



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 13 lipca 1998 r.

Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa
Tel. 827 42 02
Fax 827 64 53

RPO/271400/98/V/ST

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 1991 r. Nr 109, poz. 471)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie wysokości normatywów miesięcznych spłat kredytu mieszkaniowego za Im^2 powierzchni użytkowej lokalu w II półroczu 1998 r. (M. P. Nr 20, poz. 311) z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają liczne skargi od obywateli dotyczące spłaty kredytów mieszkaniowych na zasadach wynikających z 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 ze zm.). Na tle tych skarg pojawiło się m. in. zagadnienie stanowienia przepisów prawa w zakresie ustalania wysokości normatywów spłaty kredytów mieszkaniowych.

Stosownie do art. 7 ust. 1 wspomnianej na wstępie ustawy, jeżeli kredyt został zaciągnięty do dnia 31 maja 1992 r., wysokość obciążających kredytobiorcę miesięcznych spłat przypadających na dany lokal nie może być niższa od iloczynu powierzchni użytkowej lokalu oraz normatywu spłaty kredytu ustalonego w przeliczeniu na Im^2 powierzchni użytkowej lokalu. Normatyw spłaty kredytu stanowi zaś iloraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie za I albo III kwartał, bez wypłat z zysku i nadwyżki bilansowej w spółdzielniach oraz nagród z zakładowego funduszu nagród, z uwzględnieniem sfery budżetowej bez przedsiębiorstwa „Polskie Koleje Państwowe” oraz bez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Poczta Polska i Telekomunikacja Polska - Spółka Akcyjna, jednak nie wyższego niż 110% takiego wynagrodzenia w kraju, oraz liczby nie mniejszej niż 400 ustalonej przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w porozumieniu z Ministrem Finansów (art. 7 ust. 2 ustawy). Treść powołanego powyżej art. 7 ust. 2 ustawy wskazuje, że normatyw spłaty kredytu jest wynikiem działania matematycznego, jednym zaś z istotnych elementów tego działania jest abstrakcyjna liczba matematyczna ustalona w wyniku porozumienia uprawnionych organów - nie mniejsza niż 400.

Ustalony w powyższy sposób normatyw podlega ogłoszeniu przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Stosownie bowiem do art. 7 ust. 2 zd. 2 ustawy Prezes Urzędu ogłasza, w drodze obwieszczenia, raz na pół roku, wysokość normatywów w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Ostatnio wysokość normatywów została podana do publicznej wiadomości obwieszczeniem Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie wysokości normatywów miesięcznych spłat kredytu mieszkaniowego za Im^2 powierzchni użytkowej lokalu w II półroczu 1998 r.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich do wniosku, że obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w sprawie wysokości normatywów nie ma jedynie charakteru informacyjnego, lecz jest aktem prawnym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Świadczy o tym okoliczność, iż normatywy spłaty kredytów mieszkaniowych są ustalane przy użyciu liczby abstrakcyjnej nie mniejszej niż 400, która to liczba jest przedmiotem uzgodnienia dokonywanego pomiędzy Prezesem Urzędu i Ministrem Finansów.

W orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U. 6/92, OTK 1992 r., cz. I, poz. 13) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że pod pojęciem aktu normatywnego rozumieć należy każdy akt ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, przy czym forma tego aktu oraz podstawa prawna czy legalność ustanowienia aktu nie mają decydującego znaczenia. Zasadniczą przesłanką kwalifikacji aktu organu jako aktu normatywnego, jest jego treść. Z kolei w orzeczeniu z dnia 15 lipca 1996 r. (sygn. akt U. 3/96, OTK 1996 r., Nr 4, poz. 31) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że generalnym będzie taki akt, w którym zarówno adresat jak i okoliczności zastosowania normy zostaną określone rodzajowo, nie zaś indywidualnie. Adresat powinien być zatem określony jako element klasy podmiotów wyodrębnionych ze względu na określoną cechę. Abstrakcyjność dotyczy

natomiast przedmiotu normy określającej należne zachowanie się adresatów. Ponadto w postanowieniu z dnia 6 grudnia 1994 r. (sygn. akt U. 5/94, OTK 1994 r., cz. II, poz. 41) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż przedmiotem normy prawnej powinna być klasa zachowań, nie zaś konkretne zachowanie się adresata. Konsekwencją abstrakcyjności normy prawnej jest bowiem jej powtarzalność, a więc to, że nie ulega ona umorzeniu czy skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, na tle przytoczonych poglądów wyrażanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a także charakteru norm zawartych w obwieszczeniu Prezesa Urzędu, uznać należy, że obwieszczenie to jest aktem normatywnym. Obwieszczenie jest bowiem adresowane do kredytobiorców spłacających kredyt zaciągnięty do dnia 31 maja 1992 r., a jego treścią jest określenie powinnego zachowania się tych kredytobiorców (zachowanie to polega na spłacie kredytu w wysokości nie niższej niż wyznaczona ustalonym przez Prezesa Urzędu normatywem).

Jako akt normatywny wydany pod rządami Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. obwieszczenie Prezesa Urzędu musi podlegać ocenie z punktu widzenia zgodności z normami tej Konstytucji. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich ocena ta wypada negatywnie, zwłaszcza na tle Rozdziału III Konstytucji RP poświęconego źródłom prawa. Dokonana Konstytucją RP reforma źródeł prawa polega m. in. na wyczerpującym określeniu form, w jakich mogą być wydawane akty prawa stanowionego. W świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji RP moc aktu prawotwórczego powszechnie obowiązującego może mieć wyłącznie rozporządzenie jako jedyne spośród podstawowych aktów wykonawczych. Nie jest więc możliwe nadanie aktowi normatywnemu służącemu wykonaniu ustawy formy obwieszczenia. Dlatego też omawiane obwieszczenie w tym zakresie - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - jest niezgodne art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

W poprzednio obowiązującym porządku konstytucyjnym przyjmowano, że ustawodawca zwykły może w sposób nieskrępowany upoważniać do tworzenia prawa także inne podmioty niż wymienione w przepisach konstytucyjnych. Obecnie zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia mające na celu wykonanie ustawy mogą być wydawane wyłącznie przez organy wskazane w Konstytucji. Organami tymi są : Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 2), Prezes Rady Ministrów (art. 148 pkt 3), minister kierujący działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2), przewodniczący komitetu, którego członkostwo w Radzie Ministrów wynika z ustaw (art. 149 ust. 3 w zw. z art. 147 ust. 4), Prezydent Rzeczypospolitej (art. 142 ust. 1), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2). Wśród organów uprawnionych do wydawania aktów wykonujących ustawę nie został natomiast wymieniony Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, po wejściu więc w życie Konstytucji nie może on jako kierownik centralnego organu administracji rządowej wydawać powszechnie obowiązujących aktów normatywnych. Prowadzi to do wniosku, że kwestionowane obwieszczenie jest niezgodne także z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Z art. 241 ust. 6 Konstytucji RP wynika co prawda, że w okresie 2 lat od dnia wejście w życie Konstytucji Rada Ministrów ustali, które z uchwał Rady Ministrów oraz zarządzeń ministrów lub innych organów administracji rządowej podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji wymagają- stosownie do warunków określonych w art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji - zastąpienia ich przez rozporządzenia wydane na podstawie upoważnienia ustawy, której projekt w odpowiednim czasie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi. W tym samym okresie Rada Ministrów przedstawi Sejmowi projekt ustawy określającej, które akty normatywne organów administracji rządowej wydane przed dniem wejścia w życie Konstytucji stają się uchwałami albo zarządzeniami w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Przepisy art. 241 ust. 6 Konstytucji RP dotyczą jednak w sposób oczywisty aktów stanowiących przed dniem wejścia w życie Konstytucji, nie mogą więc być uznane za

wystarczającą podstawę (nawet w okresie przejściowym) do wydawania przez organy nie wymienione w Konstytucji aktów normatywnych powszechnie obowiązujących.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński