



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, ..... 20, 04. 1993 r.

RPO/

00-090 Warszawa 115162/93/VI/AK-Z  
Al. Solidarności 77  
Tel. sekr. 27 42 02  
Fax 27 42 02  
Tel. centr. 27 62 61

Sąd Najwyższy  
Izba Cywilna

W a r s z a w a

W n i o s e k

Rzecznika Praw Obywatelskich

o podjęcie uchwały wyjaśniającej zagadnienie prawne budzące  
poważne wątpliwości

Na podstawie art. 16 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 15 lip-  
ca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich /j.t. Dz.U. z 1991 r.  
Nr 109, 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 ze zm. /

w n o s z ę

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

1. Czy w świetle art. 358<sup>1</sup> § 3 Kodeksu cywilnego stanowiącego,

że w razie istotnej zmiany siły nabywczej pieniądza po powstaniu zobowiązania, Sąd może ustalić wysokość należnej premii gwarancyjnej lub wkładu i premii gwarancyjnej, przysługujących posiadaczom mieszkaniowych książeczek oszczędnościowych PKO w wysokości wynikającej z zobowiązania podejmowanego przy zawieraniu umowy rachunku oszczędnościowego, gwarantującego wypłatę w wysokości niezbędnej do pokrycia przez posiadacza książki mieszkaniowej pierwszego wkładu /według cen za mieszkania o określonej w innych przepisach powierzchni użytkowej./

2. Który z podmiotów: Powszechna Kasa Oszczędności BP, czy organ administracji państwowej /Skarb Państwa/ są właściwe i zobowiązane wobec posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych do wypłaty premii gwarancyjnej.

#### U z a s a d n i e n i e

Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymuje setki skarg i listów dotyczących niewywiązywania się Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Państwowego z zobowiązań wynikających z zawarcia z tymże Bankiem umów rachunku oszczędnościowego, na którym gromadzone są przez wiele lat fundusze mające posłużyć na pokrycie kosztów uzyskania mieszkania. Stworzony w latach pięćdziesiątych system oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych miał zapewnić posiadaczom tych książeczek, drogą systematycznego, trwającego latami, oszczędzania przez posiadaczy ta-

kich książeczek - możliwość zgromadzenia odpowiednich kwot na wpłatę tzw. "pierwszej raty wkładu mieszkaniowego".

Skargi i listy wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich, a także liczne enuncjacje prasowe wskazują na utratę wartości gromadzonych latami oszczędności na książeczkach mieszkaniowych a także na utratę realnej wartości wypłacanych "premi gwarancyjnych".

Jednocześnie stworzony system nie wskazuje jaki podmiot jest właściwy i zobowiązany wobec posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych do wypłaty urealnionych bądź realnych premii gwarancyjnych. Jednostki państwowe reprezentujące Budżet Państwa /Skarb Państwa/ wskazują, że stroną umowy rachunku oszczędnościowego był Narodowy Bank Polski a obecnie Powszechna Kasa Oszczędności BP, PKO BP prezentuje natomiast stanowisko, że dysponentem środków na premie gwarancyjne są właściwe organy administracji centralnej Państwa, które przekazują je Bankowi PKO na realizację zobowiązań.

Wreszcie, wzięć należy pod uwagę, że umowa rachunku oszczędnościowego książki mieszkaniowej gwarantowała "realną wartość wkładów" pozwalających, po określonym czasie oszczędzania, na dokonanie wpłaty pierwszego wkładu mieszkaniowego, niewelować zwyżkę cen 1 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkaniowej.

Tak jednak nie dzieje się, a wypłacane przez PKO BP, gromadzone latami oszczędności na książeczkach mieszkaniowych wraz z wypłacaną premią gwarancyjną - nie stanowią kwot pozwalających na dokonanie pierwszej, żądanej przez spółdzielnie mieszkaniowe wpłaty /raty/ pozwalającej na objęcie mieszkania.

Mieszkaniowe książeczki oszczędnościowe zostały wprowadzone we wczesnych latach pięćdziesiątych. Jednakże system uzyskiwania mieszkań drogą gromadzenia oszczędności ustalony został w dniu 17 kwietnia 1958 r. , w której to dacie weszła w życie Uchwała Nr 65 Rady Ministrów z 15 marca 1958 r. w sprawie zapewnienia realnej wartości wkładów na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych PKO /M.P. Nr 26, poz. 156/.

Adresatem tej samoistnej uchwały była przede wszystkim ówczesna Powszechna Kasa Oszczędności, którą Uchwała zobowiązała do zawierania umów celowych rachunków oszczędnościowych. Zawarcie umowy powodowało wydanie mieszkaniowej książeczki oszczędnościowej. Umowa określała ogólne i szczegółowe zasady gromadzenia oszczędności i związane z nimi zasady gwarancji realnej wartości wkładów, przeliczania wkładów oszczędnościowych dla obliczania premii gwarancyjnej, warunki ustalania tej premii oraz określenie podmiotów, którym premia ta przysługuje. Zgodnie z § 7 Uchwały jej moc rozciągnięto na mieszkaniowe książeczki oszczędnościowe PKO założone przed dniem 17 kwietnia 1958 r.

Wydane na podstawie omawianej Uchwały zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 kwietnia 1958 r. w sprawie mieszkaniowych książeczek oszczędnościowych PKO /M.P. Nr 28, poz. 165/ zobowiązywało PKO do:

- 1/ wprowadzenia nowego rodzaju książeczek mieszkaniowych, których posiadacze korzystają z zapewnienia realnej wartości wkładów.

2/ zapewnienia realnej wartości wkładów na tych książeczkach przez udzielanie premii gwarancyjnej /przy czym realną wartością objęto wkłady do 50 % kosztów budowy lub uzyskanie powierzchni mieszkaniowej do 80 m<sup>2</sup>./

Zarówno Uchwała Nr 65 Rady Ministrów z 15 marca 1958 r., jak i zarządzenie Ministra Finansów z dnia 5 kwietnia 1958 r. były następnie nowelizowane, jednakże zmiany te nie miały wpływu na przedstawiane zagadnienie.

Uchwała Nr 65 została zastąpiona Uchwałą Nr 47 Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1963 r. w sprawie dalszego rozwoju oszczędzania na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych PKO /M.P. Nr 13, poz. 69/. Uchwała ta utrzymała zasadę wydawania przez ówczesną PKO oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych na budownictwo mieszkaniowe oraz zasadę gwarancji realnej wartości wkładów do wysokości 50 % kosztów budowy lub ceny mieszkania o powierzchni użytkowej do 85 m<sup>2</sup>. Premia wypłacana miała być przez PKO.

W wykonaniu Uchwały Nr 47/63 Minister Finansów wydał zarządzenie z dnia 2 marca 1963 r. w sprawie zasad obsługi mieszkaniowych książeczek oszczędnościowych PKO /M.P. Nr 21, poz. 112/.

Zarządzenie to już w sposób wyraźny określa /§ 3 ust. 1/, iż podstawą stosunku prawnego między PKO a oszczędzającym jest porozumienie /umowa/.

Uchwała Nr 47/63 obowiązywała do maja 1965 r., kiedy to została zastąpiona Uchwałą Nr 125 Rady Ministrów z dnia 22 maja

1965 r. w sprawie dalszego rozwoju oszczędzania na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych PKO /Dz.U. Nr 27, poz.136/.

Ta ostatnia Uchwała podobnie jak poprzednie przewidywała gromadzenie środków na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych PKO i zawierała gwarancję realnej wartości kosztów budowy mieszkania o powierzchni użytkowej do 44 m<sup>2</sup>. Gwarancję realizowała PKO w ramach wypłacanych premii gwarancyjnych. Uchwała wprowadziła w § 6 "premię za systematyczne oszczędzanie".

Uchwała stanowiła, iż premie za systematyczne oszczędzanie i premie gwarancyjne będą pokrywane z budżetu Państwa /§ 8/.

Uchwała ta była kilkakrotnie nowelizowana:

- Uchwałą Nr 284 Rady Ministrów z 10 grudnia 1971 r. /M. P. Nr 60, poz. 400/, która wprowadziła zasadę, że "gdyby cena 1 m<sup>2</sup> ogłoszona za rok, w którym oszczędzający uzyskał przydział mieszkania spółdzielczego okazała się wyższa od ceny przyjętej za podstawę do obliczenia premii gwarancyjnej, PKO wypłaci tę różnicę uprawnionemu",
- Uchwałą Nr 207 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1975 r. zmieniającą uchwałę w sprawie dalszego rozwoju oszczędzania na mieszkaniowych książeczkach oszczędnościowych PKO /M.P.Nr 35, poz. 212/ został dostosowany istniejący stan prawny do nowej sytuacji, w której PKO przestało istnieć jako odrębny bank i stało się częścią NBP.

Uchwała Nr 125 z 22 maja 1965 r. została uchylona Uchwałą

Nr 268 RM z 27 grudnia 1982 r. w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego /M.P. Nr 4, poz. 24 z 1983 r./ z tym jednak, że zgodnie z treścią § 8 pkt 1 tej Uchwały w odniesieniu do mieszkaniowych książeczek oszczędnościowych wystawionych do 31 grudnia 1982 r. należało stosować w okresie do 31 grudnia 1987 r. zasady ustalone w Uchwale Nr 125 z 22.05.1965 r.

Uchwała Nr 268 RM nie określała już bezpośrednio zasad i warunków gromadzenia przez ludność środków własnych na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych PKO zapewniających realność zgromadzonych i gromadzonych wkładów, lecz upoważniała do określenia tych zasad i warunków Prezesa NBP w porozumieniu z Prezesem Banku Gospodarki Żywnościowej oraz ministrami; Finansów, Administracji Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej oraz ministrem do Spraw Cen po zasięgnięciu opinii Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego /§ 7 ust. 1/.

Omawiana Uchwała zawierała istotną dyspozycję, według której, środki finansowe niezbędne do zagwarantowania realności wkładów oszczędnościowych nie uzyskane z tytułu oprocentowania zapewnia się w budżecie Państwa.

Wydane z powołaniem się na § 7 ust. 1 uchwały Nr 268 RM zarządzenie Prezesa NBP z 21 kwietnia 1983 r. w sprawie zasad i warunków gromadzenia przez ludność środków własnych na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych /M.P. Nr 14, poz. 83/ potwierdzało, iż wkłady zgromadzone na książeczkach są nadal objęte gwarancją realnej wartości wkładów, przy czym gwarancja ta

odnosi się do wysokości nie przekraczającej kosztów budowy 55 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania spółdzielczego w domu wielorodzinnym.

Gwarancja ta była realizowana w formie premii gwarancyjnej w razie wzrostu ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej oraz ceny 1 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej, przekraczającego wysokość oprocentowania wkładów /§ 9/.

Zgodnie z treścią § 12 ust. 1 zarządzenia Prezesa NBP, które stanowi, iż premię gwarancyjną stosuje się, gdy cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej oraz cena 1 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej ustalone zgodnie z przepisami zarządzenia w roku zadysponowania wkładów były wyższe od cen obowiązujących w poszczególnych latach gromadzenia wkładów na książeczkach mieszkaniowych PKO, a procentowy wzrost cen przekracza wysokość stopy oprocentowania wkładów.

Z kolei treść § 12 została zmieniona zarządzeniem Prezesa NBP z dn. 26 sierpnia 1985 r. /M.P. Nr 24, poz. 188/. W związku z wprowadzeniem przy obliczaniu premii gwarancyjnej wskaźnika przeliczeniowego 1 m<sup>2</sup> utrzymano zasadę, że premię gwarancyjną stosuje się, gdy wskaźnik przeliczeniowy w roku zadysponowania wkładów jest wyższy od wskaźników obowiązujących w poszczególnych latach gromadzenia wkładów na książeczkach mieszkaniowych a procentowy wzrost wskaźnika przekracza wysokość stopy oprocentowania wkładów.

Zarządzeniem Prezesa NBP z 29 stycznia 1988 r. w sprawie wysokości oprocentowania wkładów gromadzonych w bankach przez osoby fizyczne /M.P. Nr 5, poz. 51/ uchylono przepisy



Prezesa NBP z 21.04.1983 r. wyżej powołane w części określającej oprocentowanie wkładów /wkłady te określono w załączniku do tego zarządzenia, które to wynoszą 21 % albo 30 % w skali roku/.

Z dniem 1.10.1987 r. weszło w życie rozporządzenie RM w sprawie wydzielenia powszechnych kas oszczędności z Narodowego Banku Polskiego i utworzenia Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Państwowego /Dz.U. Nr 29, poz. 159/.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia PKO przejęła od NBP kredytowanie budownictwa mieszkaniowego a stosownie do § 5 zakresem działania PKO objęto w szczególności udzielanie kredytów i pożyczek pieniężnych osobom fizycznym, spółdzielniom budownictwa mieszkaniowego.

Natomiast zgodnie z § 7 Powszechna Kasa Oszczędności wstąpiła /w zakresie zadań przejętych z Narodowego Banku Polskiego/ w prawa i obowiązki strony umów zawartych.

Kryzys ekonomiczny, utrata realnej wartości złotego przy jednoczesnym utrzymaniu w k.c. zasady nominalizmu spowodowały uchwalenie przez Sejm RP ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych /Dz.U. Nr 74, poz. 440 ze zm./, która uchyliła w art. 1 nałożone na banki obowiązki dotyczące zapewnienia uprzywilejowań i preferencji w zakresie: dostępu do kredytów oraz oprocentowania kredytów i warunków ich spłaty. Jednakże pozostaje wątpliwym czy postanowienia art. 1 wskazanej ustawy odnoszą się do umów mieszkaniowych rachunków oszczędnościowych. Posiadacze tych rachunków /posiadacze książeczek mieszkaniowych/nie byli "kredytobiorcami", a premie gwa-

rancyjne miały być wypracowywane przez same wkłady. Wskazać także należy, że po wejściu w życie wskazanej ustawy umowy mieszkaniowego rachunku oszczędnościowego nie zostały przez PKO wypowiedziane.

Ustawa w art. 3 ust. 2 pkt 3 zobowiązała Radę Ministrów do określenia szczegółowych zasad finansowania oraz gromadzenia środków na finansowanie nakładów związanych z budownictwem mieszkaniowym.

W wydany /na podstawie upoważnienia ustawowego/ rozporządzeniu z 16.X.1990 r. w sprawie udzielania dotacji na wypłatę premii gwarancyjnej od wkładów oszczędnościowych na budownictwo mieszkaniowe /Dz.U. Nr 72, poz. 424/ Rada Ministrów postanowiła, iż właścicielom wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych wystawionych do dnia wejścia w życie rozporządzenia /do dnia 24.X.1990 r./ udziela się ze środków budżetu państwa dotacji w formie premii gwarancyjnej.

Dotacja służyć ma wyrównaniu różnicy między oprocentowaniem wkładów a wskaźnikiem przeliczeniowym 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ustalonym na dany rok lub kwartał.

Zgodnie z § 1 ust. 3 i 4 wskazanego rozporządzenia premii gwarancyjnej udziela się, gdy wskaźnik przeliczeniowy 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego w roku lub kwartale zadysponowania wkładem jest wyższy od wskaźników obowiązujących w poszczególnych latach lub kwartałach gromadzenia wkładu na książeczce mieszkaniowej, jeżeli procentowy wzrost tych wskaźników przekracza wysokość stopy oprocentowania wkładu obowiązują-

jącej w roku jego wniesienia, a w razie zmiany tej stopy w roku lub kwartale - średniej stopy oprocentowania. Tak więc zasada zapewnienia realnej wartości wkładów została zachowana.

Premię oblicza się od sumy wpłat wniesionych na książeczkę mieszkaniową w poszczególnych latach, na podstawie procentowego wzrostu wskaźnika przeliczeniowego 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego w roku lub kwartale zadysponowania wkładem w stosunku do wskaźników obowiązujących w tych okresach. Jeżeli wzrost wskaźnika przeliczeniowego okaże się wyższy niż stopa oprocentowania wkładów, obniża się go o tę stopę oprocentowania.

Omawiane rozporządzenie Rady Ministrów, zgodnie z delegacją, ogranicza się do sformułowania zasad gromadzenia oszczędności i realizacji zasady realnej wartości wkładu, nie określa natomiast trybu postępowania ani podmiotów zobowiązanych do wykonania tych dyspozycji.

Powoduje to, że posiadacze książeczek mieszkaniowych pragnący realizować swoje uprawnienie występują kolejno do PKO BP oraz Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa i Ministerstwa Finansów, przy czym często wskazane tu podmioty wywodzą, że nie są stroną tej umowy lub, że mimo, iż formalnie są jej stroną, to jednak wszelkie ich decyzje są uzależnione od decyzji administracji państwowej. I tak:

Centralne organy państwowe reprezentujące Skarb Państwa wskazują na banki a w szczególności na Powszechną Kasę Oszczędności BP jako następcę prawnego Narodowego Banku Polskiego i

poprzedniego PKO /które były stronami umów rachunku bankowego/. Natomiast PKO BP, prezentuje stanowisko, iż nie jest dysponentem środków, o jakich mowa w rozporządzeniu z 16.10.1990 r. Tak więc powstaje wątpliwość jaka osoba prawna jest stroną tej umowy i kogo posiadacz książeczki mieszkaniowej może skutecznie pozwać w procesie cywilnym.

Problem ten nasuwa poważną wątpliwość.

W art. 1 ustawy o uporządkowaniu stosunków kredytowych uchylono w istocie rzeczy wszelkie obowiązki dotyczące preferencji i uprzywilejowań nałożone na banki.

Jednak ani w tej ustawie ani w przepisach wykonawczych nie ustalono organu państwowego zobowiązanego do udzielenia dotacji, ani jej waloryzacji. Nie ustalono także czy udzielenie dotacji mającej zapewnić realność wkładów powinno następować na drodze czynności cywilno-prawnych czy też decyzją administracyjną i czyją, zważywszy na to, iż zgodnie z treścią § 1 ust.1 rozporządzenia z 16.10.1990 r. premię gwarancyjną udziela się w formie dotacji, co może wskazywać na władczy charakter działania. W przypadku przyjęcia, że chodzi tu o waloryzację na drodze czynności cywilno-prawnych konieczne jest wskazanie przez Wysoki Sąd jednostki państwowej, która może być także pozwana dla uzyskania wyroku zastępującego oświadczenie woli art. 64 k.c. o przyznaniu waloryzowanej premii gwarancyjnej.

Powstaje także, do rozstrzygnięcia, zagadnienie czy w tej materii może być zastosowana przez Sąd zasada wyrażona w art. 358<sup>1</sup> § 3 k.c.

Uzyskanie odpowiedzi SN na sformułowane pytania umożliwi Rzecznikowi prawidłowe udzielenie odpowiedzi na liczne zapytania i staje się niezbędne także dla wymiaru sprawiedliwości.

Prof. dr Tadeusz Zieliński