



Warszawa, 21 kwietnia 1993 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO/100566/93/VI/Z-GM

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77
Tel. sekr. 27 42 02
Fax 27 42 02
Tel.cent.27 62 61

Sąd Najwyższy
Izba Cywilna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne
budzące poważne wątpliwości

Na podstawie art. 16, ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (j.t. Dz.U. Nr 109, z 1991 r. poz. 471) oraz art. 16, ust. 2 w związku z art. 13, pkt 3 ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz.U. z 1990 r. Nr 26, poz. 153, zm. 1991 r. Dz.U. Nr 83, poz. 371)

w n o s z ę

o podjęcie przez Wysoki Sąd uchwały dotyczącej zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, a mianowicie:

1. który z podmiotów: Narodowy Bank Polski, Powszechna Kasa Oszczędności BP, następca prawny Centrali Techniczno-Handlowej Motoryzacji "Polmozbyt", czy też Budżet Państwa (Skarb Państwa) biorących udział w realizacji sprzedaży samochodów osobowych na przedpłaty, wprowadzonej Uchwałą Nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 lutego 1981 r. w sprawie sprzedaży samochodów osobowych dla ludności oraz zaplecza motoryzacji (M.P. Nr 7, poz. 59 z późn. zm.), a prowadzonej na warunkach określonych w "Postanowieniach w sprawie przedpłat wnoszonych na nabycie samochodów osobowych produkcji krajowej" Narodowego Banku Polskiego (później Powszechnej Kasy Oszczędności BP), oraz na zasadzie ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o zasadach realizacji

- przedpłat na samochody osobowe (Dz.U. Nr 54, poz. 311) - jest w stosunku do osób, które zawarły umowę o przedsprzedaży i posiadają przedsprzedażowy oszczędnościowy rachunek bankowy prowadzony przez PKO BP - stroną tej umowy zobowiązaną do jej wykonania, od której to mogą dochodzić wykonania zobowiązania?
2. czy dopuszczalne jest - w świetle zawartej umowy przedsprzedażowej i treści ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe - roszczenie posiadacza rachunku przedpłat o wydanie samochodu, w sytuacji, gdy wniósł na rachunek przedpłat wymaganą kwotę, a termin umowy wydania samochodu upłynął?
3. czy i w jakiej wysokości przysługują posiadaczom rachunków przedpłat samochodowych kary umowne w związku z niewykonaniem lub nieterminowym wykonaniem zobowiązania sprzedaży samochodów, biorąc pod uwagę, że określone w "Postanowieniach" (umowie) kary umowne, w związku z istotną zmianą siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, utraciły wartość ekonomiczną. Czy w tym zakresie mają zastosowanie postanowienia art. 358¹ § 3 kodeksu cywilnego?

Uzasadnienie

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają dziesiątki skarg dotyczących niewywiązywania się Powszechnej Kasy Oszczędności prowadzącej od 1981 r. rachunki bankowe - oszczędnościowe przedpłat wnoszonych na samochody osobowe produkcji krajowej.

Zawierane umowy przewidywały sprzedaż samochodów osobowych na przedpłaty w kolejności określonej przez losowanie w latach 1982-1985 przy czym "Postanowienia w sprawie przedpłat wnoszonych na nabycie samochodów osobowych produkcji krajowej" z 1981 r., określające treść umowy przedsprzedażowej stanowiły, iż posiadacz przedpłaty, która będzie brała udział w losowaniu uprawnień w latach następnych po bezskutecznym losowaniu przez cztery kolejne lata, nabywa uprawnienie do nabycia samochodu bez losowania w następnym roku.

Tak więc - zgodnie z umową - przy najmniej korzystnym losowaniu posiadacz przedpłaty powinien najpóźniej otrzymać uprawnienie do zakupu samochodu i móc go zakupić w 1986 r.

W 1986 r. sprzedaż samochodów na przedpłaty powinna była zostać zakończona. W przypadku opóźnień "Postanowienia..." przewidywały kary umowne. Końcowy termin zakończenia sprzedaży samochodów na przedpłaty został więc przekroczony o ponad 7 lat. Mimo postanowień ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe (Dz.U. Nr 54, poz. 311) mającej na celu rozwiązanie "sprawy przedpłat", na realizację przedpłat oczekuje nadal około 100.000 osób. Interwencje osób oczekujących bezskutecznie na sprzedaż samochodów na przedpłaty w Banku Państwowym PKO prowadzącym rachunek przedpłat nie odnoszą skutku. PKO BP twierdzi bowiem, iż Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 lutego 1981 r. (M. P. Nr 7, poz. 59 z późn. zm.) jako realizatorów przedsięwzięcia określiła b. Ministra Przemysłu Maszynowego i b. Ministra Finansów w porozumieniu z b. Ministrem Handlu Wewnętrznego, a PKO została powołana jedynie "do prowadzenia specjalnych rachunków przedpłat" i w związku z tym Bank ten nie poczuwa się do jakiegokolwiek odpowiedzialności za skutki niewywiązywania się z zawartych umów przedsprzedażowych z poszczególnymi posiadaczami takich rachunków - mimo, iż ten właśnie Bank (będący wówczas częścią organizacyjną Narodowego Banku Polskiego) zawierał umowy przedsprzedażowe (inne banki, które przyjmowały wpłaty na przedsprzedaż, działały z upoważnienia i w imieniu PKO BP).

Zgodnie z treścią "Postanowień..." samochody miały być sprzedawane po cenach detalicznych obowiązujących w dniu odbioru. Przez "datę odbioru" "Postanowienia..." rozumiały datę, w której samochód powinien być zostać sprzedany zgodnie z losowaniem, bądź w której powinien być być sprzedany po nieudanym czterorocznym losowaniu. Opóźnienia w sprzedaży oraz szybko i stale rosnące ceny samochodów spowodowały, że samochody na przedpłaty muszą być obecnie sprzedawane z dopłatą do ich aktualnej ceny. Dopłatę taką

pokrywa Budżet Państwa - po myśli powołanej uprzednio ustawy z dnia 20 lipca 1990 r.

Trudności budżetowe Państwa powodują, że przewidywane kwoty na dopłaty maleją z roku na rok co przesunęła możliwość zakończenia sprzedaży na przedpłaty na czas nieokreślony. Wywołuje to niezadowolone oczekujących i coraz bardziej agresywne zapytania o możliwości sądowego dochodzenia roszczeń związanych z niewykonaniem zobowiązania.

I tak: ustawa budżetowa z 23.01.1991 r. (Dz.U. Nr 21, poz. 89) art. 11.1 ogólna kwota dotacji przedmiotowych do wyrobów i usług w wysokości 13.853.000 mln. zł w tym na samochody na przedpłaty 2,5 mld. zł; ustawa budżetowa z 5.06.1992 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 229) art. 5.1 ogólna kwota dotacji przedmiotowych 5.520.000 mln. zł w tym, na samochody osobowe 270 mld. zł; a ustawa budżetowa z 12.02.1993 r. (Dz.U. Nr 14, poz. 64) art. 9.1 ogólna kwota dotacji 7.160.000 mln. zł, w tym na samochody osobowe w ramach przedpłat 100.000 mld. zł.

W tym stanie - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - powstało istotne zagadnienie prawne wymagające rozstrzygnięcia czy i w jakim zakresie roszczenie to może być dochodzone na drodze powództwa sądowego i przeciwko której osobie prawnej.

Ustalony przez Rzecznika Praw Obywatelskich stan w sprawie przedpłat na samochody osobowe przedstawia się następująco:

1. Sprzedaż samochodów osobowych produkcji krajowej dla ludności w systemie przedpłat była wprowadzona Uchwałą Nr 49 Rady Ministrów z dnia 26.02.1981 r. (M.P. Nr 7, poz. 59). Uchwała Nr 49/81 miała znieść system przydziałów i sprzedaży samochodów osobowych na imienne upoważnienia "talony" (§ 1), wprowadzając - jako zasadę - sprzedaż samochodów osobowych produkcji krajowej dla ludności poprzez system przedpłat (§ 2 ust. 1). Uchwała Nr 49/81 ustaliła, że przedpłaty będą dokonywane na specjalny rachunek prowadzony przez NBP (PKO) oprocentowany na rzecz wpłacającego.

W dniu 20 marca 1981 r. została zawarta "Umowa o współpracy przy sprzedaży samochodów osobowych produkcji krajowej w formie przedpłat wnoszonych na specjalne rachunki przedpłat" pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim (Departament Wkładów Pieniężnych), a Centralą Techniczno-Handlową Motoryzacji "Polmozbyt".

Warunki, na jakich zostały przyjęte przedpłaty (warunki umowy przedpłatowej), określały "Postanowienia w sprawie przedpłat wnoszonych na nabycie samochodów osobowych produkcji krajowej" wydane przez Narodowy Bank Polski w marcu 1981 r. i podawane do wiadomości zainteresowanym przez drukowane specjalne Komunikaty NBP oraz doręczane przy wpłatach na rachunek przedpłat,

(zał. Nr 1-2-3: dwa Komunikaty Narodowego Banku Polskiego z marca i sierpnia 1981 r. oraz tekst "Postanowienia w sprawie przedpłat wnoszonych na nabycie samochodów osobowych produkcji krajowej")

Uchwała Nr 49/81 nie określała w sposób precyzyjny, kto jest stroną zawieranych umów o sprzedaż samochodów na przedpłaty.

- Powszechna Kasa oszczędności BP uważała, iż Narodowy Bank Polski, a od 1 listopada 1987 r. Powszechna Kasa Oszczędności BP działały w imieniu sprzedawcy PP "Polmozbyt" i zajmowały się jedynie stroną finansową całego systemu przedpłat na nabycie samochodu,

- Przedsiębiorstwo Techniczno-Handlowe Motoryzacji "Polmozbyt" uważało natomiast, że stroną umowy przedsprzedażowej jest Narodowy Bank Polski Powszechna Kasa Oszczędności a następnie PKO BP, albowiem PP "Polmozbyt" nie zawierało umów przedsprzedażowych i nie przyjmowało wpłat na przedsprzedaż na specjalny rachunek bankowy, nie korzystało też z obrotu tych pieniędzy, lecz jedynie zawierało umowy konkretnej sprzedaży określonego samochodu w oparciu o wykazy uprawnionych, prowadzone przez PKO, które - po losowaniu prowadzonym także przez PKO - sukcesywnie były przekazywane przez PKO do PP "Polmozbyt".

(zał. Nr 4 i 5; stanowiska PKO i PP "Polmozbyt")

Ówczesny Rząd, w związku z interwencjami Rzecznika Praw Obywatelskich przyjął, iż zawierane umowy nie miały charakteru umów przedwstępnych, oraz że "z chwilą wniesienia przedpłaty były one umowami rachunku bankowego, w których Narodowy Bank Polski działał jako strona w imieniu własnym", natomiast z chwilą wylosowania i przekazania list uprawnionych dochodziło do zawarcia umów między wnoszącym przedpłatę a "Polmozbytem", działającym przez Narodowy Bank Polski (obecnie zaś - Bank Państwowy Powszechna Kasa Oszczędności), w których zaciągnięte zostały zobowiązania sprzedaży samochodów osobowych, (zał. Nr 6 i 7; stanowisko Prezesa i Wiceprezesa Rady Ministrów)

Do czasu obowiązywania Uchwały Nr 49 Rady Ministrów z dnia 26 lutego 1981 r. (M.P. Nr 7, poz. 59), mimo zmian, które w niej później nastąpiły (M.P. z 1981 r. Nr 29, poz. 269 i 31, poz. 281; 1982 r. Nr 25, poz. 232; 1984 r. Nr 12, poz. 83) sprzedaż samochodów w formie przedpłat nie została zaniechana. Również zastępujące tę uchwałę kolejne uchwały Rady Ministrów: Nr 3 z dnia 23 stycznia 1989 r. w sprawie sprzedaży samochodów osobowych w latach 1989-1990 (M.P. Nr 1, poz. 3; Nr 30, poz. 225 i Nr 40, poz. 316) oraz Nr 179 z dnia 27 grudnia 1989 r. w sprawie sprzedaży samochodów osobowych objętych obowiązkowym pośrednictwem w obrocie (M.P. Nr 44, oz. 351) nie wprowadziły istotnych zmian co do zasad sprzedaży samochodów w systemie przedsprzedaży. Nowe uchwały Rady Ministrów przywróciły natomiast poprzedni system rozdzielnictwa samochodów (zamiast talonów - asygnaty). Kontrola Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzona na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich w styczniu i lutym 1989 r. wykazała, że załamanie się systemu sprzedaży samochodów na przedpłaty zostało spowodowane przede wszystkim:

- przekroczeniem przez Narodowy Bank Polski Powszechną Kasę Oszczędności nakreślonych w Uchwale Nr 49/81 limitu ilości samochodów przeznaczonych do sprzedaży na przedpłaty w latach 1982-1985. Zamiast 600.000 sztuk NBP-PKO zawarły umowy przed-

- sprzedażowe na 1.576.000 sztuk samochodów, co wprawdzie miało na celu "ściągnięcie pieniędzy z rynku", a więc było działaniami antyrecesyjnymi, lecz od razu zakładało niemożność wykonania takiego zobowiązania przez polski przemysł motoryzacyjny,
- ponownym wprowadzeniem sprzedaży samochodów na tzw. "asygnaty", których wielkość sprzedaży NIK określiła na poziomie 30 do 58% wielkości sprzedaży samochodów na przedpłaty; zmieniona bowiem Uchwała Nr 49/61 Rady Ministrów upoważniła Ministra Przemysłu Maszynowego do wydzielenia w porozumieniu z Ministrem Handlu Wewnętrznego i Usług z przeznaczonych do sprzedaży dla ludności samochodów osobowych (§ 5 ust. 2), bliżej nie określonej liczby samochodów na inne cele, np. : dla inwalidów, lekarzy wiejskich, taksówkarzy, dla osób uprawnionych do używania własnego samochodu do celów służbowych, na nagrody w ramach gier liczbowych oraz na inne nie przewidziane potrzeby, premiowania z tytułu bonów oszczędnościowych,
 - nieograniczeniem eksportu samochodów do ilości umożliwiających realizację zobowiązań wobec ludności.

(zał. Nr 8; Informacja NIK)

Ponadto - jak stwierdziła Kontrola NIK - zobowiązania w granicach przyjętych w Uchwale Nr 49 Rady Ministrów (chodzi o sprzedaż po 150.000 szt. rocznie) nie były wykonywane, co powodowało narastanie zaległości z roku na rok.

Z dniem 2 sierpnia 1989 r. Zarządzeniem Nr B/5/1/89 Prezes Powszechnej Kasy Oszczędności BP zmienił "Regulamin dla posiadaczy przedpłat na nabycie samochodów osobowych produkcji krajowej".

Postanowienia § 9.2. wskazanego Regulaminu określają wysokość kary umownej na 100 zł za każdy dzień zwłoki, licząc od pierwszego dnia kalendarzowego po upływie kwartału, w którym samochód miał być wydany.

Sformułowanie to nie wyjaśnia jednakże, co PKO BP rozumie przez pojęcie "miał być wydany" oraz od jakiego momentu liczyć należy

pozostawanie w zwłoce przez zobowiązanego do wydania samochodu, (zał. 9: Zarządzenie Nr B/5/1/89)

Z napływających do Rzecznika Praw Obywatelskich na przestrzeni 5 lat skarg wyłania się ponadto obraz wskazujący na nieliczenie się z uczestnikami umowy przedpłat, dokonywanie przez NBP i PKO BP jednostronnych zmian warunków sprzedaży zawartych w "Postanowieniach w sprawie przedpłat wnoszonych na nabycie samochodów osobowych produkcji krajowej" z 1981 r., a także uchylanie się od jakiejkolwiek odpowiedzialności za niewykonanie lub nieterminowe wykonanie zobowiązania i nie traktowanie tych co dokonali przedpłat za partnerów umowy cywilno-prawnej.

2. Prawo cywilne stanowi zasady obciążania dłużnika skutkami własnej zwłoki, co wyraża się w konkretnych rozwiązaniach kodeksowych. Dłużnik ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody poniesione przez wierzyciela w następstwie zwłoki (art. 471 kc), ponosi on także odpowiedzialność za nawet przypadkowe uszkodzenie lub utratę przedmiotu świadczenia, czyli obciążony zostaje ryzykiem i niebezpieczeństwami związanymi z tym przedmiotem w okresie zwłoki (art. 478 kc), ponosi koszty wykonania zastępczego, jeżeli wierzyciel zdecyduje się na ten sposób zaspokojenia się (art. 479 kc), a ponadto po myśli art. 536 § 2 kc cena płacona przy sprzedaży ma być ceną z czasu (i miejsca), w którym rzecz ma być kupującemu wydana (a nie - w którym jest mu faktycznie wydawana). To rozwiązanie oznacza zatem, że sprzedawca-dłużnik ponosi ryzyko wzrostu ceny, jeżeli bowiem po umówionym terminie wydania rzecz podrożała, to wynikająca stąd różnica cen obciąża dłużnika w zwłoce.

Ustawa - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - narusza powyższą zasadę prawa cywilnego i powołane przepisy kc, uwalnia dłużnika w zwłoce od skutków zwłoki i przerzuca je w pewnej mierze na wierzyciela. Nastąpiło "przesunięcie" na obcą prawu cywilnemu płaszczyznę dotacji dla sprzedawcy kosztem

budżetu. Jest bowiem oczywiste - wbrew obiegowym opiniom - że mamy do czynienia z dotowaniem sprzedawcy, a nie nabywców samochodów na przedpłaty.

Także nowelizacja Kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 1990 r. (ustawa o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Dz.U. Nr 55, poz. 321) wprowadzająca w art. 357¹ klauzulę "rebus sic stantibus" oraz w art. 358¹ § 3 możliwości "waloryzacji sędziowskiej" wskazuje, że uprawnienia te dotyczą sądu, nie - ustawodawcy. Pochopne i nieuzasadnione byłoby zastosowanie tu argumentacji a fortiori <"skoro wolno sędziemu, to tym bardziej ustawodawcy">, ponieważ oczywiste jest, że sąd orzeka po zbadaniu okoliczności i ocenie sytuacji prawnej stron w każdej konkretnej, pojedynczej sprawie, czego nie może zrobić ustawodawca, są to zatem działania z dwu różnych płaszczyzn, nie lokujące się na tej samej linii, czy skali, a ponadto zarówno klauzula "rebus sic stantibus", jak i "waloryzacja sędziowska" zostały wyraźnie wyłączone w stosunkach, w których po stronie korzystającego z nich miałyby wystąpić strona prowadząca przedsiębiorstwo (art. 357¹ § 2 i art. 358¹ § 4). Wyraźnie zmanifestowała się tu wola ustawodawcy, ażeby nie łagodzić reguł dla profesjonalistów, nie zmniejszać ciążących na nich ryzyk wynikających z trudnych, inflacyjnych warunków gospodarczych.

Idea waloryzacji odpowiada właściwej dla prawa zasadzie słuszności i sprawiedliwości, która w ramach "normalnych" stosunków prawnych nie pozwala dopuszczać do pokrzywdzenia jednej ze stron w interesie drugiej. W sprawie przedpłat nie mamy do czynienia z "normalnym" stosunkiem cywilno-prawnym, lecz ze stosunkiem "zwichniętym" przez zwłokę dłużnika. Stosowanie kategorii waloryzacji do takiego stosunku oznaczałoby, że pozwala się dłużnikowi korzystać z ochrony, jaką stwarza waloryzacja, a zarazem przez dowolne przedłużanie zwłoki, zwiększać pokrzywdzenie wierzyciela.

Sejm RP postanowił jednakże sprawę nie zrealizowanych 300.000 (w owym czasie) przedpłat rozwiązać ustawowo (ustawa z dnia 20 lipca 1990 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe, Dz.U. Nr 54, poz. 311).

Rzecznik Praw Obywatelskich, uznając wskazaną ustawę za sprzeczną z Konstytucją, bo w sposób szczególnie drastyczny wkraczającą w treść stosunków umownych a gwarantowanych przy tym przez Państwo poprzez wydanie uchwał przez Radę Ministrów, nawiązanych przez obywateli z instytucjami państwowymi szczególnego zaufania (chodzi o NBP i PKO BP), a także uznając, iż ustawa narusza zasadę "pacta servanda sunt" będącą fundamentalnym elementem zasady państwa prawa (art. 1 Konstytucji RP) oraz zasadę pełnej ochrony własności osobistej (art. 7 Konstytucji RP) i zasadę praworządności (wyrażoną w art. 3 Konstytucji RP) - złożył w dniu 20.08.1990 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 4.12.1990 r. (sygn. akt K 12/90) nie podzielił poglądu Rzecznika i uznał, że ustawa z dnia 20 lipca 1990 r. nie naruszyła Konstytucji.

3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o zgodności ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe nie wskazuje, aby ustawa uchyliła "expressis verbis" warunki umowne sprzedaży samochodów na przedpłaty, które są nadal stosowane przez PKO BP wraz z postanowieniami tejże ustawy. Ustawa nie uchyliła ani też nie wprowadziła zmian w umownych terminach, w jakich samochody miały być - zgodnie z warunkami umowy - sprzedawane na przedpłaty, a także nie zawarła postanowień o uwolnieniu zobowiązanych do sprzedaży od skutków niewykonania lub nieterminowego wykonania zobowiązania. Ustawa nie stanowi także o terminie wykonania zobowiązań, a także nie stanowi "nowych terminów", w których sprzedaż na przedpłaty ma zostać wykonana, co jednak nie może być uznane za "przyzwolenie" ustawodawcy rozciągania wykonania zobowiązań

nia w czasie nieokreślonym z uszkodzeniem wierzycieli,
a tak dzieje się w praktyce.

Treść ustawy może także nasuwać wątpliwości, czy ustawa ta
dopuszcza roszczenie wierzyciela o wydanie samochodu.

Wskazać przy tym należy, że oczekujący na sprzedaż posiadacze rachunków dokonali już pełnej obowiązującej ich wpłaty na rachunek prowadzony przez PKO BP, a wszystkie możliwe terminy umowne dla sprzedaży samochodów na przedpłaty upływały, natomiast zobowiązany do sprzedaży nawet nie jest w stanie powiadomić oczekujących, kiedy zamierza spełnić zobowiązanie oraz czy i w jakiej wysokości zamierza wypłacać kary umowne, liczone od jakiego terminu.

W tym stanie wyjaśnienie zagadnienia prawnego przedstawionego Wysokiemu Sądowi Najwyższemu w niniejszym wniosku staje się - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich - niezbędne.

Załącz. 9. xerokopie dokumentów
oryginał + 7 xerokopii wniosku

Prof. dr Tadeusz Zieliński