



Warszawa, 14/07/2008r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-555284-IV/07/MN

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Trybunał Konstytucyjny
Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

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

wnoszę o stwierdzenie, że

art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (dalej: u.g.n.) dotyczy wskaźników zmian cen nieruchomości. Przepis ten stanowi, iż waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w drodze obwieszczeń, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 5 u.g.n. jest niezgodny z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego w zakresie, w jakim wprowadza ona regułę poprawnej legislacji, a także zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Zgodnie z założeniami prawodawcy, w ustawie o gospodarce nieruchomościami wskaźniki zmian cen nieruchomości miały być wykorzystywane m.in. przy zwrocie równowartości udzielonej bonifikaty zgodnie z art. 68 ust. 2 u.g.n. Celem wskaźników zmian cen nieruchomości miało być także ich zastosowanie przy waloryzacji odszkodowań, o czym stanowi art. 132 oraz art. 140 u.g.n. W przyszłości, stosownie do art. 163 ust. 2 u.g.n., wartości katastralne będą również przeszacowywane przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości. Innym przykładem może być planowana waloryzacja bonifikaty na podstawie art. 4 ust. 16 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. Nr 175, poz. 1459 z późn. zm.). Odniesienie do wskaźników zmian cen nieruchomości zawiera też art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości (Dz.U. Nr 157, poz. 1315) stanowiący, iż w przypadku wykonania prawa pierwokupu, o którym mowa w ust. 1, zbycie mieszkania następuje na warunkach i po cenie, na jakich nieruchomości zostały nabyte przez zbywcę, powiększonej o wartość poczynionych przez niego nakładów koniecznych. Cena podlega waloryzacji według zasad określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.), waloryzacja rekompensaty powinna się odbywać także przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości. Wskazany powyżej katalog przykładów nie jest jednak zamknięty. Wskutek nieogłoszenia dotychczas wskaźników zmian cen nieruchomości, pomimo upływu dziesięciu lat od daty wejścia w życie u.g.n., żaden z planowanych celów określonych w u.g.n., jak też w przepisach innych ustaw nie został osiągnięty.

Z uwagi na liczne wnioski obywateli dotyczące braku wskaźników zmian cen nieruchomości, problematyka ta była przedmiotem wystąpień Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministra Infrastruktury. W celu wyjaśnienia kwestii nieogłaszania przez Prezesa GUS wskaźników zmian cen nieruchomości, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się po raz pierwszy do tego podmiotu pismem z dnia 28 maja 2002 r. Z udzielonej wówczas odpowiedzi wynikało, iż zasadniczą przeszkodą w realizacji obowiązku adresowanego do GUS był brak ewidencji, z której dane mogłyby stanowić podstawę do obliczania średnich cen nieruchomości. Zgodnie z twierdzeniem Prezesa GUS, organ ten podjął jednak starania dotyczące przygotowania projektu nowego badania statystycznego odnośnie transakcji kupna - sprzedaży nieruchomości i ich cen. Z odpowiedzi Prezesa GUS w piśmie z dnia 6 czerwca 2002 r. wynikało ponadto, że zebrane w tym badaniu informacje powinny umożliwić wyliczenie i opublikowanie przedmiotowych wskaźników.

Mając na względzie rosnącą ilość skarg, po wejściu w życie ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 8 lutego 2008 r. ponownie skierował wystąpienie do Prezesa GUS, z prośbą o wyjaśnienie przyczyn nieogłoszenia dotychczas wskaźników zmian cen nieruchomości. Wnioskodawcy słusznie bowiem podnoszą, iż stosownie do art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r., Bank Gospodarstwa Krajowego wypłacając świadczenie pieniężne powinien dokonywać waloryzacji zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, na dzień realizacji prawa do rekompensaty. Brak wskaźników zmian cen nieruchomości został także podniesiony przez Najwyższą Izbę Kontroli w informacji o wynikach kontroli nr ewid. 125/2007/P06049/KGP „Wykonywanie zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprivatyzacji”¹. W odniesieniu do ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. NIK stwierdził m.in., iż „sposób waloryzacji przy zastosowaniu przewidzianego w ustawie wskaźnika zmian cen nieruchomości nie był stosowany, ze względu na nieogłaszanie tego wskaźnika przez obwieszczenie Prezesa GUS w Monitorze Polskim. Do waloryzacji stosowano zatem mniej korzystne dla zabużan wskaźniki zmian cen konsumpcyjnych.” Stosownie bowiem do art. 227 u.g.n. do czasu ogłoszenia przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wskaźników zmian cen nieruchomości waloryzacji dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W reakcji na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezes GUS w piśmie z dnia 3 marca 2008 r. poinformował, iż organ ten wielokrotnie podejmował próby wypracowania metodologii obliczania wskaźnika oraz zebrania odpowiednich danych. Zgodnie z twierdzeniem Prezesa GUS, nieobliczenie wartości wskaźnika zmian cen nieruchomości nie wynika z zaniechania realizacji nałożonego obowiązku, lecz z zasadniczego metodologicznego błędu w regulacji powołanej wyżej ustawy. Według tego podmiotu, wskaźnik zmian cen nieruchomości nie jest mierzalną kategorią statystyczną, a fakt ten potwierdzają praktyka i doświadczenia innych krajów oraz Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostatu) i Europejskiego Banku Centralnego (ECB). Prezes GUS podnosi, iż „wskaźniki zmian cen nieruchomości są liczone w różnych krajach, ale wyłącznie dla standardowych, dobrze zdefiniowanych rodzajów nieruchomości i wykorzystywane są głównie do badań koniunktury. Wskaźniki zmian cen nieruchomości nigdzie nie są wykorzystywane jako mierniki ekonomiczne, odzwierciedlające zmianę wartości nieruchomości.” GUS prowadzi wprawdzie badania statystyczne „Transakcje kupna - sprzedaży

¹ Zob. Sprawozdanie „Wykonywanie zadań przez Ministra Skarbu Państwa i inne organy administracji rządowej w zakresie reprivatyzacji”, str. 65, opublikowane na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/wyniki_kontroli_wstep/inform2008/2007125/px_2007125.pdf

nieruchomości", jednakże zgodnie z metodologią statystyczną pozyskiwane w ten sposób dane nie mogą być podstawą naliczania wskaźników zmian cen nieruchomości, a próba naliczenia na tej podstawie jednego wskaźnika byłaby nadużyciem metodologicznym. Z powyższych względów Prezes GUS wystąpił do Ministra Infrastruktury o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu skreślenia zarówno art. 5, jak i przepisu przejściowego tj. art. 227 u.g.n.

Rozważając możliwość określenia przedmiotowych wskaźników, warto również zwrócić uwagę na wydane w dniu 9 stycznia 2008 r. Oświadczenie Rzecznika Prasowego Prezesa GUS w sprawie „wskaźnika zmiany cen nieruchomości” - czyli 10 lat walki GUS z bublek prawnym.” W przedmiotowym oświadczeniu Prezes GUS stwierdził, iż art. 5 u.g.n. obarczony jest błędami logicznymi i merytorycznymi, bowiem zapis ten nie określa struktury rodzajowej nieruchomości, ani też rodzaju i sposobu transakcji oraz trybu jej zawarcia i dokumentacji, na podstawie której należałoby wymieniony wskaźnik obliczyć. Prezes GUS podniósł ponadto, że nie istnieją źródła dokumentacyjne, ewidencyjne i informacyjne przydatne do obliczenia jakichkolwiek wskaźników zmiany cen nieruchomości. Od czasu wejścia w życie u.g.n. GUS starał się skorygować ten błąd prawny, bowiem „nie jest możliwe na gruncie znanych metod statystycznych i dostępnych źródeł informacji, obliczenie jednego wskaźnika zmian cen dla tak różnych rodzajów nieruchomości, jak: lokale, budynki, budowle, grunty orne, zbiorniki i cieki wodne, lasy, szlaki komunikacyjne, obiekty przemysłowe (w tym gorzelnie, młyny, kaszarnie, tartaki).”

Mając na uwadze stanowisko Prezesa GUS, Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 26 marca 2008 r. zwrócił się do Ministra Infrastruktury z prośbą o zainicjowanie prac legislacyjnych nad przystosowaniem upoważnienia zawartego w art. 5 u.g.n. do tego, aby mógł on stanowić rzeczywistą podstawę do ogłaszania przez Prezesa GUS właściwych analiz statystycznych. W odpowiedzi z dnia 16 maja 2008 r. Minister Infrastruktury poinformował, iż w jego ocenie niezbędne jest pozostawienie art. 5 u.g.n. Wykreślenie tego przepisu spowodowałoby bowiem lukę prawną nie tylko w przepisach u.g.n., ale także w przepisach odrębnych ustaw. Jak wspomniano powyżej, odwołanie do wskaźników zmian cen nieruchomości, poza ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zawiera m.in. ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących nabywania własności nieruchomości oraz ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Minister Infrastruktury podniósł jednak, że istnieje potrzeba obliczania nie jednego (krajowego) wskaźnika zmian cen nieruchomości, a kilku wskaźników. Organ ten stwierdził ponadto, że „tylko

² Przedmiotowe oświadczenie zostało opublikowane na stronie internetowej:
[http:// www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/GUS/POZ_oswiadczenie_rzecznik.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/GUS/POZ_oswiadczenie_rzecznik.pdf)

obliczanie wskaźników charakterystycznych dla określonych rejonów kraju będzie odzwierciedlało sytuację panującą na rynkach nieruchomości w różnych rejonach kraju".

Na podstawie przedstawionej powyżej dokumentacji wypływa jednoznaczny wniosek, iż wskaźniki zmian cen nieruchomości w ogólności nie są mierzalną kategorią statystyczną a zatem wykonanie obowiązku określonego w art. 5 u.g.n. przez Prezesa GUS jest niemożliwe. Fakt ten potwierdzają nie tylko bezskuteczne próby wypracowania metodologii obliczenia tego rodzaju wskaźników, ale również doświadczenia innych krajów. Stanowisko Ministra Infrastruktury, opowiadającego się za pozostawieniem art. 5 u.g.n z uwagi na lukę prawną jaka może powstać ze względu na odwołanie do wskaźników zmian cen nieruchomości w/w ustawach, nie może być aprobowane - luka taka de facto i tak istnieje, art. 5 u.g.n. nie funkcjonuje bowiem w obrocie prawnym. Skoro nie można obliczyć takich wskaźników, to obowiązkiem ustawodawcy jest naprawienie błędu legislacyjnego poprzez zastąpienie jednego wskaźnika zmian cen nieruchomości wskaźnikami, które można obliczyć. Konieczna jest jednak do tego zmiana upoważnienia ustawowego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowany przepis w obecnym kształcie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Za takim stwierdzeniem przemawia przede wszystkim niemożliwość wykonania nałożonego na Prezesa GUS obowiązku, czyli określenia wskaźników zmian cen nieruchomości, co czyni ową regulację nieracjonalną.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy. Co więcej, punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest właśnie założenie racjonalnego działania ustawodawcy (zob. m.in. wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K. 5/99). Powołana fikcja prawna nakazuje założyć, że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem, a założenie to pozwala wymagać od wszystkich obywateli respektowania tego prawa i jego stosowania.

„Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za 'przyzwoitą', choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności" (wyrok z dnia 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04).

W tym miejscu należy podkreślić, iż podstawowym kryterium racjonalności normy prawnej (co Trybunał wskazywał przede wszystkim przy okazji definiowania zasady proporcjonalności - zob. np. wyrok z dnia 13 marca 2007 r., sygn. K 8/07) jest ustalenie, czy norma

ta jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków. Innymi słowy, badaniu podlega przydatność normy dla osiągnięcia zamierzonych celów ustawodawczych.

Tak więc zasady poprawnej legislacji "obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu" (wyrok z 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02).

Przepis art. 5 u.g.n. wprowadza wskaźnik niemożliwy do ustalenia, co skutkuje praktyczną niemożnością ogłoszenia przez Prezesa GUS owego wskaźnika. W konsekwencji, mając na uwadze cel art. 5 u.g.n., czyli dokonywanie waloryzacji w oparciu o wskaźniki zmian cen nieruchomości, to należy stwierdzić, iż nie został on osiągnięty. Już sama ta okoliczność wystarcza do stwierdzenia, że przepis ten jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, statuującym zasadę przyzwoitej - a więc racjonalnej, osiągającej zamierzone cele - legislacji.

Nie jest to jednak jedyny aspekt niezgodności art. 5 u.g.n. z normą zawartą w art. 2 Konstytucji: jak podkreślił Trybunał w cytowanym wyżej wyroku w sprawie o sygn. K 28/02 nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji "jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa". Tymczasem liczne skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich pozwalają na stwierdzenie, iż nieogłaszanie wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS jednoznacznie narusza tę zasadę. Wskutek zawarcia w u.g.n. art. 5, obywatele mają słuszne roszczenia o dokonywanie waloryzacji w oparciu o wskaźniki, przewidziane w tym przepisie. Zgodnie ze stanowiskiem TK wyrażonym w wyroku z dnia 2 kwietnia 2007 r., sygn. SK 19/06 „zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa zapewnia ochronę uzasadnionych oczekiwań jednostki powstałych na gruncie obowiązującego prawa”. Reguła lojalności państwa do obywatela wymaga, aby złożona obietnica była wykonana. Ustawodawca powinien podjąć zatem niezwłoczne kroki w celu wywiązania się z danego zobowiązania. Niewykonanie obietnicy złożonej w art. 5, pomimo dziesięciu lat od daty wejścia w życie u.g.n., podważa zatem regułę lojalności państwa do obywatela. Wywiązanie się z tego zobowiązania w przyszłości nie jest również możliwe, ponieważ wskaźniki zmian cen nieruchomości, według zasad fachowej wiedzy z tej dziedziny, nie są mierzalną kategorią statystyczną. W obecnej sytuacji, przepis przejściowy art. 227 zajął miejsce przepisu właściwego. Wynikające z art. 227 u.g.n. tymczasowe rozwiązanie, w myśl którego należy stosować wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych, nie likwiduje jednak problemu polegającego na braku możliwości ogłoszenia wskaźników zmian cen nieruchomości, jak przewiduje to art. 5 u.g.n.

Tak więc zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, wskutek niemożności wykonania nałożonego na Prezesa GUS obowiązku ogłoszenia wskaźników zmian cen nieruchomości, przepis art. 5 u.g.n. narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa. Zgodnie z tą regułą, organ państwowy (również ustawodawca) powinien traktować obywateli z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości, a w związku z tym przepisy prawne nie powinny formułować m.in. obietnic bez pokrycia.³ Przewidziana w art. 5 u.g.n. waloryzacja kwot przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości stanowi właśnie taką obietnicę bez pokrycia, skoro przedmiotowych wskaźników nie można określić. Nieogłoszenie wskaźników zmian cen nieruchomości pomimo upływu dziesięciu lat od daty wejścia w życie u.g.n., przemawia za koniecznością wyeliminowania tego przepisu z obrotu prawnego. Pozostawienie tego przepisu będzie bowiem skutkowało wzrostem braku zaufania obywateli do prawa, co nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym. Jak podnosi TK w wyroku z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, demokratyczne państwo prawne oznacza bowiem państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego prawa (zob. też wyrok TK z 13.04.1999 r., sygn. K 36/98).

Teoretycznie można rozważać zmianę tego przepisu poprzez precyzyjne zdefiniowanie rodzajów nieruchomości, dla których miałyby być określane wskaźniki, czy też obszarów, na jakich te zmiany występują. Jednak, w opinii Rzecznika, tak obliczanych wskaźników nie sposób wykorzystywać jako mierników ekonomicznych. Zgodnie z ustaleniami GUS, wskaźniki mogą być ewentualnie wyliczane tylko dla wybranych typów nieruchomości na wąskich rynkach lokalnych np. dzielnica miasta. W związku z tym nasuwa się konkluzja, że jeśli miałyby być określone takie wskaźniki zgodnie z art. 5 u.g.n., to powinny ściśle precyzować nie tylko rodzaj nieruchomości (np. lokale, budynki, grunty rolne lub działki budowlane), ale także miejsce ich położenia, co oznacza zarówno określenie stopnia urbanizacji terenu, jak i jego położenia geograficznego. Stopień szczegółowości takich wskaźników (definiowanych na poziomie ustawowym) ponownie może uczynić normę nieracjonalną. Na szczególną uwagę zasługuje jednak stanowisko Prezesa GUS, który uważa, że wyliczane w niektórych krajach wskaźniki dla standardowych, określonych nieruchomości są wykorzystywane głównie do badań koniunktury, a nie jako mierniki ekonomiczne.

Niezależnie od powyższych rozważań należy podkreślić, że wszelkie koncepcje dotyczące potencjalnych zmian art. 5 u.g.n. nie wpływają na jego obecnie istniejącą wadliwość.

Mając na uwadze skutki, jakie miały być osiągnięte przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości, należy stwierdzić, iż jest to legislacja nieracjonalna. Ten sposób waloryzacji kwot jest niewłaściwy. Do osiągnięcia tego celu powinien być wybrany inny sposób, z jednej strony

³Zob. L.Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 63.

zapewniający ochronę praw majątkowych obywateli, z drugiej strony - wprowadzający kategorię mierzalną statystycznie. W myśl zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca powinien bowiem zastępować rozwiązania prawne, które nie osiągnęły zakładanego celu społecznego, rozwiązaniami adekwatnymi do realizacji wytyczonych celów.

Reasumując, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 5 u.g.n. narusza zasadę przyzwoitej legislacji. Podstawą tego stwierdzenia jest brak możliwości jego wykonania. Monitorowane w ostatnich latach przez Rzecznika Praw Obywatelskich działania Prezesa GUS, pozwalają na wysnucie wniosku, iż wskaźników zmian cen nieruchomości nie można określić. W związku z powyższym dokonywanie waloryzacji np. odszkodowań i rekompensat w oparciu o takie wskaźniki jest niemożliwe. Zakładane przez prawodawcę cele, jakie miały być osiągnięte przy wykorzystaniu wskaźników zmian cen nieruchomości, nie zostały w najmniejszym stopniu zrealizowane.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, art. 5 u.g.n. narusza również zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ustawodawcy nie wolno bowiem tworzyć norm pustych, ani też składać obietnic bez pokrycia. Skoro jest niewykonalnym dla Prezesa GUS ogłoszenie takich wskaźników, to tym samym nie jest możliwe dokonywanie waloryzacji w ten sposób. Wywiązanie się kiedykolwiek ze złożonej obietnicy przez prawodawcę jest nierealne. Dalsze obowiązywanie kwestionowanego przepisu w istotny sposób podważa tylko zaufanie obywateli do państwa i prawa. Z uwagi na powyższe zasadnym jest wyeliminowanie z obrotu prawnego art. 5 u.g.n. w jego obecnym kształcie.

/-/ Janusz Kochanowski