

Dz. U. 1999 Nr 61 poz. 677

WYROK
z dnia 21 czerwca 1999 r.
Sygn. U. 5/98

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Biruta Lewaszekiewicz-Petrykowska – przewodnicząca
Wiesław Johann
Krzysztof Kolasiński – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 21 czerwca 1999 r. sprawy z połączonych wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

1) niezgodności obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 28 maja 1998 r. w sprawie wysokości normatywów miesięcznych spłat kredytu mieszkaniowego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w II półroczu 1998 r. (MP Nr 20, poz. 31) z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz

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

o r z e k a:

Obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 11 grudnia 1998 r. w sprawie wysokości normatywów miesięcznych spłat kredytu mieszkaniowego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w I półroczu 1999 r. (MP Nr 45, poz. 644) nie jest niezgodne z art. 87 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nadto

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643) umorzyć postępowanie w sprawie niezgodności obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z dnia 28 maja 1998 r. w

sprawie wysokości normatywów miesięcznych spłat kredytu mieszkaniowego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w II półroczu 1998 r. (MP Nr 20, poz. 31).

Uzasadnienie:

I

1. Wnioskiem z 13 lipca 1998 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 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 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w II półroczu 1998 r. (MP Nr 20, poz. 311), zwanego dalej “obwieszczeniem z dnia 28 maja 1998 r.”, z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Wnioskiem z 9 lutego 1999 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł 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 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w I półroczu 1999 r. (MP Nr 45, poz. 644), zwanego dalej “obwieszczeniem z 11 grudnia 1998 r.”, z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 12 lutego 1999 r. zarządził łączne rozpoznanie wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich: z 13 lipca 1998 r. i z 9 lutego 1999 r. z uwagi na to, że dotyczą tej samej kwestii.

Obydwa wnioski dotyczą spłaty kredytu mieszkaniowego na zasadach wynikających z ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłacanych premii gwarancyjnych oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32 ze zm.), zwanej dalej “ustawą o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych”.

Ustawa ta, w art. 7 ust. 1 stanowi, że jeżeli kredyt mieszkaniowy został zaciągnięty do 31 maja 1992 r., to 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 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Art. 7 ust. 2 tejże ustawy przewiduje, że normatyw spłaty kredytu, o którym mowa w ust. 1, stanowi iloraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (...) oraz liczby nie mniejszej niż 400, ustalonej przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w porozumieniu z Ministrem Finansów. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ogłasza raz na pół roku, w drodze obwieszczenia wysokość normatywów w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej “Monitor Polski”.

Na tej podstawie Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wydał zaskarżone obwieszczenia.

Zdaniem wnioskodawcy zarówno obwieszczenie z 28 maja 1998 r. jak i obwieszczenie z 11 grudnia 1998 r. są aktami prawnymi o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Są bowiem adresowane do kredytobiorców spłacających kredyt zaciągnięty do 31 maja 1992 r., a ich treścią jest określenie powinno zachowania się tych kredytobiorców. Wnioskodawca uważa, że Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. określiła wyczerpująco formy w jakich mogą być wydawane akty prawa stanowionego.

W świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji RP podstawowy akt wykonawczy, będący powszechnie obowiązującym źródłem prawa w Rzeczypospolitej Polskiej, może mieć wyłącznie formę rozporządzenia.

W ocenie wnioskodawcy nie jest możliwe nadanie aktowi normatywnemu, służącemu wykonaniu ustawy, formy obwieszczenia i dlatego obwieszczenie z 28 maja 1998 r. i obwieszczenie z 11 grudnia 1998 r. są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Nadto wnioskodawca uważa, że Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie jest wskazany przez Konstytucję RP jako organ uprawniony do wydawania aktów wykonujących ustawę, ale tylko we wniosku z 13 lipca 1998 r. Obwieszczeniu z 28 maja 1998 r. zarzuca nadto niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 17 marca 1999 r. stwierdził, że po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nie mógł, na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, wydać przedmiotowych obwieszczeń. „Z dniem wejścia w życie Konstytucji RP (tj. z dniem 17 października 1997 r.) wygasło bowiem zawarte w art. 7 ust. 2 ustawy upoważnienie dla Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do wydawania obwieszczeń. Od tej daty moc aktu prawotwórczego powszechnie obowiązującego mogło mieć wyłącznie rozporządzenie, jako jedyne spośród podstawowych aktów wykonawczych wydawanych przez organ wskazany w konstytucji (art. 87 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP)”.

Zdaniem wnioskodawcy za takim poglądem przemawia także art. 241 ust. 6 Konstytucji RP, zgodnie z którym w okresie 2 lat od dnia wejścia 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. Z art. 241 ust. 6 Konstytucji RP wynika wprost, że dostosowaniu w tym trybie do wymogów konstytucji w zakresie źródeł powszechnie obowiązującego prawa podlegają jedynie te podstawowe akty wykonawcze, które zostały podjęte lub wydane przed dniem wejścia w życie konstytucji. Natomiast analogiczne akty wydane już pod rządami konstytucji nie podlegają procesowi dostosowawczemu określonemu w art. 241 ust. 6 konstytucji z tej przyczyny, iż pod rządami konstytucji w ogóle nie powinny one zostać wydane.

W związku z wygaśnięciem, wraz z wejściem w życie Konstytucji RP, upoważnienia ustawowego zawartego w art. 7 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych – zdaniem wnioskodawcy – obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast są niezgodne z art. 87 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

2. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ustosunkowując się do wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich, odpowiednio w pismach z 4 sierpnia 1998 r. i z 22 marca 1999 r., stwierdził, że zarówno obwieszczenie z 28 maja 1998 r., jak i obwieszczenie z 11 grudnia 1998 r. nie są aktami normatywnymi w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z 4 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym i nie podlegają kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast treść kwestionowanych przez wnioskodawcę obwieszczeń zawiera jedynie wskazanie województwa oraz wysokość normatywu spłaty w danym województwie, natomiast krąg zobowiązanych do spłaty kredytu w określonej wysokości, jak również prawa i obowiązki kredytobiorców określa ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych. Obwieszczenia: z 28 maja 1998 r. i 11 grudnia 1998

r. informują jedynie o wysokości normatywu, który jest wynikiem działania matematycznego w którym jednym elementem jest opisane w ww. ustawie przeciętne miesięczne wynagrodzenie, drugim zaś elementem jest też wskazana w ustawie liczba nie mniejsza niż "400". Ustalenie tej liczby przez wskazanych ustawą: Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w porozumieniu z Ministrem Finansów nie ma przymiotu ani ogólności ani abstrakcyjności. Wysokość normatywu obowiązuje jedynie przez dane półrocze, nie ma zatem przymiotu "powtarzalności", która jest konsekwencją abstrakcyjności normy prawnej.

Przy ustalaniu wysokości normatywu miesięcznej spłaty kredytu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w II półroczu 1998 r. oraz w I półroczu 1999 r. przyjęto za liczbę podzielnikową "400", a zatem wielkość przyjętą wprost w ustawie o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, bez dopuszczalnego ustawą jej podwyższenia.

Ponadto pismem z 22 marca 1999 r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast poinformował, że do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych (druk sejmowy nr 920), zgodnie z którym art. 7 ust. 2 tej ustawy otrzymałby brzmienie:

"2. Normatyw spłaty kredytu, o którym mowa w ust. 1, stanowi iloraz najniższego wynagrodzenia w kraju oraz liczby 400 jako podstawy ustalania normatywu naliczonego na dzień pierwszego stycznia danego roku".

Eliminuje to – zdaniem Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – kwestionowane przez wnioskodawcę ustalenie, przez wskazane w ustawie organy, liczby abstrakcyjnej. Mając zaś na względzie, że wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę jest publikowana, a liczba 400 byłaby określona w ustawie – wydaje się uprawniony pogląd, że zbędne będzie ogłaszanie (komunikowanie) normatywu spłat kredytu, będącego wynikiem działania matematycznego, którego wszystkie elementy określa ustawa.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 26 sierpnia 1998 r. podzielił pogląd i argumentację wnioskodawcy co do niezgodności obwieszczenia z 28 maja 1998 r. z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP i podniósł dodatkowo:

– obwieszczenie, w literaturze prawniczej, traktowane jest jako forma ogłoszenia aktu normatywnego (jednolitego tekstu) lub jako zawiadomienie (komunikat) o dokonaniu określonej czynności prawnej (np. o obliczeniu przeciętne miesięczne wynagrodzenia). Obwieszczenie stanowi więc akt o charakterze technicznym (nienormatywnym) i pozostaje poza kontrolą Trybunału Konstytucyjnego. Jeżeli jednak w obwieszczeniu pojawi się treść normatywna, obwieszczenie nabiera wówczas charakteru aktu normatywnego i w zakresie w jakim wyraża treść normatywną podlegać będzie kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Analiza treści obwieszczenia z 28 maja 1998 r. wskazuje, że ma ono charakter normatywny i podlega kognicji Trybunału. Treścią normatywną w zaskarżonym obwieszczeniu jest wysokość normatywu spłat kredytu mieszkaniowego w danym województwie. Normatywy te są ustalane przy użyciu liczby abstrakcyjnej (nie mniejszej niż 400), która to liczba jest przedmiotem uzgadniania pomiędzy Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast i Ministrem Finansów.

Prokurator Generalny nie podzielił poglądu wnioskodawcy o naruszeniu przez obwieszczenie z 28 maja 1998 r. art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Regulacja art. 92 ust. 1 Konstytucji RP dotyczy wyłącznie rozporządzenia jako aktu wykonawczego i może być podstawą kontroli (wzorcem kontrolnym) tylko rozporządzeń.

Prokurator Generalny w piśmie z 12 marca 1999 r. ustosunkowując się do wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności obwieszczenia z 11 grudnia 1998 r. stwierdził, że obydwie

wnioski, mimo że dotyczą różnych obwieszczeń, sprowadzają się do takiego samego problemu prawnego.

Z tego względu Prokurator Generalny uzasadniając niezgodność obwieszczenia z 11 grudnia 1998 r. z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP powołał się na argumenty uzasadniające zarzut niekonstytucyjności obwieszczenia z 28 maja 1998 r. zawarte w piśmie z 26 sierpnia 1998 roku.

II

Na rozprawie 21 czerwca 1999 r. wnioskodawca cofnął wniosek z 13 lipca 1998 r. 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 1 m² powierzchni użytkowej lokalu w II półroczu 1998 r. (MP Nr 20, poz. 311) z art. 87 ust. 1 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz rozszerzył zarzut sformułowany we wniosku z 9 lutego 1999 r. o naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego oraz Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast podtrzymał stanowiska złożone na piśmie.

III

Zaskarżone obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast narusza, zdaniem wnioskodawcy, art. 87 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Należy stąd wnosić, iż według wnioskodawcy obwieszczeniu temu nadano charakter źródła powszechnie obowiązującego prawa, a jego treść normatywna wyraża się w tym, iż wyznacza ono wysokość normatywów spłat kredytów mieszkaniowych w poszczególnych województwach.

Zaskarżone obwieszczenie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 188 pkt 3 konstytucji, który powierza Trybunałowi orzekanie w sprawach zgodności przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami. Przez przepis prawa należy rozumieć każdy zapis aktu prawnego, wydanego przez centralny organ państwowy, choćby nie był on zawarty w jednym ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 ust. 1 konstytucji, jeżeli zawiera treść normatywną. Akt prawny wykonawczy do ustawy, nie będący rozporządzeniem nie może być źródłem powszechnie obowiązującego prawa. O tym zaś, czy zawarte w nim przepisy naruszają art. 87 ust. 1 konstytucji decyduje treść tych przepisów, a mianowicie to, czy konkretyzują one normy prawne zawarte w ustawie. Powiązanie funkcjonalne aktu wykonawczego z ustawą wyraża się w tym, że ustawa wraz z aktem wykonawczym tworzy całość zaprogramowaną przez ustawę i kompleksowo reguluje pewien zakres stosunków społecznych. Podobnie Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach: z 19 czerwca 1992 r. (sygn. U. 6/92, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 13) i z 15 lipca 1996 r. (sygn. U. 3/96, OTK ZU Nr 4/1996, poz. 31) zajął stanowisko, iż akty prawne centralnych organów państwowych, którym nie nadano formy powszechnie obowiązującego źródła prawa, podlegają kontroli Trybunału Konstytucyjnego zmierzającej do ustalenia, czy nie zawierają one postanowień normatywnych.

Zdaniem wnioskodawcy właśnie zaskarżone obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast zawiera postanowienia normatywne. Postanowienia te adresowane są do kredytobiorców spłacających kredyty mieszkaniowe zaciągnięte do 31 maja 1992 r. i konkretyzują ich zobowiązania spłaty rat kredytu w wysokości nie wyższej niż określonej normatywem ustalonym obwieszczeniem Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Stanowisko to i przytoczoną argumentację podzielił Prokurator Generalny.

Odmienne, Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przypisuje przepisom zaskarżonego obwieszczenia charakter wyłącznie informacyjny. Normatywy spłaty kredytów zamieszczone w zaskarżonym obwieszczeniu są wynikiem działań arytmetycznych polegających na podzieleniu wskazanych wprost ustawą parametrów, a mianowicie kwoty przeciętnego wynagrodzenia w województwie przez liczbę 400. Sam sposób ustalenia wysokości miesięcznych rat, zwrotu kredytu określony jest wyczerpująco ustawą. Przepisy zaskarżonego obwieszczenia nie konkretyzują tego zobowiązania, a jedynie ułatwiają jego realizację, poprzez podanie do publicznej wiadomości wysokości przeciętnego wynagrodzenia w województwie w danym kwartale. Waleru normatywnego nie ma także podanie do wiadomości publicznej wyniku działania arytmetycznego podzielenia tej kwoty to znaczy przeciętnego wynagrodzenia w województwie przez ustawowo określoną liczbę 400.

Trybunał Konstytucyjny ustalił, że źródłem zobowiązań podmiotów, których dotyczą przepisy zaskarżonego obwieszczenia są zawarte przez te osoby umowy kredytu mieszkaniowego do 31 maja 1992 r. Ustawą z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw, ustalono zasady przyznawania bankom, które przyznały kredyty mieszkaniowe na warunkach określonych przez Radę Ministrów, środków z budżetu państwa, określonych w ustawie budżetowej oraz formy pomocy państwa dla kredytobiorców w spłacie kredytów mieszkaniowych. Polegają one m.in. na przejściowym wykupieniu ze środków budżetu państwa odsetek od tych kredytów i umorzeniu części zadłużenia kredytobiorców z tytułu tego przejściowego wykupienia odsetek.

Na podstawie art. 6 wskazanej ustawy przekazywane są bankom z budżetu państwa środki w wysokości oprocentowania obliczonego według stopy procentowej ustalonej przez Radę Ministrów, pod warunkiem dokonywania przez kredytobiorcę spłat w wysokości wynikającej z przepisów art. 7 i 8 tejże ustawy.

Artykuł 7 ust. 1 ustawy ustalił maksymalny zakres obowiązku spłat miesięcznych rat kredytu mieszkaniowego zaciągniętego do 31 maja 1992 r. Miesięczne raty spłaty kredytu nie mogą być niższe od iloczynu powierzchni użytkowej lokalu oraz normatywu spłaty kredytu, ustalonego w przeliczeniu na 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Normatyw spłaty kredytu został sprecyzowany w ust. 2 tegoż artykułu jako iloraz przeciętnego wynagrodzenia w województwie za pierwszy albo trzeci kwartał, bez uwzględniania określonych wypłat, takich jak z zysku, nadwyżki bilansowej spółdzielni, nagród z funduszu zakładowego, 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. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ogłasza wysokość normatywów raz na pół roku w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej "Monitor Polski". Obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, z 11 grudnia 1998 r. (MP Nr 45, poz. 644) jest właśnie przedmiotem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zmierzającego do ustalenia, czy nie zawiera ono postanowień o charakterze normatywnym.

Między sformulowaniem art. 7 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy, zawierającym definicję normatywu spłaty kredytu oraz upoważnienie dla Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do ustalenia w porozumieniu z Ministrem Finansów liczby nie mniejszej niż „400”, a zdaniem drugim tego przepisu, w którym zawarto upoważnienie dla Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do ogłaszania w drodze obwieszczenia normatywów spłat kredytów w Monitorze Polskim, występuje pewna niespójność. Wysokość normatywu spłat kredytu jest bowiem wynikiową dwóch wielkości – przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w kraju i liczby nie mniejszej niż 400. Z wykładni językowej sformułowań zawartych w art. 7 ust. 1 ustawy można wysunąć wniosek, iż Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i rozwoju Miast ogłasza w obwieszczeniu więcej, niż ustala w porozumieniu z Ministrem Finansów. Ustala bowiem jedynie liczbę nie mniejszą niż 400, a ogłasza wysokość normatywu obliczonego w oparciu o tę ustaloną liczbę i przeciętne miesięczne wynagrodzenie w województwie.

Tę niespójność wyjaśnić można tym, iż tę drugą wielkość ustawodawca potraktował jako statystyczną. Nie widział dlatego potrzeby upoważnienia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do jej ustalenia. Upoważnienie do ogłoszenia w Monitorze Polskim wysokości miesięcznego normatywu spłaty kredytu mieszkaniowego zawiera w sobie także upoważnienie do wykorzystania, a przedtem i ustalenia tej wielkości statystycznej.

Wnioskodawca i Prokurator Generalny dopatrują się treści normatywnej zaskarżonego obwieszczenia w tym, iż normatyw spłaty kredytu ustalany jest przy wykorzystaniu liczby nie mniejszej niż 400 wskazanej przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w porozumieniu z Ministrem Finansów. Ewentualne ustalenie przez wskazane podmioty liczby wyższej niż 400 prowadziłyby do obniżenia wysokości rat miesięcznych spłaty kredytu mieszkaniowego, poniżej granic określonych ustawą. Wyznacza ona wyczerpująco jedynie maksymalny wymiar miesięcznych rat spłaty kredytu mieszkaniowego. Ich wysokość może być natomiast obniżona przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów, poprzez wskazanie liczby wyższej niż 400 przez którą dzieli się wysokość przeciętnego wynagrodzenia w województwie, aby ustalić wysokość normatywu spłaty kredytu. Ostateczną wysokość normatywu spłat kredytu mieszkaniowego określa dopiero obwieszczenie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast ogłoszone w Monitorze Polskim, oparte o przyjętą przez niego w porozumieniu z Ministrem Finansów liczbę nie mniejszą niż 400. Taka konstrukcja upoważnienia ustawowego Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast powoduje, iż wydawane na tej podstawie obwieszczenia mogą mieć znaczenie dla konkretyzacji normy prawnej wyrażonej w ustawie.

O tym jednak, czy konkretne obwieszczenie ma znaczenie normatywne decyduje jego treść, a mianowicie, czy wprowadza ono elementy, które nie zostały wprost ustawowo sprecyzowane. Trybunał Konstytucyjny nie przeprowadza natomiast w tym postępowaniu oceny konstytucyjności wskazanego upoważnienia ustawowego. Nie zostało ono bowiem objęte wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. Kontrolę konstytucyjności przepisu ustawy przeprowadza Trybunał w szerszym składzie i przy udziale w postępowaniu przedstawiciela Sejmu.

Ocenę konstytucyjności zaskarżonego obwieszczenia przeprowadził Trybunał dwuetapowo: 1) badał czy ustawa na tyle wyczerpująco reguluje zakres obowiązku spłaty rat miesięcznych kredytu mieszkaniowego, iż może być stosowana samodzielnie; 2) czy zaskarżone obwieszczenie zmienia zakres obowiązku spłaty rat kredytu określonego ustawą. Odpowiedzi na pierwsze z postawionych pytań należy poszukiwać poprzez analizę językową sformułowania art. 7 ust. 1 ustawy, określającego normatyw spłaty kredytu jako iloraz przeciętnego wynagrodzenia w

województwie oraz liczby nie mniejszej niż "400", ustalonej przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Upoważnienie Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast do przyjęcia liczby nie mniejszej niż 400, a więc także większej przemawia za stanowiskiem, iż obwieszczenie określające normatyw spłaty rat kredytu dopełnia normę ustawową. Z drugiej jednak strony należy uwzględnić, że ta liczba 400 jest wprost wskazana w ustawie, wyznaczając definitywnie granicę do której z mocy ustawy ograniczono obowiązek spłaty rat miesięcznych kredytu mieszkaniowego. Ta liczba wiąże Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast – nie może on przyjąć za podstawę obliczenia normatywu spłaty rat kredytu mieszkaniowego liczby mniejszej niż 400.

Należy wobec tego przyjąć, iż granice obniżenia z mocy ustawy wysokości rat miesięcznych kredytu mieszkaniowego zostały w ustawie wyczerpująco wyznaczone. Dalej idące ograniczenie tego obowiązku może nastąpić poprzez przyjęcie w omawianym obwieszczeniu liczby wyższej niż 400. Jak już wskazano ocena konstytucyjności upoważnienia ustawowego Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa do dalszego ograniczenia rozmiaru spłat rat kredytu mieszkaniowego, poprzez możliwość przyjęcia za podstawę obliczenia normatywu spłat tych rat liczby większej niż 400, pozostaje poza zakresem oceny Trybunału Konstytucyjnego w tym postępowaniu.

Przyjęcie przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast wskazanej ustawą liczby 400, jako wyznacznika wysokości rat miesięcznych spłaty kredytu mieszkaniowego, nie zmienia ustawowego uregulowania sytuacji prawnej dłużników. Odesłanie ustawowe do wskazanego obwieszczenia ma w takim przypadku tylko takie znaczenie, że kredytobiorca otrzymuje oficjalną informację o wysokości normatywów spłat rat kredytu mieszkaniowego obliczonego na podstawie wskaźników ustawowo określonych.

Ewentualne opóźnienie opublikowania obwieszczenia w Monitorze Polskim spowodowałoby odroczenie obowiązku spłat rat miesięcznych kredytów mieszkaniowych. Ustawa bowiem powierzając Prezesowi Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast publikację w Monitorze Polskim tego normatywu, zwalnia równocześnie dłużników z obowiązku jego obliczania. Z uwagi na to, iż obwieszczenie nie będąc aktem normatywnym nie może kształtować sytuacji prawnej dłużników należy przyjąć, iż prawidłowość ustalenia normatywu spłaty rat kredytu w obwieszczeniu Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast może być przez dłużników kwestionowana. Mogą oni w szczególności żądać zwrotu ewentualnych nadpłat rat kredytu wraz z odsetkami, jeżeli obwieszczenie ustalałoby błędnie na ich niekorzyść wysokość normatywów spłat rat miesięcznych kredytu.

Zaskarżone obwieszczenie zmierzałoby do zmiany sytuacji prawnej dłużników dopiero wówczas, gdyby Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast przyjął za podstawę obliczenia normatywu spłat rat miesięcznych kredytów mieszkaniowych liczbę wyższą niż 400. Dopuszczalność przyjęcia niższej od wskazanej liczby ustawa, jak wyżej wskazano, wprost wyklucza.

W toku postępowania Trybunał Konstytucyjny ustalił, że w zaskarżonym obwieszczeniu normatyw spłaty rat kredytów mieszkaniowych został określony w oparciu o wskazaną wprost w ustawie liczbę 400. Wobec tego Trybunał nie dopatrył się elementów normatywnych w treści zaskarżonego obwieszczenia.

Ze względu na cofnięcie wniosku w zakresie zbadania zgodności z konstytucją obwieszczenia Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast z 28 maja 1998 r. – Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym przedmiocie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.