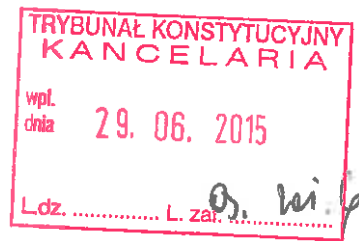




Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość

Warszawa, dnia 29 czerwca 2015 r.



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
Aleja Jana Christiana Szucha 12 A
00 – 918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm VII Kadencji
według załączonej listy
reprezentowanych przez Panią
Poseł Gabrielę Masłowską oraz Pana
Posła Kazimierza Smolińskiego

Uczestnicy:

1. Sejm RP – organ, który
uchwalił zaskarżoną ustawę.
2. Prokurator Generalny

WNIOSK

**o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej przepisu art. 13
ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r.
Nr 55 poz. 321)**

I. Na podstawie przepisów art. 188 pkt 1 w zw. z przepisem art. 191 ust. 1 pkt 1
Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78,
poz. 483 z późn. zm). **wnosimy o:**

- stwierdzenie niezgodności **art. 13** ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321) [*przedmiot zaskarżenia*] z:
 - **art. 2** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej;
 - **art. 32** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne oraz nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny;
 - **art. 64 ust. 1 i ust. 2** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia;
 - **art. 77 ust. 1** Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym, każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej, zaś ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw. [*wzorce kontroli konstytucyjności*]

w zakresie, w jakim zaskarżony przepis art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321) zakazuje stosowania przepisów o waloryzacji sądowej zobowiązań do wkładów zgromadzonych na rachunkach oszczędnościowych (książeczkach mieszkaniowych) w Banku PKO BP w latach 70. i 80. XX wieku.

- II. W przypadku, w którym przyporządkowanie problemów konstytucyjnych przedstawionych we wniosku do określonych jednostek redakcyjnych budziłoby wątpliwości, wnosimy o zastosowanie zasady *falsa demonstratio non nocet*.

III. Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Panią Poseł Gabrielę Masłowską oraz Pana Posła Kazimierza Smolińskiego.

UZASADNIENIE:

I. Uwagi ogólne

W latach 70-tych i 80-tych XX wieku, miliony obywateli państwa polskiego założyły tzw. oszczędnościowe książeczki mieszkaniowe, co łączyło się z dokonywaniem wpłat na konto oszczędnościowe w Banku PKO BP. Kwoty wpłacane na książeczki mieszkaniowe miały umożliwić ich posiadaczom zdobycie wkładu na własne mieszkanie i w konsekwencji zakup lokalu mieszkalnego o określonej powierzchni za środki zgromadzone na książeczce, gwarantem powyższego miało być państwo polskie.

Po latach okazało się, że państwo nie jest w stanie zapewnić takiej liczby lokali mieszkalnych, jaka umożliwiałaby zaspokojenie wszystkich posiadaczy książeczek mieszkaniowych mimo, że na książeczkach mieszkaniowych wielu z nich zgromadzone zostały środki w pełni pokrywające cenę lokalu mieszkalnego.

W latach 90-tych XX wieku powstała sytuacja, w której posiadacze książeczek mieszkaniowych, ani nie mogli uzyskać lokali mieszkalnych za wkład, który zgromadzili na rachunkach oszczędnościowych, ani też nie mogli tego wkładu wypłacić w wysokości jaką wpłacili. Nie może jednak budzić wątpliwości, iż bank od kilkadziesiąt lat dysponuje środkami posiadaczy książeczek mieszkaniowych, a wymienieni nie mają na to żadnego wpływu, co więcej, nie mogą nawet odzyskać realnej wartości wkładów.

Obecnie chęć wypłaty środków zdeponowanych na rachunku oszczędnościowym, oznacza dla każdego posiadacza otrzymanie jedynie niewielkiej kwoty w postaci premii gwarancyjnej, która jest możliwa do uzyskania jedynie w przypadku spełnienia określonych warunków.

Sytuacja taka nie jest akceptowalna przez wielu posiadaczy książeczek mieszkaniowych, w tym zrzeszonych w licznych organizacjach społecznych m. in. w Ogólnopolskim Stowarzyszeniu Posiadaczy Książeczek Mieszkaniowych i nie powinna być także akceptowana przez państwo polskie i jednocześnie władzę sądowniczą, ustawodawczą i wykonawczą. Tymczasem sądy powszechne, jak również Sąd Najwyższy wydają orzeczenia, na mocy których uznana została niemożność waloryzacji środków zgromadzonych na książeczkach mieszkaniowych. Jako podstawę prawną przyjmuje się art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321)

Wskazać przy tym należy, iż przepis art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321) istotnie wskazuje, iż przepis art. 358¹ § 3 kodeksu cywilnego, nie ma zastosowania do „kwot zdeponowanych na rachunkach bankowych”. Wykładnia celowościowa przepisu art. 358¹ § 3 k.c., przemawia za przyjęciem stanowiska, że waloryzacja świadczeń pieniężnych uzupełnia zasadę pacta sunt servanda, a także wzmacnia i utwierdza inną związaną z nią regułę, według której dłużnik powinien wykonać zobowiązanie zgodnie z jego treścią, w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu, zasadom współżycia społecznego oraz zwyczajom - jeżeli są one w tym zakresie ustalone (art. 354 k.c.).

Ponadto należałoby zastanowić się czy kwoty zdeponowane na książeczkach mieszkaniowych można w ogóle postrzegać jako środki zgromadzone na rachunkach bankowych. Przede wszystkim posiadacze książeczek mieszkaniowych nie mogli nimi swobodnie dysponować, nie mogli ich wydatkować na inne cele, aniżeli pierwotnie założony, tj. zakup za zdeponowane środki lokalu mieszkalnego, nie mogli nadto wybrać podmiotu, który w ramach prowadzonej działalności urządził i prowadził dla nich książeczkę mieszkaniową jak również nie mogli ich zlikwidować w każdym czasie bez utraty środków tam zgromadzonych. Powyższe nakazywałoby zatem uznać, iż wkłady zgromadzone w ramach oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych nie są równoważne ze środkami zgromadzonymi na rachunkach bankowych. Koronnym argumentem jest również to, iż gromadzenie środków na rachunku bankowym nigdy nie

jest związane z możliwością uzyskania premii gwarancyjnej od Państwa, a podlega wyłącznie ryzyku operacji wolnorynkowych.

II. Zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP

Zasada demokratycznego państwa prawnego, wyrażona w art. 2 Konstytucji RP, obejmuje zbiór zasad odzwierciedlających ideę demokratyzmu, do których należy m.in. zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych oraz zasada sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał już w swoim orzecznictwie, że zasada zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa opiera się na pewności prawa rozumianej jako zespół cech systemowych tego prawa, zapewniających jednostce bezpieczeństwo prawne. Tak rozumiana pewność prawa daje zarazem jego przewidywalność, a tym samym pozwala obywatelom decydować o swoim postępowaniu w oparciu o znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, które ich działania mogą pociągnąć za sobą. Zasada ta wymaga, ażeby osoba miała możliwość określania konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego oraz mogła zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Trybunał wskazywał jednocześnie, że zasadę pewności prawa prawodawca narusza wtedy, gdy jego rozstrzygnięcie jest dla jednostki zaskoczeniem, bo w danych okolicznościach nie mogła go przewidzieć, w szczególności zaś wtedy, gdy przy jego podejmowaniu prawodawca mógł przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zdecydowałaby o swoich sprawach.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia opisanej powyżej zasady. Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z 1956 r. w sprawie oszczędzania na książeczkach mieszkaniowych osoby, które zgromadziły wystarczający wkład pieniężny w banku PKO BP, mogły doczekać się po latach własnego mieszkania, a prawo to było gwarantowane przez państwo, gdyż to ono poręczało za zobowiązania PKO BP. Zmiany ustrojowe i gospodarcze sprawiły jednak, że państwo polskie po pierwsze nie było w stanie zagwarantować dostatecznej liczby mieszkań, odpowiadających zapotrzebowaniu,

a oszczędzanie celowe, jakim były oszczędnościowe książeczki mieszkaniowe PKO nie zostało objęte waloryzacją przez co wielu obywateli straciło niejako kontrolę nad wpłacanymi przez wiele lat środkami nie mogąc również domagać się ich waloryzacji. Posiadacze oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych, dokonując wpłat byli przekonani, że zgromadzenie tamże wystarczających środków będzie się wiązało z uzyskaniem prawa własności lokalu mieszkalnego. Nie mogli zaś przewidywać sytuacji, w której nie dość, że takiej własności nie uzyskają, to jeszcze z oszczędności gromadzonych przez wiele lat uzyskają jedynie ich niewielką część i to jeszcze przy spełnieniu dodatkowych kryteriów i nie będą mogli domagać się sądowej waloryzacji zgromadzonych kwot, tak jak miałyby to miejsce w przypadku zobowiązań, do których odnosi się art. 358¹ § 3 k.c.

III. Zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji RP

Przepis art. 32 Konstytucji RP w ust. 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną, adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej, zarówno do organów stosujących prawo, jak i do organów stanowiących prawo. Z kolei ust. 2 przywołanego powyżej przepisu precyzuje znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Wyraża uniwersalny charakter zasady równości i określa granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu, żadne kryterium nie może stanowić podstawy dla różnicowania niesprawiedliwego, dyskryminującego określone podmioty. Równość traktowania i równość w stanowieniu prawa opierają się na założeniu, które polega na uznaniu, że podmioty podobne, a więc należące do tej samej klasy, należy traktować podobnie, a zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych jest tylko wtedy dopuszczalne, gdy jest uzasadnione obiektywnie istniejącymi przesłankami. W szczególności chodzi o to, by zróżnicowanie znajdowało uzasadnienie w sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że zasada równości wobec prawa, polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Pogląd ten,

sformułowany już w orzeczeniu TK z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r., poz. 1, s. 14), był wielokrotnie powoływany w późniejszym orzecznictwie (m.in. orzeczenie z 28 listopada 1995 r., sygn. K 17/95, oraz wyroki TK z: 28 maja 2002 r., sygn. P 10/01; 26 kwietnia 2005 r., sygn. P 3/04; 28 marca 2007 r., sygn. K 40/04).

Możliwe są odstępstwa od tak ujętej zasady równości niemniej jednak wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą być przekonująco uargumentowane. Argumenty te, jak ujął to Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, powinny mieć: "(...) po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej" (zob. także wyroki TK z: 4 lutego 1997 r., sygn. P 4/96; 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98; 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05).

Zasada równości wobec prawa w przyjętym rozumieniu łączy się z pojęciem sprawiedliwości społecznej, które ma charakter wielopłaszczyznowy i obejmuje zarówno problematykę formalnoprawną, nakazując równe traktowanie podmiotów równych, jak i zagadnienia prawa materialnego, sprowadzające się do nakazu realizacji i ochrony innych wartości konstytucyjnych (o relacjach między zasadą równości wobec prawa i zasadą sprawiedliwości społecznej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego np. wyrok TK z 12 lipca 2012 r., sygn. P 24/10).

Szczególne znaczenie w niniejszej sprawie ma ten aspekt zasady sprawiedliwości społecznej, który nawiązuje do zakazu arbitralności regulacji prawnych, ich nieproporcjonalnego charakteru oraz nieuzasadnionego traktowania podmiotów

charakteryzujących się daną cechą istotną. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie i są ze sobą ściśle powiązane (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96; w tym kierunku także np. wyroki TK z: 13 grudnia 2007 r., sygn. SK 37/06; 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98).

Należy przy tym wskazać, iż zasada równości wobec prawa wiąże bezpośrednio organy administracji publicznej oraz sądy i podlega samoistnemu stosowaniu w procesie stosowania prawa.

W jednym ze swych orzeczeń TK stwierdził, że „równość oznacza, że wszyscy adresaci norm prawnych, charakteryzujący się daną cechą relewantną winni być traktowani według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Równość dopuszcza różne traktowanie przez prawo podmiotów różniących się między sobą, niemniej ewentualne różnicowanie traktowania określonych podmiotów musi być uzasadnione, to jest oparte na uznanych kryteriach, przy czym zasadność doboru tego, a nie innego kryterium różnicowania podlegać musi każdorazowej ocenie. W innym orzeczeniu Trybunał zwrócił uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, ponieważ konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą znajdować obiektywne uzasadnienie. Po pierwsze uzasadnienie to musi mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz służyć realizacji tego celu i treści. Inaczej mówiąc, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony oraz nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium. Po drugie argumenty na rzecz różnicowania muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Niekonstytucyjne zróżnicowanie podmiotów na podstawie irrelevantnych kryteriów, tj. zastosowanie przepisu o zakazie waloryzacji do wkładów zgromadzonych przez posiadaczy tzw. książeczek mieszkaniowych w banku PKO BP, które nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym przepisu art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321) stanowi o naruszeniu konstytucyjnej zasady równości wobec prawa oraz niezastosowaniu w tym przypadku zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym.

Stosowny przez sądy art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321) do posiadaczy wkładów zgromadzonych na tzw. książeczkach mieszkaniowych wprowadza sytuację, w której, w taki sam sposób są traktowane pomioty znajdujące się w odmiennej sytuacji prawnej i faktycznej. Wskazać bowiem należy, iż środki zgromadzone na tzw. książeczkach mieszkaniowych w latach 70. i 80. XX wieku nie są ze swej natury środkami zgromadzonymi na rachunkach bankowych, ani też innymi do których m.in. ma zastosowanie kwestionowany przepis ustawy.

IV. Zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP

Przepis art. 64 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, iż własność jest nie tylko prawem podmiotowym, podlegającym ochronie, ale również jest podstawą ustroju państwa. Ochrona własności nie ma, co do zasady charakteru absolutnego, niemniej jednak jej ograniczenie może mieć miejsce jedynie przy kumulatywnym spełnieniu dwóch przesłanek, a mianowicie istnienia celu publicznego oraz zapewnienia słusznego odszkodowania. Podmiotem zobowiązanym z tytułu gwarancji wyrażonej w art. 64 Konstytucji RP są władze publiczne, w tym ustawodawca, którego obowiązkiem jest ustanowienie regulacji prawnych zabezpieczających efektywną ochronę prawa własności (oraz innych praw majątkowych) także przed ingerencjami ze strony podmiotów niepublicznych. Niezależnie od formuły użytej w art. 64 Konstytucji RP „prawo do...”, przepis ten wyraża bez wątpienia prawo wolnościowe, gwarantujące jednostce pewną sferę autonomii, w obrębie której państwo nie może ingerować lub może ingerować tylko w ograniczonym zakresie. Podkreśla to Trybunał, stwierdzając, że z art. 64 wynika

publiczne prawo podmiotowe, którego treścią jest gwarantowana konstytucyjnie wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim, a odpowiadającym jej obowiązkiem negatywnym ustawodawcy jest powstrzymanie się „od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”. Z konstytucyjnej gwarancji własności wynikają jednak również pozytywne obowiązki państwa, tj. stworzenie dokładnych reguł prawno-instytucjonalnych funkcjonowania stosunków majątkowych poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności oraz określenie jego granic, zaś na płaszczyźnie proceduralnej ustanowienie procedur i środków prawnych zapewniających ochronę własności i innych praw majątkowych. Trybunał wielokrotnie podkreślał, iż „Konstytucja gwarantuje, m.in. wolność nabywania własności. Prawo własności obejmuje bowiem także uprawnienie do swobodnego kształtowania stosunków prawnych dotyczących danej rzeczy oraz zbywania tej rzeczy na zasadach określonych w sposób wolny od ingerencji podmiotów trzecich”. Przepis art. 64 Konstytucji nie posługuje się ogólnym pojęciem własności w znaczeniu mienia, lecz wyodrębnia – jak wskazuje Trybunał – trzy normy dotyczące ochrony prawa własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Intencją ustrojodawcy było zatem wyraźnie objęcie ochroną konstytucyjną szerokiego katalogu praw majątkowych. Ochronę art. 64 ust.1 i 2 Konstytucji RP, Trybunał odniósł także do roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości, prawa do zwrotu kosztów podróży do miejsca przesłuchania, roszczenia o dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358¹§ 3 k.c. Zgodnie z art. 64 ust. 2 ochrona prawa własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia ma być równa dla wszystkich. Przepis ten stanowi uszczegółowienie w zakresie dotyczącym praw majątkowych ogólnej zasady równego traktowania wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP. Wskazać przy tym należy, iż ochrona własności, o jakiej mowa w ustawie zasadniczej nie może, co do zasady być zróżnicowana ze względu na zakres podmiotowy.

Oceniając zakres swobody prawodawcy ingerowania w sferę praw majątkowych podmiotów prywatnych z perspektywy konstytucyjnej, należy stwierdzić, podążając za stanowiskiem Trybunału, 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 Trybunału, „art. 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowi o równej dla wszystkich ochronie prawnej, co wyklucza – zdaniem Trybunału – zróżnicowania o charakterze podmiotowym. Jednak sformułowanie to nie wyklucza zróżnicowań o charakterze jednoznacznie przedmiotowym, związanych z odmiennością sytuacji faktycznych lub prawnych. Zróżnicowanie 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). Jak podkreśla w innym orzeczeniu Trybunał 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. 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 por. wyrok TK z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05).

W mechanizmie wprowadzonym art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321), w zakresie w jakim zakaz waloryzacji sądowej jest stosowany do środków zgromadzonych na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych PKO nie można dopatrzeć się takich celów. Prawodawca bowiem nie tyle ograniczył przysługujące właścicielom książeczek mieszkaniowych prawa podmiotowe, co wyraźnie dążył do osiągnięcia celu polegającego na uniknięciu

jakiegokolwiek odpowiedzialności majątkowej z tytułu zobowiązań, których państwo polskie miało być gwarantem.

V. Zarzut naruszenia art. 77 ust. 1 Konstytucji RP

Przepis art. 77 Konstytucji RP w ust. 1 statuuje zasadę, wedle której każdy, komu została wyrządzona szkoda wskutek niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej, ma prawo do jej wynagrodzenia. Jednocześnie przywołany powyżej przepis nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga, co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Unormowania te są zawarte w ustawach zwykłych. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną, że bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne.

Jak wypowiedział się Trybunał w wyroku z dnia 23 września 2003 r., w sprawie o sygn. K 20/02 „terminologia użyta w art. 77 ust. 1 Konstytucji nawiązuje do terminologii cywilistycznej, a więc do pojęć stosowanych na gruncie prawa cywilnego i stanowiących jego siatkę pojęciową”. W prawie cywilnym podstawowe znaczenie przypisuje się zasadzie pełnego odszkodowania. Nie może to jednak prowadzić do wniosku, że wszystkie sytuacje objęte hipotezą normy konstytucyjnej art. 77 ust. 1 - dają podstawę do kreowania konstytucyjnego prawa podmiotowego do odszkodowania w zakresie pełnej kompensacji. Wynika to z następujących argumentów. Po pierwsze, pojęcia konstytucyjne mają charakter autonomiczny i nie stanowią mechanicznej transpozycji konstrukcji normatywnych istniejących na gruncie ustawodawstwa zwykłego. Po drugie, nawet uznając, że w celu ustalenia zakresu pojęć konstytucyjnych mają znaczenie tradycyjne, podstawowe założenia gałęzi prawa, w ramach której znajdują się odpowiedniki pojęć konstytucyjnych - należy jednocześnie przyjąć, że mogą one wyznaczać jedynie ogólne punkty odniesienia dla konkretnych, często zróżnicowanych rozwiązań normatywnych. Rozwiązania te mogą bowiem odbiegać od modelowego założenia przyjmowanego na gruncie danej gałęzi prawa, o ile zarazem respektowany jest system zasad i wartości konstytucyjnych. Po trzecie, należy podkreślić, że funkcje

kompensacyjne są tradycyjnie realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje jedynie zasadą kierunkową, i z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości (wynikających z rozmaitych sytuacji i stanów faktycznych). Po czwarte, nawet na gruncie zasady pełnego odszkodowania nie można a priori wykluczyć dopuszczalności zróżnicowanych (także poprzez ustawodawstwo zwykłe) mechanizmów miarkowania odszkodowania ze względu na powszechnie uznawane i wręcz konieczne sposoby dyferencjacji kompensacji. Mogą być one związane z naturą powiązań kauzalnych i przyczynieniem poszkodowanego, zasadami słuszności, rodzajem szkody (szkoda majątkowa czy krzywda niemajątkowa), a nawet rodzajem chronionego interesu oraz realizacją zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Ocena konstytucyjności rozwiązania kompensacyjnego przyjętego na poziomie ustawy zwykłej nie może się sprowadzać do prostego, mechanicznego ustalenia, czy w jego ramach dochodzi do urzeczywistnienia zasady pełnego odszkodowania. Z kolei w orzeczeniu z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00 TK wyraził pogląd zgodnie z którym zakres kompensacji, a zwłaszcza elementy szkody podlegające wynagrodzeniu powinny być ustalone na podstawie odpowiednich regulacji kodeksu cywilnego, zwłaszcza zaś na gruncie art. 361 § 2 należy konsekwentnie przyjąć, że chodzi tu o każdy uszczerbek w prawnie chronionych dobrach danego podmiotu, zarówno o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym. Nie można zatem wykluczyć odpowiedzialności władzy publicznej z tytułu naruszenia dóbr osobistych obywatela, w tym także możliwości podniesienia roszczeń z tytułu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę niemajątkową...". Stwierdzenie to w piśmiennictwie dość powszechnie przyjęto jako argument za istnieniem na gruncie art. 77 ust. 1 Konstytucji zasady pełnego odszkodowania, obejmującego *damnum emergens*, *lucrum cessans*, a nawet reparację krzywdy niemajątkowej (Por. przykładowo J. Kremis, Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego, PiP Nr 6/2002, s. 47; P. Granecki w glosie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 4 grudnia 2001 r., *Palestra* Nr 11-12/ 2002, s. 225). Już w toku prac nad przygotowaniem Konstytucji przewijały się dwa, aspekty kwestii regulowanej w art. 77 ust. 1 kwestii. Wedle jednego chodziło o konstytucjonalizację zasady, iż wyrządzenie szkody bezprawnym działaniem władzy publicznej - daje prawo do odszkodowania. Przesłanki,

zakres, mechanizm naprawienia szkody, jej obliczenia, sposób naprawienia itd., a także typizacja wypadków źródła wyrządzenia szkody (określenie poszczególnych stanów faktycznych jako zdarzeń prawnych miarodajnych w tym zakresie) byłby w tej sytuacji oddany regulacji ustawodawcy zwykłego. Przy tym ujęciu nie byłoby wykluczone różnicowanie w ustawodawstwie zwykłym tak przesłanek, jak i zakresu naprawienia szkody. Także dywersyfikacja czy typizacja wypadków odpowiedzialności odszkodowawczej za bezprawność zachowań władzy publicznej - byłaby oddana ustawodawcy zwykłemu. (Por. J. Gwiżdż, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, t. X, s. 175). Drugie ujęcie dostrzegало w regulacji obecnie zawartej w art. 77 ust. 1 Konstytucji przeniesienie na szczebel Konstytucji istniejącego dotychczas modelu odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną tak, jak tę odpowiedzialność uregulowano w k.c. (tak zwłaszcza wypowiedzi P. Andrzejewskiego, Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, t. XXIII, s. 111 i XLIII s. 58). Artykuł 77 ust. 1 Konstytucji nie oznacza li-tylko podniesienia na szczebel konstytucyjny zastanej przez Konstytucję regulacji odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną, uregulowanej w k.c. W przepisie tym wyraża się myśl ogólną: iż bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną daje prawo do odszkodowania. Jest to prawo konstytucyjne. Ta konstatacja jest decydująca dla normatywnego znaczenia art. 77 Konstytucji RP. Przepis ten jednak sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić. Te kwestie muszą być zatem - co do zasady - regulowane w ustawach zwykłych. Nie podobna więc art. 77 ust. 1 Konstytucji RP nadawać znaczenia upatrującego w nim generalnej, wyczerpującej i przede wszystkim wystarczającej podstawy do żądania pełnego odszkodowania, za każde zdarzenie powodujące szkodę, za każdy rodzaj nieprawidłowości w zachowaniu władzy publicznej, co czyniłoby zbędną dalszą regulację tej kwestii w ustawodawstwie zwykłym, co do zakresów pominiętych w samym normowaniu art. 77 Konstytucji RP.

Prawo podmiotowe określone w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP wiąże się z "bezprawnym wyrządzeniem szkody przez władzę publiczną", bez bliższego sprecyzowania form w jakich wykonywanie to następuje. Oznacza to, że wszystkie regulacje dotyczące sprawowania tej władzy, są objęte przywołanym przepisem.

Zakaz stosowania zasady waloryzacji do środków zgromadzonych w ramach tzw. książeczek mieszkaniowych, wyprowadzany per analogiam z art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny (Dz. U. z 1990 r. Nr 55 poz. 321) i możliwość otrzymania niejako w zamian premii gwarancyjnej, która w żaden sposób nie kompensuje ani rzeczywistej szkody, ani utraconych przez posiadaczy wkładów korzyści, narusza konstytucyjny model prawa dochodzenia pełnego odszkodowania.

Z wyżej opisanych względów niniejszy wniosek jest w pełni konieczny i uzasadniony.

Załączniki:

1. Lista podpisów posłów popierających wniosek
2. 6 odpisów wniosku