

39/4/A/2007

WYROK

z dnia 24 kwietnia 2007 r.

Sygn. akt SK 49/05*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Wojciech Hermeliński – sprawozdawca
Marek Mazurkiewicz
Miroslaw Wyrzykowski
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżących oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 24 kwietnia 2007 r., połączonych skarg konstytucyjnych:

1) Wiktora Zięby o zbadanie zgodności:

- a) art. III i art. XIX ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 312) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- b) art. XXXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94, ze zm.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji,
- c) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21, art. 32 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji,
- d) art. 5, art. 6, art. 7, art. 8 i art. 11 dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych (Dz. U. Nr 45, poz. 332, ze zm.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji,
- e) art. 6 i art. 8 ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. Nr 50, poz. 459, ze zm.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji,

2) Jolanty i Bogusława Machów o zbadanie zgodności:

- a) dekretu z 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych z art. 21 oraz art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji,
- b) art. 8 ustawy z 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1995 r., z art. 21 oraz art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji,
- c) art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386, ze zm.) z art. 21 oraz art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

* Sentencja została ogłoszona dnia 10 maja 2007 r. w Dz. U. Nr 81, poz. 554.

I

1. Art. III i art. XIX ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 312) są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. 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) 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 (Dz. U. Nr 55, poz. 321) w zakresie, w jakim ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.), w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych 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

Art. 12 ust. 1 ustawy powołanej w części I punkcie 3, w zakresie tam wskazanym, traci moc obowiązującą z upływem 12 (dwunastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

UZASADNIENIE

I

1. Skargą konstytucyjną z 7 lutego 2005 r. skarżący Wiktor Zięba zakwestionował zgodność:

1) art. III i art. XIX ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. – Przepisy wprowadzające przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 34, poz. 312; dalej: przepisy wprowadzające z 1950 r.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji;

2) art. XXXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94, ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające k.c.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji;

3) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321; dalej: nowela lipcowa) z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21, art. 32 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 1, art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji;

4) art. 5, art. 6, art. 7, art. 8 i art. 11 dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych (Dz. U. Nr 45, poz. 332, ze zm.; dalej: dekret z 1949 r.) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji;

5) art. 6 i art. 8 ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. Nr 50, poz. 459, ze zm.; dalej: ustawa o zmianie systemu pieniężnego) z art. 2 oraz art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący jest posiadaczem trzech rodzajów obligacji Skarbu Państwa wydanych przed 1939 r., a mianowicie:

1) obligacji III serii premiowej pożyczki dolarowej, wydanych na podstawie ustawy z dnia 1 lutego 1930 r. upoważniającej Ministra Skarbu do wypuszczenia serii III premjowej pożyczki dolarowej (Dz. U. Nr 10, poz. 66) oraz rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 12 lipca 1930 r. w sprawie wypuszczenia serii III premjowej pożyczki dolarowej (Dz. U. Nr 52, poz. 438);

2) obligacji 4% pożyczki konsolidacyjnej, wydanych na podstawie dekretu Prezydenta z dnia 14 stycznia 1936 r. – Konwersja państwowych pożyczek wewnętrznych (Dz. U. Nr 3, poz. 10) oraz rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 17 lutego 1936 r. w sprawie wypuszczenia 4% Pożyczki Konsolidacyjnej i warunków konwersji państwowych pożyczek wewnętrznych (Dz. U. Nr 12, poz. 114);

3) obligacji 3% premiowej pożyczki inwestycyjnej, wydanych na podstawie ustawy z dnia 26 marca 1935 r. upoważniającej Ministra Skarbu do wypuszczenia wewnętrznej pożyczki inwestycyjnej (Dz. U. Nr 21, poz. 122) oraz rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 29 marca 1935 r. w sprawie wypuszczenia 3% Premjowej Pożyczki Inwestycyjnej (Dz. U. Nr 23, poz. 154).

W uzasadnieniu wniesionej skargi konstytucyjnej skarżący podkreślił, że oczekiwał, iż po 1989 r. nastąpi normatywne uregulowanie kwestii zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przedwojennych obligacji. Wobec niespełnienia tych oczekiwań 9 maja 2002 r. wniósł przeciwko Skarbowi Państwa pozew o wykup obligacji i zapłatę 3 070 000 zł.

Sąd Okręgowy w Warszawie, Wydział I Cywilny wyrokiem z 20 marca 2003 r. (sygn. akt I C 729/02) oddalił powództwo skarżącego, uwzględniając podniesiony przez stronę pozwaną zarzut przedawnienia (art. 118 k.c. w związku z art. XXXV przepisów wprowadzających k.c.).

Wniesiona przez skarżącego od tego wyroku apelacja została oddalona przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, Wydział I Cywilny wyrokiem z 17 marca 2004 r. (sygn. akt I A Ca 1228/03). Sąd ten stwierdził, że podniesiony przez skarżącego w apelacji zarzut naruszenia przez sąd orzekający w pierwszej instancji art. 5 k.c. poprzez jego niezastosowanie jest trafny. Niesatysfakcjonujące skarżącego orzeczenie drugoinstancyjne zapadło ze względu na to, że żądana przez niego kwota, niepodlegająca – ze względu na brzmienie art. 12 ust. 1 noweli lipcowej – sądowej waloryzacji świadczeń przewidzianej w art. 358¹ § 3 k.c. nie przedstawia żadnej ekonomicznej wartości, nie przewyższa bowiem kwoty 1,50 zł.

Sąd Najwyższy, Izba Cywilna postanowieniem z 19 października 2004 r. (sygn. akt I CK 459/04) odmówił przyjęcia kasacji skarżącego do rozpoznania.

Uzasadniając zarzut niezgodności zakwestionowanych przepisów z Konstytucją, skarżący wskazał, że po II wojnie światowej posiadacze obligacji, będący obywatelami polskimi, nie mogli dochodzić spełnienia zobowiązań od Skarbu Państwa ze względu na obowiązujący ustrój społeczno-gospodarczy. Na mocy dekretu z 1949 r. utrzymana została wprawdzie gwarancja zobowiązań Skarbu Państwa, udzielona obligacjom emitowanym przed dniem wejścia w życie tego dekretu, jednak nie wykonano przewidzianej w art. 19 tego dekretu delegacji, która umożliwiłaby uregulowanie kwestii przedwojennych obligacji. Nigdy też nie przeprowadzono losowania obligacji w celu ich umorzenia.

Państwo nie podjęło zatem zobowiązań wynikających z przedwojennych obligacji Skarbu Państwa. Po 1945 r. nie przedsięwzięło żadnych działań ani faktycznych, ani prawnych w celu uregulowania tej kwestii i rozwiązania problemu. Obywatele polscy nie doczekali się ani

faktycznej, ani normatywnej realizacji zobowiązań przyjętych przez państwo w oparciu o art. 19 dekretu z 1949 r.

W ocenie skarżącego art. III i art. XIX przepisów wprowadzających z 1950 r. oraz art. XXXV przepisów wprowadzających k.c., poprzez skrócenie terminów przedawnienia, mających zastosowanie do roszczeń posiadaczy obligacji przedwojennych, naruszają ochronę praw majątkowych, zagwarantowaną w art. 64 ust. 1 w związku z art. 21 Konstytucji. Przyjęte rozwiązania sprzeczne są także z zasadą równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) oraz podważają zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadę ochrony praw słusnie nabytych (art. 2 Konstytucji).

Skarżący zarzuca ponadto, że art. 12 ust. 1 noweli lipcowej, poprzez ograniczenie dostępu do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 k.c., stanowi naruszenie wymogu równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji). Kwestionowany przepis, poprzez wyłączenie zobowiązań powstałych przed 30 października 1950 r. z zakresu objętego dyspozycją art. 358¹ § 3 k.c., narusza również zasadę równości oraz powszechności w korzystaniu z konstytucyjnych praw (art. 32 ust. 1 i art. 37 ust. 1 Konstytucji). Art. 12 ust. 1 noweli lipcowej, przez uniemożliwienie efektywnego dochodzenia praw majątkowych przed sądem, narusza także art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz art. 2 Konstytucji.

Zdaniem skarżącego przepisy art. 5, art. 6, art. 7, art. 8 i art. 11 dekretu z 1949 r., przez wprowadzenie rygorystycznej zasady nominalizmu, z pominięciem klauzul waloryzacyjnych, spowodowały, że zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu obligacji przedwojennych utraciły jakąkolwiek realną wartość ekonomiczną, naruszając tym samym ochronę prawa własności i równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji), zasadę ochrony praw słusnie nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

Skarżący zarzuca ponadto, że przepisy art. 6 i art. 8 ustawy o zmianie systemu pieniężnego, poprzez przeliczenie zobowiązań według relacji 100 zł dotychczasowych równe 1 zł nowemu, naruszyły prawo własności i równą dla wszystkich ochronę praw majątkowych (art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji), zasadę ochrony praw słusnie nabytych oraz zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji).

W skardze konstytucyjnej Jolanty i Bogusława Machów z 24 stycznia 2006 r. zarzucono, że przepisy: 1) dekretu z 1949 r. – w całości; 2) art. 8 ustawy o zmianie systemu pieniężnego; 3) art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386, ze zm.; dalej: ustawa o denominacji złotego) przez to, że nakazują przeliczenie zobowiązań przedwojennych Skarbu Państwa według zasad pozbawiających te zobowiązania wartości ekonomicznej – naruszyły art. 21 oraz art. 64 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący są posiadaczami obligacji przedwojennych II serii 3% Państwowej Renty Ziemskiej wyemitowanych na podstawie rozporządzenia Ministra Skarbu z dnia 9 maja 1936 r. wydanego w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o emisji II-jej serji 30% państwowej renty ziemskiej (Dz. U. Nr 42, poz. 310). Zgodnie z § 4 powyższego rozporządzenia wykup obligacji następować miał w drodze losowań lub z wolnej ręki. Ostatnie z takich losowań miało mieć miejsce 1 grudnia 1995 r. Do wykupu we wskazanym terminie nie doszło, Skarb Państwa nie przeprowadził stosownej procedury. „Mimo konstytucyjnej deklaracji ciągłości prawnej między II i III RP (...) i obietnic rządu (...) konstytucyjne organy III RP nie uregulowały kwestii wykupienia przedwojennych obligacji Skarbu Państwa”.

W dniu 20 października 2003 r. skarżący wystąpili przeciwko Skarbowi Państwa z powództwem o zapłatę kwoty 42 197,32 zł. Sąd Okręgowy w Warszawie, Wydział I Cywilny wyrokiem z 8 czerwca 2004 r. (sygn. akt I C 1877/03) oddalił powództwo skarżących, uwzględniając zarzut przedawnienia w zakresie odsetek od obligacji oraz uznając, że roszczenie

główne z tytułu obligacji nie zasługuje na uwzględnienie z uwagi na znikomą wartość ekonomiczną. Sąd Apelacyjny w Warszawie, Wydział I Cywilny wyrokiem z 8 lipca 2005 r. (sygn. akt I ACa 1041/04) z tych samych względów oddalił apelację skarżących.

Uzasadniając zarzuty sformułowane we wniesionej skardze konstytucyjnej, skarżący wskazali, że przepisy, których konstytucyjność kwestionują, doprowadziły do pozbawienia ich wszelkich praw majątkowych inkorporowanych w – posiadanych przez nich – przedwojennych obligacjach.

Uzasadniając zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami kontroli, w nawiązaniu do dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, skarżący wskazał, że z zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa wynika nakaz takiego stanowienia i stosowania prawa, które nie będzie dla jego adresatów zaskakujące. Zasada ta nakazuje ponadto poszanowanie przez ustawodawcę interesów w toku, tj. m.in. przedsięwzięć gospodarczych i finansowych rozpoczętych pod rządami dotychczas obowiązujących przepisów. Wskazał, że zaskarżone przepisy, nakazując przeliczanie przedwojennych zobowiązań Skarbu Państwa „według zasad pozbawiających te zobowiązania wartości ekonomicznej”, prowadzą do wyzucia z własności z naruszeniem istoty tego prawa.

Z uwagi na tożsamość przedmiotową, zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2005 r. powyższe skargi konstytucyjne zostały połączone w jednym postępowaniu.

2. Pismem z 11 września 2006 r. stanowisko w kwestii skutków wiążących się z nakładami finansowymi nieprzewidzianymi w ustawach, jakie może spowodować stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności przepisów poddanych kontroli w niniejszym postępowaniu, zajął Prezes Rady Ministrów.

Wskazał w nim, że zgodnie z „Wykazem długów i gwarancji finansowych Państwa na dzień 1 kwietnia 1939 r.” (M. P. z 1939 r. Nr 122, poz. 288) suma zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emisji przedwojennych papierów wartościowych wynosiła według stanu na rok 1939: 1) z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynek krajowy – 2018,3 mln zł; 2) z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynek zagraniczny – 432,6 mln zł.

Prezes Rady Ministrów wskazał, że dokonując szacunkowego wyliczenia zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z przedwojennych papierów wartościowych, należałoby przyjąć następujące założenia:

1) stan zadłużenia łącznie – 2 450,6 mln zł;

2) odsetki za lata 1945-2006 liczone według oprocentowania ryczałtowego – 4,6% (jest to średnia arytmetyczna oprocentowania poszczególnych emisji obligacji) – 7 010,73 mln zł;

3) pełne zobowiązanie Skarbu Państwa – 9 461,33 mln zł przedwojennych.

Jak podkreślił, aktualną wartość zobowiązań Skarbu Państwa należy ustalać w oparciu o przepisy: 1) dekretu z 1949 r., zgodnie z którym zobowiązania wyrażone w złocie liczy się następująco: 1 zł za 1 zł w złocie; 2) ustawy o zmianie systemu pieniężnego, zgodnie z którą wszelkie zobowiązania zostały przeliczone według stosunku 100 zł (dotychczasowych) na 1 zł; 3) ustawy o denominacji złotego, zgodnie z którą obligacje i inne papiery wartościowe emitowane przed 1 stycznia 1995 r. wyrażają po tej dacie wartość przeliczeniową według zasady – nowa jednostka pieniężna jest równa 10000 starych złotych.

Przy zastosowaniu powyższych zasad pełne zobowiązanie Skarbu Państwa wynosi obecnie 9,46 tys. zł.

Prezes Rady Ministrów podkreślił, że w sytuacji gdyby wartość obligacji wyemitowanych przed 1 września 1939 r. miała zostać zwaloryzowana, to przy przyjęciu przelicznika według kursu dolara, należałoby zastosować następujące przeliczenie:

– \$p – wartość dolara na dzień 1 czerwca 1939 r. – 5,39 zł;

– \$n – wartość dolara na dzień 14 sierpnia 2006 r. – 3,03 zł;

– D – pełne zobowiązanie Skarbu Państwa z tytułu przedwojennych papierów wartościowych – 9461,33 mln zł przedwojennych.

Przy zastosowaniu tego przelicznika zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu przedwojennych papierów wartościowych na dzień 14 sierpnia 2006 r. wynosiłoby zatem 5 318,7 mln zł.

3. W piśmie z 2 stycznia 2007 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu.

Wniósł w nim o stwierdzenie, że art. 4 i art. 5 ustawy o denominacji złotego są zgodne z art. 21 i z art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o TK.

Uzasadniając stanowisko w odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności art. 4 i art. 5 ustawy o denominacji złotego, Marszałek Sejmu stwierdził, że przepisy te ustanawiają jednakowe zasady przeliczania na nową jednostkę pieniężną praw majątkowych oraz zobowiązań i należności pieniężnych, a także obligacji i innych papierów wartościowych. Przeliczenie to zachowuje dotychczasową realną wartość składników majątkowych i zobowiązań.

W dalszej części uzasadnienia, w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu przypomniał, że możliwość oceny konstytucyjności „historycznych” przepisów ogranicza się tylko do tych, które mogą jeszcze stanowić podstawę prawną orzeczeń sądowych. W tym kontekście stwierdził, że brak jest podstaw do merytorycznej oceny art. III i art. XIX przepisów wprowadzających z 1950 r. Przepisy te spełniły jednorazową funkcję o charakterze ustrojowym. Przeprowadzenia kontroli konstytucyjnej tych przepisów nie uzasadnia konieczność ochrony konstytucyjnych wolności lub praw. Od momentu ich wejścia w życie upłynęło bowiem ponad 55 lat. W ocenie Sejmu ewentualna restytucja stanu prawnego w zakresie instytucji przedawnienia obowiązującego przed wejściem w życie przepisów wprowadzających z 1950 r. mogłaby wywołać szkodliwe skutki dla systemu finansów publicznych.

Zdaniem Sejmu pozostałe przepisy zaskarżone w niniejszym postępowaniu nie spełniają wymogów, od których zależy dopuszczalność ich merytorycznej kontroli. Nie stanowiły bowiem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia zapadłego w sprawach dotyczących skarżących.

4. Pismem z 26 stycznia 2007 r. Prokurator Generalny zajął stanowisko w sprawie.

W jego ocenie art. 12 ust. 1 noweli lipcowej jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21, art. 32 ust. 1 oraz z art. 2 Konstytucji i nie jest niezgodny z art. 37 ust. 1 oraz z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji, a art. 4 i art. 5 ustawy o denominacji złotego jest zgodny z art. 21 i z art. 64 w związku z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zaś zakresie postępowanie winno być umorzone ze względu na utratę mocy obowiązującej przez zakwestionowane przepisy (art. 39 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

Uzasadniając przedstawione stanowisko, w nawiązaniu do skargi konstytucyjnej Wiktora Zięby, Prokurator Generalny wskazał na wstępie, że zaskarżone przez niego art. III i art. XIX przepisów wprowadzających z 1950 r. oraz art. XXXV przepisów wprowadzających k.c. nie stanowiły podstawy orzeczenia wydanego w jego sprawie. Apelacja skarżącego została bowiem oddalona z innych powodów. W tym zakresie merytoryczne orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny jest zatem niedopuszczalne.

W ocenie Prokuratora Generalnego kwestionowane w obydwu skargach konstytucyjnych przepisy dekretu z 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych zostały ustanowione w związku ze skutkami II wojny światowej. Przepisy te nie niweczyły istniejących już zobowiązań pieniężnych. Na nowo natomiast ukształtowały ich wysokość. W tym kontekście Prokurator Generalny podkreślił, że dekret ten ukształtował wszystkie stosunki prawne w zakresie wysokości należności z nieumorzonych zobowiązań pieniężnych w sposób powszechny, nie różnicując podmiotów uprawnionych i zobowiązanych. Doprowadziło to

do znacznego obniżenia wartości zobowiązań objętych klauzulami waloryzacyjnymi, co jednak wymuszone było sytuacją gospodarczą, w jakiej Państwo Polskie znalazło się po II wojnie światowej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego upływ już ponad pięćdziesięciu lat od dnia wejścia w życie niektórych spośród kwestionowanych uregulowań nasuwa wątpliwości co do dopuszczalności kontroli ich zgodności z obowiązującą Konstytucją, wyznaczającą standardy nieprzystające do ówczesnej, nadzwyczajnej sytuacji. Nawiązując do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wskazał tu, że wykładnia zwrotu „akt normatywny utracił moc obowiązującą” powinna zmierzać do oceny, czy zaskarżona norma prawna została usunięta z porządku prawnego nie tylko w sensie formalnoprawnym, lecz także, czy uchylony przepis nadal wywiera określone skutki dla obywateli i czy może być nadal stosowany w praktyce. W tym kontekście Prokurator Generalny stwierdził, że moc obowiązująca tych spośród zaskarżonych przepisów, co do których proponuje umorzenie postępowania, wyczerpała się przez ukształtowanie na nowo określonych w nich stosunków prawnych. Odwołanie się przez sądy w sprawach dotyczących skarżących do ich treści polegało zaś jedynie na posłużeniu się zawartymi w nich przepisami dla ustalenia wysokości świadczeń, jaka została ukształtowana z mocy samego prawa. Przepisy te zatem nie tylko utraciły już moc obowiązującą, ale też w ogóle nie były podstawą orzeczenia w sprawach dotyczących skarżących.

Ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 noweli lipcowej, Prokurator Generalny zajął stanowisko, że przepis ten jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli konstytucyjnej.

Uzasadniając stanowisko w tym zakresie, stwierdził na wstępie, że wprowadzona przez ten przepis do k.c. sądowa waloryzacja zobowiązań pieniężnych zorientowana jest bowiem, co do zasady, na przyszłość, w odniesieniu do zobowiązań dawnych wytycza zaś jako datę graniczną dzień 30 października 1950 r. Data ta jest zbieżna z dniem wejścia w życie ustawy z 18 lipca 1950 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego.

W ocenie Prokuratora Generalnego temu uregulowaniu nie można zasadnie stawiać zarzutu kolizji z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 Konstytucji. Możliwość skorzystania z sądowej waloryzacji zobowiązań pieniężnych, jako odstępstwo od zasady nominalizmu, nie stanowi prawa majątkowego mieszczącego się w pojęciu własności. Instytucja ta służy urealnieniu wierzytelności o świadczenie pieniężne. Niestosowanie jej wobec wierzytelności powstałych przed 30 października 1950 r. nie koliduje z konstytucyjną zasadą ochrony własności i innych praw majątkowych.

Zaskarżony art. 12 ust. 1 noweli lipcowej nie narusza też konstytucyjnej zasady równości. Dzieli „strony zobowiązań pieniężnych na grupy zróżnicowane według czasu powstania ich zobowiązań, a więc zróżnicowane pod względem cech nierelevantnych”.

Jest ponadto zgodny z wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nie można bowiem oczekiwać, że ingerencja ustawodawcy w treść stosunków prawnych miałyby sięgać tak odległych zobowiązań.

Zdaniem Prokuratora Generalnego art. 12 ust. 1 noweli lipcowej nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Zaskarżony przepis nie zamyka bowiem drogi sądowej do dochodzenia roszczenia, lecz jedynie nie zezwala na kształtowanie przez sąd na nowo bardzo dawno powstałych stosunków zobowiązaniowych.

Ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności art. 4 i art. 5 ustawy o denominacji złotego, Prokurator Generalny stwierdził, że przepisy te nie powodują obniżenia składników majątkowych określonych w pieniądzu. Prowadzą jedynie ich wyrażenie równe co do wartości w nowych jednostkach pieniężnych.

II

Na rozprawie 24 kwietnia 2007 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach procesowych. Na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał, że w jego kompetencji nie leży kontrola konstytucyjności całości dekretu z 1949 r., pełnomocnik skarżących małżonków Jolanty i Bogusława Machów sformułowała alternatywny wniosek o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności niektórych przepisów dekretu, tj. art. 6, art. 8 ust. 2, art. 11 w całości, art. 15, art. 16 ust. 1 i 3, art. 17, art. 19 i art. 29.

Uznając, że alternatywne ujęcie zakresu zaskarżenia co do dekretu z 1949 r. jest równoznaczne z rozszerzeniem zakresu skargi, przedstawiciel Sejmu wniósł o odroczenie rozprawy celem umożliwienia Komisji Ustawodawczej zajęcia stanowiska co do nowych zarzutów.

Trybunał Konstytucyjny postanowił nie przychylić się do wniosku z uzasadnieniem, że w badanej sprawie alternatywne ujęcie zarzutu nie prowadzi do rozszerzenia granic skargi.

Odpowiadając na pytanie Trybunału Konstytucyjnego o oczekiwanie skarżących łączone z ewentualnym stwierdzeniem niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów, tj. o cel wniesionych skarg konstytucyjnych, pełnomocnik skarżącego W. Zięby stwierdził, że w jego ocenie postępowaniem w sprawie byłoby dopuszczenie możliwości waloryzacji roszczeń wynikających z przedwojennych obligacji skarbowych. Odpowiadając na to samo pytanie, pełnomocnik skarżących małżonków Bogusława i Jolanty Machów wyjaśniła, że wolą skarżących jest wypełnienie istniejących zobowiązań. Podkreśliła przy tym, że żaden z uczestników postępowania toczącego się w sprawie skarżących przed sądami powszechnymi nie kwestionował istoty, czyli podstawy roszczenia w postaci istniejącego zobowiązania. Sądy orzekające w ich sprawie stwierdziły zaś, że zobowiązanie istnieje i nadawałoby się do uwzględnienia, bo nie jest przedawnione, ale nie posiada wartości ekonomicznej. W związku z tym wolą i intencją skarżących jest to, aby stworzyć możliwość ich waloryzowania, tj. przywracania im wartości ekonomicznej bądź to na podstawie waloryzacji umownej, na podstawie warunków emisji, bądź to przy uwzględnieniu możliwości zastosowania przepisów kodeksu cywilnego przewidujących waloryzację sądową.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Analiza stanu prawnego, na gruncie którego powstał rozpatrywany problem konstytucyjny.

Problem konstytucyjny przedstawiony do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu pozostaje w związku z nieuregulowaną sytuacją prawną posiadaczy obligacji skarbowych pochodzących z okresu międzywojennego.

W okresie międzywojennym obligacje Skarbu Państwa były emitowane na podstawie licznych aktów prawnych. Nie wdając się w ich szczegółową i wyczerpującą analizę, ze względu na skomplikowany charakter problemu objętego rozpatrywanymi skargami konstytucyjnymi Trybunał Konstytucyjny uznał za celowe skrótowe przedstawienie tych uregulowań, które mają istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zarzutów zgłoszonych w niniejszym postępowaniu.

Ustawą z dnia 1 lutego 1930 r. (Dz. U. RP Nr 10, poz. 66; dalej: ustawa z 1 lutego 1930 r.) Minister Skarbu został upoważniony do wypuszczenia serii III premiowej pożyczki dolarowej do wysokości kwoty nominalnej 7 500 000 dolarów amerykańskich. Każda obligacja była papierem na okaziciela o wartości pięciu dolarów USA. Emisja miała służyć zastąpieniu (konwersji) obligacji wyemitowanych na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 1925 r. w sprawie wypuszczenia serii II premjowej pożyczki dolarowej; Dz. U. RP Nr 129, poz. 919; dalej: ustawa z 1925 r.), na fundusz wykupu nieskonwertowanej reszty obligacji serii II 5% premiowej pożyczki dolarowej, płatnej 1 lutego 1931 r., oraz na cele kredytu rolnego (art. 2 ustawy z 1 lutego 1930 r.). Obligacje były sprzedawane za dolary i złote, w tym ostatnim wypadku kurs ustalony był w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Oprocentowanie nominalne kapitału pożyczki wynosiło 4% w stosunku

rocznym (art. 3). Pożyczka miała podlegać jednorazowemu wykupowi po dziesięciu latach od daty wypuszczenia, a Ministrowi Skarbu po upływie połowy tego okresu przysługiwało prawo przedterminowego wykupu (art. 4). Spłata kapitału i wypłata odsetek, jak również premii pożyczki miała być uiszczana „stosownie do życzenia posiadaczy obligacji” bądź w dolarach, bądź w złotych polskich według kursu oznaczonego w rozporządzeniu wykonawczym (art. 6). Także rozporządzenie wydane przez Ministra Skarbu miało określać „wszystkie inne warunki pożyczki oraz jej emisji, łącznie z planem losowania premii i terminem emisji” (art. 7). Zgodnie zaś z treścią art. 8, „Kapitał i odsetki pożyczki zabezpiecza się całym ruchomym i nieruchomym majątkiem Państwa”. Co istotne, ustawa wprowadzała szczególnie termin przedawnienia w wypadku obligacji pożyczki nieprzedstawionych do zapłaty, wynoszący trzydzieści lat od dnia płatności. W wypadku kuponów od obligacji termin przedawnienia wynosił pięć lat, począwszy od dnia płatności, zaś premii – dziesięć od dnia wylosowania (art. 10). Rozporządzenie wykonawcze do ustawy zostało wydane przez Ministra Skarbu w dniu 12 lipca 1930 r. w sprawie wypuszczenia serji III premjowej pożyczki dolarowej (Dz. U. Nr 52, poz. 438). Zgodnie z jego § 1 ust. 2, pożyczka podlegać miała spłacie po upływie dziesięciu lat od daty wypuszczenia, a zatem 1 lutego 1941 r., poprzez wykup według wartości imiennej, a prawo spłaty przedterminowej przysługiwało Ministrowi Skarbu po 1 lutego 1936 r. Odsetki miały być wypłacane półrocznie z dołu w dniach 1 lutego i 1 sierpnia każdego roku za zwrotem odpowiednich kuponów (§ 2). W dalszej części rozporządzenie regulowało także m.in. kwestie losowania premii. Jednocześnie w § 12 wskazano, że obligacje ulegały przedawnieniu 1 lutego 1971 r. „względnie po upływie lat 30 od dnia, w którym nastąpi ich płatność wskutek zarządzenia przez Ministra Skarbu przedterminowej spłaty pożyczki (...)”.

Kolejną upoważniającą Ministra Skarbu do emisji obligacji skarbowych była ustawa z dnia 26 marca 1935 r. o upoważnieniu Ministra Skarbu do wypuszczenia wewnętrznej pożyczki inwestycyjnej (Dz. U. Nr 21, poz. 122). Upoważniała ona do wypuszczenia pożyczki w obligacjach na okaziciela do wysokości łącznej kwoty imiennej 200 000 000 złotych w złocie. Celem pożyczki miała być rozbudowa sieci komunikacyjnej, roboty wodne i popieranie ruchu budowlanego, jak również „inne inwestycje gospodarcze o znaczeniu ogólnopaństwowym”, a także spłata bądź konwersja innych tytułów długu wewnętrznego Skarbu Państwa (art. 1 ust. 2). Spłata pożyczki miała nastąpić najpóźniej w okresie pięćdziesięciu lat od daty emisji poprzez stopniowe umarzanie obligacji, w tym celu losowanych według ustalonego planu umorzenia (art. 2). Pożyczka obok odsetek przewidywała także premie dla posiadaczy rozdzielane przez losowanie (art. 3 ust. 1). Zarówno kapitał, jak i odsetki także w tym wypadku były zabezpieczone całym majątkiem Państwa, zarówno ruchomym, jak i nieruchomym (art. 4). Obligacje ulegały zgodnie z art. 8 ustawy przedawnieniu z upływem dwudziestu lat od dnia wylosowania do umorzenia, kupony – z upływem lat pięciu od dnia płatności, natomiast premie – dziesięciu lat od dnia wylosowania, jednak w odniesieniu do nich Ministrowi Skarbu służyło prawo ustanowienia dłuższego okresu przedawnienia. Rozporządzenie wykonawcze do ustawy zostało wydane w dniu 29 marca 1935 r. o wypuszczeniu 3% Premjowej Pożyczki Inwestycyjnej (Dz. U. Nr 23, poz. 154). Ustalało ono, iż obligacje miały być emitowane po 100 złotych w złocie każda (§ 1). Pożyczka miała być spłacona do 1 maja 1985 r. poprzez trzykrotne corocznie od 1 września 1945 r. umarzanie części obligacji wylosowanych w tym celu w terminach 1 maja, 1 września oraz 2 stycznia według planu umorzenia (§ 5). Stałe oprocentowanie pożyczki w wysokości 3% w stosunku rocznym miało być płatne co cztery miesiące z dołu, corocznie w dniach 2 stycznia, 1 maja oraz 1 września, „za zwrotem odpowiednich kuponów, przyczem pierwszy kupon będzie płatny w dniu 1 września 1935 r.” (§ 6 ust. 1). Spłata kapitału i wypłata odsetek oraz premii pożyczki miała nastąpić w złotych według równowartości 900/5332 grama czystego złota za jednego złotego w złocie stosownie do przepisu art. 16 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 5 listopada 1927 r. w sprawie zmiany ustroju pieniężnego (Dz. U. RP Nr 97, poz. 855) oraz art. 36 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 12 czerwca 1934 r. o wierzytelnościach w walutach zagranicznych (Dz. U. RP Nr 59, poz. 509).

W dniu 9 maja 1936 r. zostało wydane rozporządzenie Ministra Skarbu w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o emisji II-jej serii 3% państwowej renty ziemskiej (Dz. U. Nr 42, poz. 310). Zostało ono wydane na podstawie części trzeciej art. 34 ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. RP z 1926 r. Nr 1, poz. 1) na cele przewidziane w tej ustawie, w art. 1 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o wynagrodzeniu za nieruchomości ziemskie, przejęte na własność Państwa z mocy ustawy z dnia 17 grudnia 1920 r. o przejęciu na własność Państwa ziemi w niektórych powiatach Rzeczypospolitej (Dz. U. RP Nr 32, poz. 277) oraz art. 99 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 października 1934 r. o konwersji i uporządkowaniu długów rolniczych (Dz. U. RP z 1936 r. Nr 5, poz. 59). Pożyczka drugiej serii państwowej renty ziemskiej w złotych w złocie wynosiła łącznie 75 000 000 złotych w złocie (§ 1 rozporządzenia). Obligacje na okaziciela były wypuszczane w odcinkach po 100, 500, 1000 i 5000 zł w złocie (§ 2 rozporządzenia). Umorzenie obligacji nastąpić miało corocznie drogą losowań bądź skupu z wolnej ręki, począwszy od 1 grudnia 1936 r., zgodnie z planem umorzenia, nie później niż 1 grudnia 1995 r. Podobnie jak w wypadku wcześniej wymienionych pożyczek, rozporządzenie ustaliło równowartość spłaty kapitału i wypłaty odsetek w złocie (§ 4).

Spośród innych aktów normatywnych przewidujących emisję obligacji skarbowych należy wskazać 4% premiovą pożyczkę inwestycyjną, wypuszczoną na podstawie przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. w sprawie emisji 4% premjowej pożyczki inwestycyjnej (Dz. U. RP Nr 14, poz. 99). Jej umorzenie miało nastąpić w ciągu 50 lat od daty emisji, tzn. do 1 maja 1985 r., w drodze losowania obligacji do umorzenia według planu losowań. Uregulowania odnoszące się do tych obligacji są analogiczne do tych, które dotyczą pożyczki konsolidacyjnej.

Należy wreszcie wspomnieć o wydanym dekrete Prezydenta Rzeczypospolitej w dniu 14 stycznia 1936 r. o konwersji państwowych pożyczek wewnętrznych (Dz. U. Nr 3, poz. 10; dalej: dekret z 14 stycznia 1936 r.). Wprowadzał on reguły dotyczące konwersji wcześniej wypuszczonych pożyczek państwowych (sześciu emisji), przy czym w wypadku pożyczek niewymienionych w dekrete, posiadaczom obligacji przyznano prawo złożenia ich do konwersji na pożyczkę wypuszczoną na podstawie art. 6-13 dekretu na warunkach ustalonych w rozporządzeniu Ministra Skarbu (art. 2 ust. 1). Objęte przepisami dekretu obligacje przestawały być z dniem jego wejścia w życie umarzone według planów dotychczasowych oraz przynosić odsetki i premie, z wyjątkiem tych odsetek, które przypadać miały za ostatni kupon, którego bieg rozpoczął się przed dniem wejścia w życie dekretu. Kupony, których bieg rozpoczynał się po dniu wejścia w życie dekretu, stawały się nieważne (art. 3 ust. 1). Obligacje pożyczek niezłożone do konwersji w przepisany termin, podlegały umorzeniu według ich wartości imiennej najpóźniej w ciągu trzydziestu lat w drodze losowania według planu umorzenia, stosowanego dla każdej z tych pożyczek rozporządzeniem Ministra Skarbu po zamknięciu konwersji i ustaleniu nieskonwertowanej kwoty imiennej każdej pożyczki. Obligacje te ulegały przedawnieniu z upływem dwudziestu lat od dnia wylosowania ich do umorzenia (art. 4). Jednocześnie dekret upoważniał Ministra Skarbu do wypuszczenia dla celów konwersji oraz konsolidacji innych tytułów długu wewnętrznego państwowej pożyczki wewnętrznej, tzw. 4% Pożyczki Konsolidacyjnej, na łączną kwotę imienną nieprzekraczającą 600 000 000 złotych w złocie w obligacjach na okaziciela (art. 6). Umorzenie pożyczki miało nastąpić w ciągu czterdziestu pięciu lat od daty zamknięcia konwersji w drodze półrocznych losowań obligacji według ustalonego planu umorzenia. Obligacje wylosowane do umorzenia w ciągu pierwszych dziesięciu lat trwania pożyczki miały być wykupywane z nadpłatą 20%, natomiast te, które były losowane w latach następnych – z nadpłatą 15% ponad ich wartość imienną (art. 8). Kapitał i odsetki były zabezpieczone na całym ruchomym i nieruchomym majątku Państwa (art. 9). Obligacje pożyczki przedawiały się z upływem dwudziestu lat od dnia wylosowania do umorzenia, natomiast kupony – po upływie pięciu lat od dnia płatności (art. 12). Jednocześnie dekret przedłużał do 2 stycznia 1965 r. termin umorzenia 5% pożyczki konwersyjnej z 1924 r. wypuszczonej na podstawie rozporządzenia Prezydenta

Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1924 r. o przerechowaniu zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu pożyczek państwowych oraz konwersji rzeczonych pożyczek (Dz. U. RP Nr 27, poz. 274) oraz ustawy z dnia 19 grudnia 1928 r. o ponownym przedłożeniu terminu przerechowania i konwersji zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu pożyczek państwowych z lat 1918 i 1920 (Dz. U. RP z 1929 r. Nr 3, poz. 22) (art. 22 dekretu). Rozporządzenie wykonawcze Ministra Skarbu do dekretu z 14 stycznia 1936 r. zostało wydane w dniu 17 lutego 1936 r. o wypuszczeniu 4% Pożyczki Konsolidacyjnej i o warunkach konwersji państwowych pożyczek wewnętrznych (Dz. U. RP Nr 12, poz. 114). Zgodnie z jego § 2 ust. 1, pożyczka podlegała spłaceniu do 15 maja 1982 r. drogą dwukrotnego w każdym roku trwania pożyczki, począwszy od 15 listopada 1937 r., umarzania części obligacji wylosowanych w tym celu zgodnie z planem umorzenia w dniach 15 maja i 15 listopada. Natomiast w § 5 ust. 1 rozporządzenia wskazano, że spłata kapitału oraz wypłata odsetek i nadpłat następować miała w złotych według równowartości 900/5332 grama czystego złota za jednego złotego w złocie stosownie do przepisu art. 16 ust. 1 rozporządzenia z 5 listopada 1927 r. w sprawie zmiany ustroju pieniężnego oraz art. 36 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o wierzytelnościach w walutach zagranicznych.

W okresie powojennym nie były realizowane obowiązki Skarbu Państwa dotyczące zaspokojenia praw posiadaczy obligacji wyemitowanych przed 1939 r., określone we wskazanych powyżej aktach normatywnych. W tym kontekście należy odnotować, że w sposób szczególny przez ustawodawcę zostali tu potraktowani niektórzy wierzyciele zagraniczni. Ówczesne władze polskie zawarły bowiem z rządami obcymi szereg porozumień odszkodowawczych z tytułu mienia, którego zostali pozbawieni obywatele tych państw, co obejmowało także niewykupione przez Państwo obligacje przedwojenne (zob. D. Dudek, *Obligacje II RP w świetle Konstytucji Trzeciej Rzeczypospolitej*, [w:] *Ius et veritas. Księga poświęcona pamięci Michała Staszewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W. Sz. Staszewski, Lublin 2003, s. 157-158).

Pomijając przypadki szczególne, w tym realizację roszczeń wynikających z porozumień międzynarodowych, prawa z obligacji wyemitowanych w okresie międzywojennym nie były po zakończeniu drugiej wojny światowej realizowane. Nie dokonywano ani wypłaty odsetek, ani premii, ani nie realizowano losowań, które przewidywały akty prawne sprzed 1939 r. Państwo, mimo uznania ciągłości prawnej z okresem przedwojennym, nie realizowało nałożonych na nie obowiązków. Formalnie jednak nie pozbawiono posiadaczy obligacji ich praw, papierów tych nie umorzono, ani w żaden inny sposób nie spowodowano utraty ich mocy prawnej.

Kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy zostały wydane w okresie powojennym, w latach 1949-1994. Nie są one ukierunkowane bezpośrednio na rozwiązanie problemu przedwojennych obligacji. Mają charakter ogólny. W ocenie skarżących, konsekwencją ich wydania jest faktyczne pozbawienie wartości majątkowej praw inkorporowanych w tych dokumentach.

Skarżący wskazują, że –nawet po roku 1989 – nie dochodzili na drodze sądowej przysługujących im roszczeń inkorporowanych w papierach skarbowych właśnie ze względu na obowiązywanie przepisów powodujących pozbawienie ich praw.

Jako drugą, równoległą przyczynę swojej pasywności wskazują uwarunkowania polityczne, powodujące przekonanie, że próba sądowego dochodzenia roszczeń z tego tytułu i tak skazana jest na niepowodzenie.

Po 1989 r. skarżący bezskutecznie oczekiwali na podjęcie przez ustawodawcę inicjatywy prawodawczej porządkującej problem przedwojennych obligacji.

2. Inicjatywy zmierzające do rozwiązania problemu roszczeń wynikających z przedwojennych obligacji skarbowych.

W oparciu o dokumentację przedłożoną przez Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: RPO) Trybunał ustalił, że problem zadośćuczynienia osobom posiadającym przedwojenne obligacje był przedmiotem jego licznych wystąpień sygnalizacyjnych.

Wystąpienia w tej materii RPO ponawiał nieomal od chwili powołania tej instytucji. Pierwsze wystąpienie w tej sprawie zostało skierowane przez RPO do Ministra Finansów 22 grudnia 1988 r.

W ciągu ostatniego dziesięciolecia zaś zostały w tej sprawie opracowane i przedstawione następujące wystąpienia generalne:

- 1) z 20 grudnia 1996 r. – do Marszałka Sejmu,
- 2) z 3 lutego 1998 r. – do Ministra Skarbu Państwa,
- 3) z 3 kwietnia 1998 r. – do Ministra Finansów,
- 4) z 11 maja 1999 r. – do Wicepremiera i Ministra Finansów,
- 5) z 17 sierpnia 1999 r. – do Prezesa Narodowego Banku Polskiego,
- 6) z 31 października 2000 r. – do Komisji Sejmu,
- 7) z 11 lipca 2001 r. – do Prezydenta RP,
- 8) z 25 lutego 2003 r. – do Wicepremiera i Ministra Finansów,
- 9) z 21 maja 2003 r. do Ministra Finansów,
- 10) z 28 sierpnia 2006 r. do Ministra Finansów.

Mając na uwadze zarzuty zgłoszone w niniejszym postępowaniu, podkreślenia wymaga, że zarówno w pismach kierowanych do RPO, jak i w pismach kierowanych bezpośrednio do obywateli zwracających się w sprawie wykupu przedwojennych papierów wartościowych Ministerstwo Finansów informowało, że uregulowanie problemu roszczeń wynikających z przedwojennych obligacji pozostaje w sferze zainteresowania Państwa.

RPO przedstawił informację, że zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów w tej sprawie, z uregulowaniem problemu wykupu obligacji przedwojennych wiąże się niebezpieczeństwo narażenia Państwa na procesy odszkodowawcze w wypadku podjęcia decyzji o wykupie. Nie można bowiem w szczególności wykluczyć, że w okresie powojennym wiele osób otrzymało decyzje o nieważności przedmiotowych papierów wartościowych. Możliwe jest także, że postępowania sądowe toczące się z inicjatywy niektórych posiadaczy przedwojennych obligacji zakończyły się oddaleniem roszczeń ze względu na upływ terminu przedawnienia. Uchwalenie ustawy przewidującej wykup przedmiotowych zobowiązań narażałoby Skarb Państwa na różnego rodzaju zarzuty, podnoszone także w trybie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, dotyczące przyjętych przeliczników. Zważywszy na to, że zabezpieczenia stosowane w okresie międzywojennym znacznie odbiegają od dzisiejszych, nie bez znaczenia jest tu także obawa fałszerstwa tych dokumentów. Zważywszy na to, że – w ocenie Ministerstwa Finansów – jedynym wiarygodnym źródłem informacji co do rozmiarów zobowiązań Państwa z tego tytułu na dzień 1 kwietnia 1939 r. jest „Zestawienie długów Państwa” opublikowane w Monitorze Polskim (M. P. z 1939 r. Nr 122, poz. 288), obawa ta jest uzasadniona.

RPO podkreślił, że w adresowanym do niego, ostatnim piśmie z 20 września 2006 r. Ministerstwo Finansów zaprezentowało stanowisko identyczne z dotychczasowym. Ponadto w piśmie tym wskazano, że skierowany do Sejmu projekt ustawy o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia (druk Sejmu V kadencji, z 19 października 2005 r., nr 133) nie zawiera przepisów regulujących zobowiązania wynikające z przedwojennych papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa. Minister Finansów stoi na stanowisku, że rozstrzygnięcie w sprawie przedwojennych skarbowych papierów wartościowych nie powinno się łączyć bezpośrednio z procesem reprivatyzacji. Ten dotyczy bowiem realnego mienia odebranego obywatelom bezprawnie przez władze w latach czterdziestych i pięćdziesiątych. Stąd, wnosząc projekt ustawy pod obrady Sejmu, Rada Ministrów nie zdecydowała się na zaproponowanie w nim regulacji dotyczących obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych w okresie międzywojennym. Minister Finansów nie będzie rekomendował przyjęcia przez Radę Ministrów autopoprawki w tym zakresie z uwagi na to, że mogłoby to zachwiać stabilnością finansową państwa.

RPO nie podziela powyższej argumentacji, wskazując w szczególności, że państwo zapoczątkowało już działania mające doprowadzić do rejestracji i wykupu przedwojennych papierów wartościowych. W szczególności dekretem z 3 lutego 1947 r. o rejestracji i umarzeniu niektórych dokumentów na okaziciela emitowanych przed dniem 1 września 1939 r. (Dz. U. z 1948 r. Nr 28, poz. 190, ze zm.) władze nakazały rejestrację posiadanych przez obywateli papierów wartościowych, uznając tym samym przedwojenne zobowiązania państwa. W dniu 27 lipca 1949 r. ukazał się dekret o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych (Dz. U. Nr 45, poz. 332). Art. 19 tego dekretu zawierał delegację dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w przedmiocie przedterminowego wykupu, konwersji, konsolidacji papierów wartościowych, w tym także obligacji przedwojennych, emitowanych m.in. przez Skarb Państwa. Delegacja ta nigdy nie została wykonana.

Obecnie nie jest zatem znana całkowita wartość – choćby nominalna – zobowiązań Skarbu Państwa z tych papierów wartościowych. Nie dokonywano bowiem procesu rejestracji dokumentów istniejących, a dane pojawiające się niekiedy w różnorodnych opracowaniach mają charakter szacunkowy.

RPO zwrócił uwagę, że w latach 1972-1980 rząd zdecydował o skupie przez Bank Polska Kasa Opieki niektórych przedwojennych pożyczek dolarowych, wypłacając wartość nominalną z tego tytułu w bonach dolarowych Banku PKO. Skup ten był przeprowadzony pod naciskiem banków amerykańskich w czasie, gdy władze polskie starały się o pożyczkę w tamtych bankach.

Rzecznik wskazał ponadto, że prowadzony na początku lat dziewięćdziesiątych przez Bank Gospodarstwa Krajowego rejestr papierów wartościowych był odbierany przez posiadaczy obligacji jako „gotowość Państwa do podjęcia działań zmierzających do zaspokojenia ich roszczeń”. Rejestr ten nie był jednak prowadzony na zlecenie Ministra Finansów, a jego znaczenie sprowadzało się do tego, że to Bank Gospodarstwa Krajowego (nie zaś Minister Finansów) miał poinformować osoby wpisane do niego o sposobie rozstrzygnięcia problemu obligacji.

RPO podkreślił ponadto, że w większości znanych mu wypadków orzecznictwo sądowe stoi na stanowisku, że zobowiązania wynikające z przedwojennych papierów wartościowych uległy przedawnieniu. Zwrócił przy tym uwagę na uchwałę Sądu Najwyższego z 24 listopada 2000 r. (sygn. akt III CZP 37/00, OSNC 2001/4/56) i wyrok Sądu Najwyższego z 9 listopada 2001 r. (sygn. akt I CKN 690/99), w których Sąd ten stanął na stanowisku, że niewydanie przez Radę Ministrów przepisów w sprawie przedterminowego wykupu, konwersji albo konsolidacji papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa przed 1 września 1939 r. nie może być uznane za siłę wyższą.

Obecnie w Sejmie trwają zatem prace nad rządowym projektem ustawy o rekompensatach za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia (druk sejmowy nr 133). Celem ustawy jest określenie zasad realizacji rekompensaty za przejęte przez państwo nieruchomości oraz niektóre inne składniki mienia, jednak – podobnie jak zawetowany przez Prezydenta wniesiony do Sejmu III kadencji rządowy projekt ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach (druk Sejmu III kadencji, nr 1360, z 20 września 1999 r.) – w żadnej mierze nie reguluje ona problematyki choćby częściowej czy nawet symbolicznej realizacji roszczeń uprawnionych posiadaczy przedwojennych obligacji. Uzasadnienie projektu nie wskazuje przyczyn takiego pominięcia. To znaczy, że w dalszym ciągu kwestia pozostaje nierozstrzygnięta.

3. Dopuszczalność merytorycznego badania zarzutów objętych rozpatrywanymi skargami konstytucyjnymi.

Mając na względzie tak ustalony stan faktyczny i prawny, przed przystąpieniem do oceny zarzutów podniesionych w rozpatrywanych skargach konstytucyjnych należy rozważyć kwestię dopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie.

Uczestnicy postępowania: Prokurator Generalny oraz Sejm, zwracają uwagę, że nie wszystkie przepisy zaskarżone w niniejszym postępowaniu mogą być przedmiotem badania Trybunału, bądź to ze względu na to, że nie stanowiły podstawy prawnej orzeczeń zapadłych w sprawie skarżących, bądź to z powodu utraty przez nie mocy obowiązującej.

Zważywszy na to, że niektóre spośród przepisów kwestionowanych w niniejszym postępowaniu pomieszczone są w aktach prawnych sprzed ponad pół wieku, na wątpliwość tę nakłada się dodatkowo problem dopuszczalności ich oceny – jako prawodawstwa przedkonstytucyjnego – w świetle przepisów obowiązującej Konstytucji.

Przed przejściem do rozważenia tych wątpliwości w odniesieniu do poszczególnych przepisów zaskarżonych w niniejszym postępowaniu należy zaznaczyć, że co do zasady przepisy przedkonstytucyjne nie są wykluczone z grupy tych, które mogą podlegać merytorycznej ocenie Trybunału Konstytucyjnego w kontekście ich zgodności z Konstytucją z 1997 r. Warunkiem, od którego zależy dopuszczalność takiej kontroli, jest jednak to, aby obowiązywanie przepisu przynajmniej częściowo nakładało się na czas, w którym zaczęła obowiązywać Konstytucja. Poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego pozostaje orzekanie w sprawie konstytucyjności takich przepisów, które wywołując skutek niejako jednorazowy, skonsumowały się przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37; 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 3; 16 marca 2004 r., sygn. K 22/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 20).

Zważywszy na to, że w niniejszym postępowaniu kwestionowane są przepisy z lat 1949-1994 kwestia ta wymaga szczegółowego rozważenia w kontekście poszczególnych przepisów wskazanych jako przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie.

Należy podkreślić, że nawet stwierdzenie, iż z tej perspektywy badanie wszystkich przepisów kwestionowanych w niniejszym postępowaniu jest dopuszczalne, nie do końca rozwiązuje problem dopuszczalności merytorycznej oceny przepisów kwestionowanych w niniejszym postępowaniu.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie taki akt normatywny, na podstawie którego wydane zostało ostateczne orzeczenie o określonych w Konstytucji wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego.

Przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu zainicjowanym przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie skargi konstytucyjnej może być zatem tylko taki przepis, który stanowił podstawę prawną orzeczenia zapadłego w postępowaniu dotyczącym skarżącego. Możliwość skutecznego zainicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym trybie zależy więc od istnienia bezpośredniego związku między treścią przepisów wskazanych w skardze konstytucyjnej a naruszeniem przysługujących skarżącemu konstytucyjnych wolności lub praw.

Wobec podnoszonych w sprawie w tej mierze wątpliwości, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności rozważył, czy rzeczywiście wszystkie kwestionowane przez skarżących przepisy stanowiły podstawę prawną wydanych w ich sprawach ostatecznych rozstrzygnięć w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej małżonków Jolanty i Bogusława Machów, w nawiązaniu do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że dla przyjęcia, iż kwestionowany przepis stanowił podstawę prawną rozstrzygnięcia, wystarczające jest powołanie się nań w uzasadnieniu zapadłego orzeczenia (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 2004 r., sygn. SK 29/03, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 124). Nie kwestionując prawdziwości tego stwierdzenia, należy uzupełniająco dodać, że w gruncie rzeczy kwestią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził sąd do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniiony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji czy nawet w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jeszcze o tym, że nie stanowił on podstawy

wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Zwyczajowo zresztą w sentencjach orzeczeń wydawanych w sprawach cywilnych w ogóle nie powołuje się podstawy prawnej rozstrzygnięcia (por. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. SK 8/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 211; 20 stycznia 2004 r., sygn. SK 26/03).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela stanowiska Prokuratora Generalnego oraz Sejmu o konieczności częściowego umorzenia postępowania w niniejszej sprawie ze względu na to, że nie wszystkie spośród kwestionowanych przepisów stanowiły podstawę prawną rozstrzygnięć zapadłych w sprawach dotyczących skarżących. Szczegółowa analiza uzasadnień orzeczeń sądowych zapadłych w sprawach dotyczących skarżących wskazuje, że wszystkie zaskarżone przepisy, choć nie zawsze wymienione enumeratywnie, stanowiły podstawę prawną orzeczeń ostatecznych zapadłych w sprawach skarżących. Kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy tworzyły bowiem kompleks uregulowań, które ostatecznie zdecydowały o negatywnym rozstrzygnięciu o prawach skarżących.

Wobec zgłoszonego przez uczestników postępowania zarzutu częściowej niedopuszczalności merytorycznego orzekania w niniejszej sprawie ze względu na utratę mocy obowiązującej przez niektóre spośród zaskarżonych przepisów należy zauważyć, co następuje.

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), utrata mocy obowiązującej przez zakwestionowany przepis, co do zasady, prowadzi do umorzenia postępowania przed Trybunałem w przedmiocie jego kontroli.

Odstępstwo od tej zasady przewiduje ustęp trzeci tego przepisu, zgodnie z którym pomimo utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego przed wydaniem orzeczenia, Trybunał może o takim akcie orzekać, jeżeli jest to „konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już wskazywał w swoim orzecznictwie, że formalne uchylenie bądź też zmiana przepisu nie może być automatycznie utożsamiane z pozbawieniem go mocy obowiązującej. „Moc obowiązująca aktu normatywnego” w rozumieniu art. 39 ust. 3 ustawy o TK oznacza bowiem, że przepis zachowuje moc przez czas, w jakim na jego podstawie mogą być przez umocowane organy wydawane indywidualne akty stosowania prawa.

Jednocześnie w orzecznictwie TK wskazano, że „tak rozumiane stosowanie określonego przepisu prawnego nie jest tożsame z każdą sytuacją, w której sąd lub inny organ stosujący prawo w wyroku lub innym rozstrzygnięciu dotyczącym indywidualnej sprawy powołuje się na uchylony przepis. Ustalenie w określonym postępowaniu skutków wcześniejszych zdarzeń prawnych (...) i odwołanie się w tym kontekście do przepisów regulujących daną problematykę w przeszłości (w okresie nastąpienia owych zdarzeń) nie oznacza, że przepisy te stanowią w momencie orzekania część obowiązującego porządku prawnego” (por. postanowienie TK z 6 kwietnia 2005 r., sygn. SK 8/04, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 44 i powołane tam orzeczenia).

Należy podkreślić, że to tylko, iż skutki wywołane w następstwie wejścia w życie aktu normatywnego trwają nadal, nie musi być równoważny temu, że zachowuje on moc obowiązującą w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny stwierdzał już w swoim orzecznictwie, że przepis nie obowiązuje w wypadku, gdy jego skutki w całości nastąpiły w przeszłości wraz z wystąpieniem określonego zdarzenia o charakterze jednorazowym, co stanowi przyczynę umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK (por. w szczególności postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01).

Warunkiem dopuszczalności kontroli konstytucyjności nieobowiązującego przepisu jest ustalenie, czy występuje związek między daną regulacją a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. To z kolei wymaga spełnienia trzech przesłanek (por. powołane wyżej postanowienie w sprawie o sygn. SK 5/01):

– po pierwsze, przepis będący przedmiotem oceny musi zawierać treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;

– po drugie, nie może istnieć żaden 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 danego przepisu z systemu prawnego stanowić ma skuteczny środek przywrócenia ochrony praw, naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

Uchylenie przepisu nie uzasadnia zatem umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jeżeli uchylony przepis może być nadal stosowany. Merytoryczne rozstrzygnięcie przez Trybunał Konstytucyjny w kwestii zgodności z Konstytucją przepisu już nieobowiązującego jest zaś dopuszczalne w sytuacji określonej w art. 39 ust. 3 ustawy o TK, czyli wtedy, gdy wydanie orzeczenia przez Trybunał jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności lub praw.

3.1. Problem dopuszczalności merytorycznej oceny konstytucyjności prawodawstwa denominacyjnego – przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego oraz ustawy z 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego.

Prawodawstwo denominacyjne prowadzi do zmiany jednostki pieniężnej na terytorium państwa lub jego części. Wprowadza mechanizm przeliczenia wartości nominalnej pieniądza według kryterium określonego w ustawie lub innym akcie normatywnym.

Wymiana pieniądza jest realizowana bądź jednorazowo (tj. w określonym dniu), bądź w pewnym okresie.

W tym ostatnim wypadku w czasie realizacji procesu wycofywania dawnego bilonu i dawnych biletów istnieje system, w którym na rynku (w obrocie) funkcjonują dwa rodzaje pieniądza (dwiwalutowość), przy czym już w tym czasie zapłata dawnym odbywa się według ustalonego w odpowiednich przepisach miernika w stosunku do pieniądza nowego. Stosunkowo niedawno proces taki był realizowany w niektórych państwach członkowskich Unii Europejskich w związku z wprowadzeniem waluty euro zamiast pieniądza krajowego. Jest to każdorazowo zdarzenie o jednorazowym, „incydentalnym” charakterze, nawet jeżeli proces wymiany i wycofywania pieniądza z rynku jest realizowany w pewnym, dłuższym bądź krótszym, okresie.

Ustawa o denominacji złotego, w art. 4 wprowadzała zasadę, że zobowiązania oraz wszelkie prawa majątkowe oraz należności pieniężne powstałe przed 1 stycznia 1995 r., natomiast płatne (wymagalne) po tym dniu, podlegały przeliczeniu według zasad określonych w art. 2 ust. 2 tej ustawy, tj. według założenia, że nowa jednostka pieniężna odpowiadała wartości 10 000 dawnych złotych.

Ustawa nie wprowadzała jednak mechanizmów, które prowadziłyby do realnego obniżenia dawnej wartości pieniądza w stosunku do nowej, powstałej w wyniku denominacji. Realizowała w istocie operację o charakterze „technicznym”, zmierzającą do eliminacji negatywnych skutków hiperinflacji przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Dotyczy to m.in. wierzytelności inkorporowanych w obligacjach i innych papierach wartościowych, o których mowa w art. 5 ustawy o denominacji złotego.

W konsekwencji nawet w razie stwierdzenia, że merytoryczne orzekanie w tym zakresie jest dopuszczalne, należałoby uznać, że same przez się art. 4 i art. 5 ustawy o denominacji złotego w żadnej mierze nie ingerują w sferę praw majątkowych zainteresowanych, tj. posiadaczy obligacji, skoro nie prowadzą do realnego obniżenia wartości inkorporowanych wierzytelności.

Teoretycznie uregulowania pomieszczone we wskazanych jako przedmiot zaskarżenia w niniejszej sprawie art. 6 i art. 8 ustawy o zmianie systemu pieniężnego wprowadzają analogiczny do powyżej omówionego mechanizm prostej „redukcji zer” przy denominacji złotego. Mechanizmy przyjęte w tym zakresie w tej ustawie oceniane są jednak powszechnie jako służące realnemu spadkowi wartości zobowiązań pieniężnych w chwili jej wejścia w życie (por. np. A. Stelmachowski, *Nominalizm pieniężny i waloryzacja*, „Studia Cywilistyczne”, Kraków 1965, t. VI;

E. Łętowska, *Zasada nominalizmu w kodeksie cywilnym. Ocena regulacji i perspektywy*, „Nowe Prawo” nr 1/1986, s. 23-24).

W razie stwierdzenia, że merytoryczne badanie tego zarzutu jest dopuszczalne, mechanizm przyjęty w tym zakresie w ustawie o zmianie systemu pieniężnego, zważywszy na obecną treść art. 21 Konstytucji, należałoby zatem uznać za sprzeczny z ustawą zasadniczą, jeżeli przy okazji procesu denominacji opisanego powyżej ustawodawca wprowadzałby takie rozwiązania, które w istotnym zakresie ingerowałyby w treść, w tym także wartość, praw powstałych przed wejściem w życie aktu denominacyjnego.

Wypada jednak zauważyć, że wskazana ustawa o zmianie systemu pieniężnego nie zawierała tego rodzaju unormowań, które wprowadzałyby mechanizm materialnej deprecjacji wcześniej powstałych zobowiązań pieniężnych. Proces taki był zapewne wynikiem towarzyszących denominacji zabiegów i działań organów władzy i jednostek gospodarki społecznej, które wykorzystały go (niewykluczone zresztą, że z tą intencją był on zaplanowany) do realizacji określonych manipulacji cenowych, wzrostu inflacji itp. Takie działania nie mogą być jednak poddane ocenie z punktu widzenia ich konstytucyjności.

Dla oceny kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania kwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów denominacyjnych z Konstytucją zasadnicze znaczenie ma ustalenie ich charakteru, a w szczególności wskazanie, czy ich moc obowiązująca nie wyczerpała się wraz z realizacją celu, któremu miały służyć. Jak już bowiem wskazano, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK, w sytuacji gdy akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny, postępowanie podlega umorzeniu (por. postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01).

Wymagający tu rozstrzygnięcia problem sprowadza się zatem do tego, czy zakwestionowane przepisy denominacyjne mogą być uznane za przepisy mające „moc obowiązującą” w dniu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny oraz czy ewentualnie w sprawie może znaleźć zastosowanie art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w licznych wcześniejszych orzeczeniach, że przepis obowiązuje w systemie prawa, dopóki na jego podstawie są lub mogą być podejmowane indywidualne akty stosowania prawa, a utrata mocy obowiązującej jako przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym następuje dopiero wówczas, gdy przepis ten nie może być stosowany do jakiegokolwiek sytuacji faktycznej (por. w szczególności wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5 oraz postanowienie TK z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01).

Zakwestionowane przez skarżących przepisy denominacyjne nie zostały formalnie derogowane. Zaskarżone w niniejszym postępowaniu, wskazane powyżej przepisy denominacyjne miały natomiast cechę aktów, których moc obowiązująca wyczerpała się w jednorazowym uregulowaniu oznaczonych stosunków prawnych. Uległy zatem „konsumpcji” przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 1997 r.

Mamy zatem w tym wypadku do czynienia z wyczerpaniem obowiązywania normy, co powoduje, że w konsekwencji nie może być ona obecnie stosowana przez organy władzy publicznej do kształtowania sytuacji prawnej adresatów.

Postępowanie w sprawie kontroli konstytucyjności art. 4 i art. 5 ustawy o denominacji złotego oraz w sprawie kontroli konstytucyjności art. 6 i art. 8 ustawy o zmianie systemu pieniężnego podlega zatem umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK.

3.2. Dopuszczalność merytorycznej oceny konstytucyjności dekretu z 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, że w skardze konstytucyjnej małżonków J. i B. Machów dekret z 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych zobowiązań pieniężnych został zakwestionowany w całości. Problem konstytucyjny dotyczący roszczeń

wynikających z przedwojennych obligacji skarbowych można jednak zasadnie rozpatrywać tylko przez pryzmat regulacji zawartych w art. 5-8 i art. 11 dekretu, wskazanych jako przedmiot zaskarżenia w skardze konstytucyjnej W. Zięby. Wyłącznie te przepisy można uznać za podstawę prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżących małżonków Machów. Tylko w odniesieniu do zarzutu niezgodności tych przepisów z powołanymi w skardze wzorcami kontroli z *petitum* skargi oraz z jej uzasadnienia można wyprowadzić argumenty mogące stanowić uzasadnienie sformułowanego zarzutu w tym zakresie.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności pozostałych przepisów dekretu merytoryczne orzekanie jest niedopuszczalne. Wskazanie przez skarżących tych przepisów jako przedmiotu kontroli w sprawie jest bowiem równoznaczne z zaskarżeniem przepisów, które nie stanowiły podstawy ostatecznego orzeczenia wydanego w ich sprawie.

Umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tym zakresie następuje zatem na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o TK.

W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności przepisów art. 5-8 i art. 11 dekretu z 1949 r. należy natomiast stwierdzić, co następuje.

Art. 5 dekretu z 1949 r., stanowiąc w ust. 1, że: „Zmiana siły nabywczej pieniądza w czasie pomiędzy powstaniem zobowiązania a jego wymagalnością lub wykonaniem nie stanowi podstawy do zmiany wysokości świadczenia albo sposobu wykonania lub rozwiązania umowy”, wprowadził bezwzględna zasadę nominalizmu.

Przepis ten, o ile odczytywać go jako niezamykający drogi do zastosowania mechanizmu umownych klauzul waloryzacyjnych, nie może być uznany za niezgodny z Konstytucją. Ustawodawca ma bowiem daleko idącą swobodę w stanowieniu zasad obrotu pieniężnego i funkcjonowania rynku finansowego w Polsce, w tym utrzymywania zasady nominalizmu, jako mającej na celu ochronę pieniądza i jego wartości, o ile nie stanowi to nadmiernej ingerencji w konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej albo inne wartości konstytucyjne.

Z punktu widzenia przepisów dotyczących ochrony własności i innych praw majątkowych, w istotnym zakresie na treść i realną wartość zobowiązań państwa wobec obligatariuszy miały wpływ unormowania zawarte w art. 6 ust. 2 i 3 dekretu z 1949 r. Pierwszy z nich nakazywał równoważne traktowanie zobowiązań wyrażonych w złotych w złocie ze zobowiązaniami w złotych bez klauzuli złotowej. Drugi wprowadzał zasadę stosowania reguł nominalnego charakteru zobowiązań w złotych polskich zawartych w art. 6 ust. 1 i 2 także do należności, które zostały na mocy przepisów szczególnych przerachowane na walutę polską. To samo dotyczy treści art. 7 dekretu, który dotyczył zawartych w zobowiązaniach pieniężnych zastrzeżeń o walucie lub walutach obcych, „mających alternatywnie z walutą polską stanowić środek zapłaty”. Dekret nakazuje zastrzeżenia takie uważać za nieistniejące, wskazując, że „W zobowiązaniach, zawierających takie zastrzeżenia, wysokość należności określa wyłącznie suma wyrażona w walucie polskiej”.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że ani przepisy kodeksu zobowiązań, ani kodeksu cywilnego nie znały do 1990 r. instytucji waloryzacji wierzytelności w ogólności. Jak się wskazuje w piśmiennictwie, „waloryzacja ma na ogół miejsce z inicjatywy ustawodawcy i on to wówczas decyduje o jakości i efektach miernika, który przy przerachowaniu należności ma doprowadzić do zrównoważenia zachwianych interesów stron w stosunku zobowiązaniowym. Waloryzacja może jednak być podejmowana i przez sądy z ich własnej inicjatywy; wtedy też sposób i skala przerachowania zobowiązań im tylko podlega” (W. Czachórski, A. Brzozowski, M. Safjan, E. Skowrońska-Bocian, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, wyd. 8 zm., Warszawa 2002, s. 82). Mimo braku odpowiednich unormowań kodeksowych, jeszcze w okresie międzywojennym sądy stosowały waloryzację w oparciu o ideę słuszności (*ex aequo et bono*), natomiast po zakończeniu II wojny światowej ze względu na argumenty o charakterze ekonomicznym i prawnym. Jak się wskazuje, to właśnie dekret z 1949 r. położył kres waloryzacji (por. szerzej: tamże, s. 82-83). Kwestia pozostawała jednak nadal aktualna w orzecznictwie sądowym. Jak wskazał SN w uchwale

z 8 lipca 1983 r., sygn. akt III CZP 30/83, „W gestii właściwych organów państwowych i innych pozasądowych organów pozostaje decyzja o wyborze określonych podmiotów, dziedzin życia lub grup ludności, które ze względów społeczno-zawodowych lub gospodarczych wymagają ograniczenia bądź wyłączenia nadal obowiązującej zasady nominalizmu oraz określenia zakresu wprowadzonej waloryzacji. Wskazane zatem wyjątki typu waloryzacyjnego nie negują, przeciwnie, potwierdzają aktualność wyrażonego zapatrywania, że wniosek strony o odstąpieniu od zasady nominalizmu podlega rozpoznaniu i rozstrzygnięciu w ramach obowiązujących przepisów (art. 358 § 2 *in fine* k.c.)”.

Odrębnej oceny, z uwzględnieniem kwestii zakresu możliwego kształtowania wysokości zobowiązań przedwojennych czy powstałych w związku z wojną 1939-1945, wymaga regulacja art. 8 dekretu z 1949 r., który wprowadza szczególne zasady obliczania wysokości należności ze zobowiązań pieniężnych wyrażonych w walucie obcej. Wydaje się, że odwołanie do kursu zobowiązań powstałych przed 1 września 1939 r. (zgodnie z ust. 1 lit. a notowanie „według ostatniego oficjalnego kursu danej jednostki pieniężnej, notowanego przed dniem 1 września 1939 r.”) prowadziłoby do realnej bądź istotnej utraty wartości tych praw majątkowych. To samo odnosi się do ust. 2 lit. a tego przepisu, który wskazuje, że wysokość należności z zobowiązań pieniężnych zawierających zastrzeżenie zapłaty zagranicznymi monetami złotymi lub według równowartości złota w zagranicznej jednostce pieniężnej oblicza się w złotych dla zobowiązań powstałych przed 1 września 1939 r. – według stawek ostatniego kursu (równowartość) kruszcu złotego, notowanego przed 1 września 1939 r. (w sprawie jednego ze skarżących odnosi się to do obligacji dolarowych). Uwagi dotyczące art. 8 należałoby też odnieść do art. 11 ust. 2 dekretu z 1949 r., który odwołuje się do tego przepisu.

Powyższe uwagi, odnoszące się do wpływu regulacji dekretu z 1949 r. na wartość zobowiązań z obligacji, nie mają natomiast zastosowania do art. 11 ust. 1 dekretu, który stanowi, że „Wysokość należności z zobowiązań, określonych według innego niż pieniądz miernika wartości, przelicza się na złote na podstawie przeciętnej ceny rynkowej za dobro przyjęte jako miernik wartości, w czasie i miejscu powstania zobowiązania”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone w prawodawstwie międzywojennym swoiste klauzule waloryzacyjne (tak bowiem można w uproszczeniu ocenić odwołanie się do wartości dolarowej czy złota) co do zasady nie powinny być przez ustawodawcę – mającego skądinąd istotną swobodę w kształtowaniu możliwości wprowadzania w obrotach prawnym klauzul waloryzacyjnych, nie wykluczając także ich zakazu – przedmiotem późniejszych, tj. już po ich ustanowieniu w odniesieniu do konkretnych zobowiązań pieniężnych, manipulacji w drodze aktu normatywnego, polegających bądź na przekreśleniu mechanizmu waloryzacyjnego, bądź na istotnym wypaczeniu jego istoty (np. przez wprowadzenie odmiennego sposobu czy miernika określania wartości istniejących zobowiązań nieodpowiadającego miernikowi wcześniejszemu).

Z taką sytuacją mamy do czynienia w analizowanych wypadkach, skoro prawodawca przekreślił wprowadzony wcześniej mechanizm waloryzacyjny, nie tylko go nie utrzymując, ale nadając dotychczasowej realnej ekonomicznej wartości istniejących zobowiązań wartość nową, zupełnie nieadekwatną, bo o wiele niższą od wcześniej przyjmowanej.

Z tej perspektywy, niepodlegający ocenie prawnej Trybunału Konstytucyjnego fakt nierealizowania przez państwo istniejących zobowiązań, przez zaniechanie wykonania obowiązków wynikających z istniejącego prawodawstwa, ma walor drugorzędny.

Krytyczna ocena analizowanego aktu normatywnego w świetle zasady ochrony praw majątkowych polega w konsekwencji na tym, że wprowadza on rozwiązania, które powodują wyrażenie z treści praw podmiotowych już istniejących, o określonej wartości, tym samym nie dotyczy jedynie sytuacji „na przyszłość”, ale w niedopuszczalny sposób ingeruje w treść praw majątkowych istniejących w dniu jego wejścia w życie. Wspomniane swoiste klauzule waloryzacyjne nakładały na państwo obowiązek respektowania nałożonych na nie przez prawodawcę mechanizmów.

W tym kontekście należy z całą mocą podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dostrzega całokształt okoliczności, które miały wpływ na ukształtowanie sytuacji prawnej poszczególnych grup osób uprawnionych (a w istocie w sensie ekonomicznym poszkodowanych) poprzez przyjęcie przez prawodawcę w okresie bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej aktów prawnych pozbawiających ich przysługujących im praw majątkowych. W szczególności nie można negować dopuszczalności ingerencji przez ustawodawcę w sferę praw majątkowych w istniejących w tamtym czasie okolicznościach związanych z koniecznością odbudowy państwa przy jednoczesnym stanie ruiny majątku narodowego i pozbawieniu całego dorobku życia wielu obywateli. Kwestia ta nie może być oceniana wyłącznie w kategoriach prawno-politycznych. Ocena regulacji powinna bowiem, niezależnie od legitymacji ówczesnych władz czy narzuconego społeczeństwu systemu politycznego i gospodarczego, uwzględniać panujące po 1944 r. realia ekonomiczne, w tym w szczególności konieczność odbudowy struktur ekonomicznych państwa. Takie nadzwyczajne okoliczności z pewnością uzasadniają daleko idącą ingerencję państwa w sferę praw majątkowych podmiotów prywatnych (zarówno osób prawnych, jak i fizycznych). Uzasadnienia tej ingerencji należy poszukiwać przede wszystkim w zasadzie solidaryzmu, ta bowiem wymusza konieczność ponoszenia przez członków społeczeństwa istotnych kosztów związanych ze skutkami takich nadzwyczajnych zdarzeń, jak katastrofy czy wojny.

Oceniając zakres swobody prawodawcy ingerowania w sferę praw majątkowych podmiotów prywatnych z perspektywy konstytucyjnej, należy stwierdzić, że z jednej strony zasada solidaryzmu, z drugiej zaś zasada proporcjonalności pozwalają ustawodawcy na wprowadzenie takich rozwiązań prawnych, które w stosunku do istniejących praw majątkowych z uwagi na szczególne okoliczności, jak wojna, katastrofy naturalne itp., które uzasadniają wprowadzenie mechanizmów zmierzających do naprawy stanu niepożądanego dla państwa i w znacznym stopniu obywateli, prowadziłyby do stosunkowego zmniejszenia ich wartości. Na gruncie obowiązującej Konstytucji należy w analizowanym kontekście także przypomnieć, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TK, „art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi o równej dla wszystkich ochronie prawnej, co wyklucza – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – różnicowania o charakterze podmiotowym. Jednak sformułowanie to – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nie wyklucza różnicowań o charakterze jednoznacznie przedmiotowym, związanych z odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych. Różnicowanie to może z mocy ustawy zostać oparte m.in. na kryterium różnej wartości przedmiotu sporu” (por. wyrok TK z 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 89).

Jednak w szczególności z zasady solidaryzmu wynika, że tego rodzaju mechanizmy powinny uwzględniać interesy wszystkich zainteresowanych w równym stopniu. Toteż prawodawca, decydując się w związku z takimi nadzwyczajnymi wydarzeniami na istotną ingerencję w istniejące prawa majątkowe, powinien zastosować odpowiednią, proporcjonalną miarę ingerencji wobec wszystkich grup społecznych. W pewnych wypadkach, jak konieczność likwidacji szkód wojennych, może ona być realizowana względem całego społeczeństwa. Ciężary czy ograniczenia związane z koniecznością odbudowy państwa, infrastruktury, przywrócenia działalności instytucji publicznych etc. powinny być zatem rozłożone równomiernie. Nie ulega wątpliwości, że z perspektywy czasu inaczej należy ocenić działania państwa, które za pomocą działań prawodawczych po 1944 r. pozbawiło praw majątkowych lub ograniczyło w istotnej mierze prawa majątkowe jedynie pewne grupy społeczne. Działania te z pewnością miały doprowadzić do osiągnięcia celów o charakterze politycznym, dyskryminacyjnym i w rzeczywistości nie miały wiele wspólnego ze wspomnianymi celami publicznymi. Jakkolwiek nie można tak samo oceniać działań prawodawczych, które doprowadziły do wydrążenia z treści wierzytelności z obligacji Skarbu Państwa, to jednak – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wprowadzone rozwiązanie nie uwzględniało proporcji. Mechanizm, o którym mowa, tak jak każde działanie organów władzy publicznej prowadzące do sprzecznego z podstawowymi wartościami konstytucyjnymi (także na gruncie Konstytucji z 1921 r., do której odwoływały się ówczesne władze) faktycznego

pozbawienia obywateli ich mienia, prowadzi do podważenia zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ponadto regulacja ingerująca w istotny sposób w prawa podmiotowe, w związku z koniecznością realizacji celów publicznych, powinna być traktowana przez państwo jako środek o charakterze nadzwyczajnym i ostatecznym. W analizowanym wypadku zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z obligacji możliwe było natomiast zastosowanie innych rozwiązań, które należałoby także z dzisiejszej perspektywy uznać za spełniające wymagania istotnej ingerencji w sferę praw majątkowych. Chodzi mianowicie o takie rozwiązania, które uwzględniałyby interesy zainteresowanych stron i pozbawione byłyby charakteru dyskryminacyjnego czy podtekstu ideologicznego, jak np. znana polskiemu prawu instytucja moratorium czy nawet proporcjonalne obniżenie wartości pieniężnych wypłacanych z tego tytułu.

W związku z tym z całą mocą należy podkreślić, że prawodawca, który realizuje zadania zmierzające do osiągnięcia celu, polegające na – w uproszczeniu ujmując – równomiernym rozłożeniu negatywnych następstw i kosztów związanych ze skutkami takich zdarzeń, powinien stosować środki adekwatne i zmierzające faktycznie do osiągnięcia wspomnianego celu. Nie może natomiast ciężaru ekonomicznego związanego z odbudową państwa przerzucać na jedną czy kilka wybranych grup podmiotów – niezależnie od kierujących nim motywów ideowych czy politycznych. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w mechanizmie wprowadzonym w analizowanym akcie normatywnym nie można dopatrywać się takich właśnie celów. Prawodawca nie tyle ograniczył prawa zainteresowanych w związku ze skutkami wojny i koniecznością proporcjonalnej redukcji określonych zobowiązań, ile kierując się określonymi założeniami ideologicznymi, wyraźnie dążył do osiągnięcia celu polegającego na uniknięciu jakiegokolwiek realnej odpowiedzialności majątkowej z tytułu zobowiązań ciążących na państwie polskim, które przez nie zostały zaciągnięte przed wybuchem wojny. Nie zastosowano ani klauzul, które pozwalałyby na redukcję tych zobowiązań, ani moratorium, ani żadnych innych instrumentów, które pozwalałyby na zachowanie przynajmniej części realnej wartości praw inkorporowanych w obligacjach. Takie rozwiązania, mieszczące się w ramach pojęcia faktycznego wywłaszczenia, są niesprawiedliwe i pozostają w rażącej sprzeczności ze standardami demokratycznego państwa prawnego, naruszając w szczególności zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Powyższe wnioski nie mogą jednak przesłaniać oceny konstytucyjnej w świetle obowiązującego prawa. 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.

W związku z tym należy uznać, że do przepisów obejmujących rozwiązania kształtujące wartość zobowiązań pieniężnych nie może znaleźć zastosowania art. 39 ust. 3 ustawy o TK.

4. Kwestia konstytucyjności przepisów intertemporalnych dotyczących okresów przedawnienia.

Należy przejść do rozważenia kwestii dopuszczalności oceny zgodności z Konstytucją regulacji intertemporalnych zawartych w przepisach wprowadzających z 1950 r. Po pierwsze, trzeba rozważyć, czy i w jakim zakresie roszczenia majątkowe wynikające z praw inkorporowanych w międzywojennych papierach skarbowych uległy przedawnieniu. Należy przypomnieć, że w

czasie emisji tych dokumentów obowiązywały przed 1933 r. przepisy ogólne o przedawnieniu w ramach kodyfikacji obowiązujących w poszczególnych dzielnicach Polski (Kodeks cywilny niemiecki z 1896 r., austriacka Powszechna Księga Ustaw Cywilnych z 1811 r., rosyjski Zwód Praw, Kodeks Napoleona), następnie odpowiednie unormowania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz. U. RP Nr 82, poz. 598, ze zm.; dalej: kodeks zobowiązań), dekretu z dnia 12 listopada 1946 r. – Przepisy ogólne prawa cywilnego (Dz. U. Nr 67, poz. 369, ze zm.; dalej: przepisy ogólne prawa cywilnego) i od 1965 r. – ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, ze zm.; dalej: k.c.). Ponadto wiele aktów normatywnych, na podstawie których dochodziło do emisji obligacji Skarbu Państwa, zawierało szczególne przepisy dotyczące terminów przedawnienia, które następnie, w przepisach wprowadzających z 1950 r. zostały zmienione, zasadniczo zaś skrócone do lat 10 (por. niżej). W tym kontekście wyłania się szczególnie problem dotyczący kwestii określenia początku biegu terminu przedawnienia w każdym wypadku, jak również podnoszone w dotychczasowym orzecznictwie pytanie o możliwość uznania, że bieg terminu przedawnienia w latach 1939-1945 oraz 1945-1989 należy traktować jako zawieszony wobec istniejącej sytuacji politycznej na ziemiach polskich. Nie można wreszcie zapominać, że istotne znaczenie dla możliwości dochodzenia praw miał wspomniany już fakt zupełnej bierności organów państwowych w odniesieniu do zadań wynikających w związku z emisją międzywojennych aktów normatywnych. Wszystko to może prowadzić do wniosku, że przynajmniej w części wypadków z uwagi na brak wymagalności roszczenia nie doszło do rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia, a ponadto że z uwagi na istnienie szczególnych okoliczności politycznych przed 1990 r. należy uznać, że w okresie 1944-1989 mieliśmy do czynienia z zawieszeniem biegu terminu przedawnienia odpowiednich roszczeń (por. wyrok TK z 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 65). Kwestie te mogą być w tym miejscu jedynie wzmiankowane, nie jest bowiem zadaniem i rolą Trybunału Konstytucyjnego dokonywanie ocen stanu możliwości dochodzenia roszczeń indywidualnych, a tylko w odniesieniu do poszczególnych wypadków możliwa jest szczegółowa ocena przeszłego i obecnego stanu prawnego.

Nie można jednak w związku z tym wykluczyć istnienia szerokiego zakresu niezrealizowanych roszczeń majątkowych wynikających z obligacji skarbowych wyemitowanych przed II wojną światową, które także obecnie nie uległy przedawnieniu.

W wyroku z 9 listopada 2001 r., sygn. akt. I CKN 690/99 (Lex nr 52350), Sąd Najwyższy wskazał, że zobowiązanie inkorporowane w kuponach o świadczenia uboczne „miało charakter okresowy, wobec tego pod rządem Kodeksu cywilnego przedawniało się z upływem lat trzech”.

Zgodnie z zasadą ogólną, bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie to stało się wymagalne (por. art. 120 § 1 k.c.). Jeśli zatem uprawniony nie może dochodzić świadczenia przed właściwym organem (sądem) z powodu nienadejścia terminu wymagalności, bieg terminu przedawnienia nie rozpoczyna się. Ponadto, zgodnie z treścią art. 121 k.c. bieg przedawnienia nie rozpoczyna się, a rozpoczęty ulega zawieszeniu co do wszelkich roszczeń, „gdy z powodu siły wyższej uprawniony nie może ich dochodzić przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw danego rodzaju – przez czas trwania przeszkody”. Kwestia traktowania okresu PRL jako czasu, w którym przepis ten miałby zastosowanie, była przedmiotem dotychczasowego orzecznictwa SN. W wyroku o sygn. akt I CKN 690/99 sąd stwierdził, że niewydanie przez Radę Ministrów regulacji dotyczących przedterminowego wykupu, konwersji oraz konsolidacji papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa przed 1 września 1939 r. „nie może być uznane za siłę wyższą w rozumieniu art. 121 pkt 4 k.c.”, zaś „zaniechanie dochodzenia roszczenia na drodze sądowej ze względu na negatywną postawę przedstawicieli państwa wobec takich roszczeń nie może być uznane za siłę wyższą”. Podobnie w uchwale SN z 24 listopada 2000 r., sygn. akt III CZP 37/00, OSNC 2001/4/56, wskazano, że „Niewydanie przez Radę Ministrów – na podstawie art. 19 dekretu z dnia 27 lipca 1949 r. o zaciąganiu nowych i określaniu wysokości nie umorzonych 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.”. Stanowisko zajęte przez Sąd Najwyższy co do zasady zatem oznacza, że uprawnieni nie mogą obecnie realizować swoich praw.

Ze względu na istnienie roszczeń z obligacji, które nie wygasły, lecz – wobec ukształtowania przez ustawodawcę instytucji przedawnienia jako tej, która nie prowadzi do wygaśnięcia roszczenia majątkowego, tylko przekształcenia je w zobowiązanie naturalne – mogą być przedmiotem zarzutu przedawnienia i tym samym nie mogą zostać skutecznie zaspokojone i to przy przyjęciu określonych przesłanek oceny teoretycznie niewykluczone jest dochodzenie takich roszczeń przed sądem. Tym samym przepisy zaskarżone w obu skargach konstytucyjnych w tym zakresie, w jakim prowadzą do zmiany wartości roszczeń wynikających z obligacji, należałoby *prima facie* w świetle dotychczasowego orzecznictwa TK uznać – nawet wówczas, gdy zostały uchylone – za obowiązujące, bo stanowią podstawę indywidualnych rozstrzygnięć w sprawach, w wyniku których doszło do wystąpienia ze skargami konstytucyjnymi. Wynika to z tego, że roszczenie przedawnione nie wygasa i może być przedmiotem postępowania toczącego się przed sądem albo innym właściwym organem (art. 117 § 2 k.c.). W praktyce szanse na uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu przez osobę dochodzącą roszczenia przedawnionego są jednak ograniczone. Po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może bowiem uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia.

Zgodnie z zaskarżonym art. III przepisów wprowadzających z 1950 r., przy braku określenia w dotychczas obowiązujących przepisach terminu przedawnienia albo w sytuacji, gdy ten jest dłuższy niż dziesięć lat, termin przedawnienia z chwilą wejścia ustawy w życie wynosił dziesięć lat lub ulegał skróceniu do dziesięciu lat.

Co do zasady takie rozwiązanie nie powinno być kwestionowane z punktu widzenia jego konstytucyjności.

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 uchylenia 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.

Tym samym należy uznać, że art. III przepisów wprowadzających z 1950 r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że wprowadzając jako regułę co do wszelkich roszczeń majątkowych termin dziesięcioletni, a w szczególności niwelując sytuację nieokreśloności w wypadku pewnych istniejących w dniu wejścia w życie roszczeń, art. III miał eliminować sytuacje, w których termin przedawnienia byłby dłuższy niż dziesięć lat, albo w których pewne roszczenia majątkowe (poza wypadkami wyraźnie wskazanymi w ustawie) nie ulegałyby przedawnieniu.

Powyższa argumentacja odnosi się w szczególności do regulacji zawartej w art. XIX przepisów wprowadzających z 1950 r., który wskazuje, że do roszczeń powstałych przed dniem

wejścia w życie przepisów ogólnych prawa cywilnego, a według dotychczasowych przepisów w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych – stosuje się przepisy ogólne prawa cywilnego o przedawnieniu z następującymi ograniczeniami:

a) początek, zawieszenie i przerwanie przedawnienia ocenia się według dotychczasowego prawa, gdy chodzi o czas przed wejściem w życie przepisów ogólnych prawa cywilnego,

b) jeżeli termin przedawnienia według przepisów ogólnych prawa cywilnego jest krótszy niż według dotychczasowego prawa, bieg przedawnienia rozpoczyna się z dniem wejścia w życie przepisów ogólnych prawa cywilnego; jeżeli jednak przedawnienie, rozpoczęte przed wejściem w życie przepisów ogólnych prawa cywilnego, nastąpiłoby przy uwzględnieniu terminu przedawnienia, określonego w prawie dotychczasowym wcześniej, przedawnienie następuje z tym wcześniejszym terminem.

Art. XIX przepisów wprowadzających z 1950 r. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji. Powyższe uwagi odnoszą się także do art. XXXV przepisów wprowadzających k.c.

Odnosząc się do problematyki przedawnienia i jej regulacji, trzeba zauważyć, że – zgodnie z art. XXXV przepisów wprowadzających k.c. – przepisy kodeksu cywilnego stosuje się do roszczeń, które powstały przed dniem wejścia w życie kodeksu, a które w tym dniu jeszcze się nie przedawniły. W przepisach dotyczących emisji obligacji wydanych przed 1 września 1939 r. wskazano, że celem umorzenia obligacji miały odbywać się losowania. Ponieważ losowań takich nie przeprowadzono, tym samym nie doszło do powstania zdarzeń, które warunkowały wymagalność roszczeń wynikających z obligacji, dla których tego rodzaju zastrzeżenia istniały w odpowiednich przepisach. Jednak, jak zaznaczył SN w powołanej już uchwale o sygn. III CZP 37/00, „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”. Zdaniem SN wówczas „należy (...) przyjąć, że pomimo niezrealizowania zdarzenia powodującego wymagalność roszczenia, jego wymagalność zależałaby od podjęcia czynności przez uprawnionego”. Nie podejmując się oceny merytorycznej rozstrzygnięcia SN, zdaniem Trybunału wskazuje ono, 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.

5. Ocena konstytucyjności przepisów dotyczących nominalizmu i waloryzacji.

Zdaniem skarżącego W. Zięby art. 12 ust. 1 noweli lipcowej poprzez ograniczenie dostępu do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹ § 3 k.c., jest niezgodny z art. 21 i art. 64 Konstytucji w związku z art. 2 w ten sposób, że „negując przeliczenie zobowiązań przedwojennych Skarbu Państwa według zasad pozbawiających te zobowiązania wartości ekonomicznej – w istocie stanowiło wyrzucenie skarżących z własności z naruszeniem istoty tego prawa, wbrew zasadom rządzącym demokratycznym Państwem Prawnym, które winno urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej”.

Skarżący słusznie podnosi, że zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oznacza także obowiązek lojalności państwa w stosunku do obywatela. Istnienie takiego obowiązku było podnoszone w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału (por. wyroki TK z: 4 stycznia 2000 r., sygn. K 18/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 1; 10 grudnia 2002 r., sygn. K 27/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 92; 25 marca 2003 r., sygn. U 10/01, OTK ZU nr 3/A/2003, poz. 23; 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04, OTK ZU nr 11/A/2004, poz. 117).

W sprawie skarżącego sąd w uzasadnieniu wyroku wskazał, że „uwzględniając nawet zawieszenie terminu przedawnienia roszczenia (odsetek wynikających z kuponów dołączonych do

obligacji) przed upływem tego terminu mogli oni (podobnie jak poprzedni posiadacze tego papieru) skutecznie dochodzić wykonania zobowiązania, a na przeszkodzie realizacji tego roszczenia nie stały żadne przeszkody natury faktycznej czy też prawnej”.

Takie stwierdzenie nasuwa istotne wątpliwości. Nie można bowiem nie dostrzegać istoty problemu, uznając, że w okresie po 1 września 1939 r., a w szczególności w latach 1944-1989, istniała prawna i faktyczna możliwość dochodzenia roszczeń z obligacji, mimo narzucenia niedemokratycznego i antyrynkowego ustroju na ziemiach polskich.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że zgodnie z art. 1 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 lutego 1940 r. o moratorium dla długów prywatnoprawnych (Dz. U. Nr 2, poz. 2), „zapłata wierzytelności pieniężnych, opartych na tytułach prywatno-prawnych powstałych przed dniem 1 października 1939 r., nie może być wymagana przed upływem 6 miesięcy od dnia uwolnienia od okupacji całości obszaru Państwa względnie tej części jej obszaru, na której zamieszkuje wierzyciel – dłużnik. Rozporządzenia Rady Ministrów oznaczają będą daty, w których należy uważać całość obszaru Państwa względnie jego części za uwolnione z pod okupacji”. Zgodnie z art. 1 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 lutego 1940 r. o wstrzymaniu i zawieszeniu biegu terminów (Dz. U. Nr 4, poz. 9), „z dniem 1 września 1939 r. na cały czas trwania wyjątkowych okoliczności wywołanych wojną wstrzymuje się nie rozpoczęty i zawiesza rozpoczęty bieg następujących terminów przewidzianych we wszystkich ustawach, dekretach, rozporządzeniach i zarządzeniach obowiązujących na całym obszarze Państwa lub na poszczególnych jego częściach: 1) dla dokonywania czynności koniecznych do powstania lub zachowania roszczeń, wierzytelności i praw; 2) dla przedawnienia i prekluzji oraz wszelkich w ogóle terminów, których niezachowanie powoduje wygaśnięcie lub zmianę roszczeń, wierzytelności i praw; 3) dla zasiedzenia”.

Jak wskazuje skarżący, zakwestionowane przepisy prowadziły do faktycznej utraty istotnej wartości ekonomicznej roszczeń pieniężnych wyrażonych w pieniądzu obowiązującym na ziemiach polskich w okresie międzywojennym. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że taki był podstawowy cel ich wprowadzenia. Ówczesny prawodawca nie tylko przewidywał, ale – jak należy sądzić, zważywszy całokształt prowadzonej polityki społeczno-gospodarczej – celowo ustanawiał tego rodzaju normy, które zmierzały do zwolnienia organów niesuwerennego państwa z obowiązku realizacji świadczeń wynikających z prawodawstwa, które przejął – z różnych względów dobrowolnie – po legitymowanych władzach II Rzeczypospolitej, w stosunku do obywateli. W tym wypadku mamy zatem do czynienia z klasycznym przykładem rozwiązań prowadzących do stworzenia sytuacji, w której prawo podmiotowe ma charakter pozorny – jego wartość nominalna nie ulega zmianie, natomiast skutek manipulacji normatywnej zostaje zredukowany do minimum i dla uprawnionego nie ma żadnego znaczenia. Prawo podmiotowe wszak istnieje, jednak z uwagi na wprowadzone mechanizmy prawne zostało pozbawione jakiegokolwiek realnej wartości. Stanowi prawo wydrążone z treści, *nudum ius*. Kwestia jest oczywista, jeśli zważywszy, że stosując zasady przeliczania wskazane w piśmie Prezesa Rady Ministrów z 11 września 2006 r. (RCL 5030/28/06), wartość ogółu zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emisji obligacji przedwojennych wynosi obecnie 9460 zł. Tłumaczy to w konsekwencji również praktyczny brak zainteresowania ze strony uprawnionych w dochodzeniu swych praw, zważywszy, że w realiach społeczno-politycznych PRL nie mieliby oni żadnych szans uzyskania należnych im świadczeń. Takie rozwiązania należy uznać za niekonstytucyjną postać wyłączenia (które z uwagi na istnienie roszczeń pozbawionych wartości ma charakter w pewnym sensie ciągły). Zdaje się to pośrednio przyznawać także sąd rozstrzygający sprawę, bo analizując wartość roszczeń powoda, zauważa, że „Tak ustalona wartość nominalna posiadanej przez powoda obligacji daje kwotę 0,017 zł (5.924,40 zł : 100 x 3 = 177,73 zł : 10 000 zł) nieposiadającą żadnej wartości ekonomicznej jako, że najmniejszą jednostką płatniczą RP jest 1 grosz)”. Rozpatrywanie zagadnienia możliwości dochodzenia roszczeń z papierów wartościowych wyemitowanych przez Skarb Państwa przed 1939 r. w klasycznych kategoriach cywilistycznych, z pominięciem obecnie otoczki konstytucyjnej, jest nieprawidłowe.

Warto przypomnieć, że podobne rozwiązanie, polegające na stworzeniu przez ustawodawcę rozwiązań prowadzących w praktyce do pozbawienia uprawnionych możliwości realizacji przysługujących im praw podmiotowych, stworzone zostało na gruncie przepisów umożliwiających zabużanom nabycie prawa podmiotowego jako swoistej rekompensaty w związku z utratą nieruchomości pozostawionych przez nich poza obecnym terytorium państwa w związku ze zmianą granic w wyniku II wojny światowej. Jak wskazano w wyrokach z 19 grudnia 2002 r. (sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97) oraz z 15 grudnia 2004 r. (sygn. K 2/04), w odniesieniu do tzw. prawa zaliczania, ustawodawca nie może tworzyć takich regulacji, w ramach których dochodziłoby do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji przyznanego prawa podmiotowego, „że w istocie prowadzi to do powstania prawa nierealizowalnego, swoistego *nudum ius*, praktycznie pozbawionego więc wartości majątkowej”.

Przy tej okazji jednak podkreślono, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych nie oznacza „zupełnej niemożliwości ingerencji państwa w ich treść, ich absolutnej nienaruszalności (...). Ingerencja taka może być uznana za dopuszczalną, a nawet – celową (...). Konieczne jest jednakże zachowanie ram konstytucyjnych, wyznaczających granice dopuszczalnych ograniczeń ochrony prawa majątkowego” (wyrok o sygn. K 2/04 i powoływane tam orzecznictwo). Warto też w tym kontekście przypomnieć stanowisko Trybunału zawarte w motywach wyroku z 12 stycznia 2000 r. (sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), w którym zaznaczono, że w wypadku prawa własności podlegającego ochronie wraz z innymi prawami majątkowymi na gruncie art. 64 Konstytucji, niedopuszczalne jest konstytucyjnie takie ukształtowanie zakresu ograniczeń tego prawa, które doprowadzi do zniweczenia podstawowych składników tego prawa, wydrąży je z rzeczywistej treści i przekształci w pozór prawa. Oznaczałoby to bowiem naruszenie podstawowej treści, istoty prawa własności.

Zdaniem Trybunału w świetle art. 64 Konstytucji zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Z istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść. Z drugiej jednak strony nie może budzić wątpliwości, że również w ich wypadku można mówić o „istocie” prawa – takim zakresie treści, w który ingerencja, uwzględniając inne wartości konstytucyjne oraz zasadę proporcjonalności, oznaczałaby stworzenie bądź nadanie danemu prawu majątkowemu cech prawa pozornego, wydrążonego z treści. Podobnie jak w wypadku prawa własności, taka ingerencja w każdym wypadku chronionych konstytucyjnie praw majątkowych byłaby niedopuszczalna. W odniesieniu do wierzytelności pieniężnych za tego rodzaju niedopuszczalną ingerencją należy uznać rozwiązania normatywne, które w stosunku do pierwotnie ukształtowanej wartości prawa majątkowego kształtują jego wartość majątkową w taki sposób, że dla uprawnionego przestaje mieć wartość choćby częściowo adekwatną do tej, jaką nadano mu w chwili powstania.

Współcześnie zarówno ustawodawca, jak i organy wymiaru sprawiedliwości nie mogą abstrahować od realiów społecznych i politycznych okresu powojennego. W tych warunkach odwołanie się do instytucji przedawnienia roszczeń, zważywszy brak aktywności państwa po 1990 r. mającej na celu unormowanie zagadnienia, należy uznać za klasyczne nadużycie. Jest to szczególnie jaskrawe, jeśli będziemy pamiętać o tym, że zarzutem przedawnienia zaśłania się w tym wypadku państwo, które – mając na uwadze przyjętą ciągłość prawną – doprowadziło mocą aktów normatywnych wskazanych w skardze konstytucyjnej do stanu ekonomicznego wydrążenia prawa inkorporowanego w obligacjach z jego realnej wartości i utrwaliło ten stan. Pomijając fakt, że – jak już sygnalizowano – w istniejących w PRL realiach politycznych i prawnych nie znajduje uzasadnienia twierdzenie o możliwości dochodzenia tego rodzaju świadczeń, a już z pewnością roszczeń odszkodowawczych od państwa, nie można tracić z pola widzenia tego, że dochodzenie praw na podstawie przepisów pozbawiających ich realnej wartości oznaczałoby akceptację takiego rozwiązania.

Z drugiej strony należy stwierdzić, że nawet przyjmując istnienie, jak starano się wykazać w postępowaniach przed SN, stanu siły wyższej w okresie 1945-1989 powodującego zawieszenie biegu terminu przedawnienia roszczeń (zwrócił na to uwagę w uzasadnieniu w sprawie J. i B. Machów Sąd Apelacyjny, powołując art. 121 pkt 3 k.p.c.), przynajmniej teoretycznie możliwe było ich dochodzenie po 1990 r. Niezmienna jednak także w tym czasie pozostaje ocena stanu wartości ekonomicznej wspomnianych roszczeń z uwagi na brak nowej regulacji, która znosiłaby bądź modyfikowałaby system przeliczania zobowiązań okresu międzywojennego. Ustawodawca zaniechał jakichkolwiek działań zmierzających – podobnie zresztą jak w wielu innych kwestiach, np. restytucji mienia czy regulacji roszczeń zabużańskich – do uporządkowania kwestii zadośćuczynienia osobom, które w związku z wojną, zmianą granic i narzuconym ustrojem politycznym i gospodarczym utraciły swoje mienie. Co więcej, art. 12 noweli lipcowej petryfikował rozwiązania dotychczasowe, co trafnie zaznaczono w skardze W. Zięby.

Niezależnie od wniosków dotyczących regulacji analizowanych w niniejszej sprawie, za niezgodne z Konstytucją należy uznać takie przepisy, które powodują pozbawienie wartości praw majątkowych i uniemożliwiają ich dochodzenie w realnej wysokości w zakresie, w jakim nie zostały wykonane lub nie wygasły z jakichkolwiek przyczyn.

6. Ocena konstytucyjności art. 12 ust. 1 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny.

Na wstępie w odniesieniu do powołanego przez skarżącego W. Ziębę wzorca w postaci art. 32 ust. 1 Konstytucji wypada przypomnieć, że w powołanym już wyroku w sprawie SK 23/02 Trybunał uznał, że unormowanie zawarte we wskazanym przepisie nie stanowi jedynie zasady ustrojowej, lecz wyraża zarówno zasadę równości „jako normę (zasadę) prawa przedmiotowego, jak i – będące pochodną tej zasady – szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania”. Trybunał podkreślił, że „każdy ma prawo do takiego traktowania, jak osoby znajdujące się w analogicznej (co do istotnych elementów) sytuacji. Złożony charakter przytoczonego tu przepisu nie powinien jednak pozostać bez wpływu na rozumienie prawa do równego traktowania. Oba aspekty pozostają bowiem w ścisłym związku. Problem dotyczy odpowiedzi na pytanie, czy prawo do równego traktowania uznać należy za konstytucyjne prawo jednostki, a jeśli tak, to w jakim zakresie”. Istotne dla niniejszych rozważań jest ponadto wskazanie, że prawo do równego traktowania należy ujmować „w związku z konkretnymi normami prawnymi lub działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich, tj. niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych, określonych w Konstytucji wolności i praw jednostki (podmiotu prawnego), prawo do równego traktowania nie ma charakteru wyodrębnionego prawa w pełni konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może być skutecznie chronione za pomocą skargi konstytucyjnej”. Podobnie jak w sprawie o sygn. SK 23/02, równość pojmowana w powyższym znaczeniu powinna być rozpatrywana łącznie z ochroną własności i innych praw majątkowych statuowaną w art. 64 Konstytucji. Trzeba ponadto przypomnieć, że zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w przytoczonej sprawie „Ścisłe powiązanie «równej dla wszystkich ochrony prawnej» z prawem do własności, stanowiącym niewątpliwie prawo konstytucyjne, oraz innymi prawami majątkowymi i prawem dziedziczenia, których dotyczy art. 64 ust. 2, powoduje, że tak pojmowana równość staje się nieodłącznym aspektem tego prawa. Bez tego aspektu prawo do własności, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia pozbawione zostałyby swej istoty. Nie można zatem mówić jedynie «o uszczegółowionym potwierdzeniu zasady równości», skoro w odniesieniu do innych praw konstytucyjnych ustrojodawca świadomie 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 i do zapewnienia im takiej właśnie, tj. równej ochrony prawnej” (tamże). Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 formułuje prawo podmiotowe do równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, ale również innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia.

Jeśli chodzi o powołany wzorzec art. 21 Konstytucji należy uznać, że nie jest on adekwatny w niniejszej sprawie. Przepis ten statuuje bowiem ochronę własności i prawa dziedziczenia. Tymczasem w niniejszej sprawie przedmiotem analizy są akty normatywne dotyczące praw majątkowych, które z uwagi na swój charakter (naturę) nie mogą być uznane za mieszczące się w ramach pojęcia własności w znaczeniu art. 21 Konstytucji. Chodzi bowiem o wierzytelności pieniężne, które są inkorporowane w papierach wartościowych. Jakkolwiek dokument, jakim jest obligacja, na gruncie obowiązujących regulacji cywilnoprawnych stanowić może przedmiot własności, to jednak z istoty papierów wartościowych jako znaków opiewających na prawa majątkowe wynika, że to nie własność dokumentu, lecz właśnie inkorporowane w nim prawo stanowi o szczególnym jego charakterze. Papier wartościowy może inkorporować różne prawa majątkowe, w tym zarówno wierzytelności (jak np. w wypadku takich papierów, jak weksel, obligacja czy czek), jak i inne (jak np. własność i zastaw w wypadku dowodu składowego). W analizowanym zakresie nie budzi wątpliwości, że prawa ucieleśnione w obligacjach stanowią wierzytelności pieniężne, a tym samym nie budzi wątpliwości, że stanowią one inne niż własność prawa majątkowe w rozumieniu Konstytucji.

Wątpliwości, co do konstytucyjności art. 12 ust. 1 noweli lipcowej dotyczą przede wszystkim kwestii zgodności tego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Art. 12 dotyczył wprowadzonej nowelą lipcową do kodeksu cywilnego regulacji art. 358¹ § 3. Ten ostatni pozwala na zastosowanie przez sąd mechanizmu waloryzacji w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, przy czym sąd powinien rozważyć interesy stron, zgodnie z zasadami współżycia społecznego. Waloryzacja sądowa może polegać bądź na zmianie wysokości bądź sposobu spełnienia świadczenia pieniężnego, „choćby były ustalone w orzeczeniu lub umowie”. Art. 12 noweli lipcowej ograniczał zastosowanie zasady waloryzacji sądowej do zobowiązań pieniężnych powstałych od 30 października 1950 r., zaś do zobowiązań sprzed tej daty nakazuje stosować przepisy dotychczasowe, a zatem z uwagi na brak analogicznego przepisu sprzed wejścia w życie noweli z 1990 r. – w istocie zamyka zainteresowanym odwołanie się do tego mechanizmu, a sądowi w odniesieniu do zobowiązań sprzed 30 października 1950 r. nie pozwala na jego zastosowanie. Zgodnie z art. 12 ust. 2 noweli lipcowej, do zobowiązań pieniężnych powstałych od 30 października 1950 r., jeszcze nieprzedawnionych i niewykonanych do dnia wejścia w życie tej ustawy, stosuje się art. 358¹ § 3 k.c. tylko do świadczeń w części niewykonanej. Wprowadzona data graniczna – 30 października 1950 r. z pewnością związana jest z wejściem w tym dniu w życie ustawy o zmianie systemu pieniężnego. Z jednej strony, zważywszy skutki ustawy o zmianie systemu pieniężnego, można poszukiwać uzasadnienia takiego rozwiązania w konieczności ścisłego oddzielenia stanu prawnego dotyczącego zobowiązań sprzed tej daty. Z drugiej jednak budzi istotne wątpliwości rozwiązanie, które uniemożliwia sądową waloryzację zobowiązań mogących wciąż istnieć tylko z tej przyczyny, że powstały przed pewnym terminem. Należy pamiętać o tym, że zgodnie z ustawą o zmianie systemu pieniężnego wprowadzony został odnośnie do tych zobowiązań szczególnie sposób ich przeliczenia, natomiast ustawa nie zmieniła charakteru (natury) czy postaci tych zobowiązań. Można co prawda argumentować, że mechanizm waloryzacji sądowej nie daje stronom zainteresowanym prawa podmiotowego, w szczególności oczekiwania na zastosowanie takiego mechanizmu przez sąd, a jedynie szczególną kompetencję sądu do zastosowania go w zakresie wskazanym w ustawie, a tym samym strona zainteresowana nie może tylko na tej podstawie dochodzić zobowiązania w innej wysokości czy spełnionego w inny sposób. Niemniej nie można zapominać, że owa szczególna kompetencja sądu nie oznacza, że ma on zupełną swobodę w stosowaniu mechanizmu waloryzacji, o którym mowa w art. 358¹ § 3 k.c. W razie zatem powstania przesłanek uzasadniających jego zastosowanie sąd powinien odwołać się do tego mechanizmu.

W związku z powyższym należy uznać, że art. 12 ust. 1 noweli lipcowej jest sprzeczny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ocenę zgodności art. 12 ust. 1 noweli lipcowej z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 oraz

art. 2 Konstytucji należy rozpocząć od przywołania treści art. 45 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Dokonując wykładni zasady konstytucyjnej zawartej w art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że na jej treść składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem, który ma być organem niezależnym, niezawisłym, bezstronnym; 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd (por. wyroki TK z: 16 marca 1999 r., sygn. SK 19/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 36; 2 kwietnia 2001 r., sygn. SK 10/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 52).

Ogólne powołanie się na ten przepis Konstytucji wskazuje, że w ocenie skarżącego W. Zięby niemożność dochodzenia przez pewną grupę obywateli ich praw majątkowych przed sądem narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji we wszystkich jego aspektach. W dalszej części uzasadnienia skarżący wskazuje na wykluczenie „wobec pewnej grupy obywateli możliwości uruchomienia procedury sądowej, prowadzącej do ewentualnego urealnienia świadczenia w sytuacji zmiany siły nabywczej pieniądza”, ograniczając tym samym zakres zaskarżenia w kontekście tego wzorca kontroli.

Art. 45 ust. 1 powołany jest w związku art. 77 ust. 2 Konstytucji, zakazującym zamykania drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Oceniając adekwatność tych wzorców konstytucyjnych, należy uwzględnić fakt, że art. 12 ust. 1 noweli lipcowej jest przepisem intertemporalnym o charakterze ogólnym. Nakazuje stosowanie dotychczasowych przepisów do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r. Nawet w powiązaniu z art. 358¹ § 3 k.c. przepis ten nie pozostaje w merytorycznym związku ani ze wskazanym przez skarżącego aspektem zasady prawa do sądu, ani też z art. 77 ust. 2 Konstytucji. Przepisy te nie blokują bowiem możliwości skutecznego 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 zaskarżonych w tej sprawie przepisach.

W opinii skarżącego W. Zięby zakwestionowany art. 12 ust. 1 noweli lipcowej narusza także zawartą w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego. Ani w *petitum* skargi, ani też w jej uzasadnieniu skarżący nie wskazał wyraźnie, która z zasad, charakteryzujących Rzeczpospolitą Polską jako „demokratyczne państwo prawne urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”, została naruszona przez normę intertemporalną zawartą w zaskarżonym przepisie. Wobec braku osobnego uzasadnienia tego zarzutu przyjąć należy, że skarżący uznaje niezgodność art. 12 ust. 1 noweli lipcowej z tym wzorcem kontroli za oczywistą konsekwencję naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji. To zaś oznacza, że zarzut niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 2 Konstytucji stawałby się aktualny tylko w razie uznania jego sprzeczności z którymkolwiek spośród pozostałych wzorców powołanych w sprawie (por. wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., sygn. K 5/00, OTK ZU nr 1/2001, poz. 2). Wobec stwierdzenia niesprzeczności zaskarżonego przepisu z pozostałymi wzorcami kontroli sytuacja taka nie zachodzi.

Art. 12 ust. 1 noweli lipcowej nie jest zatem niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 i z art. 2 Konstytucji.

7. Skutki orzeczenia.

Odrębnej oceny wymaga kwestia, czy uchylene przepisów dotyczących kształtowania wartości zobowiązań pieniężnych sprzed 1950 r. doprowadziłoby do unicestwienia skutków prawnych, jakie przepisy te wywołały. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego nie można uznać, że uchylene takie prowadzi automatycznie do wprowadzenia czy przywrócenia reguł obowiązujących przed ich wejściem w życie. Nie można twierdzić, że skutkiem orzeczenia przez Trybunał

niezgodności przepisów wyrażających prawa majątkowe z treści jest swoista „reaktywacja” tych praw, tj. ich powstanie na nowo w sytuacji, gdy zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami wygasły, bądź też przekreślenie skutków upływu terminu przedawnienia.

Zważywszy skutki orzeczenia i niemożność przywrócenia w pełnym zakresie możliwości dochodzenia praw inkorporowanych w obligacjach wypuszczonych przed 1939 r., kwestia możliwości i zakresu, a w szczególności wysokości zadośćuczynienia osobom będącym posiadaczami takich papierów wartościowych należy do prawodawcy. Jak wielokrotnie podkreślano w dotychczasowym orzecznictwie, Trybunał Konstytucyjny nie może zastępować ustawodawcy.

Jednak należy wskazać, że w pracach nad ustawodawstwem zmierzającym do przynajmniej częściowego zadośćuczynienia osobom, które w związku z wojną lub z przeobrażeniami ustrojowymi bezpośrednio po jej zakończeniu, utraciły majątki, nie powinno się pozostawiać poza zakresem regulacji danej kategorii podmiotów z powodu przyjętego określonego katalogu przedmiotowego (por. wyrok z 15 grudnia 2004 r., sygn. K 2/04).

Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu uznanego za niezgodny z Konstytucją stwarza ustawodawcy możliwość ustanowienia przepisów porządkujących sytuację posiadaczy przedwojennych obligacji Skarbu Państwa.

Stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności art. 12 ust. 1 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny spowoduje, że bezskuteczny upływ odroczonej utraty mocy obowiązującej tego przepisu stworzy posiadaczom obligacji skarbowych dostęp do gwarantowanej przez art. art. 358¹ § 3 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny waloryzacji dochodzonych przez nich roszczeń. W praktyce jednak upływ terminu przedawnienia może skutecznie blokować szanse osób występujących z takimi powództwami na uzyskanie korzystnego rozstrzygnięcia o przedmiocie takiego postępowania.

Nieuchwalenie takich przepisów w okresie odroczonej utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu spowoduje, że posiadacze takich obligacji, cierpliwie czekający na możliwość realizacji swych uprawnień, będą mogli wystąpić na drogę sądową z powództwem o zapłatę ich roszczeń, w wysokości określonej z zastosowaniem waloryzacji.

Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie wskazuje jednak sądom zakresu, kierunku czy rozmiarów takiej waloryzacji.

Ze wszystkich powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.