

Jako obywatele mamy prawo do przyzwoitej legislacji oraz prawo do tego, by ufać państwu. Zapewne nie wszyscy o tym w ten sposób myślą, bo większości ludzi przyzwoitość wydaje się oczywista. Także to, że wszyscy powinniśmy działać racjonalnie. Dlatego podstawą każdego systemu norm prawnych jest założenie, że prawodawca jest racjonalny. Myśl ta wielokrotnie powraca w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego. Zresztą nic dziwnego. Wszak jest ona punktem wyjścia kontroli konstytucyjności prawa. Zgodnie z tym założeniem wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika stąd, że stanowiące prawo cechuje się racjonalnością, a co za tym idzie, od wszystkich – właśnie jako od istot racjonalnych – wymagać można respektowania takiego prawa i jego stosowania. W skrócie więc nasze prawo do przyzwoitej legislacji pozwala nam oczekiwać od prawodawcy takich norm, których realizowanie będzie prowadziło do urzeczywistnienia zrozumiałych celów.

Dobra legislacja jest też gwarancją zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Podobnie jak rozsądni ludzie potrafią się ostatecznie porozumieć, tak i obywatel nie powinien mieć zbyt wielu powodów do zatarć z państwem, jeśli tylko obie strony zachowują się racjonalnie. I przyzwoicie.

W wyroku z 17 maja 2005 r. Trybunał stwierdził dobitnie: „Legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za »przyzwoitą«, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności”. Prawo jest zaś racjonalne wtedy, gdy umożliwia osiągnięcie zamierzonych przez ustawodawcę skutków. Dlatego, by ustalić, czy prawo spełnia zasady poprawnej legislacji, trzeba zawsze analizować cele danej regulacji.

Trudno o lepszy przykład

By wyjaśnić, jak szkodliwe i dalekosieżne w skutkach jest naruszenie prawa do dobrej legislacji, posłużę się przykładem przepisu art. 5 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ustawa). Dotyczy on wskaźników zmian cen nieruchomości i stanowi, iż waloryzacji kwot należnych z tytułów określonych w ustawie dokonuje się przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości ogłaszanych przez prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Monitorze Polskim.

Praktyczne zastosowanie takich wskaźników z punktu widzenia obywatela jest ogromne.

Odniesienie do wskaźników zmian cen nieruchomości zawierają na przykład przepisy dotyczące nabywania własności nieruchomości i stanowiące, iż w razie wykonania prawa pierwokupu, zbycie mieszkania następuje na warunkach i po cenie, na jakich nieruchomości zostały nabyte przez zbywcę, powięk-



Janusz Kochanowski | Prawo nie powinno formułować obietnic bez pokrycia – pisze rzecznik praw obywatelskich



Przepis o wskaźnikach zmian cen nieruchomości przeczy przyzwoitej legislacji

szonej o wartość poczynionych przez niego nakładów koniecznych. Cena zaś podlega waloryzacji według wspomnianych wskaźników.

Z kolei tak ważna dla zażądań ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Polski mówi, że waloryzacja rekompensaty powinna się odbywać przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości.

W przyszłości wartości katalne będą również przeliczane przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości.

Innym przykładem wykorzystania wskaźników może być planowana waloryzacja bonifikaty na podstawie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Powyższy katalog przykładów nie jest bynajmniej zamknięty.

Mimo upływu dziesięciu lat od daty wejścia w życie ustawy prezes GUS nigdy nie opublikował żadnych wskaźników. Ponaglany przez zaniepokojonych obywateli pierwszy raz zwróciłem się do prezesa GUS w maju 2002 r. Z udzielonej wówczas odpowiedzi wynikało, iż zasadniczą przeszkodą w realizacji obowiązku adresowanego do GUS był brak ewidencji, z której dane mogłyby stanowić podstawę do obliczenia średnich cen nieruchomości.

Po wejściu w życie ustawy o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej liczba skarg w tej sprawie zaczęła rosnąć. Wnioskodawcy słusznie bowiem dowodzą, iż Bank Gospodarstwa Krajowego, wypłacając rekompensaty, powinien dokonywać waloryzacji zgodnie

z art. 5 ustawy. Tymczasem, na co wskazywała także Najwyższa Izba Kontroli w ubiegłorocznej informacji na temat reprivatyzacji, do waloryzacji stosowano mniej korzystne dla zażądań wskaźniki zmian cen konsumpcyjnych, gdyż tak wynikało z przepisów przejściowych, a poza tym jakieś wskaźniki trzeba było stosować.

Byłoby to nadużycie metodologiczne

Ktoś mógłby się zdziwić: a gdzie tu prawo do dobrej legislacji. Po prostu prezes GUS koszmarnie ociąga się z wypracowaniem wskaźników. Sprawa nie jest jednak prosta.

Prezes GUS wielokrotnie podejmował próby wypracowania metodologii obliczania wskaźnika oraz zebrania odpowiednich danych. Twierdzi jednak, że nieobliczenie wartości wskaźnika zmian cen nieruchomości nie wynika z zaniechania realizacji obowiązku, lecz z zasadniczego metodologicznego błędu w regulacji ustawy. Jego zdaniem wskaźnik zmian cen nieruchomości po prostu nie jest mierzalną kategorią statystyczną, a fakt ten potwierdzają praktyka i doświadczenia innych państw oraz Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostatu) i Europejskiego Banku Centralnego.

Prezes GUS informował, iż „wskaźniki zmian cen nieruchomości są liczone w różnych krajach, ale wyłącznie dla standardowych, dobrze zdefiniowanych rodzajów nieruchomości i wykorzystywane są głównie do badań koniunktury. Wskaźniki zmian cen nieruchomości nigdzie nie są wykorzystywane jako mierniki ekonomiczne, odzwierciedlające zmiany wartości nieruchomości”. GUS prowadzi wprawdzie badania statystycz-

ne „Transakcje kupna-sprzedaży nieruchomości”, jednakże zgodnie z metodologią statystyczną pozyskiwane w ten sposób dane nie mogą być podstawą naliczania wskaźników zmian cen nieruchomości, a próba naliczenia na tej podstawie jednego wskaźnika byłaby nadużyciem metodologicznym.

Poza tym zupełnie nie wiadomo, jak wskaźnik ów miałby być wypracowany. Przepis w ogóle nie określa struktury rodzajowej nieruchomości ani też rodzaju i sposobu transakcji oraz trybu jej zawarcia i dokumentacji, na podstawie której należałoby wskaźnik obliczyć.

Nie trzeba być uczonym statystykiem, by powątpiewać w możliwość obliczenia jednego wskaźnika zmian cen dla tak różnych rodzajów nieruchomości, jak lokale, budynki, budowle, grunty orne, zbiorniki i ciekły wodne, lasy, szlaki komunikacyjne, obiekty przemysłowe.

Ustawodawca musi błąd naprawić

Minister infrastruktury poinformował mnie, iż art. 5 ustawy trzeba pozostawić, bo jego wykreślenie spowodowałoby lukę prawną, choć jego zdaniem istnieje potrzeba obliczenia nie jednego (krajowego) wskaźnika zmian cen nieruchomości, a kilku wskaźników, charakterystycznych dla określonych rejonów kraju.

A przecież luka taka de facto i tak istnieje, kwestionowany przepis nie funkcjonuje bowiem w obrocie prawnym. Skoro nie można obliczyć takich wskaźników, to obowiązkiem ustawodawcy jest naprawienie błędu legislacyjnego poprzez zastąpienie jednego wskaźnika zmian cen nieruchomości wskaźnikami, które można obliczyć. Ko-

nieczna jest jednak do tego zmiana upoważnienia ustawowego.

Wniosek nasuwa się jednoznaczny. Wskaźniki zmian cen nieruchomości w ogólności nie są mierzalną kategorią statystyczną, a zatem wykonanie ustawowego obowiązku przez prezesa GUS jest niemożliwe. Fakt ten potwierdzają nie tylko bezskuteczne próby wypracowania metodologii obliczenia tego rodzaju wskaźników, ale również doświadczenia innych państw.

Na bakier z konstytucją

Jestem przekonany, że kwestionowany przepis w obecnym kształcie jest niezgodny z wynikającą z art. 2 konstytucji zasadą poprawnej legislacji. Za takim stwierdzeniem przemawia przede wszystkim niemożliwość wykonania nałożonego na prezesa GUS obowiązku, czyli określenia wskaźników zmian cen nieruchomości, co czyni ową regulację nieracjonalną.

Cel, jaki przyświecał ustawodawcy, czyli umożliwienie dokonywania waloryzacji na podstawie wskaźników zmian cen nieruchomości, z całą pewnością nie został osiągnięty. Już to wystarczy do stwierdzenia, że przepis ten jest sprzeczny z art. 2 konstytucji, statuującym m.in. zasadę przyzwoitej – a więc racjonalnej, oszczędnej – legislacji.

Nie jest to jednak jedyny aspekt niekonstytucyjności służący nam za przykład przepisu. Jak podkreślił Trybunał w jednym z wyroków, nakaz przestrzegania zasad poprawnej legislacji „jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa”. Nieogłaszanie wskaźników zmian cen nieruchomości przez prezesa GUS jednoznacznie narusza tę zasadę. Zasada lojalności państwa wobec obywatela wymaga, aby złożona obietnica była wykonana. Ustawodawca powinien podjąć zatem niezwłocznie kroki w celu wywiązania się z niej. Niewykonanie obietnicy złożonej w art. 5, mimo dziesięciu lat od daty wejścia w życie ustawy wola o pomstę do nieba. Tymczasem rozwiązanie, w myśl którego należy stosować wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych, nie likwiduje problemu, choć jak w Polsce bywa, trwałość prokuratorskiej zaskakuje.

Zgodnie z zasadą zaufania obywateli do państwa organ państwowy (również ustawodawca) powinien traktować obywateli z zachowaniem pewnych minimalnych reguł uczciwości, a w związku z tym przepisy prawne nie powinny formułować obietnic bez pokrycia. Przewidziana w ustawie waloryzacja kwot przy zastosowaniu wskaźników zmian cen nieruchomości stanowi właśnie taką obietnicę bez pokrycia. Pozostawienie tego przepisu w obrocie prawnym przyczynia się do braku zaufania obywateli do prawa, co nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym.

I na tym m.in. polega założenie racjonalności oraz prawo do przyzwoitej legislacji. ■