

Warszawa, 18/04/1996r.

RPO/213570/96/V/ST

Trybunał Konstytucyjny

W A R S Z A W A

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

o stwierdzenie niezgodności:

- 1) art. 3 ust. 2, 3 i 4 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) 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.),
- 2) art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw z zasadą ochrony własności wynikającą z art. 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

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:

- 1) art. 3 ust. 2, 3 i 4 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz

- zmianie niektórych ustaw z zasadą demokratycznego państwa prawnego wyrażoną w art. 1 przepisów konstytucyjnych,
- 2) art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... z zasadą ochrony własności wynikającą z art. 7 przepisów konstytucyjnych.

## UZASADNIENIE

System realnej wartości wkładów zgromadzonych na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych został wprowadzony po raz pierwszy samoistną uchwałą Nr 65 Rady Ministrów z dnia 15 marca 1958 r. w sprawie zapewnienia realnej wartości wkładów na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych Powszechnej Kasy Oszczędności (M.P. Nr 26, poz. 156 ze zm.). Kolejne akty kontynuowały ową zasadę zapewnienia realnej wartości wkładów na książeczkach mieszkaniowych.

W "Postanowieniach dla właścicieli oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych wystawianych po 1 stycznia 1983 r." stanowiących załącznik do zarządzenia Nr B/3/VIII/86 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 24 lutego 1986 r. stwierdzano, że wkłady gromadzone na książeczkach mieszkaniowych są objęte gwarancją realnej wartości wkładów. Gwarancja ta odnosiła się do wysokości nie przekraczającej kosztów budowy:

- 1) 55 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania spółdzielczego w domu wielorodzinnym,
- 2) 70 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej domu jednorodzinnego, lokalu w małym domu mieszkalnym oraz w domu wielomieszkaniowym,

i była realizowana w formie premii gwarancyjnej, która była dopisywana do wkładu przy likwidacji książeczki.

Reguła powyższa została utrzymana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 października 1990 r. w sprawie udzielania dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe (Dz.U. Nr 72, poz. 424) wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz. U. Nr 74, poz. 440). Stosownie bowiem do § 1 ust. 5 tego rozporządzenia premia była naliczana w odniesieniu do wysokości wkładów nie przekraczających kosztów budowy:

- 1) 55 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania w domu wielorodzinnym,
- 2) 70 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej domu jednorodzinnego, lokalu w małych domach mieszkalnych i w domach wielomieszkaniowych.

Następne rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 1993 r. w sprawie udzielania dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe (Dz.U. Nr 59, poz. 268) zawierało identyczne w swej treści rozwiązania (§ 7 ust. 1 rozporządzenia).

Premia gwarancyjna była dopisywana do wkładu oszczędnościowego przez bank prowadzący rachunek oszczędnościowy i po zajściu określonego w przepisach zdarzenia (nabycie lokalu, budowa domu itp.) była wypłacana posiadaczowi wkładu oszczędnościowego na książeczce mieszkaniowej. Przy czym z licznych skarg nadchodzących do Rzecznika wynika, że premia gwarancyjna ustalona stosownie do obowiązujących zasad, wraz z wkładem i dopisanymi do niego odsetkami, stanowi kwotę daleko odbiegającą od tej, jaką powinna stanowić kwota spełniająca warunek realnej wartości wkładu.

Obowiązujące dotychczas w omawianym zakresie przepisy prawa nie przewidywały natomiast obowiązku zwrotu premii gwarancyjnej w przypadku zbycia lokalu mieszkalnego, którego nabycie stanowiło podstawę do wypłaty premii przez bank na rzecz posiadacza książeczki mieszkaniowej wystawionej do dnia 23 października 1990 r. Obowiązek ten został wprowadzony ustawą 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). Stosownie do art. 3 ust. 3 tej ustawy, w przypadku zbycia całości lub części lokalu albo spółdzielczego prawa do lokalu przed upływem dwóch lat od dnia wypłacenia premii, osoba, która otrzymała premię po dniu wejścia w życie ustawy, jest obowiązana do jej zwrotu na rachunek urzędu skarbowego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania w terminie 14 dni od dnia zawarcia umowy przenoszącej własność lub spółdzielcze prawo do lokalu. Wówczas do zwrotu należności z tytułu premii stosuje się przepisy ustawy o zobowiązaniach podatkowych. Jedynie w sytuacji określonej w art. 3 ust. 4 ustawy, a więc jeżeli osoba zobowiązana do zwrotu premii gwarancyjnej złoży oświadczenie, iż w ciągu dwóch lat od dnia zbycia lokalu, wydatkuje środki w wysokości nie niższej niż kwota uzyskanej premii gwarancyjnej, na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w formie uprawniającej do uzyskania tej premii, obowiązek zwrotu premii ulega na ten okres zawieszeniu. Natomiast w razie niewydatkowania środków zgodnie z oświadczeniem, premia gwarancyjna podlega zwrotowi wraz z odsetkami.

Jest oczywiste, że ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... nakłada na osoby, które otrzymały premię gwarancyjną, nowe, dotychczas nie znane prawu obowiązki i to z mocą wsteczną. Z art. 16 ustawy wynika bowiem, że wchodzi ona w życie z dniem 1 stycznia 1996 r., ustawa została

zaś ogłoszona w dniu 18 stycznia 1996 r. Oznacza to, że art. 16 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... nadał moc wsteczną przepisom art. 3 ust. 3 i 4 ustawy w zakresie odnoszącym się do czasu poprzedzającego ogłoszenie tych przepisów w Dzienniku Ustaw.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie wskazywał, że zasada niedziałania prawa wstecz stanowi istotny składnik konstytucyjnej 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 o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym. Treścią zasady niedziałania prawa wstecz jest zakaz nadawania mocy wstecznej przepisom normującym prawa i obowiązki obywateli. Dlatego też przepisy art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych ... w zakresie odnoszącym się do czasu poprzedzającego ogłoszenie tych przepisów w Dzienniku Ustaw, są niezgodne z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Owa niezgodność przepisów art. 3 ust. 3 i 4 ustawy z art. 1 przepisów konstytucyjnych zachodzi również i z tego powodu, że ustawodawca nie ustanowił dla kwestionowanych przepisów odpowiedniej *vacatio legis*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w sprawie nakazu ustanawiania *vacatio legis* i nadawania jej odpowiedniego wymiaru czasowego (ostatnio m.in. w sprawie K. 9/95). Trybunał zwracał m.in. uwagę, iż *vacatio legis* jest gwarancją tego, że zobowiązane podmioty będą miały odpowiedni czas na pokierowanie swoimi interesami majątkowymi. Tymczasem w omawianym zakresie obywatele zostali zaskoczeni nowymi regulacjami dotyczącymi ich pozycji prawnej i to z mocą wsteczną i bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego, co uzasadnia - w ocenie Rzecznika - zarzut naruszenia art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Analogiczne zarzuty dotyczą wprowadzenia do obrotu prawnego przepisów art. 3 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... Art. 3 ust. 2 ustawy stanowi, że wysokość premii gwarancyjnej nie może przekroczyć kwoty nakładów na nabycie lokalu lub kosztów jego budowy albo zadłużenia z tytułu kredytu na budownictwo mieszkaniowe, od którego nie spłacone odsetki są wykupywane ze środków budżetu państwa. Wprowadza więc nieznaną wcześniej górną granicę wysokości premii gwarancyjnej<sup>^</sup> jaką może uzyskać posiadacz książki mieszkaniowej przy jej likwidacji. Dotychczas bowiem - jak już wspomniano - premia była naliczana w odniesieniu do wysokości wkładów nie przekraczających kosztów budowy:

- 1) 55 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania w domu wielorodzinnym,

2) 70 m<sup>2</sup> powierzchni domu jednorodzinnego, lokalu w małych domach mieszkalnych i w domach wielorodzinnych.

Wprowadzenie tego ograniczenia z mocą wsteczną i bez jakiegokolwiek okresu dostosowawczego przesądza - w ocenie Rzecznika - o niezgodności przepisów art. 3 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Jednakże - zdaniem Rzecznika - przepisy art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... powinny być oceniane nie tylko z punktu widzenia ich wstecznego działania i braku jakiegokolwiek okresu dostosowawczego.

Jak wskazują napływające do Rzecznika Praw Obywatelskich liczne skargi od posiadaczy wkładów na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych, pomimo długoletniego (bywa, że nawet ponad 20-letniego) oszczędzania uzyskiwane obecnie premie gwarancyjne, nie rekompensują nawet w minimalnym stopniu znacznego spadku siły nabywczej pieniądza. Nie istnieje również prawna możliwość 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). Natomiast Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 29 lipca 1993 r. (sygn. akt III CZP 58/93 opubl. OSN CP z 1993 r., z 12, poz. 208) stwierdził, że także premia gwarancyjna należna posiadaczowi książeczki nie podlega waloryzacji na podstawie art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c.

Podkreślić zaś trzeba, że posiadacze książeczek mieszkaniowych przez wiele lat oczekiwania na mieszkanie sumiennie wywiązywali się ze swoich zobowiązań, wnosząc wkłady na książeczki mieszkaniowe. Tymczasem aktualnie po spełnieniu wszelkich przewidywanych przez umowę rachunku oszczędnościowego i dotychczas obowiązujące prawo wymogów, ustawodawca nakłada na posiadaczy owych książeczek przepisami art. 3 ust. 3 i 4 ustawy nowe, nieznane im przez długoletni okres oszczędzania obowiązki. Takie działanie ustawodawcy - zdaniem Rzecznika - narusza konstytucyjną zasadę zaufania obywateli do państwa, a także zasadę pewności prawa, a więc zasady wyrażone w treści art. 1 przepisów konstytucyjnych. Naruszenie to jest tym bardziej dotkliwe, gdyż w trakcie długoletniego i niezawinionego przez posiadaczy książeczek mieszkaniowych oczekiwania na mieszkanie, ich sytuacja życiowa uległa niejednokrotnie radykalnej zmianie.

Wskazać również trzeba, że premia gwarancyjna jest dopisywana do wkładu oszczędnościowego przez bank prowadzący rachunek oszczędnościowy przy likwidacji książeczki i jest wypłacana posiadaczowi książeczki. Środki finansowe na

jej wypłatę pochodzą z budżetu państwa, premia jest jednak swoistą formą rekompensaty spadku siły nabywczej pieniędzy zgromadzonych na rachunku oszczędnościowym, udzielaną po zajściu zdarzenia ściśle wskazanego w przepisach prawa. Z chwilą jej wypłaty na rzecz posiadacza książeczki mieszkaniowej staje się więc ona składnikiem jego własności osobistej chronionej na podstawie art. 7 przepisów konstytucyjnych, stanowiącego, iż Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Dlatego też istnieje uzasadniona wątpliwość, co do zgodności przepisów art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... dotyczących obowiązku zwrotu otrzymanej premii gwarancyjnej (bądź złożenia oświadczenia o określonej w ustawie treści) ze wspomnianym art. 7 przepisów konstytucyjnych. Posiadacz książeczki mieszkaniowej przez cały okres oszczędzania pozostawał bowiem w przekonaniu, że po spełnieniu przewidzianych przez prawo warunków będzie mógł swobodnie dysponować swoją własnością osobistą. Tymczasem w omawianym zakresie ustawa wprowadza nieznane uprzednio ograniczenia w dysponowaniu przez właściciela przedmiotem jego prawa własności, a w określonych sytuacjach (zbycie lokalu i niezłożenie oświadczenia o określonej treści bądź zbycie lokalu i niewydatkowanie środków zgodnie z oświadczeniem) pozbawia właściciela części jego majątku osobistego. Stąd też - zdaniem Rzecznika - przepisy art. 3 ust. 3 i 4 omawianej ustawy są również niezgodne z art. 7 przepisów konstytucyjnych.

W świetle powyższego wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Tadeusz Zieliński