

Warszawa, 27/09/1996r.

RPO/210188/96A//ST

Trybunał Konstytucyjny

W A R S Z A W A

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w sprawie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32) z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i

wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 826 ze zm.).

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od spółdzielni mieszkaniowych, a także od członków spółdzielni mieszkaniowych związane z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32). Większość ze wskazanych skarg dotyczy radykalnej zmiany przez wspomnianą ustawę zasad spłaty kredytów mieszkaniowych zaciągniętych na podstawie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytu bankowego na cele mieszkaniowe (Dz.U. z 1989 r. Nr 1, poz. 1).

Do momentu wejścia w życie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... członkowie spółdzielni mieszkaniowych, których mieszkania zostały wybudowane z kredytów zaciągniętych na podstawie powołanego rozporządzenia Rady Ministrów spłacali te kredyty, oraz należne odsetki w okresie do 40 lat (o ile w wyniku negocjacji pomiędzy bankiem a spółdzielnią nie doszło do zmiany umowy kredytowej) w wysokości 1% (w przypadku lokatorskiego prawa do lokalu) lub 2% (w przypadku własnościowego prawa do lokalu) aktualnej wartości mieszkania w stosunku rocznym. Od dnia 1 stycznia 1996 r. tj. od dnia wejścia w życie art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... roczne spłaty kredytów mieszkaniowych, zaciągniętych na podstawie umów określających równocześnie 40-letni okres spłaty kredytu i roczne obciążenie w wysokości 1% aktualnej wartości mieszkań zajmowanych na warunkach lokatorskich lub 2% aktualnej wartości mieszkań zajmowanych na warunkach własnościowych, nie mogą być niższe od iloczynu kwoty zadłużenia z tytułu kredytu i odsetek, w tym odsetek przejściowo wykupionych ze środków budżetu państwa, na koniec roku poprzedniego oraz liczby lat, jaka pozostała do zakończenia okresu spłaty kredytu. Wysokość powyższych obciążeń

podlega korekcie w związku z przepisami art. 10 ust. 1 pkt 1, 2, 3 ustawy przewidującymi umorzenie zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek.

Odstępstwo od zasady spłaty kredytu mieszkaniowego przewidzianej w art. 11 ust. 1 ustawy jest możliwe jedynie wówczas, gdy członek spółdzielni złoży oświadczenie woli o przystąpieniu do spłacania kredytu według tzw. normatywu (art. 11 ust. 3 ustawy). Wówczas wysokość miesięcznych spłat przypadających na dany lokal nie może być niższa od iloczynu powierzchni użytkowej lokalu oraz normatywu spłaty kredytu ustalonego w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej lokalu.

Nadchodzące do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi wskazują, iż zastosowanie do członków spółdzielni, którzy spłacali dotychczas kredyty mieszkaniowe w wysokości 1% lub 2% aktualnej wartości mieszkania w stosunku rocznym, nowych zasad spłaty kredytu doprowadziło nawet do pięciokrotnego zwiększenia miesięcznych rat spłaty kredytu.

Wskazać należy, że nowe zasady spłaty kredytów mieszkaniowych w omawianym zakresie zostały zastosowane z mocą wsteczną. Z art. 16 ustawy wynika bowiem, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 1996 r. Ustawa została natomiast ogłoszona w dniu 18 stycznia 1996 r. Oznacza to zaś, iż art. 16 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... nadał moc wsteczną art. 11 ust. 1 ustawy w zakresie odnoszącym się do czasu poprzedzającego ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego zasada niedziałania prawa wstecz stanowi jeden z istotnych składników zasady zaufania obywateli do państwa, wywodzącej się z zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Treścią zasady niedziałania prawa wstecz jest zakaz nadawania mocy wstecznej przepisom normującym prawa i obowiązki obywateli. W omawianym zakresie było oczywiste, że wprowadzenie do obrotu prawnego art. 11 ust. 1 ustawy doprowadzi do wzrostu okresowych obciążeń finansowych osób spłacających kredyty mieszkaniowe. Dlatego też - zdaniem Rzecznika - art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... w zakresie odnoszącym się do czasu poprzedzającego jego ogłoszenie w Dzienniku Ustaw, jest niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Ustawodawca nie ustanowił ponadto dla przepisu art. 11 ust. 1 ustawy odpowiedniej *vacatio legis*. Tymczasem Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w sprawie nakazu ustanawiania *vacatio legis* i nadawania jej odpowiedniego wymiaru czasowego (np. w sprawie K. 1/94 OTK w 1994 r. cz.I, s. 79). Trybunał zwracał m.in. uwagę, iż *vacatio legis* jest istotną gwarancją tego, że zobowiązane podmioty będą miały odpowiedni czas na pokierowanie swoimi interesami majątkowymi. W omawianym zakresie obywatele zostali zaś zaskoczeni drastycznym wzrostem obciążeń z tytułu spłaty kredytów mieszkaniowych i to z mocą wsteczną i bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego, co również uzasadnia - zdaniem Rzecznika - zarzut naruszenia art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Jednakże art. 11 ust. 1 ustawy powinien być oceniany nie tylko w związku z wstecznym jego działaniem i brakiem jakiegokolwiek okresu dostosowawczego. Wprowadzając do obrotu prawnego przepisy art. 11 ust. 1 ustawy ustawodawca wkroczył w sposób arbitralny w treść umów kredytowych łączących banki ze spółdzielniami mieszkaniowymi, dyskredytując tym samym uważaną za fundament obrotu cywilnoprawnego zasadę *pacta sunt servanda*.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, iż w omawianym zakresie ustawodawca po raz drugi w stosunku do tej samej grupy podmiotów ingeruje w zasadę swobody umów. Po raz pierwszy bowiem ustawodawca wkroczył w materię regulowaną umowami o kredyt mieszkaniowy wprowadzając do obrotu prawnego ustawę z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz.U. Nr 74, poz. 440 ze zm.). Stosownie do art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych uchylone wówczas zostały postanowienia umów kredytowych ustalające oprocentowanie kredytów według stawek stałych i preferencyjnych. Jeżeli bank nie uzgodnił z kredytobiorcą inaczej, to w myśl art. 1 ust. 3 ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych, do kredytu udzielonego na podstawie umowy, której postanowienia uległy uchyleniu, zastosowanie miała zmienna stawka oprocentowania.

Zmiany wprowadzone ustawą o uporządkowaniu stosunków kredytowych były w oczywisty sposób niekorzystne dla spółdzielni mieszkaniowych, a tym samym dla zrzeszonych w spółdzielniach członków. Spowodowały one bowiem lawinowy wzrost obciążeń z tytułu należności odsetkowych. Owe negatywne skutki działania ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych nie zostały w żaden sposób złagodzone przez ustawodawcę. W szczególności wskazać trzeba, iż właśnie z woli ustawodawcy osoby otrzymujące w owym czasie mieszkania spółdzielcze pozbawione zostały prawnej

możliwości sądowej waloryzacji wkładów zgromadzonych na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych, co wynika wprost z art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 55, poz. 321).

Uwagi powyższe prowadzą zaś do wniosku, iż aktualna sytuacja zainteresowanych obywateli ukształtowana została przede wszystkim poprzez dokonaną w przeszłości arbitralną ingerencję ustawodawcy w treść umów cywilnoprawnych. Obecnie zaś art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... po raz kolejny wkracza w sferę regulowaną umową.

Nie ulega wątpliwości, iż zasada pacta sunt servanda nie jest zasadą konstytucyjną, jednakże - zdaniem Rzecznika - dopuszczalność ingerencji ustawodawcy w zasadę swobody umów powinna być oceniana na tle konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i wywodzącej się z niej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez to państwa prawa (art. 1 przepisów konstytucyjnych). Powiązanie bowiem zasady pacta sunt servanda z wymienionymi zasadami konstytucyjnymi wydaje się być oczywiste. Istotą tych zasad jest odrzucenie w zakresie stosunków regulowanych umowami prawa cywilnego koncepcji omnipotencji prawodawcy. Prawodawca nie może więc w sposób dowolny wkraczać w sferę stosunków regulowanych umowami prawa cywilnego, niweczając w ten sposób autonomię osób (stron umowy).

W omawianym zakresie - jak już wskazano - prawodawca dwukrotnie wkroczył w stosunki wynikające z umów prawa cywilnego.

Tymczasem w demokratycznym państwie prawnym sytuacja podmiotów prawnych w sprawach z zakresu prawa cywilnego powinna być - w ocenie Rzecznika - kształtowana autonomicznie przez te podmioty. Dlatego też uruchomienie procedur oddłużeniowych, czy też nowych zasad spłaty kredytów długoterminowych powinno być poprzedzone złożeniem w tym zakresie stosownego oświadczenia woli przez stronę. Niezachowanie tej zasady i arbitralne wkroczenie przez prawodawcę w materię regulowaną umową, poprzez nałożenie nowych, nieznanych wcześniej stronom obowiązków, jest zaś wyłącznie wyrazem działalności władczej i prowadzi - zdaniem Rzecznika - do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady zaufania obywateli do państwa i prawa wyrażonych w art. 1 przepisów konstytucyjnych. Z tych też powodów należy uznać, iż art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... jest niezgodny z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Zmiany w zakresie spłaty kredytów wprowadzone art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów prowadzą do zwiększenia bieżących obciążeń finansowych członków spółdzielni. Może to w długim okresie doprowadzić do ich rzeczywistego oddłużenia. Jednakże - jak wskazują skargi nadsyłane do Rzecznika - bezpośrednim skutkiem objęcia zainteresowanych obywateli nową formułą spłaty kredytów mieszkaniowych będzie wzrost liczby eksmisji z lokali spółdzielczych, orzekanych z powodu niespłacania kredytu w zwiększonej wysokości. Również więc i z tego względu obywatele powinni mieć możliwość wyboru zasad spłacania kredytu mieszkaniowego, przy pełnej świadomości konsekwencji jakie spowoduje przystąpienie bądź nieprzystąpienie do spłacania kredytu na określonych zasadach.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

/-/Prof. dr Adam Zieliński