

Wyrok z 24 kwietnia 2007 r., [SK 49/05](#)
PROBLEMY ZWIĄZANE Z PRZEDAWNINIEM I WALORYZACJĄ ZOBOWIĄZAŃ WYNIKAJĄCYCH Z PRZEDWOJENNYCH OBLIGACJI SKARBU PAŃSTWA
 (OTK ZU 2007, nr 4A, poz. 39)

| | | |
|--|---------------------------------------|-----------------------------|
| Rodzaj postępowania: skarga konstytucyjna Inicjator: osoby fizyczne | Skład orzekający: 5 sędziów | Zdania odrębne: 0 |
|--|---------------------------------------|-----------------------------|

| Przedmiot kontroli | Wzorce kontroli |
|--|--|
| <p>Wprowadzenie 10-letniego terminu przedawnienia w przypadkach, gdy brak określonego szczególnie terminu przedawnienia bądź określony termin szczególny jest dłuższy niż 10 lat.</p> <p>[ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego: art. III]</p> <p>Stosowanie do roszczeń powstałych przed dniem 1 października 1950 r., a według dotychczasowych regulacji jeszcze nieprzedawnionych, przepisów ogólnych prawa cywilnego z pewnymi ograniczeniami.</p> <p>[ustawa z dnia 18 lipca 1950 r. Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego: art. XIX]</p> <p>Stosowanie do roszczeń powstałych przed dniem 1 stycznia 1965 r., a według dotychczasowych regulacji jeszcze nieprzedawnionych, przepisów kodeksu cywilnego z pewnymi ograniczeniami.</p> <p>[ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny: art. XXXV]</p> | <p>Zasada równej ochrony własności i innych praw majątkowych Zasada demokratycznego państwa prawnego</p> <p>[Konstytucja: art.64 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 oraz art. 2]</p> |
| <p>Stosowanie przepisów dotychczasowych do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r.</p> <p>[ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny: art. 12]</p> | <p>Zasada ochrony własności i innych praw majątkowych Zasada równości Zasada demokratycznego państwa prawnego Prawo do sądu Prawo do żądania naprawienia szkody wyrządzonej przez władze publiczne</p> <p>[Konstytucja: art. art.64 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 2, art. 37 ust. 1 w zw. z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust.2]</p> |

Zmiana stanu prawnego (wprowadzenie nowych regulacji) wiąże się zawsze z określeniem, jak należy liczyć terminy przedawnienia dla zdarzeń oraz czynności prawnych, jakie miały miejsce pod rządami dawnych przepisów.

Zaskarżone przepisy art. III i art. XIX ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. regulują problematykę długości terminu przedawnienia oraz kwestię stosowania przepisów z 1950 r. dotyczących przedawnienia do roszczeń powstałych przed dniem 1 października 1950 r. Ponadto art. XIX dodatkowo wprowadza dwa wyjątki od zasady, że przepisy ogólne prawa cywilnego regulujące przedawnienie stosuje się do roszczeń powstałych przed dniem 1 października 1950 r. Pierwszy wyjątek dotyczy okresu przed 1 października 1950 r. – dla roszczeń istniejących przed tą datą początek, zawieszenie i przerwanie biegu przedawnienia ocenia się według dotychczasowego prawa. Drugi zaś odnosi się do sytuacji, w których dotychczasowy termin przedawnienia był krótszy niż 10 lat - wtedy bieg terminu przedawnienia rozpoczął się dnia 1 października 1950 r., chyba że termin przedawnienia według dotychczasowej regulacji upłynął przed 1 października 1950 r.

Natomiast zaskarżony przepis art. XXXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. przewiduje, iż do roszczeń powstałych przed dniem 1 stycznia 1965 r., a według dotychczasowych regulacji jeszcze nieprzedawnionych, stosuje się przepisy nowe (kodeksu cywilnego) dotyczące przedawnienia. Wyjątki od tej zasady sformułowano analogicznie jak w przedstawionym wyżej art. XIX, z tym, że datą graniczną jest 1 stycznia 1965 r.

Ostatni z badanych przepisów, art. 12 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r., stanowi, że do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r. stosuje się przepisy dotychczasowe.

Skarżący podnosili, iż realia polityczne i gospodarcze po 1945 r. uniemożliwiły im dochodzenie spełnienia zobowiązań wynikających z obligacji wydanych do 1939 r. Wskazali, że skrócenie terminów przedawnienia (art. III, XIX ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. oraz art. XXXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.) narusza zasadę ochrony praw majątkowych w stosunku do posiadaczy przedwojennych obligacji oraz jest sprzeczne z zasadą równej ochrony praw majątkowych, zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również z zasadą ochrony praw słusznie nabytych. Ponadto skarżący powołali się na skutki zamknięcia dostępu do waloryzacji sądowej – wartość obligacji w dniu ich zakupu nie mogła zostać urealniona zgodnie ze zmianą siły nabywczej pieniądza. Możliwe było jedynie zastosowanie mechanizmu prostej „redukcji zer”, czyli bezwzględnej zasady nominalizmu.

ROZSTRZYGNIĘCIE

I

1. Art. III i art. XIX ustawy z 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji.

2. 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.

3. Art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny w zakresie, w jakim ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 k.c., w odniesieniu do zobowiązań pienięż-

nych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa:

a) jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji,

b) nie jest niezgodny z art. 21 i art. 37 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i art. 2 Konstytucji.

II

Trybunał odroczył utratę mocy obowiązującej art. 12 ust. 1 ustawy powołanej pkt I.3, w zakresie tam wskazanym, o 12 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw.

Ponadto Trybunał, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK, postanowił umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem zaskarżenia w trybie skargi konstytucyjnej może być wyłącznie przepis, na podstawie którego wydane zostało ostateczne orzeczenie o konstytucyjnych wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego. Możliwość skutecznego zainicjowania postępowania zależy więc od istnienia bezpośredniego związku między treścią zaskarżonych przepisów a naruszeniem wolności lub praw skarżącego. Kwestią techniczną jest przy tym to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził sąd do konkluzji zawartej w orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniiony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji czy nawet w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nie przesądza jeszcze o tym, że nie stanowił on jego podstawy w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.
2. Co do zasady, przepisy przedkonstytucyjne mogą podlegać kontroli TK w kontekście ich zgodności z Konstytucją z 1997 r. Warunkiem dopuszczalności takiej kontroli jest jednak to, aby obowiązywanie przepisu przynajmniej częściowo nakładało się na czas, w którym zaczęła obowiązywać Konstytucja. Poza kognicją TK pozostaje natomiast orzekanie o przepisach, które wywołując skutek jednorazowy „skonsumowały” się przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.
3. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, utrata mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis co do zasady prowadzi do umorzenia postępowania przed Trybunałem. Odstępstwo ww. reguły przewiduje art. 39 ust. 3 ustawy o TK, zgodnie z którym Trybunał może orzekać o akcie nieobowiązującym, jeżeli jest to „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Warunkiem dopuszczalności kontroli nieobowiązującego przepisu jest zatem ustalenie, czy występuje związek między tym przepisem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Wymaga to spełnienia trzech przesłanek: po pierwsze – przepis będący przedmiotem oceny odnosi się do sfery praw i wolności; po drugie – nie istnieje alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie zanim ów przepis utracił moc obowiązującą; po trzecie – ewentualna eliminacja przepisu z systemu prawnego stanowi skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji.

4. Odnośnie do zaskarżonego prawodawstwa denominacyjnego (tj. przepisów ustaw z 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego oraz z 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego), należy uznać, że, jakkolwiek regulacje te nie zostały formalnie derogowane, ich moc obowiązująca wyczerpała się w jednorazowym uregulowaniu określonych stosunków prawnych. Uległy zatem „konsumpcji” przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.
5. Wprowadzenie bezwzględnej zasady nominalizmu, przy założeniu, że nie zamyka ono drogi do zastosowania umownych klauzul waloryzacyjnych, nie narusza Konstytucji. Ustawodawca ma bowiem daleko idącą swobodę w stanowieniu zasad obrotu pieniężnego i funkcjonowania rynku finansowego, w tym utrzymywania zasady nominalizmu, mającej na celu ochronę pieniądza i jego wartości. Granicą tej swobody są wartości konstytucyjne, m.in. zakaz nadmiernej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji).
6. W szczególnych okolicznościach, jakie zachodziły w Polsce po zakończeniu drugiej wojny światowej, związanych z koniecznością odbudowy państwa przy jednoczesnym stanie ruiny majątku narodowego i pozbawieniu całego dorobku życia wielu obywateli, nie można negować dopuszczalności ingerencji ustawodawcy w sferę praw majątkowych – niezależnie od legitymacji ówczesnych władz czy narzuconego społeczeństwu systemu polityczno-gospodarczego. Uzasadnieniem ingerencji w sferę praw majątkowych jednostek była przede wszystkim zasada solidaryzmu. Zasada ta wymusza konieczność ponoszenia przez członków społeczeństwa kosztów związanych ze skutkami takich nadzwyczajnych zdarzeń, jak katastrofy czy wojny. Tego rodzaju mechanizmy powinny jednak uwzględniać interesy wszystkich w równym stopniu. W konsekwencji prawodawca powinien zastosować proporcjonalną miarę ingerencji wobec wszystkich grup społecznych, równomiernie rozkładając ciężary związane z koniecznością odbudowy państwa, infrastruktury, przywrócenia działalności instytucji publicznych itd.
7. Działania prawodawcy po 1944 r., związane z pozbawieniem lub ograniczeniem praw majątkowych, skierowane jedynie wobec niektórych grup społecznych, były oparte na przesłankach ideologicznych i nie miały wiele wspólnego z celami publicznymi. Wydrążenie z treści wierzytelności z obligacji Skarbu Państwa, sprzeczne z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi (także na gruncie Konstytucji z 1921 r., do której odwoływały się ówczesne władze), oznaczało faktyczne pozbawienie obywateli ich mienia, podważyło zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca dążył do uniknięcia realnej odpowiedzialności majątkowej z tytułu zobowiązań ciążących na państwie polskim, które zostały przez nie zaciągnięte przed wybuchem wojny.
8. Podobnie jak w wypadku aktów nacjonalizacyjnych przyjętych po II wojnie światowej, również w wypadku 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. Trybunał Konstytucyjny nie dysponuje możliwością skonstruowania rozwiązań, 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 przemawiają za miarkowaniem wysokości takich zobowiązań państwa. W związku z tym do przepisów kształtujących wartość zobowiązań pieniężnych nie może znaleźć zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK. Postępowanie należy więc w tym zakresie umorzyć.
9. Zgodnie z art. III przepisów wprowadzających z 1950 r., przy braku określenia w dotychczas obowiązujących przepisach terminu przedawnienia albo w sytuacji, gdy jest on dłuż-

szy niż dziesięć lat, termin przedawnienia z chwilą wejścia ustawy w życie wynosił dziesięć lat lub ulegał skróceniu do dziesięciu lat. Rozwiązanie to nie narusza Konstytucji. Po pierwsze, ustawodawca ma swobodę w określeniu długości terminu przedawnienia; po drugie, przedawnienie oraz dawność to instytucje konieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu i stabilizacji stosunków cywilnoprawnych. Prawodawca, wprowadzając mechanizm skrócenia terminów przedawnienia, także w wypadku zobowiązań wymagalnych przed dniem jego wejścia w życie, nie pozbawia dotychczas uprawnionych przysługujących im praw, lecz ingeruje w istniejące stosunki prawne jedynie w taki sposób, że upływ krótszego terminu aktualizuje możliwość podniesienia przez pozwanego zarzutu przedawnienia. Wprowadzenie nowych reguł przedawnienia może uzasadniać ujednoczenie dotychczas obowiązujących regulacji w tym zakresie. Powyższa argumentacja odnosi się również do art. XIX przepisów wprowadzających z 1950 r. oraz art. XXXV przepisów wprowadzających k.c.

10. W świetle art. 64 Konstytucji (ochrona własności), niedopuszczalne jest takie ukształtowanie zakresu ograniczeń prawa własności, które doprowadzi do zniweczenia jego podstawowych składników, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór prawa. Oznaczałoby to naruszenie istoty prawa własności. Z kolei zakres konstytucyjnej ochrony praw majątkowych innych niż własność jest odmienny, bowiem granice ingerencji ustawodawcy w ich zakres i treść są szersze. Z drugiej jednak strony również w ich wypadku można mówić o „istocie” prawa, tj. takim zakresie treści, w który ingerencja, uwzględniając inne wartości konstytucyjne oraz zasadę proporcjonalności, oznaczałaby stworzenie bądź nadanie danemu prawu majątkowemu cech prawa pozornego.
11. Przepisy będące przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie doprowadziły do faktycznej utraty istotnej wartości ekonomicznej roszczeń pieniężnych wyrażonych w pieniądzu obowiązującym na ziemiach polskich w okresie międzywojennym. W konsekwencji prawu podmiotowemu jednostek nadano charakter pozorny (*nudum ius*) – jego wartość nominalna nie uległa zmianie, natomiast skutek manipulacji normatywnej została zredukowana do minimum i dla uprawnionego nie ma żadnej realnej wartości. Jest to niekonstytucyjna postać wyłączenia.
12. Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasada równości) wyraża zarówno normę prawa przedmiotowego, jak i szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, tj. prawo do równego traktowania. Wynika z niego, że każdy ma prawo do takiego traktowania, jak osoby znajdujące się w analogicznej sytuacji. Omawiane prawo należy ujmować w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej. Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych konstytucyjnych wolności i praw jednostki, wówczas prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej.
13. Ścisłe powiązanie „równej dla wszystkich ochrony prawnej” z prawem do własności, innymi prawami majątkowymi oraz prawem dziedziczenia (art. 64 ust. 2 Konstytucji) powoduje, że równość staje się nieodłącznym aspektem tych praw. Nie można zatem mówić jedynie „o uszczegółowionym potwierdzeniu zasady równości”, skoro w odniesieniu do innych praw konstytucyjnych ustrojodawca tego nie uczynił. Równość, o której mowa w art. 64 ust. 2, nie ma zatem charakteru abstrakcyjnego. Odnosi się do konkretnych, wymienionych w tym przepisie praw. Przepis ten może zatem stanowić podstawę skargi konstytucyjnej.

14. Art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej k.c. ogranicza zastosowanie art. 358¹ § 3 k.c., umożliwiającemu sądowi wykorzystanie mechanizmu waloryzacji w określonych tam okolicznościach, do zobowiązań pieniężnych powstałych po 30 października 1950 r. W odniesieniu do zobowiązań sprzed tej daty wskazany przepis zamyka zainteresowanym możliwość waloryzacji. Wprowadzona data graniczna związana jest z wejściem w życie ustawy o zmianie systemu pieniężnego. Z jednej strony, można poszukiwać uzasadnienia takiego rozwiązania w konieczności ścisłego oddzielenia stanu prawnego dotyczącego zobowiązań sprzed tej daty. Z drugiej jednak strony regulacja ta uniemożliwia sądową waloryzację zobowiązań mogących wciąż istnieć tylko z tej przyczyny, że powstały przed pewnym terminem. Zgodnie z ustawą o zmianie systemu pieniężnego wprowadzony został odnośnie do tych zobowiązań szczególny sposób ich przeliczania, natomiast ustawa nie zmieniła charakteru (natury) tych zobowiązań.
15. Przepis art. 21 Konstytucji jest nieadekwatny w niniejszej sprawie. Statuuje on bowiem ochronę własności i prawa dziedziczenia. Tymczasem przedmiotem analizy są akty normatywne dotyczące praw majątkowych (wierzytelności pieniężnych inkorporowanych w papierach wartościowych), które nie mieszczą się w ramach pojęcia własności.
16. Przepisy art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji (zakaz zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw) są nieadekwatne do kontroli art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej. Przepis ten nie blokuje bowiem samej możliwości zainicjowania postępowania przed sądem. Wskazuje na to *casus* samego skarżącego, który uzyskał orzeczenie na drodze postępowania sądowego – tyle że niesatysfakcjonujące go ze względu na uregulowania zawarte w innych przepisach.
17. Uchylenie przepisów dotyczących kształtowania wartości zobowiązań pieniężnych sprzed 1950 r. nie doprowadziłoby do unicestwienia skutków prawnych, jakie przepisy te wywołały. Skutkiem orzeczenia przez TK o niezgodności z Konstytucją przepisów wyrażających prawa majątkowe z treści nie jest bowiem „reaktywacja” tych praw, tj. ich powstanie na nowo w sytuacji, gdy zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami wygasły, bądź też przekreślenie skutków wpływu terminu przedawnienia.
18. Regulacja zadośćuczynienia posiadaczom przedwojennych papierów wartościowych należy do prawodawcy, którego TK nie może zastępować. Odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej k.c. (w zakresie wskazanym w sentencji) stwarza ustawodawcy możliwość ustanowienia przepisów porządkujących sytuację w tym obszarze. Bezskuteczny wpływ terminu odroczenia stworzy posiadaczom obligacji skarbowych dostęp do gwarantowanej przez art. art. 358¹ § 3 k.c. waloryzacji roszczeń.
19. W praktyce szanse osób występujących z powództwami dotyczącymi roszczeń z obligacji może skutecznie blokować podniesienie przez Skarb Państwa zarzutu przedawnienia (por. art. 117 § 2 k.c.). Niemniej jednak, współcześnie ustawodawca i organy wymiaru sprawiedliwości nie powinny abstrahować od realiów społeczno-politycznych okresu powojennego. W tych zaś warunkach nadużyciem jest odwołanie się do instytucji przedawnienia roszczeń, zważywszy brak aktywności państwa po 1990 r. mającej na celu unormowanie kwestii związanych z roszczeniami posiadaczy obligacji. Jest to szczególnie jaskrawe, jeśli zarzutem przedawnienia zasłania się państwo, które – mając na uwadze przyjętą ciągłość prawną – doprowadziło do wyrażenia prawa inkorporowanego w obligacjach z jego realnej wartości. Co więcej, w realiach polityczno-prawnych okresu PRL nie było możliwości dochodzenia tego rodzaju świadczeń. Nawet jednak przyjmując istnienie stanu siły wyższej w tym okresie, powodującego zawieszenie biegu terminu przedawnienia roszczeń (por. art. 121 pkt 4 k.c.), teoretycznie możliwe było ich dochodzenie po 1990 r.

Należy jednak pamiętać, że także w tym czasie pozostawała ocena stanu wartości ekonomicznej wspomnianych roszczeń.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 21. 1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Art. 37. 1. Kto znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności i praw zapewnionych w Konstytucji.

Art. 45. 1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Art. 64. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.
2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Art. 77. 2. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.
1)