



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-661028-VI/10/BA

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

SENAT
23.11.2010
6004

Warszawa, dnia 23.11.2010 r.
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 24.11.10, zał.
nr. 9208 podpis

Pan Bogdan BORUSEWICZ

**Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej**

ks. Bogdan Borusewicz

W nawiązaniu do pisma Pana Marszałka z dnia 10 listopada 2010 r., w sprawie oświadczenia Pana Senatora Władysława Ortyła, złożonego w dniu 4 listopada 2010 r. podczas 64 posiedzenia Senatu RP w sprawie sytuacji prawnej posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie pragnę uprzejmie poinformować, iż stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zostało przesłane do Biura Pana Senatora.

W załączeniu przesyłam kserokopię przedmiotowego pisma.

Z wyrazami szacunku

Załącznik 1.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich
Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-661028-VI/10/BA

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia 23.11.2010r.

Pan Władysław Ortyl
Senator Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Obrońców Pokoju 6
39 - 300 Mielec

szanowny Panie Senatorze

W nawiązaniu do pisma Pana Marszałka Senatu z dnia 10 listopada 2010 roku, w sprawie oświadczenia Pana Senatora, złożonego w dniu 4 listopada 2010 roku podczas 64 posiedzenia Senatu RP, uprzejmie przekazuję stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wraz z informacjami o dotychczasowych wynikach działań.

Rzecznik Praw Obywatelskich na przestrzeni ostatnich ponad dwudziestu lat występował do właściwych organów władzy ustawodawczej o uregulowanie sytuacji prawnej posiadaczy papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie.

Pierwsze wystąpienie w tej sprawie zostało skierowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów w dniu 22 grudnia 1988 roku.

Kierując następnie dziesiątki wystąpień, Rzecznik, mając świadomość określonych trudności faktycznych i prawnych, a także ograniczonych możliwości budżetu Państwa, wskazywał na konieczność normatywnego i kompleksowego uregulowania omawianej sprawy. Do chwili obecnej nie ukazał się żaden akt prawny regulujący kwestię obsługi zobowiązań wynikających z emisji przedwojennych papierów wartościowych.

Ostatnie wystąpienie Rzecznik Praw Obywatelskich skierował w dniu 24 kwietnia 2008 roku do Pana Donalda Tuska – Prezesa Rady Ministrów (oznaczone sygnaturą RPO/578865/VI/08/BA) z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych mających na celu kompleksowe uregulowanie sytuacji prawnej posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie, podnosząc jednocześnie kwestie wskazane w uzasadnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 roku (sygn. akt SK 49/05).

W dniu 20 czerwca 2008 roku do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła odpowiedź Ministra Finansów. W udzielonej odpowiedzi Minister Finansów uznał zasadność

argumentów natury moralnej podnoszonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, odnośnie potrzeby kompleksowego uregulowania sytuacji prawnej posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych. Jednocześnie Minister wskazał, iż w chwili obecnej brak jest uzasadnienia dla tworzenia szczególnych przepisów prawnych i odrębnej regulacji normującej niniejszą kwestię. Odnosząc się do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 roku (sygn. akt SK 49/05), podniósł, iż posiadacze przedwojennych obligacji skarbowych mogą od dnia 11 maja 2008 roku kierować pozwy do sądów powszechnych z roszczeniami o zwaloryzowanie wartości obligacji emitowanych przed 1939 rokiem, a zatem dysponują instrumentami prawnymi pozwalającymi na dochodzenie swoich praw. Powoływanie się przez Skarb Państwa w ewentualnych procesach sądowych na zarzut przedawnienia, zdaniem Ministra, nie jest nadużyciem prawa podmiotowego. Natomiast wskazany przez Trybunał okres utraty mocy obowiązującej przepisu zakazującego waloryzacji zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 roku, w ocenie Ministra Finansów, stanowi jedynie możliwość a nie obowiązek ustanowienia przepisów regulujących sytuację prawną posiadaczy przedwojennych obligacji. Decyzja w zakresie celowości uchwalenia takich przepisów należy do ustawodawcy.

W tym miejscu należy przypomnieć treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 roku (sygnatura akt SK 49/2005; OTK-A 2007/4/39).

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

- art. III i art. XIX ustawy z dnia 18 lipca 1950 roku - Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji.
- art. XXXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji.
- art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 roku o zmianie ustawy - Kodeks cywilny w zakresie, w jakim ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku - Kodeks cywilny i zamyka skarżącym możliwość odwołania się do tego mechanizmu, a sądowi jego zastosowanie, w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 roku, wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Rozwiązanie uniemożliwiające sądową waloryzację wskazanych powyżej zobowiązań pieniężnych wyłącznie ze względu na kryterium terminu ich powstania jest niezgodne z Konstytucją RP.

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją na okres 12 miesięcy od daty ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw (Dz. U. z dnia 10 maja 2007 roku, Nr 81, poz. 554).

W uzasadnieniu tego orzeczenia wskazano, iż decyzja w kwestii ustawowego uregulowania samej możliwości oraz – ewentualnie – zakresu (wysokości) zadośćuczynienia osobom będącym posiadaczami przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo należy do prawodawcy. Trybunał Konstytucyjny nie może zastępować ustawodawcy.

Orzeczenie Trybunału usunęło z dniem 11 maja 2008 roku przeszkodę formalną uniemożliwiającą dochodzenie przed sądami powszechnymi roszczeń z tytułu przedwojennych obligacji. W sytuacji braku ustawowego uregulowania niniejszej kwestii, roszczenia posiadaczy tych papierów wartościowych będą miały konkretny wymiar ekonomiczny, albowiem będą podlegały sądowej waloryzacji. Lecz równocześnie Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na problem przedawnienia wielu roszczeń wynikających z przedwojennych papierów wartościowych. Jednocześnie stanął na stanowisku, iż powoływanie się przez Skarb Państwa, w ewentualnych procesach sądowych, na zarzut przedawnienia jest nadużyciem prawa. Rzecznik Praw Obywatelskich podziela tę opinię w całej rozciągłości, albowiem mocą szeregu aktów prawnych Państwo, przy zachowaniu ciągłości prawnej, doprowadziło do utraty realnej wartości praw inkorporowanych w przedwojennych papierach wartościowych. Zaś na skutek zaniechania legislacyjnego od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku wiele roszczeń nie uzyskało zaspokojenia.

Trybunał Konstytucyjny we wskazanym wyroku orzekł o zgodności przepisu art. III ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Art. III ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. stanowił, iż ilekroć obowiązujące przepisy bądź nie określają szczególnego terminu przedawnienia, bądź też przewidują termin przedawnienia dłuższy niż lat dziesięć, termin ten wynosi lat dziesięć. Trybunał jednocześnie w uzasadnieniu wskazał, że skrócenie terminów przedawnienia nie powinno być kwestionowane z punktu widzenia konstytucyjności. Podkreślił, iż „Po pierwsze, ustawodawcy należy generalnie przyznać swobodę w określeniu długości terminu przedawnienia, po wtóre, przedawnienie oraz dawność w ogólności to instytucje nie tylko zasadne, ale wręcz konieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych (por. argumentacja wyroku TK z 1 września 2006 r., sygn. SK 14/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 97). Prawodawca, wprowadzając mechanizm skrócenia terminów przedawnienia także w wypadku zobowiązań wymagalnych przed dniem wejścia w życie przepisów intertemporalnych, nie pozbawia dotychczas uprawnionych przysługujących im praw, lecz - jak była już mowa - ingeruje w istniejące stosunki prawne jedynie w taki sposób, że upływ krótszego terminu aktualizuje możliwość podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia, a tym samym uchylecia się od realizacji roszczenia. Takie rozwiązania są podyktowane przede wszystkim

ogólnymi celami instytucji przedawnienia, tj. dążeniem do stabilizacji stosunków prawnych i pewności obrotu prawnego, które mogą uzasadniać ujednoczenie, wraz z wprowadzeniem nowych reguł ogólnych, dotychczas obowiązujących regulacji w zakresie dawności.”

Przedmiotem badania Trybunału w sprawie SK 49/05 była także zgodność z Konstytucji art. XXXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94, z 1974 r. Nr 24, poz. 142, z 1990 r. Nr 55, poz. 321, z 1994 r. Nr 85, poz. 388 oraz z 2003 r. Nr 49, poz. 408). Trybunał także w tym wypadku uznał, że przepis jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. XXXV przepisy kodeksu cywilnego stosuje się do roszczeń, które powstały przed dniem wejścia w życie kodeksu, a które w tym dniu jeszcze się nie przedawniły.

Trybunał wskazał, że „co do zasady roszczenia wynikające z obligacji nawet w wypadku niepodjęcia przez właściwe organy państwowe działań przewidzianych w prawodawstwie międzywojennym dla realizacji świadczeń na rzecz obligatariuszy obecnie uległy przedawnieniu i mogą być skutecznie dochodzone przez zainteresowanych jedynie w wypadku niepodniesienia przez Skarb Państwa w postępowaniu sądowym zarzutu przedawnienia. W praktyce oznacza to zniweczenie możliwości realizacji tych roszczeń.”

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 120 § 1 Kodeksu cywilnego, bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie to stało się wymagalne. Dochodzenie spełnienia świadczenia przed właściwym organem – sądem – jest możliwe dopiero po upływie terminu wymagalności, zatem do chwili nienadejścia terminu wymagalności, bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się.

W większości sytuacji, ustawy i rozporządzenia, na podstawie których wyemitowano przedwojenne obligacje skarbowe, zawierały terminy przedawnienia wskazanych w nich roszczeń z tytułu posiadanych obligacji. Obligacje miały ulegać umorzeniu w drodze losowań. Wobec braku losowań w okresie powojennym oraz bezczynności posiadaczy obligacji, należy uznać, iż roszczenia nie były wymagalne do czasu ostatnich przewidzianych losowań. Dopiero zatem po upływie terminów losowań, uprawnieni obligatariusze mogli dochodzić swoich roszczeń. Nadto Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 listopada 2000 roku (III CZP 37/00; OSNC 2001/4/56), stwierdził, iż „zgodnie z przepisem art. 455 k.c., jeżeli termin spełnienia świadczenia nie jest oznaczony ani nie wynika z właściwości zobowiązania, świadczenie powinno być spełnione niezwłocznie po wezwaniu dłużnika do wykonania”. W ocenie SN wówczas „należy (...) przyjąć, że pomimo niezaimplementowania zdarzenia powodującego wymagalność roszczenia, jego wymagalność zależałaby od podjęcia czynności przez uprawnionego”.

Trybunał Konstytucyjny jednocześnie uznał, iż normy prawne wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o denominacji złotego oraz ustawy z dnia 28 października 1950 roku o zmianie systemu pieniężnego zostały wyczerpane w jednorazowym uregulowaniu, zatem rozstrzygnięcie w tym przedmiocie nie jest możliwe. Również w przypadku merytorycznej dopuszczalności oceny konstytucyjności dekretu z dnia 27 lipca 1949 roku o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nieumorzonych zobowiązań pieniężnych, Trybunał wskazał, że niedopuszczalne jest orzekanie w tym zakresie. W uzasadnieniu dodał nadto, iż „Należy stwierdzić, że podobnie jak w wypadku przepisów aktów nacjonalizacyjnych przyjętych i wykonanych po II wojnie światowej na podstawie ówczesnego prawodawstwa, również w wypadku wskazanych w niniejszej sprawie unormowań dotyczących przeliczania i ustalania wartości dawnych zobowiązań pieniężnych - z uwagi na wartości, jakimi są trwałość i bezpieczeństwo stosunków prawnych - należy uznać, iż akty te wywołały nieodwracalne skutki prawne i ekonomiczne. Także w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje instrumentami pozwalającymi na skonstruowanie takich rozwiązań normatywnych, które prowadziłyby do ukształtowania praw posiadaczy przedwojennych obligacji wobec Skarbu Państwa w taki sposób, aby z jednej strony zapewnić ich rzeczywistą realizację, a z drugiej strony uwzględnić racje społeczno-ekonomiczne, które przemawiały lub przemawiają obecnie za miarkowaniem wysokości takich zobowiązań państwa.”

Uzasadnienie wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 roku Trybunału Konstytucyjnego nie pozostawia zatem wątpliwości, iż roszczenia z przedwojennych obligacji skarbowych uległy przedawnieniu.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na orzecznictwo Sądu Najwyższego, który w szeregu rozstrzygnięć odnosił się do kwestii traktowania okresu PRL jako „siły wyższej”. W wyroku o sygn. akt I CKN 690/99 sąd orzekł, że niewydanie przez Radę Ministrów regulacji dotyczących przedterminowego wykupu, konwersji oraz konsolidacji papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa przed 1 września 1939 roku „nie może być uznane za siłę wyższą w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c.”, natomiast „zaniechanie dochodzenia roszczenia na drodze sądowej ze względu na negatywną postawę przedstawicieli państwa wobec takich roszczeń nie może być uznane za siłę wyższą”. Podobnie stanowisko zajął we wskazanej wyżej uchwale z 24 listopada 2000 r., (III CZP 37/00). Sąd Najwyższy uznał, iż „niewydanie przez Radę Ministrów - na podstawie art. 19 dekretu z dnia 27 lipca 1949 roku o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nieumorzonych zobowiązań pieniężnych (Dz. U. Nr 45, poz. 332 ze zm.) - przepisów w sprawie przedterminowego wykupu, konwersji lub konsolidacji wszystkich albo niektórych papierów wartościowych (obligacji pożyczek) emitowanych przez Skarb Państwa przed 1 września 1939 r., nie może być uznane za siłę wyższą, w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c.”.

Nadto należy przytoczyć jedno z ostatnich orzeczeń Sądu Najwyższego, który w sprawie sygn. akt I CSK 331/08, stwierdził, iż roszczenia z przedwojennych obligacji uległy przedawnieniu. Sąd nie podzielił argumentacji skarżącego, iż przedawnienie nie biegło w okresie do dnia 4 czerwca 1989 roku z uwagi na zawieszenie wymiaru sprawiedliwości z przyczyn polityczno-ustrojowych. W ocenie Sądu Najwyższego, zasadniczą kwestią w przedmiotowej sprawie nie było przedawnienie, lecz ustalenie czy do wskazania wartości obligacji stosuje się przepisy dekretu z dnia 27 lipca 1949 roku o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych i ustawy z dnia 28 października 1950 roku o zmianie systemu pieniężnego. Oba akty spowodowały, iż wartość obligacji została sprowadzona do groszowych kwot. Zdaniem Sądu Najwyższego, podważenia powyższych przepisów mógłby dokonać Trybunał Konstytucyjny, lecz ten w wyroku z dnia 24 kwietnia 2007 roku uznał, że nie może ich oceniać, gdyż ich obowiązująca moc została wyczerpana na skutek jednorazowego ich zastosowania przed datą wejścia w życie konstytucji z 1997 roku. Zatem, zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, w chwili obecnej przedwojenne obligacje skarbowe nie mają realnej wartości.

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, jedynym rozwiązaniem jest ustawowe i kompleksowe uregulowanie sytuacji prawnej posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych gwarantowanych przez Państwo Polskie. Rzecznik Praw Obywatelskich, pozbawiony prawa inicjatywy ustawodawczej, w ramach posiadanych kompetencji podejmował wiele działań zmierzających do rozwiązania niniejszego problemu. Jednakże sygnalizacyjne wystąpienia Rzecznika, skierowane do przedstawicieli władzy ustawodawczej, do chwili obecnej nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Wyrażam jednocześnie przekonanie, iż sytuacja prawna posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych zostanie, zgodnie z oczekiwaniami społecznymi, ostatecznie uregulowana w stosownym akcie normatywnym.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich


Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich