła to doc. dr hab. S. Wronkowska-Jaśkiewicz, w nauce prawa, poza nielicznymi wyjątkami, dominuje pogląd, iż wszystkie prawa i obowiązki obywatelskie powinny być regulowane

ustawą, a ewentualnie na jej podstawie i z jej upoważnienia aktem niższego rzędu. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podzielił więc stanowisko Trybunału w składzie zwykłym, do którego przychylił się wszyscy uczestnicy postępowania z wyjątkiem przedstawicieli Rady Ministrów, że zasada wyłączności ustawy w dziedzinie regulowania obowiązków obywateli dotyczy między innymi ustalania wszelkiego rodzaju obowiązkowych świadczeń w stosunkach cywilnoprawnych między obywatelami oraz między obywatelami a państwem w zakresie nie ustalonym umowami.

Przepis art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. ani inne zawarte w niej unormowania nie określiły bliżej treści zasad ustalania wysokości kosztów eksploatacji i remontów, stwarzając w tym zakresie Radzie Ministrów pewną swobodę. Ogólność uprawnień przekazanych Radzie Ministrów w art. 36 ust. 1 dawała jej możliwość uregulowania zasad obliczania opłat z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów w sposób dostosowany do charakteru instytucji odrębnej własności lokali i rzeczy-wistego stanu rzeczy w dziedzinie gospodarki finansowej domów wielomieszkaniowych zarządzanych przez państwo, w których własność taka istnieje. Wspomniany stan rzeczy spowodowany jest w szczególności faktem przeważającego udziału państwa w pokrywaniu przedmiotowych kosztów.

Trybunał Konstytucyjny w składzie zwykłym nie wskazał, jakie są możliwości regulacji rozporządzeniowej w rozważanej materii, wychodząc ze słusznego założenia,

które w całości podziela Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, że nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego „wskazywać” Radzie Ministrów jako organowi politycznemu, jak najbardziej celowo wykorzystać uprawnienia przekazane jej przez ustawę. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego, działającego w granicach orzekania określonych w art. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, jest jedynie ustalić jakie są nieprzekraczalne granice legalnie dopuszczalnej kompetencji normotwórczej organu państwa w przypadku wątpliwości co do tych granic.

Nie jest więc słuszny zarzut podniesiony we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, że Trybunał Konstytucyjny w składzie zwykłym nie udzielił odpowiedzi na pytanie, co mogła uczynić Rada Ministrów w granicach art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r.

Błędny jest jednak również pogląd, że odpowiedzi takiej nie można udzielić, „ponieważ każdy inny zakres upoważnienia nie naruszający art. 207 kodeksu cywilnego byłby bezprzedmiotowy, traciłby rację bytu i odbierałby ustawodawcy prymat ustawodawcy racjonalnego” (s. 5 wniosku). Trybunał Konstytucyjny, nie chcąc wychodzić poza ustawowe granice orzekania ogranicza się jedynie do podkreślenia, że właściwe — zgodne z obowiązującym ustawodawstwem i prawidłową jego wykładnią — wykonanie upoważnienia z art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. stwarzało duże, społecznie ważne i dostosowane do istniejącego stanu rzeczy w zakresie

gospodarki finansowej domów zarządzanych przez państwo możliwości regulacji prawnej w drodze rozporządzenia bez naruszania granic legalności. Stanowisko takie wyrazili także powołani przez Trybunał Konstytucyjny biegli prof. dr Alfred Klein i prof. dr Józef Skąpski.

Z nieokreślenia w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. kryteriów ustalania wysokości przedmiotowych opłat i z wynikającej stąd dla Rady Ministrów swobody w zakresie regulacji rozporządzeniowej nie można wyprowadzać wniosku, że nie istniały żadne ograniczenia co do zakresu tej regulacji. Nie można na tej podstawie zwłaszcza twierdzić, że art. 36 ust. 1, tak jak i cała ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, jest *lex specialis* w stosunku do wcześniejszych uregulowań ustawowych, a przede wszystkim do art. 207 kodeksu cywilnego. Przepis art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. z założenia, a więc dlatego, że nie jest przepisem merytorycznym (ustalającym samodzielnie normę zachowania nadającą się do stosowania), lecz jedynie przepisem kompetencyjnym do wydania rozporządzenia, nie może być *lex specialis* w stosunku do kodeksu cywilnego jako ustawy, a zatem rozporządzenie mające być wydane na podstawie tego artykułu nie może — ze względu na konstytucyjne cechy rozporządzenia — zmieniać ustawy. Wola ustawodawcy zmiany tego kodeksu musiałyby jednoznacznie wynikać z treści ustawy, co oznacza to samo, że winna dokonać się zasadniczo w drodze aktu o randze ustawy.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości jest *lex specialis* do kodeksu cywilnego, lecz tylko w takim zakresie, w jakim zawarte w niej materie uregulowane zostały inaczej niż w kodeksie. Zakres ten jest jednak węższy niż stara się to wykazać Rada Ministrów we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Ustawa nie zmieniła nie tylko art. 207 kodeksu cywilnego, lecz także przepisów tego kodeksu odnoszących się do zarządu współwłasnością.

Przepisy § 31 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. w części rozciągającej moc obowiązującą postanowień § 30 ust. 1 pkt 1 w sprawie opłat z tytułu kosztów eksploatacji oraz remontów na stosunki powstałe przed wejściem w życie tego rozporządzenia wydane zostały bez jakiegokolwiek podstawy prawnej w upoważnieniu zawartym w art. 36 ust. 1 bądź w innym przepisie wymienionej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. Zakres przedmiotowy rozporządzenia w art. 36 ust. 1 ustawy określony został *expressis verbis* i w żaden sposób nie da się poszerzyć w drodze wykładni o materię uregulowaną faktycznie w § 31 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r., to jest o postanowienia dotyczące czasowego zasięgu obowiązywania zasad obliczania opłat do stosunków powstałych przed dniem wejścia w życie tego rozporządzenia.

Ustalenie, że przepisy § 31 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. zostały ustanowione bez wyraźnego upoważnienia

ustawy, stanowi już wystarczający powód do uznania ich za niezgodne z ustawą. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w pełnym składzie trafny jest również pogląd sformułowany w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r., że § 31 wymienionego rozporządzenia jest niezgodny z art. 36 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. i w tym sensie, że nie może on nakazywać stosowania normy § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia do stosunków powstałych przed wejściem w życie, skoro — jak orzekł Trybunał Konstytucyjny — jest ona niezgodna z ustawą.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie podziela także pogląd Trybunału Konstytucyjnego w składzie zwykłym, że problem czasowego następstwa norm regulujących stosunki prawne, których przedmiotem jest obowiązek ponoszenia opłat eksploatacyjnych i za remonty, należałoby rozstrzygać — gdyby były one zgodne z ustawą — na zasadzie reguł prawa międzyczasowego zawartych w przepisach wprowadzających kodeks cywilny. Jest to pogląd uzasadniony w sytuacji, gdy powołana ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. kwestii tej odrębnie nie uregulowała, chociaż z uwagi na ważne społeczne konsekwencje norm prawa międzyczasowego w sprawie przedmiotowych opłat było to celowe.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie uznał za słuszne stanowisko zawarte w motywach orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r., że w rozpatrywanym przez Trybunał wypadku zastosować należałoby art. L przepisów wprowadzających kodeks cywilny, a więc przepis

nakazujący stosować nową ustawę nie tylko do zobowiązań wymienionych w tej formie, lecz także — według wykładni przyjętej przez Trybunał Konstytucyjny — do wszystkich zobowiązań o charakterze ciągłym.

Trybunał Konstytucyjny uznał natomiast za niesłuszny pogląd Prokuratora Generalnego PRL wyłożony w piśmie z dnia 2 października 1986 r., że zagadnienie intertemporalności w odniesieniu do zobowiązań z tytułu opłat eksploatacyjnych i remontów obciążających właścicieli lokali rozstrzyga zasada ogólna z art. XXVI przepisów wprowadzających kodeks cywilny, nakazująca w stosunku do istniejących zobowiązań stosować dawny reżim prawny. Zważywszy całą sporną zagadnienia co do tego, czy wyliczenie zobowiązań w art. L przepisów wprowadzających kodeks cywilny jest wyczerpujące czy tylko przykładowe, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie przyjął przeważający w doktrynie pogląd o potrzebie stosowania takiej wykładni art. L, która umożliwiłaby objęcie przepisem wszelkich stosunków zobowiązaniowych o charakterze trwałym. Za stanowiskiem takim w odniesieniu do zobowiązań wynikłych z tytułu przedmiotowych opłat, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, przemawia dodatkowo wzgląd na potrzebę zachowania ekwiwalentności świadczeń państwowych jednostek organizacyjnych zarządzających domami i właścicieli lokali w zmienionych warunkach gospodarczych, a także równość praw i obowiązków właścicieli lokali w zakresie opłat niezależnie od tego, kiedy nabyli własność lokali.

Zajmując takie stanowisko co do problemów prawa międzyczasowego, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie odrzuca, jako błędny, pogląd sformułowany we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, że ustanowienie normy § 31 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. było potrzebne w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych przy stosowaniu tego rozporządzenia (s. 9 wniosku). Podkreślenia w związku z tym wymaga, że przepisy wymienionego rozporządzenia nie mają charakteru instruktażowego, a materia przepisów prawa międzyczasowego ma par excellence podstawowe znaczenie społeczne, stanowi materię ustawową i może być rozpatrywana tylko na płaszczyźnie uregulowań w aktach o randze ustawy.

W kwestii trzeciego z wymienionych wyżej warunków konstytucyjnej legalności § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r., to jest niesprzeczności treści tych przepisów z innymi — niż ustawa upoważniająca — aktami ustawodawczymi oraz z Konstytucją PRL, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie dokonał następujących ustaleń.

Za punkt wyjścia rozwiązań w tym zakresie Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie przyjął to samo założenie, co Trybunał Konstytucyjny w składzie zwykłym, a mianowicie powszechnie akceptowany przez naukę prawa pogląd, że rozporządzenie nie może wkra-
czać w sferę materii prawnych uregulowanych innymi ustawami lub na ich podstawie, nie może też treści w nich zawartych przekształcać, modyfikować czy syntetyzować,

a nawet nie powinno ich powtarzać.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie ustalił, że wbrew powyższemu założeniu dotyczącemu stosunku norm podstawowych do norm obowiązujących aktów ustawodawczych przepisy § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. w części kwestionowanej we wniosku Prezydium WRN we Wrocławiu są niezgodne z art. 207 kodeksu cywilnego, a więc przepisem rangi ustawowej regulującym stosunki prawne rodzajowo jednorodne z tymi, które są przedmiotem wymienionego § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia.

Niezgodność § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. z art. 207 kodeksu cywilnego wynika zwłaszcza z następujących powodów.

Przepis art. 207 kodeksu cywilnego ustanawia normy o charakterze dyspozytywnym, przeważające w kodeksie cywilnym, natomiast § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wprowadza normy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Dyspozytywny charakter art. 207 kodeksu cywilnego oznacza, że w sferze objętej jego działaniem podmioty stosunku prawnego (współwłaściciele) mogą uregulować swoją sytuację prawną w konkretnym wypadku inaczej, niż wskazano w tym przepisie; mogą na przykład inaczej określić kryteria wskazane w art. 207 kodeksu cywilnego co do stopnia ponoszenia kosztów, wyłączając tym samym stosowanie tego przepisu w ich indywidualnym wypadku. Sfera objęta przepisem dyspozytywnym nie jest jednak prawnie neutralna, nie jest dziedzi-

ną wolną, dostępną dla jakiegokolwiek działalności prawotwórczej, innej niż umowa stron. Dyspozytywny charakter normy art. 207 kodeksu cywilnego nie oznacza w szczególności, że organ administracji państwowej może w drodze swojego aktu normatywnego w sposób nieskrępowany regulować dziedzinę objętą dyspozytywnym unormowaniem ustawy. Przepisy § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. są przykładem praktyki organów administracji uznającej sferę objętą przepisem dyspozytywnym za sferę wolną, pozwalającą na wydawanie w jej ramach aktów prawotwórczych administracji.

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w całości podziela krytykę takiej działalności organów administracji zawartą w motywach orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r. i w uzupełnieniu dodaje, że przeciwko wskazanej wyżej praktyce wymienionych organów przemawia głównie to, że w istocie prowadzi ona do generalnego wykluczenia w dziedzinie normowania dyspozytywnego zasady, że akt ogólny niższego rzędu nie może być sprzeczny z aktem hierarchicznie wyższym.

Przepisy § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. jest niezgodny z art. 207 kodeksu cywilnego i w ten sposób, że ustala inne kryterium obliczania obciążeń (ciężarów) właścicieli lokali niż tenże art. 207. 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 wymienionego rozporządzenia wprowadza w to miejsce zasadę ponoszenia kosztów w wysokości zasadniczo miesięcznych stawek czynszu ustalonych dla danego lokalu w przepisach w sprawie czynszu najmu.

Niezgodność § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. z art. 207 kodeksu cywilnego polega ponadto na tym, że wymienione przepisy rozporządzenia zastępują rozliczanie rzeczywistych wydatków żądaniem wpłaty na poczet należności, które w istocie powstaną w przyszłości. W związku z przyjęciem w rozporządzeniu takiego rozwiązania, niezgodnego z art. 207 kodeksu cywilnego, należy podkreślić, że biegły prof. dr A. Klein w swojej opinii wyraził pogląd, że zasada rozkładu ciężarów (i przychodów) według art. 207 kodeksu cywilnego „wydaje się być w ostatecznym wyniku dobra dla wszystkich zainteresowanych stron, a przy tym sprowadza do minimum wpływ ubocznych sytuacji na położenie właściciela odrębnego lokalu jako współwłaściciela nieruchomości budynkowej, której jednym z współwłaścicieli jest Państwo” (s. 5 opinii). Biegły prof. dr A. Klein stwierdził następnie, że jego zdaniem „walorów takich nie ma ustalanie wysokości kosztów w nawiązaniu do wysokości ceny za nabyty lokal czy wysokości czynszu za taki lokal”. Trybunał Konstytucyjny podzielił powyższą opinię prof. dr A. Kleina, a także jego stanowisko, że przyjęcie za podstawę obliczania przedmiotowych kosztów stawek czynszu jest wadliwe w szczególności z tego powodu, że „na wysokość czynszu

ma wpływ wielkość miejscowości oraz położenie na jej terenie, co pozostaje bez związku z wysokością kosztów remontów a w znacznym stopniu także kosztów eksploatacji" (s. 7 opinii).

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w całości podzielił stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w składzie zwykłym co do tego, że źródłem niezgodności § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia z dnia 16 września 1985 r. z art. 207 kodeksu cywilnego było w dużej mierze błędne rozumienie przez organy administracji formuły art. XVI przepisów wprowadzających kodeks cywilny. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie stwierdza w związku z tym, że w całości akceptuje pogląd sformułowany w motywach orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r., iż niedopuszczalna jest taka wykładnia art. XVI przepisów wprowadzających kodeks cywilny, która zmierza do zatarcia, czy wręcz odrzucenia hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa — podstawowego założenia ustroju prawotwórstwa w Konstytucji PRL.

IV

Odnosnie zawartego we wniosku Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu zarzutu, że § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. jest sprzeczny z Konstytucją PRL, a mianowicie z zasadą równości wobec prawa — ustalenia Trybunału Konstytucyjnego są następujące:

W świetle materiałów dowodowych sprawy 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 tych samych domach zostały zrównane.

Fakt ten nie był kwestionowany przez żadnego z uczestników postępowania.

1. W świetle art. 11 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. — Prawo lokalowe (jednolity tekst: Dz. U. z 1983 r. Nr 11, poz. 55) do obowiązków najemcy należy dokonywanie na własny koszt drobnych napraw i odnawianie lokalu. W wyniku upoważnienia zawartego w tym przepisie Minister Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska rozporządzeniem z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawie obowiązków najemców w zakresie wykonywania drobnych napraw i odnawiania lokali (Dz. U. Nr 11, poz. 56) określił szczegółowo zakres tych obowiązków.

Pomiędzy treścią wymienionych aktów normatywnych a treścią § 30 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. występuje — niezależnie od różnego sposobu wyliczania owych obowiązków — jedna zasadnicza różnica. Podczas gdy prawo lokalowe i powołane rozporządzenie Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 23 lutego 1983 r. nakładają na najemcę lokalu obowiązek drobnych napraw, to § 30 ust. 1 pkt 3 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów nakłada na właścicieli lokali obowiązek ponoszenia kosztów odnawiania lokalu, napraw i dokonywania ulep-

zeń lokalu bez zastrzeżenia, że dotyczy to tylko drobnych zabiegów.

Wynika z tego w sposób niewątpliwy, że na właścicieli lokali nałożony został szerszy zakres obowiązków niż na najemców takich lokali.

2. Jak wynika z odpowiedzi Urzędu Rady Ministrów na pytanie Trybunału Konstytucyjnego, zawartej w piśmie z dnia 12 maja 1986 r. (k. 250—262), te szersze, w porównaniu z najemcami lokali, obowiązki obejmują ponadto konieczność pokrycia kosztów nabycia i zainstalowania szeregu urządzeń domowych, takich jak zlewy, kuchnie (gazowe, elektryczne, węglowe), rezerwuary, umywalki.

Niezależnie od tego 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.

To różnicowanie obowiązków dotyczy przy tym. obywateli znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej. Wynika ona stąd, że w omawianym przypadku zarówno właściciele lokali, jak i najemcy zamieszkują w tym samym domu, wymagającym określonych nakładów na eksploatację i utrzymanie w należytym stanie wspólnych części budynku.

Konsekwencją nałożenia tak zróżnicowanych obowiązków na użytkowników i właścicieli omawianych lokali powinno być pewne zróżnicowanie opłat obowiązujących właścicieli z tytułu eksploatacji i remontów oraz wysokości czynszu płaconego przez najemców — na korzyść właścicieli lokali. W ocenie

Trybunału Konstytucyjnego fakt nieuwzględnienia przy ustalaniu wysokości omawianych opłat tych zróżnicowanych obowiązków stanowi o niezgodności przepisu § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL).

Art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL stanowi, że nie można pozbawić obywatela należytych mu praw z uwagi na wymienione w tym przepisie cechy. Zasada równouprawnienia wyklucza również możliwość uprzywilejowania grup społecznych czy też poszczególnych obywateli — ze względu na płeć, urodzenie, zawód, narodowość, rasę, wyznanie oraz pochodzenie i położenie społeczne, a więc określone stany (cechy) faktyczne, pozaprawne.

Przepis art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL, jakkolwiek ujęty najbardziej ogólnie w porównaniu z innymi przepisami ustawy zasadniczej, które wyrażają konstytucyjną zasadę równości praw (art. 19 ust. 3, art. 68, 78, 81, 95—96 Konstytucji PRL) nie wyczerpuje jej treści. Nie ma także na uwadze wszystkich cech, ze względu na istnienie których nie wolno obywateli różnicować pod względem prawnym, chociaż uwzględnia cechy podstawowe z punktu widzenia założeń ustroju PRL. Zakłada zatem istnienie także innych, bliżej nie określonych stanów faktycznych, ze względu na które nie wolno w ogóle różnicować praw obywateli (np. praw wyborczych — por. art. 95—96 Konstytucji) lub wolno je różnicować, jednak pod warunkiem, że nie będzie to sprzeczne z kryteriami podstawowymi, o których

mowa w art. 67 ust. 2, i ogólnie ze społeczno-klasowym charakterem PRL, określonym w szczególności w art. 1 i art. 4—5 Konstytucji PRL.

Właściwa wykładnia konstytucyjnej zasady równości praw dla celów rozstrzygnięcia kwestii zgodności z tą zasadą przepisów § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wymaga uwzględnienia także innej, ściśle związanej z nią zasady, którą należy wyprowadzać częściowo wprost, a częściowo w drodze wykładni z przepisów Konstytucji PRL, w tym przede wszystkim z art. 67 ust. 3. Jest nią zasada współzależności praw i obowiązków obywatelskich. Wyraża się ona m.in. w stosunku polegającym na równym rozłożeniu praw i obowiązków na obywateli, którzy znajdują się w podobnej sytuacji faktycznej.

Wynikające z postanowień Konstytucji PRL prawo do równego traktowania nie dotyczy wyłącznie sfery prawnej, lecz rozciąga się na wszystkie dziedziny życia państwowego, politycznego, gospodarczego, społecznego i kulturalnego. Z treści przepisów Konstytucji PRL, które ustanawiają zasadę równości praw obywateli, wynika zatem, że jeżeli przepisy prawne w określonej sytuacji różnicują obowiązki obywateli, jak to uczyniono w odniesieniu do najemców i właścicieli lokali w niniejszej sprawie, pomijając ponoszone przez nich koszty eksploatacji i remontów tych lokali, stanowi to naruszenie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. W omawianym zakresie zasada równości nakazuje dochowanie zależności między wymiarem obowiązków a wymiarem ponoszonych świadczeń; nie można traktować równo tego, co

istotne — z punktu widzenia różnych obowiązków najemców i właścicieli lokali — jest nierówne.

Z tych powodów nie jest zasadne stanowisko podniesione w pkt 7 wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Na s. 10 tego wniosku posłużono się argumentem, że „Konstytucja nie głosi równości praw bez względu na posiadane prawa majątkowe” i „nie zna zasady równości obciążeń finansowych obywateli przy zróżnicowanych prawach”.

Jest to argumentacja nietrafna. Jak to wynika z wyżej przedstawionych okoliczności, przedmiotowe obciążenia (czynsze najmu, a po stronie właścicieli lokali koszty eksploatacji i remontów) występują i powinny być oceniane w relacji nie do przyznanych praw majątkowych, lecz w relacji do nałożonych obowiązków. Różnicowanie tych obciążeń z uwagi na różne prawa majątkowe nie mogłoby również nie uwzględniać faktu, że właściciele w momencie wykupu mieszkania wnieśli niemałe sumy i — zgodnie z ówczesną intencją organów administracji państwowej zainteresowanej wykupem lokali mieszkalnych na własność — przyjęli na siebie od państwa część troski o te mieszkania i o odtworzenie takich lokali. Podczas bowiem gdy czynsz najmu stanowi całkowitą zapłatę jaką ponosi najemca, to kwoty, jakie ponosi właściciel, składają się z ceny lokalu oraz udziału w kosztach utrzymania wspólnych części budynku. W rezultacie całkowita suma, jaką Skarb Państwa otrzymuje od właściciela, jest o wiele wyższa niż czynsz najmu. Ma to jednak uzasadnienie w zwiększonych uprawnieniach, jakie w stosunku

do lokalu ma właściciel w porównaniu z najemcą. Jednakże z faktu, że komuś przysługuje prawo własności nie można wysuwać twierdzenia, że powinien on mieć jakieś dodatkowe obowiązki poza tymi, które z mocy kodeksu cywilnego obciążają właściciela. Brak też podstaw prawnych do silniejszej ochrony najemcy w porównaniu z właścicielem lokalu. W tym znaczeniu zrównanie kosztów eksploatacji i remontów z czynszami najmu nie tylko godzi w zasadę równości praw i obowiązków obywateli, ale także niewątpliwie wkracza w sferę ochrony własności osobistej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego fakt ten jednak nie jest wystarczający do przyjęcia, że § 30 ust. 1 pkt 1 omawianego rozporządzenia Rady Ministrów jest ponadto niezgodny z art. 18 Konstytucji PRL. Rozporządzenie w zakwestionowanych postanowieniach nie podważa bowiem istotnych uprawnień z tytułu odrębnej własności lokalu i udziału właścicieli w nieruchomości wspólnej, tj. prawa posiadania lub współposiadania rzeczy, korzystania z niej lub rozporządzania nią na zasadach i w granicach określonych przez ustawę.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska, jakie w tej kwestii reprezentuje Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu.

Podzielając stanowisko wyrażone przez zwykły skład Trybunału Konstytucyjnego co do tego, że w sytuacji gdy w zmienionych warunkach ekonomicznych koszty eksploatacji i remontów lokali mieszkalnych rosną, to utrzymanie dotychczasowych opłat także wobec na-

bywców takich lokali sprzed dnia 1 stycznia 1985 r. naruszałoby zasadę równości stron i ekwiwalentności ich wzajemnych świadczeń (s. 35 uzasadnienia orzeczenia); należy dodać, że nawet przy wzroście udziału właścicieli lokali w kosztach eksploatacji i remontów powinna to być zawsze kwota niższa od wysokości czynszu.

W ponoszeniu znacznej części ciężarów związanych z utrzymaniem wszystkich lokali mieszkalnych widoczna jest niewątpliwa troska państwa o bezpieczeństwo socjalne obywateli. Jednakże podniesione wyżej względy — wbrew odmiennemu stanowisku autorów wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy — pozwalają na konieczne zmiany w zakresie ewentualnego zmniejszenia obciążeń państwa z tego tytułu przy zachowaniu zasady równości obywateli wobec prawa.

Stanowiska Trybunału Konstytucyjnego nie można oczywiście odczytywać w ten sposób, że w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych Trybunał dąży do określenia przedmiotowych kosztów na poziomie faktycznie ponoszonych w tym zakresie wydatków. Stosowana przez państwo polityka socjalna oraz konstytucyjna zasada równości zdają się wskazywać na konieczność stosownego dotowania przez państwo również właścicieli lokali. Skoro poprzez stosowanie dotacji państwo przejmuje na siebie część obowiązków najemcy w zakresie utrzymania budynku, to pełne respektowanie zasady równości wskazuje na potrzebę prowadzenia w tym zakresie podobnej polityki socjalnej wobec właścicieli lokali do czasu, aż będzie społecznie moż-

liwe stopniowe przejęcie przez właścicieli i najemców pełnych kosztów utrzymania lokali.

W kwestii zgodności § 30 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 5 pkt 5 Konstytucji PRL) Trybunał Konstytucyjny w składzie zwykłym stanął na stanowisku, że stworzenie w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 stycznia 1986 r. (Dz. U. Nr 3, poz. 17) 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), czyni zadość zasadzie sprawiedliwości. Trybunał Konstytucyjny w składzie zwykłym stwierdził przy tym, że zasadę sprawiedliwości „będącą w istocie — w szerszym znaczeniu — dyrektywą o charakterze programowym, określającą aktywność PRL i jej organów w stosunkach wewnętrznych państwa” (s. 31 uzasadnienia orzeczenia), w odniesieniu do badanego przypadku rozumieć należy jako daleko idące uwzględnienie zasady równości w stosunku do obywateli będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej.

Ponieważ we wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie podniesiono zarzutów co do tej części orzeczenia składu zwykłego, Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie nie orzekł w tym przedmiocie; orzeczenie składu zwykłego w tej

części nie podlegało z tego powodu rozpatrzeniu.

Nie można jednak zgodzić się z zarzutem autorów wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (pkt 7 tego wniosku), że występuje wewnętrzna sprzeczność tez uzasadnienia w kwestii niezgodności rozporządzenia z zasadą równości wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej. Zarzut ten, notabene, nie został w ogóle uzasadniony w treści wniosku (por. s. 10 i 11 wniosku).

W najszerszym znaczeniu pojęcia sprawiedliwości każde naruszenie równości praw jest niesprawiedliwe. Ale Konstytucja PRL obok przepisów dotyczących równości praw obywateli (art. 67 ust. 2) zawiera odrębne przepisy dotyczące urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości w całej działalności PRL i jej organów (art. 5 ust. 5). Oznacza to, że zakresy pojęciowe obu tych zasad są różne.

Badając zatem legalność przedmiotowych przepisów § 30 ust. 1 pkt 1 i § 31 omawianego rozporządzenia należało to uczynić z punktu widzenia każdego z wymienionych przepisów Konstytucji PRL odrębnie. Wynik badania zgodności tych przepisów został wyżej przedstawiony. Trybunał Konstytucyjny nie widzi sprzeczności w takiej ocenie badanego przedmiotu. Konstytucyjne zasady równości praw i sprawiedliwości społecznej nie są bowiem tożsame, choć może się zdarzyć, że w konkretnym wypadku określony przepis prawa naruszy jednocześnie obie te zasady. W omawianej sprawie nie miało to miejsca.

V

Trybunał Konstytucyjny pominął w uzasadnieniu niniejszego orzeczenia kwestie, których rozstrzygnięcie nie było koniecznym warunkiem dla wydania orzeczenia, a które znalazły się w uzasadnieniu orzeczenia składu zwykłego Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczy to w szczególności stanowiska składu zwykłego w kwestii nieretroakcji oraz umów notarialnych. Stanowisko wyrażone w tym przedmiocie w motywach orzeczenia z dnia 28 maja 1986 r. Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie w całości podziela.

Z uwagi na to, że w toku ponownego rozpatrzenia sprawy podniesiono zarzuty co do zaleceń Trybunału Konstytucyjnego w składzie zwykłym w kwestii poddania reformie obowiązującego modelu zarządu domami wielomieszkaniowymi, w których wykupiono część lokali na odrębną własność (s. 7 wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie wyraża w tym względzie następujący pogląd.

Wbrew odmiennemu stanowisku autorów wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie uważa za celowe poddanie reformie obowiązujący model zarządu w kierunku dostosowania przepisów przedmiotowego rozporządzenia do przepisów art. 199—205 kodeksu cywilnego lub ustawowej ich zmiany.

Powierzając wykonanie zarządu domami wielomieszkaniowymi, w których została sprzedana część lokali, jednostkom organizacyjnym powołanym do zarządzania państwo-

wymi budynkami mieszkalnymi w § 28 ust. 1 i § 29 powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. zarząd ten został tak ukształtowany, że właściciele lokali a równocześnie współwłaściciele całego budynku pozbawieni zostali jakiegokolwiek wpływu na sprawowanie tego zarządu i na wykonywanie nad nim kontroli.

Omańwane rozporządzenie nie określiło również zakresu i sposobu wykonywania zarządu sprawowanego przez państwo jako współwłaściciela. Wyłączono także możliwość zmiany zarządcy oraz jego odwołania.

W kwestiach tych Trybunał Konstytucyjny podziela zgodne w zasadzie stanowisko biegłych: prof. dr hab. Alfreda Kleina i prof. dr hab. Józefa Skąpskiego, zawarte w sporządzonych przez nich opiniach pisemnych i wyrażone na rozprawie.

Sformułowany wyżej postulat uwzględnienia w modelu zarządzania współwłasnością nie tylko interesów państwa, ale również interesów właścicieli wykupionych od państwa lokali jest w istocie zgodny z zawartą w art. 18 Konstytucji PRL zasadą ochrony własności obywateli, która według kodeksu cywilnego obejmuje także własność lokali.

Chodzi także o ważny interes społeczny. Nie ulega wątpliwości, że poddanie wykonywania omawianego zarządu szerszej kontroli współwłaścicieli nieruchomości (budynków mieszkalnych) może nie tylko zapobiec niewłaściwej gospodarce państwowych jednostek organizacyjnych sprawujących zarząd, lecz przyczynić się także do większej troski ze strony właścicieli o przed-

miot współwłasności, a w efekcie do obniżenia kosztów zarządu takimi domami wielomieszkaniowymi.

Należy zaznaczyć, że Trybunał Konstytucyjny nie badał legalności przepisów § 28 i 29 omawianego rozporządzenia ponieważ nie wniosło o to Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej we Wrocławiu, a Trybunał Konstytucyjny nie uczynił tej kwestii przedmiotem rozpoznania poza granicami wniosku.

Obowiązkiem Trybunału Konstytucyjnego jest jednak przedstawianie Sejmowi PRL i innym właściwym organom stanowiącym prawo uwag o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego PRL (art. 5 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Powyższe uwagi dotyczące modelu zarządu ukształtowanego w omawianym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. stanowią realizację tego ustawowego uprawnienia a zarazem obowiązku Trybunału Konstytucyjnego.

VI

Mając na względzie wymienione wyżej okoliczności — Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie na podstawie art. 2 i art. 4 powołanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym stwierdza, że:

1) § 30 ust. 1 pkt 1 powołanego 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;

2) § 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 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 1986 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ustalił trzymiesięczny termin, licząc od dnia doręczenia orzeczenia, w którym powinna zostać usunięta niezgodność wymienionych w sentencji orzeczenia przepisów. W wypadku nieusunięcia tych niezgodności wymienione przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 września 1985 r. tracą moc z upływem tego terminu.