

KANCELARIA SENATU  
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinie na temat możliwości uregulowania  
sytuacji prawnej osób  
posiadających przedwojenne obligacje  
Skarbu Państwa

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-135

CZERWIEC 2010

## Spis treści

Dr Kamilla Marchewka-Bartkowiak – <i>Opinia dotycząca możliwości uregulowania sytuacji prawnej osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa w aspekcie finansowo-prawnym</i> .....	3
Prof. dr hab. Dariusz Dudek – <i>Opinia prawna w przedmiocie możliwości uregulowania sytuacji prawnej osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa</i> .....	8

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:  
Robert Stawicki

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu  
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,  
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl  
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel.022 694 98 53,  
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl  
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

Dr Kamilla Marchewka-Bartkowiak  
Katedra Teorii Pieniądza i Polityki Pieniężnej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## **Opinia dotycząca możliwości uregulowania sytuacji prawnej osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa w aspekcie finansowo-prawnym**

### **Cel i przedmiot opinii**

Celem niniejszej opinii jest wskazanie czy Senat RP ma podstawę do podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej sytuacji prawnej osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa.

Problematyka ta była tematem, skierowanej do Senatu RP, petycji obywatelskiej w sprawie systemowego uregulowania zobowiązań Skarbu Państwa wobec obywateli Rzeczypospolitej z tytułu przedwojennych obligacji i innych papierów wartościowych emitowanych bądź gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Wnoszący petycję odnosi przedmiot zobowiązań Skarbu Państwa nie tylko do wyemitowanych przed II wojną światową obligacji Skarbu Państwa, ale także do papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. W związku z powyższym trzeba podkreślić, iż przedmiotem niniejszej opinii będzie ustosunkowanie się tylko do możliwości uregulowania sytuacji prawnej właścicieli przedwojennych obligacji wyemitowanych w latach dwudziestych i trzydziestych XX w. przez Skarb Państwa II Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym za przedmiot opinii nie uważa się innych papierów wartościowych (np. przedwojennych obligacji samorządowych, czy listów zastawnych innych podmiotów publicznych).

Wnoszący petycje, będący posiadaczem obligacji „II-iej setki 3% państwowej renty ziemskiej” wyemitowanej na podstawie rozporządzenia Ministra Skarbu w porozumieniu

z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych w dniu 9 maja 1936 r. (Dz.U. Nr 42, poz.310)<sup>1</sup>, w przesłanej petycji wyjaśnia, iż *zaniechał dochodzenia roszczeń na drodze sądowej* z powodu tego, że:

1) przedstawiciele państwa wielokrotnie przekonywali posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych, że sposób dochodzenia ich roszczeń zostanie uregulowany na drodze ustawowej,

2) art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 55, poz. 321) ograniczał dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358<sup>1</sup> § 3 kc w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa. Jednocześnie dodaje się, iż Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. akt SK 49/05) uznał powyższy przepis za niekonstytucyjny.

Korespondent domaga się zatem wprowadzenia ustawowej regulacji kwestii wykupu obligacji (ewentualnie odszkodowań).

### **Uwagi do treści wniesionej petycji**

Ustosunkowując się do treści petycji należy zwrócić uwagę na następujące nieścisłości.

Po pierwsze, jak wskazano wyżej, wnosi się o podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej szeroko rozumianych zobowiązań Skarbu Państwa wobec obywateli RP zarówno z tytułu obligacji emitowanych przez Skarb Państwa, jak i papierów wartościowych gwarantowanych przez Skarb Państwa. Wskazanie tak szerokiego zakresu przedmiotowego powoduje, iż ustawodawca musiałby uwzględnić trudną obecnie do zdefiniowania strukturę, jak i skalę zobowiązań, aby zagwarantować zaspokojenie ewentualnych roszczeń nie tylko posiadaczom przedwojennych obligacji Skarbu Państwa, ale także innych papierów wartościowych prawnie gwarantowanych w okresie międzywojennym przez Skarb Państwa.

Po drugie, żądanie od Skarbu Państwa wykupu przedwojennych obligacji wydaje się obecnie nieuzasadnione. Zasady wykupu każdej obligacji są oczywiście ściśle określone przez emitenta (obecnie w tzw. liście emisyjnym)<sup>2</sup>, jednakże, jak wynika z informacji Ministerstwa

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie to wydano na podstawie części trzeciej art. 34 ustawy z dnia 28 grudnia 1925 r. o wykonaniu reformy rolnej (Dz. U. z 1926 r. Nr 1, poz. 1). Obligacje „II-ej serii 3% państwowej renty ziemskiej” są to papiery wartościowe Skarbu Państwa na okaziciela, które emitowane były w odcinkach po 100, 500, 1000 oraz 5000 złotych w złocie.

<sup>2</sup> Uwzględniając przykład „obligacji II-ej serii 3% państwowej renty ziemskiej”, należy wskazać, iż termin jej zapadalności (powiązany z jej umorzeniem) uzależniony był od przeprowadzenia przez emitenta odpowiedniego losowania lub skupu z wolnej ręki najpóźniej do 1 grudnia 1995 roku. Obligacje miały być przedstawione do spłaty w ciągu 30 lat od dnia ich wylosowania, kupony zaś w ciągu 5 lat od dnia ich płatności. Jednocześnie obligacje te nieprzedstawione do spłaty w powyższych terminach, ulec miały przedawnieniu. Wykup nastąpić miał w złotych według wyraźnie wyznaczonego parytetu złota.

Finansów, ostatni termin zapadalności obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych przed II wojną światową minął 1 grudnia 1995 roku. W tym zatem przypadku możliwe jest wnoszenie o ustawowe uregulowanie roszczeń odszkodowawczych, odnoszących się do bieżącej waloryzacji pieniężnej (nominalnej) wartości przedwojennych obligacji Skarbu Państwa, o ile nie zostały one uznane za przedawnione.

Po trzecie, przytaczany w treści petycji wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 roku (SK 49/05) nie wskazuje na obowiązek rządu podjęcia inicjatywy ustawodawczej (jak zawarto w petycji), ale stwarza ustawodawcy możliwość ustanowienia przepisów porządkujących sytuację posiadaczy przedwojennych obligacji Skarbu Państwa.

### **Uwagi ogólne**

Rozważając podjęcie inicjatywy ustawodawczej w powyższej sprawie Senat RP powinien uwzględnić przede wszystkim aktualny stan prawny oraz wynikające z niego stanowisko Rady Ministrów.

Jak wskazano w treści petycji, przedstawiciele władz centralnych rzeczywiście zapewniali, szczególnie przed 2007 rokiem, iż zasady dochodzenia roszczeń właścicieli przedwojennych obligacji Skarbu Państwa zostaną uregulowane. Takie zapewnienia znalazły się m.in. w odpowiedzi Ministra Finansów na interpelację nr 3079 z 27 stycznia 2000 r., w której stwierdza się, iż „istniejące w obecnym stanie prawnym upoważnienia dla rządu i Ministra Finansów do działania w przedmiocie podjęcia obsługi zobowiązań wynikających z emitowanych lub gwarantowanych przed 1 września 1939 r. papierów wartościowych nie mogą stanowić podstawy do całościowego lub częściowego uregulowania trybu i zasad wykupu tych papierów, niezbędne są tu regulacje rangi ustawowej. Jednocześnie chciałbym podkreślić, iż sprawa zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych przed II wojną światową jest przedmiotem żywego zainteresowania ze strony Ministerstwa Finansów”.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 24 kwietnia 2007 r. wskazał wyraźnie, iż „kwestia możliwości i zakresu, a w szczególności wysokość zadośćuczynienia osobom będącym posiadaczami takich papierów wartościowych (obligacji wyemitowanych przed 1939 r.) należy do prawodawcy”. Możliwość ustawowego ustanowienia zasad tego zadośćuczynienia przez parlament została jednak ograniczona.

Po pierwsze, Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy dotyczące dziesięcioletniego terminu przedawnienia roszczeń z tytułu przedwojennych obligacji Skarbu Państwa za

obowiązujące i zgodne z Konstytucją<sup>3</sup>, co oznacza, iż obecnie Ministerstwo Finansów ma bezpośrednią podstawę do uznania zobowiązań Skarbu Państwa z tego tytułu za przedawnione.

Po drugie, Trybunał Konstytucyjny przeznaczył jeden rok na uregulowanie przez parlament kwestii zasad zadośćuczynienia posiadaczom przedwojennych obligacji skarbowych, po czym problem ewentualnej waloryzacji ich wartości pozostawił do rozstrzygnięcia sądom powszechnym. Trybunał Konstytucyjny nie wskazał jednak zasad, kierunku i rozmiarów takiej waloryzacji.

Powyższe uregulowanie kwestii sądowej waloryzacji wartości obligacji wyemitowanych przez Skarb Państwa przed 1939 rokiem<sup>4</sup>, z jednej strony umożliwiło posiadaczom przedwojennych obligacji Skarbu Państwa dochodzenie swoich roszczeń majątkowych, z drugiej jednak strony niepodjęcie przez ustawodawcę inicjatywy legislacyjnej w tym względzie<sup>5</sup> doprowadziło do sytuacji, iż od 11 maja 2008 roku sprawy o waloryzację wartości przedwojennych obligacji skarbowych indywidualnie ustalać mają sądy powszechne.

Reasumując zatem, obowiązujące regulacje prawne oraz praktyczne ich wdrożenie w życie powoduje, iż to na sądach powszechnych spoczywa obecnie możliwość ustalenia w indywidualnych sprawach kwestii zarówno prawa do roszczeń z tytułu posiadania przedwojennych obligacji skarbowych, jak i ewentualnie zasad ich waloryzacji<sup>6</sup>.

## **Konkluzje**

Uwzględniając obecny stan prawny oraz wyraźne stanowisko rządu oraz Ministerstwa Finansów należy stwierdzić, że:

- po pierwsze, podjęcie inicjatywy ustawodawczej we współpracy z Radą Ministrów, która miałaby zmierzać w kierunku ustalenia zasad zadośćuczynienia posiadaczom przedwojennych obligacji skarbowych wydaje się niemożliwe, gdyż podważyłoby to tym

---

<sup>3</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł, że:

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

- art. XXXV ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 i art. 2 Konstytucji.

<sup>4</sup> Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny w zakresie, w jakim ogranicza dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358<sup>1</sup> § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych przez Skarb Państwa jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

<sup>5</sup> Przy czym należy tutaj dodać, że zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2008 r. (I CSK 41/08) nie istnieje konstytucyjne prawo do odszkodowania za zaniechania.

<sup>6</sup> Sądy powszechne mogą opierać się obecnie na różnych zasadach waloryzacji bieżącej wartości obligacji w stosunku do wartości z okresu ich emisji, m.in. na wycenie dolarowej, wycenie według klauzuli złota, wycenie według siły nabywczej.

samym dotychczasowe stanowisko Ministerstwa Finansów w tym względzie, stanowczo potwierdzające przedawnienie zobowiązań Skarbu Państwa z tego tytułu i oznaczałoby de facto zrzeczenie się z korzystania z zarzutu przedawnienia. Należy także dodać, iż stanowisko to podyktowane zostało pośrednio ograniczeniem trudnych do oszacowania skutków finansowych dla budżetu państwa<sup>7</sup>, choć ich zakres teoretycznie mógłby znaleźć swoje ustawowe uregulowanie,

- po drugie, wprowadzenie jednolitych ustawowych zasad waloryzacji wartości przedwojennych obligacji Skarbu Państwa stałoby w sprzeczności z argumentacją Ministerstwa Finansów co do braku podstaw do waloryzacji przedawnionych zobowiązań pieniężnych. Teoretycznie można jednak argumentować, iż regulacja taka wiązałaby się z ograniczeniem ryzyka fiskalnego, związanego z koniecznością pokrycia nieprzewidywalnych wydatków budżetowych z tego tytułu lub dodatkowych emisji długu Skarbu Państwa. Obecnie bowiem Ministerstwo Finansów nie ma żadnego wpływu na decyzje sądów powszechnych w sprawach wysokości waloryzacji, w sytuacji uznania roszczeń za nieprzedawnione.

Wprowadzenie ustawowego obowiązku rejestracji przedwojennych obligacji skarbowych jedynie w celach ewidencyjnych nie zostało wcześniej uregulowane, a w obecnym stanie prawnym nie ma uzasadnienia. Rejestr taki miałby tylko wartość historyczno-naukową.

W związku z powyższym uznać należy, iż Senat RP nie ma wyraźnych podstaw do podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej sytuacji prawnej osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa.

---

<sup>7</sup> Zgodnie z „Wykazem długów i gwarancji finansowych Skarbu Państwa na dzień 1 kwietnia 1939 r.” (M.P. z 1939 r. Nr 122, poz. 288) suma zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przedwojennych obligacji skarbowych wynosiła według stanu na 1939 r. – 9,4 mld zł (z uwzględnieniem odsetek). W 2006 roku szacowano (na podstawie przelicznika dolarowego), iż wartość zobowiązań Skarbu Państwa na koniec tego roku wynosi ponad 5,3 mld zł (łącznie z odsetkami).

Prof. dr hab. Dariusz Dudek  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

## **Opinia prawna w przedmiocie możliwości uregulowania sytuacji prawnej osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa**

### **Przedmiot opinii**

Przedmiotem niniejszej, wstępnej (z uwagi na zakreślone ramy czasowe wykonania) opinii, zgodnie z przesłanym mi zleceniem Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, jest ustalenie „możliwości uregulowania sytuacji prawnej osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa”.

Problem jest przedmiotem petycji indywidualnej, wniesionej do Senatu przez posiadacza przedwojennych obligacji Skarbu Państwa.

Przekazany mi materiał zawiera m.in. tekst petycji, treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. (sygn. akt SK 49/05), teksty wystąpień Marszałka Senatu - Bogdana Borusewicza do Prezesa Rady Ministrów - Donalda Tuska z dnia 24 kwietnia 2008 r. o podjęcie współpracy w celu wdrożenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r. oraz z 6 sierpnia 2008 r. dotyczące rozważenia możliwości opracowania aktu normatywnego, na podstawie którego zostałaby przeprowadzona akcja rejestracji przedwojennych obligacji skarbowych (wzorem akcji przedwojennych i powojennych z lat czterdziestych), teksty negatywnych odpowiedzi, udzielonych przez Ministra Finansów, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 5 września 2008 r. (sygn. akt I CSK 41/08) i z dnia 5 lutego 2009 r. (sygn. akt I CSK 331/08), a także teksty aktów normatywnych, odnoszących się do problematyki obligacji.

### **Ustalenia faktyczne i prawne**

Jest faktem notoryjnie znanym, iż o ile przed wybuchem II wojny światowej skarbowe papiery wartościowe wyemitowane na rynek wewnętrzny oraz gwarantowane na tym rynku przez Skarb Państwa II RP były obsługiwane zgodnie z regułami prawnymi ustalonymi w warunkach emisji (gwarancji), o tyle po wojnie te same papiery wartościowe, znajdujące



się w posiadaniu obywateli polskich zamieszkałych w kraju, nie były już w ogóle obsługiwane zarówno w okresie PRL, ani obecnie.

W przeciwieństwie do tej praktyki, władze PRL zawarły po wojnie kilkanaście porozumień międzynarodowych, na mocy których zostały częściowo zaspokojone roszczenia z tytułu m.in. tychże skarbowych papierów wartościowych, jednak wyłącznie będących w posiadaniu obywateli państw obcych. Realizacja wykupu skarbowych papierów wartościowych II RP od obywateli państw zachodnich trwała aż do lat 80-tych XX w.

Po odzyskaniu przez Polskę suwerenności w roku 1989, obywatele polscy bezskutecznie oczekiwali przystąpienia przez konstytucyjne organy państwa do realizowania zobowiązań zaciągniętych przez II RP z tytułu obligacji, zwłaszcza, iż w aktach ustrojowych deklarowano ciągłość prawną pomiędzy II i III RP [m.in. w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. oraz w uchwale Senatu RP z 16 kwietnia 1998 r. o ciągłości prawnej pomiędzy II a III Rzeczpospolitą Polską, (M.P. Nr 12, poz. 200)]. Pokładali oni także nadzieję na uchwalenie przez parlament tzw. ustawy reprivatyzacyjnej (prace i enuncjacje prasowe w tej mierze trwały przez ponad 10 lat), która powinna była m.in. określić zasady realizacji zobowiązań wynikających z papierów dłużnych wyemitowanych przed 1939 rokiem. Nadzieję na zaspokojenie przez państwo tych roszczeń umacniały ponadto wielokrotne wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Finansów o uregulowanie sprawy przedwojennych skarbowych papierów wartościowych.

W okresie po 1989 r. strona rządowa (niezależnie od kształtu sceny politycznej) w oficjalnych enuncjacjach, a także w toku licznych procesów przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym z reguły nie kwestionowała faktu, iż obsługa przedwojennych, skarbowych papierów wartościowych nie została wznowiona, tzn. państwo odstąpiło od realizacji zobowiązań wynikających z papierów wartościowych, a w szczególności z obligacji, przyznając, iż żadne przepisy prawne, dawne bądź nowe, nie umorzyły zobowiązań Skarbu Państwa.

Należy uznać, iż zachowanie polegające na tym, że „państwo odstąpiło” od realizacji zobowiązań z tytułu obligacji – było nie tylko bezprawnym zachowaniem następcy prawnego pierwotnego kontrahenta, ale też działaniem imperatywnym, władczym, wobec którego obligatariusz nie miał żadnych faktycznych ani prawnych środków obrony. Takie zachowanie państwa, polegające na jednostronnym zerwaniu wypełniania swych obowiązków prawnych i finansowych, wyrządziło wielu osobom realną szkodę majątkową, która nie powstałaby, gdyby po wojnie państwo kontynuowało realizację swych obowiązków wobec obligatariuszy.

Możliwe do podjęcia przez nasze państwo działanie, które mogłoby - w normalnym toku rzeczy – zapobiec powstaniu szkody, polegać powinno na obsłudze przedwojennych obligacji, tj. na ich wykupie oraz zapłaceniu należnych odsetek, zgodnie z unormowaniami emisyjnymi i zawartymi na ich podstawie kontraktami z obligatariuszami

W świetle rozlicznych orzeczeń sądowych, zapadłych w sprawie przedwojennych obligacji, negatywna argumentacja sądów, ale również Rady Ministrów bądź Ministra Finansów reprezentującego Skarb Państwa w tych procesach sądowych, dotyczy najczęściej trzech problemów:

1) uznania skutków dwukrotnych denominacji złotego – wiarytelności obligatariuszy po zastosowaniu do niej przepisów ustaw denominacyjnych mają jakoby odpowiadać „zerowej wartości kwotowej”, bądź zamykać się w ułamkowych częściach kwoty 1 zł bądź nawet 1 grosz, przez co w każdym przypadku należna do zapłaty kwota jest rażąco niska i nie odpowiada w żadnej mierze rzeczywistej wartości zobowiązań zaciągniętych przez Skarb Państwa i nie przedstawia żadnej wartości ekonomicznej;

2) stwierdzenia przedawnienia odnośnych roszczeń odszkodowawczych, przy czym ustalenie, że roszczenie jest przedawnione najczęściej uwalnia sąd od obowiązku ustalania wysokości kwoty, która rekompensowałaby poniesioną szkodę;

3) pozbawienia możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na zasadzie art. 77 Konstytucji RP i znowelizowanego w 2004 r. kodeksu cywilnego; dominuje pogląd prawny, iż art. 77 ust.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. nie ma zastosowania do oceny zdarzeń powstałych przed datą wejścia w życie Konstytucji RP, gdyż zgodnie z zasadą *lex retro non agit* postanowienia Konstytucji RP nie mają zastosowania do oceny zdarzeń powstałych przed datą 17 października 1997 r.

### **Ocena prawna obowiązującego unormowania i praktyki**

Wyrażam pogląd, iż przepisy prawne uniemożliwiające zaspokojenie roszczeń przedwojennych obligatariuszy Skarbu Państwa, ewidentnie godzą w ich konstytucyjne, podmiotowe prawa, tj.:

- regułę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, stanowiącą fundament zasady państwa prawa i sprawiedliwości społecznej - art. 2 Konstytucji RP;
- prawo do ochrony własności i praw majątkowych, gwarancję równej dla wszystkich ochrony prawnej oraz zakazu ograniczania własności w sposób naruszający istotę tego prawa - art. 21 ust.1 oraz art. 64 ust. 1-3 Konstytucji RP;

- równości wobec prawa oraz prawo do równego traktowania przez władze publiczne i zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny - art. 32 ust.1 i 2 Konstytucji RP;
- prawo do odszkodowania za szkodę wyrządzoną przez nielegalne działania (zaniechania) władzy publicznej i ustawowe zamknięcie drogi sądowej dochodzenia naruszonych praw - art. 77 ust.1 i ust.2 Konstytucji RP.

Wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów orzekających dotychczas w sprawach obligacji II RP, prezentuję pogląd o niedopuszczalności stosowania przepisów ustaw denominacyjnych z 1950 i 1994 r. do roszczeń obligatariuszy. Abstrahując nawet od problemu zasad słuszności i legalizmu należy wskazać na fakt przerwania ciągłości waluty przedwojennej i powojennej, co sprawia w konsekwencji, iż skutków denominacji nie można odnosić do zobowiązań pieniężnych wyrażonych w złotych, a powstałych przed 1 września 1939 r.

„Dotychczasowe złote” w rozumieniu ustawy z 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. Nr 50, poz. 459 z późn. zm.) to „złote, które stanowiły jednostkę pieniężną w dniu 29 października 1950 r.” Za notoryjnie znany fakt należy uznać to, że złote emitowane przez przedwojenny Bank Polski w latach 1919-1939 (ani przez ten Bank na emigracji, antydatowane na 15 i 20 sierpnia 1939 r., a przewidziane do obiegu po zakończeniu wojny) – nigdy na ziemiach polskich po 1944 r., również w roku 1950, nie miały waloru obiegowej jednostki pieniężnej. Taki walor miała natomiast waluta okupacyjna, czyli złote emitowane przez utworzony 15.12.1939 r. Bank Emisyjny w Krakowie, a emitowane na mocy rozporządzeń Generalnego Gubernatora - Hansa Franka z 1.03.1940 r. oraz 1.08.1941 r. oraz bilety skarbowe Narodowego Banku Polskiego (NBP) (faktycznie jeszcze nie istniejącego), emitowane w oparciu o dekret PKWN z 24.08.1944 r. o emitowaniu biletów skarbowych (Dz. U. Nr 3, poz. 11) i bilety bankowe NBP na mocy dekretu z 18.09.1945 r. o włączeniu emisji biletów skarbowych do emisji biletów bankowych NBP (Dz. U. Nr 42, poz. 232).

Powojenne władze dokonały wymiany na walutę wprowadzoną przez Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) trzech rodzajów waluty okupantów niemieckiego i sowieckiego:

1) tzw. „złotych krakowskich”, dopuszczonych najpierw do obrotu na podstawie art. 4 ww. dekretu z 24.08.1944 r., a następnie wymienianych i wycofanych - vide: dekret z 6.01.1945 r. o deponowaniu i wymianie banknotów Banku Emisyjnego w Polsce (Dz. U. Nr 1, poz. 2), zmieniony poprzez „rozciągnięcie jego mocy obowiązującej” przez dekret z 5.02.1945 r. (Dz. U. Nr 5, poz. 18);

2) marek niemieckich, będących w czasie wojny w obrocie *via facti*, a po wojnie sukcesywnie wycofywanych - vide dekrety: z 23.10.1944 r. o wycofaniu z obiegu marki niemieckiej na obszarze województwa białostockiego (Dz. U. Nr 9, poz. 43), z 5.02.1945 r. o deponowaniu i wymianie marek niemieckich na obszarze województwa śląskiego (Dz. U. Nr 5, poz. 17) oraz z 5.09.1947 r. o wycofaniu z obiegu niemieckiego bilonu metalowego (Dz. U. Nr 59, poz. 315);

3) rubli ZSSR, dopuszczonych najpierw do obrotu na podstawie art. 3 dekretu z 24.08.1944 r. o emitowaniu biletów skarbowych (Dz. U. Nr 3, poz.11), a następnie wymienianych i wycofanych - vide: dekret z 13.01.1945 r. o wycofaniu z obiegu na terytorium państwa polskiego waluty ZSRR (Dz. U. Nr 2, poz. 5).

Ponieważ nigdy nie przeprowadzono wymiany złotych przedwojennych na złote „krakowskie”, bądź PKWN-owskie, ani na marki niemieckie czy ruble sowieckie – nie można uznać, iżby regulacja z 1950 r. dotyczyła przedwojennej waluty polskiej.

Podobnie, denominacja na gruncie ustawy z 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386 z późn. zm.), która polegała na zastąpieniu „dotychczasowych złotych” nową jednostką pieniężną, o wartości równej 10.000 „starych złotych” (art. 2), przy czym przeliczenie to miało się odnosić również do obligacji i innych papierów wartościowych emitowanych przed 1.01.1995 r. (art. 5) – nie powinna odnosić się ani do waluty polskiej funkcjonującej do 1.09.1939 r., ani do zaciągniętych przed tą datą zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emitowanych bądź gwarantowanych przez nie papierów wartościowych.

Ponieważ jednak sądy orzekające w sprawie przedwojennych obligacji formułują *explicite* pogląd, iż przedmiotowe roszczenia podlegały dwukrotnej denominacji w 1950 i 1995 r. – należy uznać, iż art. 8 ust. 1 i 9 ust. 1 ustawy z 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. Nr 50, poz. 459 z późn. zm.) oraz art. 4 ust.1 i art. 5 ustawy z 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386 z późn. zm.) w zakresie, w jakim są stosowane do waluty polskiej funkcjonującej przed dniem 1 września 1939 r. oraz do zaciągniętych przed tą datą zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emitowanych bądź gwarantowanych przez niego papierów wartościowych - pozostają w sprzeczności z obowiązującą dziś Konstytucją.

Denominacja tych roszczeń w połączeniu z prawną i faktyczną niemożnością ich dochodzenia przed pierwszą bądź drugą denominacją, a nawet aż do roku 2004 – w sposób ewidentny narusza prawa obligatariuszy, wynikające z art. 2, art. 32, art. 21, art. 64 i art. 77 Konstytucji RP:

- denominacja tylko wtedy byłaby akceptowalna w świetle reguł państwa prawnego (art. 2), gdyby połączona była z możliwością efektywnej ochrony praw majątkowych,

wyrażonych w dawnej i nowej walucie, a zatem, gdyby w przypadku obligatariuszy w roku 1950 wartość nominalna posiadanych przez nich obligacji została przeliczona i zrealizowana w nowej walucie – co bezspornie nie nastąpiło ani wówczas, ani nawet po 1994 r.;

- w ten sposób doszło nie tylko do pogwałcenia zasady równości (art. 32 ust. 1), ale do rażącej wprost dyskryminacji (art. 32 ust. 2) obligatariuszy, których prawa majątkowe były ucieleśnione w „zamrożonych” papierach wartościowych i w przeciwieństwie do innych osób (np. depozytariuszy, pracowników, posiadaczy majątku ruchomego i nieruchomego), pozbawione były możliwości wymiany środków pieniężnych, bądź spieniężenia posiadanych składników majątkowych;
- działanie to ewidentnie naruszyło ochronę własności (praw majątkowych) obligatariuszy (art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1-3), sprowadzając walor ekonomiczny i wartość pieniężną posiadanych przez nich obligacji do 1/1 000 000 wartości nominalnej obligacji wyrażonej w złotych przedwojennych. To z kolei czyni zupełną fikcją konstytucyjne prawo do odszkodowania (art. 77 ust. 1) i *de iure* zamyka drogę sądową dochodzenia naruszonych praw (ust. 2).

Należy dodać, iż pogwałcenie powołanych praw konstytucyjnych przez ustawy denominacyjne jest tym bardziej ewidentne, gdy uwzględnić fakt częściowego zaspokojenia przez PRL po wojnie roszczeń obywateli państw obcych, z tytułu polskich, przedwojennych papierów wartościowych, z pominięciem reguł denominacji z 1950 r. Z pogwałceniem uznanych standardów międzynarodowych, a nawet własnych przepisów o randze konstytucyjnej w zakresie zasad równego traktowania obywateli przez państwo, wobec własnych obywateli zamieszkałych w kraju, PRL nigdy nie podjęła podobnych kroków prawnych, mających na celu choćby częściowe uregulowanie roszczeń posiadaczy przedwojennych papierów wartościowych emitowanych i nabywanych w kraju.

### **Wnioski**

W konkluzji przedstawionych rozważań i analiz, za uzasadnione uważam następujące wnioski:

1. Przytoczony wcześniej wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym uznał za niezgodny z Konstytucją RP 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 ograniczał on dostęp do waloryzacji sądowej, zagwarantowanej w art. 358<sup>1</sup> § 3 kc w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych powstałych przed dniem 30 października 1950 r., wynikających z obligacji emitowanych

przez Skarb Państwa – w praktyce nie oznacza otworzenia możliwości efektywnej ochrony praw obligatariuszy - posiadaczy obligacji emitowanych bądź gwarantowanych przez Skarb Państwa II RP, gdyż częściowa (zakresowa) derogacja przepisu nie zmienia sytuacji obligatariuszy, a przywrócenie stanu konstytucyjności bynajmniej nie może zostać osiągnięte w procesie stosowania przepisów obowiązującego prawa.

2. Posiadacze tych obligacji mogą obecnie jedynie pozornie dochodzić swoich roszczeń przed sądami powszechnymi, tzn. mogą inicjować postępowanie, bez realnych szans na uwzględnienie swoich roszczeń, przede wszystkim z uwagi na rutynowo podnoszony przez pozwanego a uwzględniany przez sąd zarzut przedawnienia, wzmacniany zgoła nietrafną argumentacją na temat dwukrotnej denominacji tych roszczeń.
3. Konieczne zatem jest opracowanie i uchwalenie przepisów o randze ustawowej, porządkujących sytuację posiadaczy przedwojennych obligacji Skarbu Państwa w znaczeniu stworzenia konkretnych mechanizmów prawnych identyfikacji i efektywnego zaspokajania ich ze wszech miar słusznych roszczeń, z wykluczeniem możliwości uchylania się przez Skarb Państwa od ich zaspokojenia, poprzez podnoszenie zarzutu przedawnienia, stanowiącego ewidentne nadużycie prawa.

Z tych przyczyn, opracowanie przez Senat projektu ustawy i wykonanie inicjatywy ustawodawczej w opiniowanym przedmiocie – należy uznać za ze wszech miar słuszne i celowe.

Poniżej przedstawiam propozycje, z jednej strony wskazujące podstawowe kierunki dla przeprowadzenia ewentualnych zmian w istniejących regulacjach prawnych, z drugiej zaś ukazujące podstawowe założenia projektu odrębnej ustawy mającej uregulować sytuację prawną osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa.

Zaś co do sposobu normatywnego uregulowania sytuacji prawnej osób posiadających przedwojenne obligacje Skarbu Państwa, za właściwą metodę uważałbym uchwalenie odrębnej, całościowej ustawy w tym przedmiocie, a nie dokonywanie jakichś cząstkowych zmian systemowych, czy łączenie tej regulacji z postulowaną, lecz mało realną, ustawą reprivatyzacyjną, dotyczącą mienia nieruchomego przejętego przez ówczesne państwo po II wojnie światowej.

Metoda zmian cząstkowych mogłaby, co prawda, polegać np. na wyłączeniu instytucji przedawnienia (art. 117 § 1 oraz art. 442 § 1 kc) w stosunku do roszczeń odszkodowawczych dotyczących szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działanie (zaniechanie) organów władzy publicznej w okresie od 1944 r. do daty wejścia w życie postulowanej ustawy,

polegające na braku zaspokojenia roszczeń wynikających z zaciągniętych przed dniem 1 września 1939 r. zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emitowanych bądź gwarantowanych przez niego papierów wartościowych.

Kolejna częściowa regulacja mogłaby polegać na wyraźnym ustawowym wykluczeniu stosowania przepisów art. 8 ust. 1 i 9 ust.1 ustawy z 28 października 1950 r. o zmianie systemu pieniężnego (Dz. U. Nr 50, poz. 459 z późn. zm.) oraz art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z 7 lipca 1994 r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84, poz. 386 z późn. zm.) do waluty polskiej funkcjonującej przed dniem 1 września 1939 r. oraz do zaciągniętych przed tą datą zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emitowanych bądź gwarantowanych przez niego papierów wartościowych.

Wreszcie, możliwe byłoby także zmodyfikowanie art. 5 ustawy z 17 czerwca 2004 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny i o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) poprzez wyraźne zastosowanie tego przepisu (realizacja wymogów wynikających z art. 77 Konstytucji RP) do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem jej wejścia w życie, w postaci zaciągniętych przed dniem 1 września 1939 r. zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emitowanych bądź gwarantowanych przez niego papierów wartościowych.

Wszystkie tego typu działania legislacyjne stanowiłyby wprawdzie znaczący krok we właściwym kierunku, ale krok oczywiście niewystarczający i potencjalnie nieskuteczny, a przede wszystkim wymuszający wszczynanie indywidualnych, długotrwałych i kosztownych procesów sądowych przeciwko Skarbowi Państwa.

Za zdecydowanie lepsze, pod względem aksjologicznym i praktycznym, a także właściwe z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej, uważam przygotowanie odrębnej ustawy, np. pod tytułem: *o uregulowaniu sytuacji prawnej (albo: o zaspokojeniu roszczeń) osób posiadających obligacje emitowane i gwarantowane przez Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 września 1939 r.*

Projekt ustawy powinien zawierać:

1. krótką preambułę historyczną, wskazującą na ciągłość prawną państwa polskiego oraz przedmiotowych zobowiązań z tytułu przedwojennych obligacji, na mocy których budowano finansowe podstawy państwowości II RP;
2. wyraźną identyfikację przedwojennych papierów wartościowych objętych tą regulacją tj. nazwy, daty i warunki emisji obligacji;
3. wyłączenie stosowania instytucji przedawnienia do zobowiązań z tytułu obligacji, powstałych przed dniem 1 września 1939 r.;

4. ustalenie rodzaju precyzyjnej metody obliczenia i wymiaru rekompensaty, stanowiącej wyłączną postać zaspokojenia roszczeń przedwojennych obligatariuszy i ich następców prawnych;
5. ustalenie organów państwowych i banków, zobowiązanych do obsługi roszczeń określonych w ustawie;
6. ustalenie trybu i terminu wypłaty stosownych świadczeń lub przekazania ich ekwiwalentu;
7. precyzyjne przepisy wprowadzające ustawę w życie.

Nie sugeruję w tym miejscu wymiaru ani też formy rekompensaty, pozostawiając to zadanie decyzji projektodawcy, w tym wypadku Senatowi RP, jako inicjatorowi ustawy.

Jednak za absolutne minimum, mające postać w istocie symbolicznej rekompensaty (zadośćuczynienia), należałoby przyjąć wartość nominalną obligacji i niewykupionych kuponów w złotych przedwojennych – wyrażoną w obecnych złotych.

Bardziej realne świadczenie, o charakterze odszkodowania i zadośćuczynienia, powinno być wyrażone wielokrotnością, np. pięciokrotnością tychże wartości nominalnych, wyrażonych w obecnych złotych, co uwzględniałoby z jednej strony długi upływ czasu zaniechania realizacji przez państwo przedmiotowych zobowiązań, z drugiej zaś uwzględniałoby obecny, trudny stan finansów publicznych państwa.

Można także rozważyć propozycję, by zaspokojenie świadczeń nastąpiło nie poprzez wypłatę świadczeń pieniężnych, ale przekazanie nowoemitowanych obligacji Skarbu Państwa, w rozsądnie ustalonym terminie ich realizacji.

Na koniec, co uważałbym za rozwiązanie najbardziej odpowiednie i sprawiedliwe, możliwe byłoby podzielenie form zaspokojenia świadczeń na dwie części - jedną, polegającą na wypłacie świadczeń pieniężnych i drugą, obejmującą przekazanie nowoemitowanych obligacji Skarbu Państwa.



