



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 09 lutego 1999 r.

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

RPO/299961/99/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 ze zm.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 11 grudnia 1998 r. w sprawie wysokości normatywów miesięcznych spłat kredytu mieszkaniowego za 1m² powierzchni użytkowej lokalu w I półroczu 1999 r. (M. P. Nr 45, poz. 644) z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 7 ust. 1 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.), jeżeli kredyt mieszkaniowy 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 1m² 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 11 grudnia 1998 r. w sprawie wysokości normatywów

miesięcznych spłat kredytu mieszkaniowego za $1m^2$ powierzchni użytkowej lokalu w I półroczu 1999 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 normatywnem).

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 stanowionych na szczeblu centralnym. Nie jest więc możliwe nadanie aktowi normatywnemu służącemu wykonaniu ustawy formy obwieszczenia. Pogląd ten potwierdza dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu wyroku z dnia 20 października 1998 r. (sygn. akt K. 7/98) Trybunał stwierdził, że "...prawodawca konstytucyjny przyjął zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego, do którego należą : Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia, a także - na obszarze działania organów, które je ustanowiły - akty prawa miejscowego". Również w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r. (sygn. akt K. 21/98) został wyrażony pogląd, że system aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa ma charakter systemu zamkniętego. W tym ostatnim wyroku Trybunał wskazał, że chociaż art. 87 Konstytucji RP

nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami powszechnie obowiązującego prawa, to jednak uzupełnienie tego katalogu możliwe jest tylko na podstawie szczególnych przepisów konstytucyjnych (np. na podstawie art. 234 Konstytucji RP upoważniającego Prezydenta RP do wydawania w czasie stanu wojennego rozporządzeń z mocą ustawy).

Dodatkowo wskazać trzeba, że w poprzednio obowiązującym porządku konstytucyjnym przyjmowano, że ustawodawca zwykły może w sposób nieskrępowany upoważniać do tworzenia prawa, w szczególności zaś do wydawania aktów wykonawczych, także inne podmioty niż wymienione w przepisach konstytucyjnych. Obecnie krąg tych podmiotów został wyraźnie wymieniony w Konstytucji RP. Wśród organów uprawnionych do wydawania aktów wykonujących ustawę nie został wymieniony Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, po wejściu w życie Konstytucji nie może więc on jako kierownik centralnego organu administracji rządowej wydawać powszechnie obowiązujących aktów normatywnych.

Przedstawione powyżej uwagi prowadzą - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - do wniosku, że kwestionowane obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast jest niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Złożenie wniosku w tej sprawie jest konieczne także z uwagi na fakt, że poprzedni wniosek złożony w analogicznej sprawie przez Rzecznika do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt U. 5/98) nie spowodował zaprzestania wydawania obwieszczeń przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

W związku z powyższym, wnoszę jak na wstępie.

ZASTĘPCA
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ dr Jerzy Świątkiewicz