



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Prof. dr Andrzej ZOLL

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa, 4 grudnia 2002 r.

35851

RPO-419629-IV/2002/GR

Pan
Grzegorz Kurczuk
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny

Szanowny Panie Ministrze,

Wpływają do mnie skargi od osób, które zostały pozbawione swej własności i innych praw majątkowych na podstawie przepisów dekretu z dnia 18 września 1954 roku o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41 poz. 184 ze zm.; dalej: dekret).

Stosownie do art. 1 ust. 1 dekretu, depozyty w sądach, prokuraturach, organach administracji państwowej, w instytucjach państwowych i społecznych oraz w bankach, przedsiębiorstwach państwowych i jednostkach spółdzielczych - określanych przez dekret "instytucjami" - przechodzą na własność Państwa w razie niepodjęcia ich przez osoby uprawnione do odbioru mimo wezwania i upływu terminów wskazanych w dekrete.

W rozumieniu dekretu (art. 2), depozytami są sumy pieniężne, papiery wartościowe i rzeczy złożone do depozytu, na zachowanie albo jako kaucje lub wadia, dowody rzeczowe i przedmioty zatrzymane, co do których zapadło prawomocne orzeczenie o wydaniu ich uprawnionemu, oraz rzeczy znalezione lub inne cudze rzeczy pozostające we władaniu instytucji.

Dekret nakłada na instytucje, w których znajdują się nie podjęte depozyty, obowiązek wezwania osoby uprawnionej do odbioru depozytu oraz wskazania tej osobie skutków niepodjęcia depozytu. Jeżeli wydanie depozytu uzależnione jest od wyniku sprawy, spełnienia warunku lub nastąpienia terminu, wezwanie powinno nastąpić

niezwłocznie po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy albo po spełnieniu się warunku lub upływie terminu (art. 3 dekretu).

Problematyka terminów, po upływie których depozyt przechodzi na własność Skarbu Państwa, uregulowana została w art. 4 dekretu. Stosownie do tego przepisu, termin dla podjęcia rzeczy znalezionych wynosi 1 rok, a dla podjęcia innych depozytów 2 lata od dnia doręczenia wezwania osobie uprawnionej do odbioru, w przypadku zaś niemożności doręczenia - od dnia zwrotu wezwania bądź stwierdzenia niemożności doręczenia. Jednak termin dla podjęcia przedmiotów oddanych na podstawie umowy o dzieło instytucji, zajmującej się zawodowo świadczeniem usług, wynosi 6 miesięcy od dnia doręczenia osobie uprawnionej wezwania do odbioru. W przypadku niemożności doręczenia wezwania termin ten wynosi 2 lata od dnia zwrotu wezwania bądź stwierdzenia niemożności doręczenia.

Organy właściwe do orzekania o przejściu na własność Skarbu Państwa określa § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 ze zm.; dalej: rozporządzenie). W myśl § 1 ust. 1 rozporządzenia, o przejściu na własność Państwa nie podjętych depozytów orzekają we własnym zakresie: sądy, prokuratury, organy administracji państwowej, państwowe instytucje i przedsiębiorstwa oraz banki. W bankach decyzje wydają: w Narodowym Banku Polskim - oddziały operacyjne i powszechnie kasy oszczędności, w Banku Gospodarki Żywnościowej - oddziały wojewódzkie, w Banku Handlowym w Warszawie S.A. - oddziały tego banku, a w Banku Polska Kasa Opieki S. A. - jednostki organizacyjne upoważnione przez centralę tego banku. W Państwowym Zakładzie Ubezpieczeń decyzje wydają oddziały wojewódzkie, a w Towarzystwie Ubezpieczeń i Reasekuracji "Warta" S. A. - oddziały. Stosownie do § 1 ust. 2 rozporządzenia, o przejściu na własność Państwa nie podjętych depozytów, przechowywanych przez instytucje nie wymienione w ust. 1, orzekają na wniosek tych instytucji właściwe ze względu na ich siedziby urzędy skarbowe.

Rozstrzygnięcie podejmowane na gruncie dekretu ma charakter deklaratoryjny, własność depozytu przechodzi bowiem na rzecz Skarbu Państwa ipso iure (por. uchwałę składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1986 r., III CZP 62/86).

W tym miejscu wskazać należy również na regulację zawartą w kodeksie postępowania karnego, która nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów dekretu.

Kodeks postępowania karnego nakazuje zwrócić osobie uprawnionej zatrzymane rzeczy niezwłocznie po stwierdzeniu ich zbędności dla postępowania karnego. Jeżeli wyniknie spór co do własności rzeczy, a nie ma dostatecznych danych do niezwłocznego rozstrzygnięcia, odsyła się osoby zainteresowane na drogę procesu cywilnego (art. 230 § 2 k.p.k.). Stosownie zaś do art. 231 § 1 k.p.k., jeżeli powstaje wątpliwość, komu należy wydać zatrzymaną rzecz, sąd lub prokurator składa ją do depozytu sądowego albo oddaje osobie godnej zaufania aż do wyjaśnienia uprawnienia do odbioru, przy czym przepisy o

likwidacji depozytów i nie odebranych rzeczy stosuje się odpowiednio. Złożenie zatrzymanej rzeczy do depozytu sądowego albo oddanie jej osobie godnej zaufania następuje w przypadku jakiegokolwiek wątpliwości, kto jest osobą uprawnioną (por. R. A. Stefański, [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, pod red. Z. Gostyńskiego, tom 1, Dom Wydawniczy ABC 1998, s. 593). W takiej sytuacji prokurator wydaje postanowienie o złożeniu przedmiotu do depozytu sądowego, przy czym przepisy kodeksu postępowania cywilnego o złożeniu przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości dnia 24 września 1965 r. o zasadach i trybie postępowania w sprawach o złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego (Dz. U. Nr 42, poz. 261) nie znajdują tutaj zastosowania (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1992 r., I KZP 9/92).

W doktrynie jest kwestią sporną, kto orzeka o przejściu na własność Skarbu Państwa depozytu ustanowionego przez prokuratora w trybie art. 231 § 1 k.p.k.

S. Zimoch (Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 1993 r., I KZP 16/93, OSP 1994, nr 4, poz. 63) wyraził pogląd, że z chwilą uprawomocnienia się postanowienia prokuratora o złożeniu przedmiotu do depozytu sądowego i przyjęcia tego depozytu przez sąd, gospodarzem tego depozytu staje się sąd, który obowiązany jest podjąć wszystkie czynności niezbędne do likwidacji tego depozytu, łącznie ze stwierdzeniem o jego przejściu na własność Państwa, stosownie do unormowania zawartego w dekreście i rozporządzeniu. Takie też stanowisko zajmuje K. Eichstaedt (Złożenie dowodu rzeczowego przez prokuratora do depozytu sądowego, Prokuratura i Prawo 2002, nr 5, s. 34 - 36).

Przeważa jednak pogląd odmienny, zgodnie z którym decyzję o likwidacji nie podjętego depozytu podejmuje prokurator, który ten depozyt ustanowił (por. R. A. Stefański, op. cit., 597; F. Prusak, Komentarz do kodeksu postępowania karnego, tom 1, Warszawa 1999, s. 695; A. Kryże, [w:] A. Kryże, P. Niedzielak, K. Petryna, T. E. Wirzman, Kodeks postępowania karnego. Praktyczny komentarz z orzecnictwem, Warszawa 2001, s. 416). Pogląd ten znajduje również oparcie w orzecznictwie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 1993 r., I KZP 16/93). Jak wskazują chociażby wpływające do mnie skargi, taka jest też praktyka prokuratury.

Prokurator orzeka o przejściu na własność Skarbu Państwa nie podjętego depozytu stosując przepisy kodeksu postępowania karnego. Na postanowienie prokuratora w tym przedmiocie przysługuje zażalenie do prokuratora nadrzędnego (art. 465 § 2 k.p.k.).

W mojej ocenie obowiązująca regulacja prawna w zakresie przejmowania depozytów na rzecz Skarbu Państwa budzi wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

Przepisy o przejmowaniu depozytów na własność Skarbu Państwa nie uwzględniają zmian ustrojowych, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 r. Regulacja dekretu i

rozporządzenia wyraźnie nawiązuje do rozwiązań z minionej epoki, kiedy to jednostki gospodarki uspołecznionej dysponowały również władztwem publicznym. Obecnie trudno uzasadnić pozostawienie kompetencji do orzekania o przejściu na własność Skarbu Państwa podmiotom nie będącym organami władzy publicznej, tj. bankom, zakładom ubezpieczeń i przedsiębiorstwom państwowym. Dekret ani rozporządzenie nie regulują między innymi trybu postępowania przed tymi podmiotami, formy rozstrzygnięcia, środków odwoławczych. W systemie prawnym funkcjonuje więc regulacja, która nie pozwala na jednoznaczne określenie na jakich zasadach ma działać podmiot ingerujący w konstytucyjne wolności i prawa człowieka i obywatela oraz jakie środki obrony przysługują jednostce, której ta ingerencja dotyczy. Narusza to wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, w szczególności zasadę dostatecznej określoności regulacji ingerującej w sferę konstytucyjnych wolności i praw. Podkreślić należy, że Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r., U. 6/92, wskazał, że przez wymóg dostatecznej określoności regulacji rozumieć należy precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb w jakim podmiot ograniczany w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem tych praw i wolności.

Konstytucja RP, w art. 64 ust. 2, gwarantuje równą dla wszystkich ochronę własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98, wskazał między innymi, że przepis ten nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać.

Regulacja dotycząca przejmowania na własność Skarbu Państwa nie podjętych depozytów nawiązuje do znanej prawu cywilnemu instytucji przemilczenia. Przemilczenie, będące jednym ze sposobów nabycia własności, zaliczane jest do instytucji dawności. Pod pojęciem „dawności” rozumie się instytucje prawne normujące skutki niewykonywania uprawnień przez czas określony w ustawie (por. B. Kordasiewicz, Problematyka dawności, [w:] System prawa prywatnego. Prawo cywilne - część ogólna, tom. 2, pod red. Z. Radwańskiego, Warszawa 2002, s. 529). Istota przemilczenia polega na tym, że osoba wskazana w ustawie nabywa własność na skutek niewykonywania przez właściciela swego prawa przez czas określony w ustawie. Podstawą tego nabycia jest więc bezczynność właściciela (por. J. Ignatowicz, Prawo rzeczowe, wyd. 5, Warszawa 1994, s. 112).

Regulacja dekretu nie zapewnia równej ochrony własności i innych praw majątkowych, albowiem upoważnia do orzekania w sprawie przejścia nie podjętego

depozytu na rzecz Skarbu Państwa różne podmioty działające na podstawie różnych przepisów proceduralnych (kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego, kodeksu postępowania administracyjnego). Orzekanie na podstawie odmiennych procedur pociąga za sobą zupełnie odmienne ukształtowanie praw osób, które zostają pozbawione własności i innych praw majątkowych. Jest to nie do pogodzenia z zasadą równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Osoby te bowiem znajdując się więc w podobnej sytuacji - nie wykonują swych praw do rzeczy i innych praw majątkowych przez określony czas - są traktowane w sposób odmienny.

Ponieważ przejście na rzecz Skarbu Państwa nie podjętego depozytu jest w istocie sposobem nabycia własności w drodze przemilczenia, orzekanie o tym przejściu jest sprawą cywilną. Zasadą jest, że do rozpatrywania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne (art. 2 § 1 k.p.c.). To właśnie sądy powszechne działające w trybie kodeksu postępowania cywilnego są najbardziej predestynowane do orzekania o przejściu nie podjętych depozytów na własność Skarbu Państwa. Powierzenie tych spraw sądom cywilnym niewątpliwie w sposób najpełniejszy realizować będzie konstytucyjny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym.

Przepisy dekretu oraz kodeksu postępowania karnego, w zakresie, w jakim upoważniają prokuratora do orzekania o przejściu na rzecz Skarbu Państwa, nie podjętego depozytu i nie przewidują sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia, naruszają konstytucyjne prawo do sądu.

Stosownie do art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

W świetle ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego prawo do sądu obejmuje w szczególności:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia postępowania przed sądem,
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności,
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd (por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 9 czerwca 1998 r., SK 28/97; z dnia 12 marca 2002 r., P. 9/01).

Poza art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, powszechnie uważanym za normę statuującą prawo do sądu, wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie konstytucyjnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Przepis ten ujmuje prawo do sądu w formule niejako "negatywnej"; jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Wyjątek od tej zasady jest dopuszczalny tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego

(por. Z. Czeszejko-Sochacki, Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Ogólna charakterystyka), „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 91; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., SK 32/01).

Zakres przedmiotowy prawa do sądu został wyznaczony przez konstytucyjne pojęcie sprawy. Ustalając znaczenie tego terminu, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd (por. wyroki: z dnia z 10 maja 2000 r., K. 21/99; z dnia 11 czerwca 2002 r., SK 5/02) , że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje - bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne, w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura tych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (z tych właśnie powodów wykluczone są w zasadzie z drogi sądowej spory na tle podległości służbowej).

Regulacja dekretu ingeruje w prawo własności i inne prawa majątkowe, których ochrona gwarantowana jest przez art. 64 Konstytucji RP, przy czym jest to ingerencja najdalej idąca, bo polegająca na odjęciu tych praw. Orzeczenie o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa jest niewątpliwie rozstrzygnięciem sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdza ono bowiem zmianę podmiotu prawa własności.

Dekret oraz kodeks postępowania karnego nie przewidują możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa. Regulacja ta narusza więc art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP przez pozbawienie prawa dostępu do sądu (prawa do uruchomienia procedury przed sądem).

Reasumując uznać należy, że regulacja prawna dotycząca przejmowania na rzecz Skarbu Państwa nie podjętych depozytów narusza:

- 1) zasadę demokratycznego państwa prawnego - w zakresie, w jakim upoważnia do orzekania o przejściu depozytu podmioty nie będące organami władzy publicznej;
- 2) zasadę równej ochrony własności i innych praw majątkowych - w zakresie, w jakim dopuszcza orzekanie o przejściu depozytu na podstawie różnych procedur;
- 3) prawo do sądu - w zakresie, w jakim nie przewiduje sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejściu depozytu.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedmiocie regulacji prawnej dotyczącej przejmowania na rzecz Skarbu Państwa nie podjętych depozytów.

Z wyrazami szacunku

/-/