

Uchwała¹
z dnia 18 września 1990 r.
(W. 4/89)

w sprawie wykładni przepisu art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz. U. Nr 4, poz. 121)

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: wiceprezes TK Leonard Łukaszuk

Sędziowie TK: Czesław Bakalarski
Kazimierz Działocha
Antoni Filcek
Henryk Groszyk
Wojciech Łączkowski (sprawozdawca)
Maria Łabor-Soroka
Remigiusz Orzechowski
Andrzej Zoll

po rozpoznaniu na posiedzeniu w dniu 18 września 1990 r. w trybie art. 11 a ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 22, poz. 98, ze zm. w Dz. U. z 1987 r. Nr 21, poz. 123, z 1989 r. Nr 34, poz. 178, Nr 73, poz. 436, z 1990 r. Nr 3, poz. 16, Nr 6, poz. 35 i Nr 34, poz. 198) wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz. U. Nr 4, poz. 21), a w szczególności:

- czy przepis ten, utrzymujący obowiązywanie dotychczasowych aktów wykonawczych, wydanych przed dniem wejścia w życie Prawa bankowego (przed 10 lutym 1989 r.), dotyczących kredytów i ich oprocentowania udzielanych na cele wymienione w tym przepisie (m. in. budownictwa mieszkaniowego), dotyczy tylko przepisów powszechnie obowiązujących,

- czy też również samoistnych uchwał Rady Ministrów i wydanych, "w wykonaniu" tych uchwał, zarządzeń Prezesa Narodowego Banku Polskiego,

ustalili:

Przepis art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. - Prawo bankowe (Dz. U. Nr 4, poz. 21) dotyczy nie tylko przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustaw i w celu ich wykonania, lecz także uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Narodowego Banku Polskiego wydanych bez szczegółowego upoważnienia ustawowego jeżeli ich treść jest zgodna z Konstytucją i ustawami.

UZASADNIENIE

I

Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na stanowisku, że art. 121 ust. 2 ustawy - Prawo bankowe, utrzymując w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze dotyczące kredytów udzielanych na cele wymienione w tym przepisie, odnosi się wyłącznie do przepisów wydanych na podstawie ustaw (Rzecznik nazywa je przepisami powszechnie obowiązującymi), nie obejmuje natomiast tzw. samoistnych uchwał Rady Ministrów i wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych.

Argumentacja Rzecznika Praw Obywatelskich jest następująca:

¹ Tekst sentencji - Dz. U. Nr 66, poz. 395

1. Traktowanie "samoistnych" uchwał Rady Ministrów i wydanych na ich podstawie zarządzeń jako aktów powszechnie obowiązujących jest niezgodne z aktualnie istniejącą koncepcją źródeł prawa. Zdaniem Rzecznika, zgodnie z treścią prawa konstytucyjnego i praktyką Trybunału Konstytucyjnego, tylko przepisy powszechnie obowiązujące, tj. ustawy i wydane na ich podstawie akty wykonawcze mogą nakładać ograniczenia na obywateli.

Gdyby przyjąć, że art. 121 ust. 2 Prawa bankowego - zgodnie z wykładnią gramatyczną-dotyczy również uchwał "samoistnych" RM i wydanych na ich podstawie zarządzeń, zdaniem Rzecznika oznaczałoby to - wbrew wykładni funkcjonalnej i systemowej tegoż przepisu - wewnętrzną niespójność systemu prawnego w zakresie prawa bankowego (s. 2 wniosku). Tego argumentu w odniesieniu do art. 121 ust. 2 Rzecznik Praw Obywatelskich szerzej nie rozwija.

2. Rzecznik przedstawia natomiast swoje stanowisko, powołując się na dwa zarządzenia Prezesa NBP wydane na podstawie uchwał RM, a w każdym razie - jak wynika z wywodów wniosku - nie na podstawie ustaw. Należą do nich:

a) zarządzenie Prezesa NBP z dnia 21 kwietnia 1983 r. w sprawie zasad i warunków gromadzenia przez ludność środków własnych na książeczkach mieszkaniowych (M. P. Nr 14, poz. 83, zm. z 1983 r. Nr 42, poz. 245, z 1985 r. Nr 24, poz. 188 i z 1988 r. Nr 5, poz. 51),

b) zarządzenie Nr B/3/VII/86 Prezesa NBP z dnia 24 lutego 1986 r. w sprawie wprowadzenia "Postanowień dla właścicieli oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych PKO wystawionych po 1 stycznia 1983 r." (Dz. Urz. NBP Nr 1, poz. 2).

Powyższym regulacjom poświęcona jest główna część wywodów Rzecznika Praw Obywatelskich.

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że art. 121 ust. 2 Prawa bankowego nie dotyczy "samoistnych" uchwał Rady Ministrów i wydanych na ich podstawie zarządzeń Prezesa NBP, podziela Prokurator Generalny, w zasadzie z tą samą argumentacją, na którą powołuje się Rzecznik.

Urząd Rady Ministrów zgadza się z twierdzeniem Rzecznika, że przez akty wykonawcze rozumie się akty normatywne wydane na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, i powołuje się w tym względzie na orzecznictwo TK, jednakże podnosi wątpliwość, czy zasada ta może być zastosowana do regulacji wydanych w związku z poprzednio obowiązującym prawem bankowym w zakresie udzielania kredytów bankowych.

Przeciwko wykładni art. 121 ust. 2 Prawa bankowego proponowanej przez Rzecznika przemawiają - według Urzędu RM - następujące argumenty:

1. Wykładnia art. 121 ust. 2 ustawy Prawo bankowe nie może abstrahować od zmian w systemie kredytowania, wprowadzonych ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz. U. Nr 74, poz. 440). W art. 1 ust. 1 pkt. 1 tej ustawy uchylone zostały nałóżone na banki obowiązki dotyczące zapewnienia preferencji i uprzywilejowań kredytowych. Urząd Rady Ministrów wnioskuje z tego, że ustawodawca uznał obowiązywanie w zakresie kredytowania nie tylko powszechnie obowiązujących aktów wykonawczych wydanych z upoważnienia ustawy, lecz także aktów wydanych bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

2. Urząd Rady Ministrów zwraca także uwagę na nową redakcję art. 121 ust. 3 Prawa bankowego, wprowadzoną cytowaną ustawą z dnia 28 grudnia 1989 r. W nowej redakcji nie użyto już pojęcia "przepisy wykonawcze", lecz posłużono się pojęciem "kredytów określonych w ust. 2, udzielonych do dnia 31 grudnia 1989 r.". Także na podstawie tej zmiany Urząd Rady Ministrów stwierdza, że ustawodawca konsekwentnie nie różnicuje podstaw prawnych udzielania kredytów na przepisy powszechnie obowiązujące i wydane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

3. Wreszcie Urząd Rady Ministrów powołuje się na treść przepisu art. 121 ust. 3 Prawa bankowego w brzmieniu przed nowelizacją. Przepis ten upoważnił Radę Ministrów do uchylenia lub zmiany tych przepisów wykonawczych określonych w art. 121 ust. 2, które dotyczą kredytów udzielanych m. in. na działalność w zakresie produkcji rolnej i budownictwa mieszkaniowego. Zasady udzielania kredytów na te cele uregulowane były "samoistnymi" uchwałami Rady Ministrów nr 15/85 z dnia 14 lutego 1985 r. oraz nr 8/79 z dnia 12

stycznia 1979 r. Przemawia to również - zdaniem Urzędu Rady Ministrów - za taką wykładnią tego przepisu, iż przez dotychczasowe przepisy wykonawcze należałoby rozumieć zarówno przepisy prawa powszechnie obowiązującego opartego na ustawie, jak i przepisy "samoistnych" uchwał Rady Ministrów.

Prezes NBP zwraca uwagę, podobnie jak Urząd Rady Ministrów, że przepisy zarówno art. 121 ust. 2 i 3 ustawy z 31 stycznia 1989 r., jak i cytowanej ustawy z 28 grudnia 1989 r. nie rozróżniają kredytów według podstawy ich udzielania.

Podziela on krytyczny stosunek Rzecznika Praw Obywatelskich do wydawania tzw. samoistnych aktów prawnych, ale zauważa, że wiele takich aktów funkcjonuje i że nie można ich uznać za nieobowiązujące tylko ze względu na niespójność z taką koncepcją źródeł prawa, wedle której do źródeł prawa należą ustawy i akty wydane na podstawie ustaw. Przemawia za tym - zdaniem NBP - praktyka RM, która obecnie wyraźnie uchyla albo zmienia istniejące już uchwały "samoistne". Praktyka ta odpowiada postulatowi niezbędnej pewności co do obowiązywania i derogowania aktów prawnych.

Prezes NBP zwrócił uwagę na to, że uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich rozmija się z samym wnioskiem. Wniosek bowiem dotyczy wykładni art. 121 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, który reguluje obowiązywanie aktów wykonawczych dotyczących udzielania kredytów, podczas gdy argumenty zawarte w uzasadnieniu oparte są na aktach dotyczących gromadzenia przez ludność środków pieniężnych na budownictwo mieszkaniowe, których dotyczy nie przepis art. 121 ust. 2, lecz art. 121 ust. 1 tejże ustawy.

Prezes PKO ogranicza swoje wywody do uzasadnienia słuszności przepisów dotyczących gromadzenia przez ludność środków finansowych na książeczkach oszczędnościowych z przeznaczeniem na budownictwo mieszkaniowe, które poddane zostały krytyce w uzasadnieniu wniosku RPO.

II

Oceniając treść przepisu art. 121 ust. 2 ustawy z 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe, a także biorąc pod uwagę argumenty zawarte w pismach uczestników postępowania, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, co następuje:

1. Rzecznik wnosi o podjęcie uchwały w przedmiocie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni przepisu art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe. Przepis ten reguluje sprawę mocy obowiązującej przepisów wykonawczych, dotyczących kredytów dla ludności udzielanych przez banki na cele określone w tym przepisie. Jest to więc wniosek o zastosowanie art. 4 a i art. 11a ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Tymczasem argumentacja uzasadnienia wniosku RPO koncentruje się głównie na aktach podustawowych, dotyczących gromadzenia przez ludność środków pieniężnych przeznaczonych na budownictwo mieszkaniowe, i próbie wykazania, że naruszają one określone zasady konstytucyjne. Tym samym wniosek rozmija się z uzasadnieniem. We wniosku chodzi bowiem o powszechnie obowiązującą wykładnię powołanego przepisu, podczas gdy w uzasadnieniu chodzi o wykazanie niezgodności z Konstytucją określonych aktów wykonawczych, co by uzasadniało ewentualne zastosowanie art. 1 ust. 1 pkt. 2 oraz art. 7 i nast. ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Poza tym, wniosek RPO dotyczy przepisu art. 121 ust. 2 ustawy Prawo bankowe, a więc kredytów dla ludności, a powołane w uzasadnieniu akty podustawowe regulują oprocentowanie środków gromadzonych przez ludność na budownictwo mieszkaniowe, co wiąże się z art. 121 ust. 1 ustawy Prawo bankowe.

W związku z powyższą rozbieżnością pomiędzy treścią wniosku a jego uzasadnieniem, Trybunał Konstytucyjny zajął następujące stanowisko.

Postępowanie w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw może być wszczęte przez Trybunał jedynie na wniosek podmiotów wskazanych w art. 11 a ust. 1 ustawy o TK. W związku z tym, że wniosek RPO dotyczy art. 121 ust. 2 Prawa bankowego, ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni może objąć tylko ten przepis. Nie może natomiast być rozszerzone na art. 121 ust. 1 Prawa bankowego, skoro Trybunał Konstytucyjny nie może ustalać wykładni prawa z inicjatywy własnej Trybunał mógłby jedynie z własnej inicjatywy wszcząć postępowanie w celu stwierdzenia ewentualnej niezgodności z Konstytucją aktów wskazanych w uzasadnieniu wniosku RPO. Byłoby to jednak niecelowe, gdyż na podstawie art. 121 ust. 1 Prawa bankowego akty te przestały obowiązywać najpóźniej po sześciu miesiącach od dnia wejścia w życie Prawa bankowego (tj. licząc od dnia 10 lutego 1989 r.).

III

Przy dokonywaniu wykładni art. 121 ust. 2 ustawy Prawo bankowe sprawą drugorzędną staje się rozstrzygnięcie, czy objęte tym przepisem tzw. „samoistne” uchwały Rady Ministrów i wydane na ich podstawie „akty wykonawcze” zawierają normy powszechnie obowiązujące, czy też należy je uznać za akty pozbawione tej cechy. Decydujące znaczenie dla wyjaśnienia, jaką kategorię przepisów obejmuje art. 121 ust. 2 Prawa bankowego, ma analiza celów, na które zostały udzielone kredyty objęte wspomnianym przepisem.

Z analizy tej wynika, że niektóre „przepisy wykonawcze”, które dotyczą kredytów udzielonych na cele wymienione w art. 121 ust. 2 Prawa bankowego, nie znajdowały poprzednio (pod rządami dawnego prawa) swojego źródła w ustawie. Dotyczy to np. kredytów udzielanych na działalność w zakresie produkcji rolnej (art. 121 ust. 2 pkt. 2 Prawa bankowego). Zasady udzielania kredytów na te cele uregulowane zostały wyłącznie uchwałą Rady Ministrów nr 15/85 z dnia 14 lutego 1985 r. w sprawie zasad kredytowania rolnictwa, gospodarki żywnościowej i leśnictwa. Uchwała ta wydana została bez upoważnienia ustawowego. Innym przykładem są kredyty na budowę domów jednorodzinnych dla pracowników przedsiębiorstw górniczych (art. 121 ust. 2 pkt. 1 Prawa bankowego). Także te kredyty regulowała uchwała Rady Ministrów nr 8/79 z dnia 12 stycznia 1979 r. w sprawie budowy domów jednorodzinnych dla pracowników kopalń węgla kamiennego i przedsiębiorstw podziemnego budownictwa górniczego, wydana bez upoważnienia ustawy. Przykłady te wskazują, że art. 121 ust. 2 Prawa bankowego obejmuje nie tylko akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy.

Skoro więc w art. 121 ust. 2 ustawy Prawo bankowe ustawodawca traktuje przepisy uchwał Rady Ministrów, wydane bez upoważnienia ustawy, jako przepisy wykonawcze - nabrały one umocowania z dniem wejścia w życie ustawy Prawo bankowe, tj. z dniem 10 lutego 1989 r. Dotyczy to także „aktów wykonawczych”, np. zarządzeń Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wydanych na podstawie wspomnianych uchwał Rady Ministrów.

Za taką wykładnią przemawia także ustawa z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz. U. Nr 74, poz. 440), w której ustawodawca konsekwentnie nie różnicuje podstaw prawnych udzielania kredytów na przepisy powszechnie obowiązujące wydane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania oraz na wydane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Unikając takiego rozróżnienia, prawodawca używa tam sformułowania „nałożone na bank obowiązki” (art. 1 ust. 1 pkt. 1 cytowanej ustawy).

W tym stanie rzeczy drugorzędną sprawą staje się analizowanie, jaka była moc prawna omawianych tu przepisów wykonawczych przed wejściem w życie ustawy z 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe, skoro na podstawie art. 121 ust. 2 tej ustawy doznały one umocowania ustawowego. Jednak także i taka analiza mogłaby potwierdzać wykładnię, że przepis art. 121 ust. 2 Prawa bankowego dotyczy nie tylko aktów wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego, lecz również uchwał Rady Ministrów i wydanych w wykonaniu tych uchwał aktów niższego rzędu, nie odznaczających się taką cechą. Bez względu bowiem na przyjętą koncepcję źródeł prawa, było faktem, że wiele takich przepisów prawa obowiązywało, wywoływało skutki prawne, często już nieodwracalne, i trudno byłoby uznać je dziś za niebyłe ze względu na niezgodność z tą koncepcją. Dlatego przepisy te w praktyce obowiązują aż do dnia ich wyraźnego uchylecia.

Trybunał Konstytucyjny, przyjmując takie stanowisko w sprawie rozumienia przepisów wykonawczych na gruncie przedmiotowej ustawy w trybie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw, nie wypowiada się oczywiście na temat ewentualnej zgodności czy niezgodności przepisów, o których mowa we wniosku RPO, z Konstytucją.

W końcu można wskazać na sprawę, która merytorycznie nie ma wpływu na treść uchwały, ale która osłabia znaczenie podniesionego przez RPO problemu. Otóż art. 5 ust. 2 ustawy z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz. U. Nr 74, poz. 440) uchylił akty wykonawcze, o których mowa w art. 121 ust. 2 Prawa bankowego, w odniesieniu do umów zawieranych po 1 stycznia 1990 r. Oznacza to, że problem wykładni powyższego przepisu w praktyce ogranicza się obecnie jedynie do umów zawartych przed 1 stycznia 1990 r. i dotyczących sytuacji powstałych przed tą datą.