

WYROK
z dnia 21 lipca 2011 r.
Sygn. akt K 23/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Teresa Liszcz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Andrzej Rzepliński – sprawozdawca
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 21 lipca 2011 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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

o r z e k a:

Art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, Nr 106, poz. 675, Nr 143, poz. 963, Nr 155, poz. 1043, Nr 197, poz. 1307 i Nr 200, poz. 1323 oraz z 2011 r. Nr 64, poz. 341, Nr 106, poz. 622, Nr 115, poz. 673, Nr 129, poz. 732, Nr 130, poz. 762 i Nr 135, poz. 789) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) 14 lipca 2008 r. złożył wniosek o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami) jest niezgodny z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

1.1. RPO wskazał, że zastosowanie wskaźników zmian cen nieruchomości, o których mowa w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawodawca przewidział np. przy zwrocie równowartości udzielonej bonifikaty (art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), ustaleniu wysokości odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości (art. 132 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami), ustaleniu wysokości odszkodowania w przypadku zwrotu wywłaszczonych nieruchomości (art. 140 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), przeszacowania wartości katastralnych (art. 163

* Sentencja została ogłoszona dnia 3 sierpnia 2011 r. w Dz. U. Nr 160, poz. 965.

ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), ustalenia ceny za zbycie mieszkania w przypadku wykonania prawa pierwokupu (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), waloryzacji wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 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, ze zm.).

1.2. RPO zaznaczył, że dotychczas nie ogłoszono przewidzianych w kwestionowanym przepisie wskaźników zmian cen nieruchomości, mimo że od daty wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami upłynęło ponad dziesięć lat. RPO zauważył jednak, że stosowany jest przepis przejściowy, art. 227 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym:

„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”.

1.3. Na podstawie informacji uzyskanych od Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS), RPO podniósł, że wskaźniki zmian cen nieruchomości w ogólności nie są jednak mierzalną kategorią statystyczną, a zatem wykonanie obowiązku określonego w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez Prezesa GUS jest niemożliwe. Fakt ten potwierdzają nie tylko bezskuteczne próby wypracowania metodologii obliczenia tego rodzaju wskaźników, ale również doświadczenia bliżej nieokreślonych we wniosku innych krajów.

1.4. Zdaniem RPO, art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Uzasadniając ten zarzut, RPO wskazał, że nie można określić wskaźników zmian cen nieruchomości przewidzianych w kwestionowanym przepisie, a w konsekwencji dokonać na ich podstawie waloryzacji odszkodowań i rekompensat. W ocenie RPO, zakładane przez ustawodawcę cele nie zostały zatem zrealizowane, co świadczy o tym, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji, statuującym zasadę przyzwoitej, a więc racjonalnej, osiągającej zamierzone cele legislacji. Ponadto, jak stwierdził RPO, nieogłoszenie wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS narusza zasadę ochrony zaufania obywateli do państwa i prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Ustawodawcy nie wolno tworzyć norm pustych ani też składać obietnic bez pokrycia. Skoro jest niewykonalne dla Prezesa GUS ogłoszenie wskaźników zmian cen nieruchomości, to tym samym nie jest możliwe dokonywanie waloryzacji na podstawie takich wskaźników. Wywiązanie się kiedykolwiek ze złożonej obietnicy przez prawodawcę jest zatem nierealne. Dalsze obowiązywanie kwestionowanego przepisu podważa zaufanie obywateli do państwa i prawa.

2. Marszałek Sejmu w piśmie z 4 marca 2009 r. zajął w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie, wnosząc o stwierdzenie, że art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

2.1. Zdaniem Marszałka Sejmu, ponaddziesięcioletni okres niefunkcjonowania kwestionowanego przepisu tylko i wyłącznie z powodu braku możliwości obliczenia przedmiotowych wskaźników stanowi wystarczający dowód jego nieracjonalności w stopniu naruszającym zasadę poprawnej legislacji. Celem art. 5 ustawy o gospodarce

nieruchomościami było określenie metody waloryzacji kwot z tytułów wskazanych w ustawie. Wskaźniki zmian cen nieruchomości miały być podstawowym narzędziem tej metody. Poprawna legislacja wyklucza formułowanie celu, który w określonych, znanych ustawodawcy, warunkach nie może być w ogóle zrealizowany. Kwestionowany przepis narusza wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do stanowionego prawa, ponieważ brak w nim elementów konstrukcyjnych warunkujących jego funkcjonowanie.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 20 marca 2009 r. zajął stanowisko, że art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie, w jakim przepis ten zobowiązuje do stosowania, przy waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie, wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa GUS, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza zasadę ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę poprawnej legislacji.

3.1. Prokurator Generalny wskazał, że ani w treści kwestionowanego przepisu, ani w innych przepisach nie ma jakichkolwiek elementów określających zakres pojęcia „wskaźniki zmian cen nieruchomości”. Wypełnianie treścią tego pojęcia ustawodawca pozostawił organowi administracji rządowej – Prezesowi GUS. Takie rozwiązanie musi być uznane za wadliwe z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji, ponieważ ustawodawca powinien precyzyjnie formułować przepisy skierowane nie tylko do jednostki i innych podmiotów prywatnych, ale również do organów państwa realizujących funkcje określone prawem. Ponadto brak jakichkolwiek kryteriów ustalenia wskaźników zmian cen nieruchomości rodzi zagrożenie, że treść obwieszczeń mogłaby wkraczać w materię zastrzeżone dla aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, sprzeczność art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zasadą poprawnej legislacji powoduje również niezgodność tego przepisu z zasadą ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

II

Na rozprawę 21 lipca 2011 r. stawili się przedstawiciele Rzecznika Praw Obywatelskich, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie. Udział w rozprawie wzięli również pełnomocnicy Ministra Infrastruktury oraz Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS).

Przedstawiciel RPO przyznał, że RPO nie kierował pism do Prezesa Rady Ministrów w sprawie nierealizowania przez Prezesa GUS obowiązku ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości. Zdaniem przedstawiciela RPO, opracowanie tylko niektórych wskaźników zmian cen nieruchomości nie rozwiązuje całości problemu związanego z art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W ocenie przedstawiciela RPO, zaskarżony przepis w porównaniu z innymi tego typu przepisami ma wadę konstrukcyjną.

Przedstawiciel Sejmu stwierdził, że *ratio legis* art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest w zapewnieniu, by osoby, które z jakiś powodów muszą otrzymać odszkodowanie od państwa albo gminy, otrzymywały to odszkodowanie we właściwej wysokości.

Pełnomocnik Ministra Infrastruktury oświadczył, że art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest konieczny, a wskaźniki zmian cen nieruchomości nie pokrywają się ze wskaźnikiem zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Pełnomocnicy Prezesa GUS stwierdzili, że zaskarżony przepis jest niedookreślony. Przyznali, że wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych może

być bardziej korzystny dla uprawnionych jednostek niż wskaźniki zmian cen nieruchomości, ale zakres tych wskaźników jest skrajnie różny. Pełnomocnicy Prezesa GUS oświadczyli, że wskaźniki zmian cen nieruchomości mieszkalnych zostaną ogłoszone na początku 2012 r.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot zaskarżenia

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: RPO) we wniosku z 14 lipca 2008 r. zakwestionował zgodność art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.; dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami) z zasadą poprawnej legislacji oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Od wniesienia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego przez RPO do momentu orzekania przez Trybunał ustawa o gospodarce nieruchomościami była wielokrotnie zmieniana, a jej aktualny tekst został ogłoszony w Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm. Treść kwestionowanego przepisu nie została zmieniona i brzmi następująco: „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»”.

2. Problem konstytucyjny

W ocenie RPO, art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest niezgodny z zasadami poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji. Przedstawiona przez RPO argumentacja zarzutu niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu oparta jest na informacjach uzyskanych od Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: Prezes GUS) i sprowadza się do tezy, że wskaźniki zmian cen nieruchomości nie są mierzalną kategorią statystyczną, a w związku z tym wykonanie obowiązku określonego w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami przez Prezesa GUS jest niemożliwe, co powoduje, że zakładane przez prawodawcę cele, jakie miały być osiągnięte z wykorzystaniem tych wskaźników, nie mogą być zrealizowane.

3. Wzorce konstytucyjne

3.1. RPO wskazał jako wzorce oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu zasady poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikające z art. 2 Konstytucji.

3.2. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady poprawnej legislacji obejmują między innymi zasadę dostatecznej określoności przepisów, która wymaga od prawodawcy, by przepisy przez niego tworzone były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego

prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (zob. np. wyroki TK z: 11 stycznia 2000 r., sprawa K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2; 21 marca 2001 r., sprawa K 24/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 51; 12 września 2005 r., sprawa SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; 21 lutego 2006 r., sprawa K 1/05 OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; 9 października 2007 r., sprawa SK 70/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 103; 18 marca 2010 r., sprawa K 8/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 23).

3.3. W kontekście zarzutów stawianych przez RPO art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami istotne są tezy sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 lutego 2003 r., sprawa K 28/02 (OTK ZU nr 2/A/2003, poz. 13), oraz w wyroku z 17 maja 2005 r., sprawa P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50.

W pierwszym z wskazanych orzeczeń Trybunał uznał, że „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 do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu”.

Z kolei w wyroku w sprawie P 6/04, Trybunał przyjął, że „(...) podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy. (...) 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. Odrzucenie fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. 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 (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)”.

3.4. Konkludując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wskazane przez RPO wzorce kontroli, tj. zasady poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikające z art. 2 Konstytucji, wymagają zbadania przez Trybunał, czy nałożony przez ustawodawcę na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości jest możliwy do wykonania (racjonalny) i w związku z tym, czy kwestionowany przepis nadaje się do realizacji zakładanych przez ustawodawcę celów, m.in. waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami.

4. Kwestia zgodności art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zasadami poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji

4.1. Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny wniosku RPO Trybunał Konstytucyjny przypomina, że kontrola konstytucyjności ustaw opiera się na założeniu racjonalności ustawodawcy i domniemaniu zgodności badanych norm z Konstytucją. W kompetencji ustawodawcy jest stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero gdy ustawodawca wyjdzie poza granice swobody działania i naruszy określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału Konstytucyjnego (zob. orzeczenie z 24 lutego 1997 r., sprawa K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6). Trybunał Konstytucyjny może ingerować w domenę zastrzeżoną dla ustawodawcy tylko w sytuacjach, gdy badane unormowania ustawowe godzą w sposób oczywisty w inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne. Nie ma zaś podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych (zob. wyrok z 3 listopada 1998 r., sprawa K 12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98).

4.2. Zgodnie z art. 66 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Konsekwencją normy wyrażonej w art. 66 ustawy o TK jest więc zarówno niemożność samodzielnego określania przez Trybunał Konstytucyjny przedmiotu kontroli, jak i zastąpienia podmiotu inicjującego kontrolę w obowiązku uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego. Dotyczy to także sytuacji, w której wnioskodawca ogranicza się do wskazania i zacytowania treści przepisu Konstytucji, nie precyzując jednakże argumentów na potwierdzenie postawionych we wniosku zarzutów.

4.3. Kwestionowany przez RPO art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa GUS, w drodze obwieszczeń, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W przepisie tym ustawodawca wyznaczył wskaźniki, na podstawie których ma być dokonywana waloryzacja kwot należnych z tytułów określonych w ustawie, oraz udzielił kompetencji Prezesowi GUS do ogłaszania tych wskaźników, w drodze obwieszczeń, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

4.3.1. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada obowiązek stosowania waloryzacji w ściśle określonych przypadkach, tzn. podczas zwrotu równowartości udzielonej bonifikaty (art. 68 ust. 2), wykonania prawa odkupu od partnera prywatnego lub spółki, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym; Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, ze zm. (art. 68a ust. 3), wypłaty odszkodowań związanych z wywłaszczeniem nieruchomości (art. 132 ust. 1c, 3 i 3a), wypłaty odszkodowań związanych ze zwrotem wywłaszczonych nieruchomości (art. 140 ust. 2 i 5), ustalania wysokości opłaty adiacenckiej (art. 148 ust. 3), przeszacowania wartości katastralnych (art. 163 ust. 2), oraz innych wypadkach wskazanych w przepisach przejściowych (art. 200 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2, art. 204 ust. 4 oraz art. 217 ust. 2). Zastosowanie wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez Prezesa GUS przewidują również przepisy innych ustaw niż ustawa o gospodarce nieruchomościami, np.: 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), art. 8 ust. 2 i art. 17 ust. 5 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, ze zm.) oraz art. 4 ust. 16 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. Nr 175, poz. 1459, ze zm.).

4.3.2. Treść art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jednoznacznie wskazuje, że ustawodawca nałożył na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości. Mimo upływu 13 lat od wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Prezes GUS ani razu nie ogłosił wskaźników zmian cen nieruchomości, a więc nie wykonał obowiązku, jaki nałożył na niego ustawodawca. Wobec bezczynności Prezesa GUS ma zastosowanie art. 227 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że:

„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”.

Obowiązek ogłaszania przez Prezesa GUS w Monitorze Polskim wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych w danym okresie w formie komunikatów wynika obecnie z:

- art. 20 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, ze zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych),
- art. 7 ust. 2d ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1115, ze zm.; dalej: ustawa o pomocy państwa w spłacie kredytów),
- art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz art. 25 ust. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm.; dalej: ustawa o emeryturach i rentach z FUS).

Obowiązek nałożony w tych ustawach Prezes GUS wykonywał należycie, o czym świadczą obwieszczenia i komunikaty ogłaszane cyklicznie w Monitorze Polskim, począwszy od 1991 r. (tytułem przykładu tylko ostatnio ogłoszone: komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w I półroczu 2010 r., M. P. Nr 51, poz. 688; komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 października 2010 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów 2010 r., M. P. Nr 76, poz. 957; komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w IV kwartale 2010 r., M. P. Nr 6, poz. 69; komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 stycznia 2011 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2010 r., M. P. Nr 6, poz. 70).

Waloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych jest jednak mniej korzystne dla uprawnionych niż z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości, gdy te ostatnie wykazują większą dynamikę wzrostu, co miało miejsce w minionych latach.

4.4. Zarzuty niezgodności art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zasadami poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającymi z art. 2 Konstytucji, RPO sformułował tylko na podstawie informacji otrzymanych od Prezesa GUS. Tymczasem ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, ze zm.; dalej: ustawa o RPO) umożliwia RPO podjęcie różnych czynności w celu zbadania stanu faktycznego

sprawy. RPO może np. zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej lub też zwrócić się do Sejmu o zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia kontroli dla zbadania określonej sprawy lub jej części (art. 12 pkt 2 i 3 ustawy o RPO). RPO ma prawo: zbadać, nawet bez uprzedzenia, każdą sprawę na miejscu; żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt każdej sprawy prowadzonej przez naczelne i centralne organy administracji państwowej, organy administracji rządowej, organy organizacji spółdzielczych, społecznych, zawodowych i społeczno-zawodowych oraz organy jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych; żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sądy, a także prokuraturę i inne organy ścigania oraz żądać do wglądu w Biurze RPO akt sądowych i prokuratorskich oraz akt innych organów ścigania po zakończeniu postępowania i zapadnięciu rozstrzygnięcia oraz zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii (art. 13 ust. 1 ustawy o RPO).

We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego RPO przytoczył oświadczenie rzecznika prasowego Prezesa GUS z 9 stycznia 2008 r., w którym Prezes GUS stwierdza, że „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)”. RPO wskazał również, że Prezes GUS, pismem z 3 marca 2008 r., przekazał mu informacje, iż nieobliczenie wskaźnika zmian cen nieruchomości nie wynika z zaniechania realizacji nałożonego obowiązku, lecz z zasadniczego metodologicznego błędu w regulacji ustawowej. Zdaniem Prezesa GUS, wskaźnik zmian cen nieruchomości nie jest mierzalną kategorią statystyczną. Opierając się na tych informacjach, RPO uznał, że „(...) obowiązkiem ustawodawcy jest naprawienie błędu legislacyjnego poprzez zastąpienie jednego wskaźnika zmian cen nieruchomości wskaźnikami, które można obliczyć”. W ocenie RPO, brak możliwości wykonania nałożonego na Prezesa GUS obowiązku narusza zasady poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Trybunał dostrzega, że RPO nie podjął w poprzedniej dekadzie wszystkich działań leżących w jego kompetencjach, które prowadziłyby do uruchomienia przez Prezesa GUS wykonania nałożonego na niego obowiązku w kwestionowanym art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

4.4.1. W odpowiedzi na pismo Trybunału Konstytucyjnego, Prezes GUS w piśmie z 30 lipca 2010 r. (sygn. GP-14-028-547/2010) powtórzył, że:

„Wskaźnik zmian cen dla wszystkich nieruchomości, a o takim mowa w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie jest mierzalną kategorią statystyczną, a zatem nie jest możliwe wyliczenie jednego zagregowanego wskaźnika dla cen na rynku nieruchomości. Nadmienić należy, iż brak możliwości obliczenia przedmiotowego wskaźnika wynika ze specyfiki czy też struktury rodzajowej poszczególnych nieruchomości. Są to bowiem nie tylko budynki, lokale, grunty rolne, ale także lasy, obiekty przemysłowe, szlaki komunikacyjne, zbiorniki i cieki wodne itp. Co więcej ustawodawca nie określił również przekrojów terytorialnych kraju, dla jakich wskaźnik zmian cen nieruchomości powinien być ogłaszany”.

Jednocześnie jednak Prezes GUS stwierdził, że:

„Z teoretycznego punktu widzenia jest możliwe obliczanie wskaźników zmian cen dla różnego rodzaju kategorii nieruchomości. Potwierdzają to doświadczenia wybranych krajów a także obszerna literatura anglojęzyczna dotycząca tego zagadnienia. Nadal są także prowadzone prace metodologiczne mające na celu udoskonalenie stosowanych

metod. W szczególności Eurostat prowadzi prace mające na celu opracowanie podręcznika dotyczącego wskaźników zmian cen nieruchomości mieszkalnych”.

Prezes GUS przyznał również, że:

„Istnieje szereg metod, które uwzględniają specyfikę rynku nieruchomości i pozwalają na opracowanie wiarygodnych wskaźników zmian cen dla tego rodzaju dóbr np. metody hedoniczne lub metody stratyfikacji. Wymagają one jednak bardzo szczegółowych informacji dotyczących danej nieruchomości w tym o jej cechach (stan techniczny, wykończenie) a także jej lokalizacji, które istotnie wpływają na jej wartość. (...) W 2009 r. została wprowadzona modyfikacja do badania 1.26.04(062) „Obrót nieruchomościami” polegająca na zmianie formy przekazywania danych z formularzowego sprawozdania M-04s na dane jednostkowe z Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości. Umożliwi to podjęcie próby obliczenia wiarygodnych wskaźników zmian cen, ale jedynie dla kilku określonych kategorii nieruchomości m.in. dla lokali, budynków, gruntów zabudowanych i niezabudowanych”.

4.5. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami nakłada na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Nie jest zatem tak, jak twierdzi Prezes GUS, a za nim RPO, że ustawodawca zobowiązał Prezesa GUS do ogłaszania jednego wskaźnika zmian cen nieruchomości. Jak wynika z cytowanego pisma z 30 lipca 2010 r. (sygn. GP-14-028-547/2010) Prezes GUS nie widzi przeszkód dla obliczenia wskaźników zmian cen dla różnego rodzaju kategorii nieruchomości.

4.5.1. Porównując art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami z innymi przepisami ustawowymi, które nakładają na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania różnego rodzaju wielkości i wskaźników, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kwestionowany przepis jest typowym przepisem, z którego wynika obowiązek Prezesa GUS ogłaszania określonych w nim wskaźników (zob. np. art. 119a ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, ze zm.); art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768); art. 20 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; art. 39a ust. 7 ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, ze zm.); art. 15 ust. 5b ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397, ze zm.); art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070, ze zm.); art. 7 ust. 2d ustawy o pomocy państwa w spłacie kredytów; art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, ze zm.); art. 54 ust. 1 i art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, ze zm.); art. 20, art. 25 ust. 11, art. 26 ust. 4 oraz art. 94 ustawy o emeryturach i rentach z FUS; art. 5 oraz art. 6 ustawy z dnia 26 października 2000 r. o sposobie obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto (Dz. U. Nr 114, poz. 1188, ze zm.); art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682, ze zm.); art. 82 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, ze zm.).

4.6. Na marginesie Trybunał zwraca uwagę, że ustawodawca w art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami nie określił, jak w większości tego typu przepisach, terminu, w jakim Prezes GUS jest zobowiązany do ogłaszania wskaźników zmian cen

nieruchomości (czy to przez wskazanie konkretnej daty, czy też pewnych okresów, w jakich ma to nastąpić). Trybunał, będąc związany granicami wniosku RPO, który nie kwestionował braku wskazania terminu, w jakim Prezes GUS ma obowiązek ogłaszać wskaźniki zmian cen nieruchomości, nie może w niniejszej sprawie skontrolować zgodności z Konstytucją takiego rozwiązania legislacyjnego.

4.7. Trybunał zauważa, że wyznaczając w odpowiednich ustawach Prezesowi GUS obowiązek ogłaszania komunikatów i obwieszczeń, ustawodawca nie określa każdorazowo metodologii badań statystycznych pozwalających następnie podać do publicznej wiadomości określonych wielkości i wskaźników. Ustawodawca obowiązki w tym zakresie nałożył na Prezesa GUS w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, ze zm.; dalej: ustawa o statystyce publicznej). I tak na podstawie art. 25 ust. 1 pkt. 1-15 ustawy o statystyce publicznej do zadań Prezesa GUS należy:

- „1) rozpoznawanie zapotrzebowania na informacje i analizy statystyczne i przygotowywanie na tej podstawie projektów programów badań statystycznych statystyki publicznej oraz ich przedstawianie Radzie,
- 2) organizowanie i prowadzenie badań statystycznych oraz ustalanie ich metodologii,
- 3) zbieranie, gromadzenie i opracowywanie danych statystycznych oraz ich analizowanie,
- 3a) coroczne sporządzanie i publikowanie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" Narodowego Rachunku Zdrowia,
- 4) przeprowadzanie spisów powszechnych,
- 5) przechowywanie danych statystycznych,
- 6) opracowywanie standardowych klasyfikacji, nomenklatur i definicji podstawowych kategorii, ustalanie wzajemnych relacji między nimi oraz ich interpretacja,
- 7) udostępnianie i rozpowszechnianie wyników informacji statystycznych, w tym podstawowych wielkości i wskaźników,
- 8) opracowywanie i ogłaszanie prognoz demograficznych oraz statystycznych prognoz gospodarczych i społecznych,
- 9) przedstawianie Prezydentowi, Sejmowi i Senatowi, organom administracji rządowej, Najwyższej Izbie Kontroli, Narodowemu Bankowi Polskiemu, organom jednostek samorządu terytorialnego oraz innym instytucjom rządowym wyników informacji statystycznych w zakresie, terminach i w formach określonych w programie badań statystycznych,
- 10) prowadzenie krajowych rejestrów urzędowych: podmiotów gospodarki narodowej i podziału terytorialnego kraju,
- 11) prowadzenie badań i analiz statystycznych wynikających z przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych,
- 12) dokonywanie statystycznych porównań międzynarodowych i ogłaszanie ich wyników,
- 13) wykonywanie przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań przekazywania danych statystycznych organizacjom międzynarodowym,
- 14) współpraca z wyspecjalizowanymi w dziedzinie statystyki organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi oraz organami i urzędami innych krajów,
- 15) prowadzenie prac naukowych i badawczo-rozwojowych w zakresie metodologii badań statystycznych i standardów klasyfikacyjnych oraz zastosowań metod matematycznych i informatyki w statystyce, (...)”.

Ustawowe zadania Prezes GUS wykonuje przy pomocy służb statystyki publicznej, a w sprawach metodologii badań statystycznych może korzystać z opinii

Naukowej Rady Statystycznej (art. 23 i art. 26 ustawy o statystyce publicznej). Prezes GUS uczestniczy w pracach Rady Statystyki, działającej przy Prezesie Rady Ministrów jako organ opiniodawczo-doradczy w sprawach statystyki. Do zadań tej Rady należy: ustalanie, na podstawie propozycji przygotowanej przez Prezesa GUS, corocznie, na każdy następny rok projektu programu badań statystycznych; przedstawianie Radzie Ministrów, nie później niż do dnia 30 czerwca każdego roku, projektu programu badań statystycznych statystyki publicznej; rekomendowanie przeprowadzenia badań nowych i badań cyklicznych o szerokim zasięgu obserwacji statystycznej oraz związanych z nimi prac metodologicznych i przygotowawczych, projektowanych na okres najbliższych dziesięciu lat; ocena realizacji programu badań statystycznych statystyki publicznej oraz formułowanie opinii w innych sprawach mających istotne znaczenie dla rozwoju statystyki publicznej; opiniowanie projektu wydatków budżetowych na badania statystyczne (art. 15 ustawy o statystyce publicznej). Co do zasady, badania statystyczne statystyki publicznej są finansowane ze środków budżetu państwa do wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej (art. 50 ustawy o statystyce publicznej). Nadzór nad Prezesem GUS sprawuje Prezes Rady Ministrów (art. 23 ust. 2 ustawy o statystyce publicznej).

Ustawodawca stworzył zatem prawne, organizacyjne i finansowe podstawy działalności Prezesa GUS i podległych mu służb statystyki publicznej w celu rzetelnego, obiektywnego i systematycznego informowania społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego. Niewykonanie obowiązku ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości przez Prezesa GUS nie jest wynikiem naruszenia zasad poprawnej legislacji, lecz zaniedbań tego organu. Pośrednio przyznał to sam Prezes GUS w piśmie z 30 lipca 2010 r. (sygn. GP-14-028-547/2010) wskazując, że: „Podstawowym powodem dla, którego do tej pory nie opracowano i nie ogłoszono wskaźników zmian cen nieruchomości był faktyczny brak odpowiednich źródeł danych, które pozwoliłyby na uzyskanie wyników o akceptowalnej jakości”.

W piśmie z 21 marca 2011 r. (sygn. GP-14-029-4/2011) Prezes GUS poinformował również, że:

„kontynuowane są prace mające na celu opracowanie metodologii obliczania wskaźnika zmian cen dla wybranych kategorii nieruchomości i rozpoczęcie regularnej produkcji tego rodzaju informacji.

Dotychczas została wypracowana wstępna propozycja metodologii badania zmian cen lokali mieszkalnych, przeprowadzono obliczenia wskaźników eksperymentalnych i konsultacje z ekspertami zagranicznymi.

W połowie kwietnia br. planowane jest przedstawienie wyników dotychczasowych prac Komisji Metodologicznej Głównego Urzędu Statystycznego. W zależności od uzyskanej opinii będą podejmowane dalsze działania w tym zakresie.

(...) Główny Urząd Statystyczny przykładą dużą wagę do jak najszybszego opracowania wskaźników zmian cen lokali mieszkalnych, zarówno ze względu na potrzeby krajowe jak i planowane wdrożenie na początku 2012 r. rozporządzenia Unii Europejskiej, które będzie zobowiązywało kraje członkowskie do obliczania i publikowania kwartalnych wskaźników zmian cen nieruchomości mieszkań”.

W kolejnym piśmie, z 9 maja 2011 r. (sygn. GP-14-029-4/2011), Prezes GUS poinformował Trybunał o postępach prac nad metodą obliczania wskaźników zmian cen nieruchomości mieszkalnych.

W czasie rozprawy przedstawiciel Prezesa GUS potwierdził, że prowadzone w ramach obowiązku nałożonego przez art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami prace nad przygotowaniem wskaźnika zaczęły się w 2010 r., a w październiku 2011 r. będzie gotowy „wskaźnik eksperymentalny” dla zmian cen mieszkań. Na początku 2012 r. Prezes

GUS planuje pierwszą publikację oficjalnego wskaźnika zmian cen mieszkań dla poszczególnych województw. Następnie będzie opracowany analogiczny wskaźnik dla zmian cen gruntów pod zabudowę mieszkaniową.

Wskazane wyżej przepisy innych ustaw, które nakładają na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania różnego rodzaju wielkości i wskaźników, oraz przytoczone informacje pochodzące od Prezesa GUS dowodzą, że nałożony przez ustawodawcę obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości, w ocenie tego organu, jest bez wątpienia merytorycznie możliwy do wykonania.

4.8. Biorąc pod uwagę wynikający z licznych ustaw obowiązek ogłaszania przez Prezesa GUS różnego typu wskaźników oraz stanowisko Prezesa GUS w sprawie zaawansowania w ostatnich miesiącach prac nad metodologią badania zmian cen nieruchomości, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zgodny z zasadami poprawnej legislacji oraz ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

Trybunał nie jest powołany do oceny stosowania prawa ani do orzekania o zaniechaniach legislacyjnych. Na marginesie Trybunał zauważa jednak, że niewykonanie przez jeden z centralnych organów administracji rządowej – Prezesa GUS, przez 13 lat, obowiązku ustawowego i narażenie na straty uprawnionych ze względu na mniej korzystne waloryzowanie kwot należnych z określonych ustawowo tytułów z zastosowaniem wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych, zamiast z zastosowaniem wskaźników zmian cen nieruchomości, świadczy nie tylko o słabości niektórych segmentów państwa, lecz również o lekceważeniu zasad państwa prawnego przy stosowaniu prawa, oraz adresatów norm prawnych.

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
od wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. K 23/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zgłaszam zdanie odrębne od wyroku z 21 lipca 2011 r. w sprawie K 23/08.

Inaczej niż Trybunał Konstytucyjny, uważam, że art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.) jest niezgodny z art. 2 Konstytucji – zasadą określoności prawa i zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (zasadą lojalności państwa wobec obywateli).

UZASADNIENIE

Zaskarżony przepis stanowi: „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»”.

Odmienne niż Trybunał Konstytucyjny, który w uzasadnieniu stwierdził, że przepis ten ma tylko jednego adresata, uważam, że ma on trzy kategorie adresatów. Są nimi:

- 1) podmioty dokonujące wypłaty świadczeń lub pobierające wpłaty, o których mowa w u.g.n. oraz w niektórych innych ustawach, mające obowiązek waloryzować te świadczenia i opłaty w sposób określony w tym przepisie;
- 2) podmioty uprawnione do otrzymania świadczeń lub zobowiązane do dokonywania wpłat, waloryzowanych w sposób określony w przepisie;
- 3) Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS), na którego – niejako mimochodem – został tym przepisem nałożony nowy obowiązek obliczania i publikowania wskaźników zmian cen nieruchomości, nigdy wcześniej przez GUS nieobliczanych.

Przepis ten został wadliwie zredagowany, ponieważ pomieszano w nim w istocie dwie normy prawne różnej natury: materialnoprawną – określającą sposób waloryzowania określonych należności, oraz kompetencyjną – nakładającą określony obowiązek na Prezesa GUS jako centralny organ administracji rządowej. W poprawnie zredagowanych przepisach innych ustaw odwołujących się do różnych informacji i wskaźników opracowywanych przez GUS znajdują się odrębne jednostki redakcyjne zawierające wyłącznie normy kompetencyjne, nakładające *expressis verbis* określone obowiązki na Prezesa GUS.

Norma kompetencyjna wyprowadzona z art. 5 u.g.n. sformułowana jest w sposób lakoniczny, tak jakby wskaźniki zmian cen nieruchomości były pojęciem zastanym i znanym GUS. Tymczasem jest to, jak już wspomniałam, zupełnie nowa kategoria, przy tym mocno skomplikowana, przede wszystkim z uwagi na wielość rodzajów nieruchomości oraz duże zróżnicowanie cen i dynamiki ich zmian w różnych regionach kraju i poszczególnych miejscowościach. W tej sytuacji norma kompetencyjna powinna określać podstawowe „wytyczne” dotyczące sposobu obliczania tych wskaźników, w szczególności takie jak:

- 1) kategorie nieruchomości, dla których mają być obliczane i ogłaszane wskaźniki;

- 2) skala ich odniesienia, by było jasne, czy wskaźniki mają być jednakowe dla całego kraju, czy zróżnicowane w odniesieniu do regionów, województw czy innych jednostek terytorialnych;
- 3) częstotliwość aktualizacji i publikacji wskaźników.

Żadna z tych kwestii nie znalazła odbicia w ocenianej normie, która z tego powodu jest ewidentnie niedookreślona, a tym samym narusza konstytucyjną zasadę przyzwoitej legislacji, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji – zasady demokratycznego państwa prawnego. Należy dodać, że przez tak ogólnikowe określenie kompetencji, Prezes GUS – będący organem administracji rządowej – uzyskał znaczną swobodę w zakresie dookreślenia samego pojęcia, a także rodzajów i sposobu obliczania owych wskaźników, które mają však istotne znaczenie dla kształtowania praw i obowiązków między innymi osób fizycznych, co samo przez się nie jest właściwe. Zarazem, nakładając na GUS ten obowiązek, ustawodawca nie zbadał możliwości jego wykonania w polskich warunkach.

Podstawowa norma materialnoprawna, zawarta w art. 5 u.g.n., określająca sposób waloryzacji wskazanych w niej należności, jest niezupełna, a przez to pozbawiona wartości normatywnej i niewykonalna. Jej istotnym elementem są bowiem owe wskaźniki zmian cen nieruchomości, które nie istniały w czasie uchwalenia i wejścia w życie ustawy i nadal nie istnieją. Ustawodawca, świadom tego, że ich obliczenie wymaga czasu, zamieścił w przepisach przejściowych u.g.n. art. 227 stanowiący, że do czasu ogłoszenia przez Prezesa GUS wskaźników zmian cen nieruchomości, waloryzacji należności, o których mowa w art. 5 u.g.n., dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźników inflacji) ogłaszanych przez Prezesa GUS. Jest to rozwiązanie niekorzystne dla osób mających prawo do odszkodowań lub rekompensat podlegających waloryzacji, gdyż wzrost cen nieruchomości jest w ostatnich latach znacząco szybszy od wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Korzystne jest zaś ono dla tych, którzy zobowiązani są do dokonywania waloryzowanych opłat.

Stosowanie normy z założenia tymczasowej (przejściowej) zamiast normy właściwej (docelowej) trwa już ponad 13 lat i nie ma określonego terminu końcowego tego stanu rzeczy. Moim zdaniem, oznacza to ewidentne naruszenie przez ustawodawcę zasady lojalności państwa wobec obywateli, przez to, że w systemie prawnym od kilkunastu lat istnieje dysfunkcyjna norma dotycząca praw jednostek, zamiast której stosuje się normę inną – mniej dla nich korzystną, która miała obowiązywać tylko przejściowo. Skargi obywateli do Rzecznika Praw Obywatelskich dobitnie potwierdzają moją opinię w tej kwestii. Skoro art. 5 u.g.n. przez tak długi czas nie nadaje się do stosowania z powodu niezupełności, powinien zostać uchylony i zastąpiony innym, możliwym do stosowania, na przykład dotychczasowym przepisem przejściowym (art. 227). Ponieważ nie uczynił tego ustawodawca, Trybunał Konstytucyjny powinien orzec o niekonstytucyjności art. 5 u.g.n., odraczając jednocześnie utratę jego mocy obowiązującej, by – wobec powiązania z art. 227 u.g.n. – nie dopuścić do powstania luki prawnej w kwestii sposobu waloryzacji należności określonych w ustawie.

Należy przy tym podkreślić, że dla adresatów tej normy – podmiotów zobowiązanych do waloryzacji należności lub uprawnionych do otrzymania zwaloryzowanych świadczeń – całkowicie pozbawiony znaczenia jest powód niewykonalności normy określającej sposób waloryzacji. Z ich punktu widzenia obojętne jest, czy obliczenie wskaźników, do których odsyła przepis, jest niewykonalne albo bardzo utrudnione, czy też zawinione zostało indolencją GUS, albo bezczynnością lub błędami innych organów państwa. Pozostaje to również bez znaczenia dla oceny zgodności zaskarżonego przepisu z Konstytucją. W tych okolicznościach w pełni podzielam zgodne stanowisko uczestników postępowania – Sejmu i Prokuratora Generalnego – że zaskarżony

przepis narusza art. 2 Konstytucji – zarówno zasadę poprawnej legislacji jak i zasadę lojalności państwa wobec obywateli.

Tymczasem rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie przekształciła się w dużej mierze w sąd nad GUS-em i – w mniejszym stopniu – nad innymi organami państwa. Jakkolwiek trudno zaprzeczyć, że na tle tej sprawy ujawnił się przygnębiający obraz złego funkcjonowania różnych organów państwa i braku współpracy między nimi, to jednak razi mnie oskarżenie jednego z nich w ustnych motywach wyroku o indolencję, w sytuacji gdy Trybunał Konstytucyjny nie zna metodologii ani innych uwarunkowań obliczania spornych wskaźników. Wyciągam zresztą odmienne wnioski z faktu, przytoczonego w czasie rozprawy, że Prezes GUS od lat oblicza i publikuje dziesiątki różnych wskaźników i innych danych, do publikacji których zobowiązują go różne ustawy. Skoro organ ten dotychczas właściwie wywiązuje się ze swoich obowiązków, a po raz pierwszy – według zapewnień przedstawiciela Prezesa GUS, których nikt nie podważył – zdarzyło się, że przez tak długi czas nie wykonał ustawowo nałożonego obowiązku, to zakładam, że przyczyną tego są raczej obiektywne trudności z wykonaniem zaskarżonego w niniejszej sprawie przepisu niż lekceważenie obowiązków. Należy przy tym zaznaczyć, że Prezes GUS, opiniując w tym zakresie projekt u.g.n., zgłaszał zastrzeżenia co do możliwości wykonania art. 5 tej ustawy, ale nie zostały one wzięte przez ustawodawcę pod uwagę.

Z tych względów zgłosiłam niniejsze zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Marka Zubika
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 21 lipca 2011 r., sygn. akt K 23/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku TK z 21 lipca 2011 r. o sygn. K 23/08.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Przede wszystkim uważam, że rekonstrukcja zakresu zaskarżenia w tej sprawie, ograniczająca się do zbadania zakwestionowanego przepisu wyłącznie przez pryzmat argumentów przedstawionych we wniosku, jest nieprawidłowa. Trybunał Konstytucyjny jest wprawdzie związany – w myśl art. 66 ustawy o TK – granicami wniosku, niemniej jednak granice te wyznacza nie tyle argumentacja zawarta w uzasadnieniu pisma procesowego inicjującego postępowanie, ile przedmiot i wzorzec kontroli.

Rzecznik Praw Obywatelskich uczynił przedmiotem zaskarżenia cały art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, ze zm.; dalej: u.g.n.), a wzorcem – wynikające z art. 2 Konstytucji dwie zasady państwa prawnego: zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Niezależnie od tego, czy argumentacja wnioskodawcy była trafna, uważam, że Trybunał był zobowiązany – na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK – zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy zgodności art. 5 u.g.n. z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami poprawnej legislacji oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Moim zdaniem, nie można było poprzestać wyłącznie na rozstrzygnięciu, czy niekonstytucyjna jest sama niewykonalność przepisu, którą we wniosku podniósł Rzecznik Praw Obywatelskich, zwłaszcza że na rozprawie wszyscy uczestnicy dostrzegali także inne mankamenty tkwiące w art. 5 u.g.n. niż podniesione pierwotnie we wniosku.

2. Chciałbym odnieść się do dwóch zasadniczych kwestii, które moim zdaniem stanowiły główny problem w procesie oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu. Po pierwsze, do konstrukcji ram legislacyjnych zaskarżonej regulacji. Po drugie zaś – do konsekwencji, jakie wiążą się z jej długotrwałym niestosowaniem.

3. Zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 5 u.g.n. nie miał odpowiednika w poprzednio obowiązujących ustawach regulujących gospodarowanie nieruchomościami, w tym w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, ze zm.). Wprowadzenie do obecnie obowiązującej ustawy przepisu nakładającego na Prezesa GUS obowiązek ogłaszania wskaźników zmian cen nieruchomości – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy – podyktowane było potrzebą zapewnienia adekwatnego do rzeczywistych zmian wartości nieruchomości mechanizmu waloryzacji określonych w ustawie kwot w ramach różnych procedur prawnych. Zbiektywizowanego mechanizmu waloryzacji takich kwot nie zapewniało oparcie jej na wskaźnikach zmian cen towarów i usług (wskaźnikach inflacyjnych), gdyż wartość nieruchomości nie zmienia się ściśle proporcjonalnie do zmiany siły nabywczej pieniądza. Tym samym, zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy, o stopniu waloryzacji miał docelowo decydować wolny rynek.

Jednocześnie ustawodawca zdawał sobie sprawę, że w momencie projektowania i uchwalenia ustawy stosowne wskaźniki jeszcze nie zostały opracowane, a co za tym idzie, nie jest możliwe ich ogłoszenie. Co więcej, na etapie prac legislacyjnych Prezes GUS wskazywał na problemy związane z wykonaniem tego przepisu, jeśli zostałby on uchwalony w proponowanym brzmieniu, z uwagi na trudności metodologiczne w opracowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości. Dlatego ustawodawca przyjął – jako rozwiązanie tymczasowe – art. 227 u.g.n., pozwalający do czasu ogłoszenia wskaźników, o których mowa w art. 5 u.g.n., dokonywać waloryzacji na podstawie wskaźników inflacyjnych.

Sytuacja, w której nowemu rozwiązaniu prawodawczemu towarzyszą przepisy przejściowe, jest w pełni akceptowalna konstytucyjnie oraz świadczy o racjonalności procesu stanowienia prawa.

4. Normy prawne oparte na rozmaitych wskaźnikach lub wielkościach statystycznych, czyli pewnych obiektywnych oraz mierzalnych wartościach liczbowych służących opisaniu zjawisk życia społecznego i gospodarczego, można nazwać normami statystyczno-wskaźnikowymi. Legislacyjnie są one konstruowane w różny sposób.

Nie podejmując szerszych analiz teorii norm statystyczno-wskaźnikowych, należy zauważyć, że art. 5 u.g.n. jest specyficznym rozwiązaniem legislacyjnym. Z jednej strony, wprowadza ogólny mechanizm waloryzowania kwot związanych z gospodarką nieruchomościami. Przepis art. 5 u.g.n. – od strony jego legislacyjnego ujęcia – byłby podstawą do waloryzowania takich kwot, choćby przepisy szczegółowe u.g.n. wprost by się do niego nie odwoływały. Może być on również stosowany w tych wszystkich przypadkach, gdy przepisy szczegółowe wyraźnie przewidują waloryzację tychże kwot w oparciu o art. 5 u.g.n., niezależnie od tego czy takie odesłanie znajduje się w u.g.n. czy w innych ustawach. Z drugiej natomiast strony, zakwestionowany przepis obliguje Prezesa GUS do ogłaszania w „Monitorze Polskim” wskaźników zmian cen nieruchomości, co warunkuje zastosowanie tego przepisu. Od wykonania kompetencji przez Prezesa GUS zależy równocześnie uchylenie mocy obowiązującej przepisu przejściowego, jakim jest art. 227 u.g.n. Jednorazowe nawet ogłoszenie wskaźników definitywnie uchyli rozwiązanie przejściowe wyrażone w art. 227 u.g.n. Wzmacnia tezę o prawotwórczym charakterze kompetencji Prezesa GUS wynikającej z art. 5 u.g.n.

Zakwestionowany przepis umożliwia współtworzenie treści normy ustawowej (mającej charakter normy statystyczno-wskaźnikowej) Prezesowi GUS, czyli organowi władzy wykonawczej, który nie ma kompetencji do stanowienia przepisu powszechnie obowiązującego prawa. Norma „wytworzona” w ten sposób dotyka sytuacji prawnej jednostki (i podmiotów podobnych), uzależniając uzyskanie przez nią lub zapłatę określonych kwot z różnych tytułów (np. odszkodowań czy opłaty z tytułu użytkowania wieczystego). Tym samym ingerencja w wolności i prawa konstytucyjne dokonuje się częściowo nie tylko poza regulacją ustawową, lecz poza systemem źródeł prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji.

Podobne mechanizmy współtworzenia norm przez ustawodawcę i inne organy państwa przewidziane są i w innych ustawach. Trybunał – jak dotąd – nie stwierdził ostatecznie, że tego rodzaju rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z reformatorskim podejściem ustrojodawcy do systemu źródeł prawa oraz do wymogu, by sytuacja jednostki była unormowana co do zasady w ustawie, a w każdym razie w ramach prawa powszechnie obowiązującego. W niniejszej sprawie Trybunał nie mógł dokonać oceny zakwestionowanego przepisu u.g.n. w tym zakresie, gdyż wnioskodawca nie zarzucił niezgodności art. 5 u.g.n. z przepisami Konstytucji odnoszącymi się do źródeł prawa.

5. Przepis art. 5 u.g.n. dotknięty jest, moim zdaniem, rażącymi konstrukcyjnymi wadami legislacyjnymi, które istnieją od momentu uchwalenia go przez Sejm. Przepis ten nie tylko opiera się na wątpliwej z perspektywy konstytucyjnego systemu źródeł prawa technice wyposażenia w kompetencję prawodawczą Prezesa GUS, ale również ma charakter blankietowy. Nie przewiduje bowiem żadnych wytycznych, którymi miałby być związany Prezes GUS, ustalając części normy prawnej, dopełniającej rozwiązanie przewidziane w ustawie. Ustawa nie przesądza żadnych istotnych kwestii koniecznych do opracowania zasad metodologicznych dotyczących zbierania i ogłaszania danych na podstawie art. 5 u.g.n. Ustawodawca przekazał tym samym uzupełnienie przepisu ustawy organowi władzy wykonawczej, pozostawiając mu jednocześnie bardzo szeroki margines swobody kształtowania statusu jednostki. Rozwiązanie takie jest tym bardziej wątpliwe, jeśli weźmie się pod uwagę, że Konstytucja wymaga od ustawodawcy, by upoważniając organy egzekutywy do wydania rozporządzenia, określił zakres spraw przekazanych do unormowania oraz zawarł w ustawie wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Choć ustawę o gospodarce nieruchomościami uchwalono przed wejściem w życie Konstytucji, to ustawodawca, projektując te rozwiązania, był zobowiązany uwzględnić nowy standard konstytucyjny, zwłaszcza że u.g.n. miała zacząć obowiązywanie już po wejściu w życie nowej Konstytucji.

Spośród szeregu legislacyjnych mankamentów przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania chciałbym wskazać na kilka najbardziej wadliwych i dysfunkcyjnych, które sprawiają, że zakwestionowany przepis jest, moim zdaniem, niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Na poziomie ustawowym nie zostało w ogóle sprecyzowane, po pierwsze, dla jakich rodzajów nieruchomości mają być ogłaszane wskaźniki (gruntowe, budynkowe, lokalowe, w tym mieszkalne lub użytkowe *etc.*), po drugie, czy mają być to wskaźniki globalne, a więc dotyczące przeciętnych zmian wartości nieruchomości w skali całego kraju, czy też terytorialne – z uwzględnieniem zróżnicowania wartości nieruchomości w poszczególnych jednostkach podziału administracyjnego kraju. Zakwestionowany przepis nie przewiduje ponadto obowiązku aktualizacji ogłoszonych wskaźników, jak też jej częstotliwości. Obowiązku takiego nie można też wyprowadzić z przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439, ze zm.) ani z wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, w tym obowiązującego aktualnie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2011 (Dz.U. Nr 239, poz. 1594, ze zm.).

Należy także zauważyć, że ustawodawca w art. 5 u.g.n. udzielił Prezesowi GUS kompetencji do ogłoszenia nie tyle wskaźników cen nieruchomości (tj. przeciętnych cen), ale wskaźników zmian tychże cen. Jak należy rozumieć, Prezes GUS ma ogłosić na podstawie prowadzonych przez siebie badań statystycznych, o ile ceny nieruchomości zmieniły się w określonym czasie. Wymaga to bezwzględnie wyznaczenia punktu odniesienia, od którego statystyczne wskaźniki zmian cen nieruchomości mają być obliczane. Ustawodawca nie określił także i tego. Nie jest również jasne, czy Prezes GUS ma pierwszy raz ogłosić te wskaźniki za okres od momentu wejścia w życie ustawy (tj. od 1 stycznia 1998 r.), czy od innego swobodnie wybranego momentu. Jeśliby uwzględnić, że w ciągu ponad trzynastu lat obowiązywania u.g.n. cena 1 metra kwadratowego powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego oddanego do użytkowania wzrosła o ponad 100% (por. obwieszczenia opublikowane w M. P. z 1998 r. Nr 44, poz. 620 oraz Dz. Urz. GUS z 2011 r. Nr 3, poz. 11), ogłoszenie w obecnym momencie (po raz pierwszy) wskaźnika zmiany cen za okres obowiązywania ustawy zupełnie oderwie wskaźnik waloryzacji od rzeczywistej sytuacji na rynku.

W konsekwencji uważam, że brak ustawowej regulacji zasad opracowywania i aktualizowania ogłaszanych wskaźników może doprowadzić do niekorzystnego dla jednostek z punktu widzenia pewności prawa – bo odbiegającego od realiów gospodarczych zmian wartości nieruchomości – ustalenia kwot należnych z tytułów określonych w ustawach. Rozwiązanie to jest więc sprzeczne z jednoznacznym celem ustawodawcy w postaci stworzenia zobiektywizowanego mechanizmu pozwalającego – na zasadach zbliżonych do rynkowej zmiany cen nieruchomości – waloryzować stawki, od których zależą różnego rodzaju odszkodowania i świadczenia.

Na marginesie należy zaznaczyć, że sposób legislacyjnego ujęcia art. 5 u.g.n. odstaje od szeregu upoważnień dla Prezesa GUS do ogłoszenia różnych wskaźników statystycznych zawartych w innych ustawach (por. np. art. 20 i art. 25 ust. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227, ze zm., czy art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz. U. Nr 200, poz. 1682, ze zm.).

Uwzględniając powyższe, uważam, że norma kompetencyjna zawarta w art. 5 u.g.n. nie może być wykonana w zgodzie ze standardami konstytucyjnymi. Ogłoszenie wskaźników, o których mowa w tym przepisie, ze względu na brak jakichkolwiek wytycznych ustawowych, naruszałoby nie tylko zasady poprawnej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji, lecz również wynikającą z art. 7 Konstytucji zasadę legalizmu. Prezes GUS nie może bowiem domniemywać swojej kompetencji dotyczącej tego, według jakiej klasyfikacji opublikuje wskaźniki oraz jakie kryteria przyjmie podczas ich opracowania, od jakiego horyzontu czasowego i jak często będzie je aktualizował, a także w jakim stopniu uwzględni siatkę podziału administracyjnego kraju.

6. Z zasady zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez nie prawa, stanowiącej pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawa, można wyprowadzić ważną dla tej sprawy dyrektywę interpretacyjną. Jeśli ustawodawca określa przepis przejściowy, który z założenia ma tylko tymczasowo unormować określone kwestie, przepis ten musi w rozsądnym czasie „zużyć się”, a w jego miejsce ma wstąpić docelowy mechanizm przewidziany w akcie normatywnym. Istotą przepisu przejściowego jest bowiem uregulowanie określonych stanów doraźnie, ze względu na szczególne okoliczności faktyczne lub prawne, zwykle w z góry oznaczonym okresie. Długość okresu obowiązywania przepisu przejściowego powinna odpowiadać charakterowi i materii regulacji. Należy wobec tego przyjąć, że regulacja wynikająca z przepisu przejściowego nie może być stosowana przez nadmiernie długi czas. Ustawodawca powinien zatem zasadniczo wyznaczyć termin, od którego nowa regulacja docelowa ma definitywnie być stosowana. Takie rozwiązanie sprzyjałoby wymogowi przejrzystości i pewności prawa, które także jest konsekwencją zasady państwa prawa.

Wprowadzając do systemu prawa przepis przejściowy, ustawodawca powinien każdorazowo rozważyć, czy termin dostosowania stanu prawnego do nowych reguł jest uzasadniony przez istotne i obiektywne okoliczności. Nie wydaje się generalnie wykluczone, aby taki termin mógł upłynąć nawet po kilku latach. Horyzont czasowy powinien być jednak rozsądny. Jednocześnie ustawodawca powinien uwzględnić również to, że ustrojodawca – na dostosowanie stanu prawnego do nowego reżimu konstytucyjnego – pozostawił ustawodawcy okres maksymalnie pięciu lat (por. art. 236 ust. 2 Konstytucji). Określił tym samym pewien ogólny standard legislacyjny, od którego – bez silnie uzasadnionej konstytucyjnie potrzeby – nie powinno się odstępować.

7. Trzynastoletni okres swoistego „zawieszenia” docelowej regulacji ustawy przez stosowanie przepisu przejściowego z art. 227 u.g.n. nie znajduje żadnego racjonalnego

uzasadnienia w celach tej regulacji. Co więcej, utrzymywanie tego stanu może być niekorzystne dla jednostek, ponieważ uniemożliwia uwzględnienie realnych zmian cen na rynku nieruchomości w kontekście tych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz innych ustaw, które mają niejednokrotnie charakter ochronny dla jednostki. Skoro wskaźniki inflacyjne miałyby być tylko pewną „legislacyjną protezą”, konieczne było niezwłoczne wykonanie art. 5 u.g.n. Jeśli natomiast to nie nastąpiło bez zbędnej zwłoki, ustawodawca powinien był ponownie przemyśleć zastosowaną konstrukcję prawną lub wykorzystując mechanizmy odpowiedzialności politycznej, doprowadzić do wykonania ustawy.

8. Wobec powyższych uwag nie zgadzam się z rozstrzygnięciem Trybunału, w którym uznał on, że nawet ponad trzynastoletni okres niewykonania kompetencji organ państwa, prowadzący do stosowania mniej obiektywnych zasad waloryzacji kwot z różnych tytułów określonych w ustawach, nie narusza zasady lojalności państwa względem obywatela i wymogu uczciwej legislacji. Założenie tymczasowości regulacji przejściowej, mniej obiektywnej, którą ma zastąpić regulacja bardziej zobiektywizowana, stanowiło swoiste przyrzeczenie ustawodawcy. Władze publiczne nie wywiązały się z tego przyrzeczenia. Złamanie go musi zatem być uznane za wyraz szczególnej nielojalności władzy publicznej, a w konsekwencji – wyjątkowo rażące naruszenie zasady legalizmu oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (por. wyrok TK z 19 kwietnia 2005 r., sygn. K 4/05, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 37, pkt III.3.1).

Okoliczności niniejszej sprawy, w tym brak nowelizacji art. 5 u.g.n. mimo sygnalizowanych Sejmowi problemów z wykonaniem tego przepisu, dowodzą, że odpowiednie organy władzy publicznej świadomie tolerowały sytuację. Jakkolwiek okoliczności te samoistnie nie przesądzają o niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu, świadczą jednak o nadużyciu zaufania obywateli do władzy publicznej.

9. Uwzględniając powyższe uwagi, uznaję, że w rozpatrywanej sprawie dochodzi do kumulacji przesłanek niekonstytucyjności art. 5 u.g.n. Wynikają one, po pierwsze, z rażącej wadliwości konstrukcyjnej przepisu, a w szczególności jego niedostatecznej określoności, czyniącej go niemożliwym do wykonania w sposób zgodny z Konstytucją, po drugie, z niekonstytucyjnego subdelegowania przez ustawodawcę kompetencji normodawczej na organ państwa, którego Konstytucja nie wyposażyła w prawo wydawania aktów prawa powszechnie obowiązującego, a po trzecie, z długotrwałego niewykonania obowiązku przez Prezesa GUS oraz braku reakcji ze strony właściwych władz.

O ile wady legislacyjne istniały od momentu uchwalenia ustawy, o tyle już niewykonywanie tego przepisu przez Prezesa GUS dopiero z czasem spowodowało stan nieakceptowany z punktu widzenia zasady państwa prawnego. W konsekwencji jestem zdania, że art. 5 u.g.n. w jego obecnym kształcie nie powinien dłużej pozostawać w systemie prawa przez to, że jest niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji i zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającymi z art. 2 Konstytucji.

10. Jednocześnie uznaję, że argument zawarty w konkluzji uzasadnienia wyroku, wyjaśniający przyczyny orzeczenia o konstytucyjności art. 5 u.g.n. zaawansowaniem prac nad opracowaniem oraz ogłoszeniem wskaźników, jest nietrafiony. Dla sytuacji prawnej jednostki jest bowiem obojętne, czy trwają obecnie prace nad opracowaniem tych wskaźników i czy w najbliższym czasie zostaną one (wreszcie) ogłoszone. Sytuację jednostki przez trzynaście lat determinuje wciąż oderwany od realiów rynku nieruchomości przepis przejściowy. Utrzymywanie swoistego rozdźwięku między złożoną

obietnicą korzystniejszej regulacji (która nie została wykonana) a istniejącym stanem rzeczy nakazuje wyeliminowanie z systemu prawa przepisu, który pozostaje martwy. Zastanawiające jest w kontekście niniejszej sprawy, ile czasu musiałyby upłynąć – skoro ponad trzynaście lat to zbyt krótki okres – by Trybunał zdecydował się jednak orzec o niezgodności nierealizowanego przepisu z art. 2 Konstytucji oraz wynikającą z niego zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, zauważając nie tylko problemy stosowania prawa, lecz także normatywne podstawy, które są tego przyczyną.

Mam świadomość, że ewentualne orzeczenie Trybunału o niekonstytucyjności art. 5 u.g.n. nie spowodowałoby opracowania wskaźników waloryzacyjnych. Niemniej jednak uznanie niekonstytucyjności art. 5 u.g.n. jest zachowaniem bardziej uczciwym w stosunku do obywateli niż dalsze utrzymywanie fikcyjnej i wciąż niezrealizowanej obietnicy ustawodawcy. A to akurat jest rolą Trybunału Konstytucyjnego jako „negatywnego ustawodawcy”.