



**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, 7 sierpnia 2003 r.

36158

RPO-419629-IV/03/GR

Trybunał Konstytucyjny  
WARSZAWA

Wniosek  
Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tj.: Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147)

wnoszę o

stwierdzenie, że:

I. art. 6 dekretu z dnia 18 września 1954 roku o likwidacji nie podjętych depozytów i nie odebranych rzeczy (Dz. U. Nr 41 poz. 184; zm.: z 1964 r. Nr 16, poz. 94) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 marca 1971 r. w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78; zm.: z 1984 r. Nr 14, poz. 61) są niezgodne z art. 92 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

II. § 1 rozporządzenia wskazanego w punkcie I jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

III. art. 235 w związku z art. 231 § 1 zd. 2 i w związku art. 465 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555; zm.: z 1999 r. Nr 83, poz. 931; z 2000 r. Nr 62, poz. 717, Nr 73, poz. 852, Nr 93, poz. 1027, Nr 50, poz.

580; z 2001 r. Nr 106, poz. 1149, Nr 98, poz. 1071; z 2002 r. Nr 74, poz. 676; z 2003 r. Nr 17, poz. 155) oraz w związku z dekretem i rozporządzeniem wskazanymi w punkcie I, w zakresie, w jakim nie przewidują możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa, są niezgodne z art.45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## Uzasadnienie

1.1. Stosownie do art. 1 ust. 1 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) 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.

Celem uchwalenia dekretu było rozwiązanie problemu zalegających depozytów, których właściciele nie chcą odebrać lub których właścicieli nie można ustalić (por. W. Gajewski, Dekret o likwidacji nie podjętych i nie odebranych rzeczy w praktyce sądów i prokuratur, „Nowe Prawo” 1955, nr 4, s. 66).

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.

Określenie organów właściwych do orzekania o przejściu depozytów na rzecz Skarbu Państwa, a tym samym procedur, wedle których następuje orzekanie, dekret deleguje na Radę Ministrów. Stosownie do art. 6 dekretu, Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia organy właściwe do orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa oraz zasady likwidacji i tryb postępowania tych organów z depozytami, jak również z sumami uzyskanymi z ich sprzedaży.

Na podstawie powyższej delegacji Rada Ministrów wydała w dniu 16 marca 1971 r. rozporządzenie w sprawie orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa (Dz. U. Nr 7, poz. 78 ze zm., dalej: rozporządzenie).

Podmioty do orzekania o przejściu na własność Skarbu Państwa określa § 1 zd. 1 rozporządzenia. W myśl tego przepisu, o przejściu na własność Państwa nie podjętych depozytów orzekają we własnym zakresie: sądy, prokuratury, organy administracji państwowej, państwowe instytucje i przedsiębiorstwa oraz banki.

Rozstrzygnięcie podejmowane na gruncie dekretu ma charakter deklaratoryjny, własność depozytu przechodzi bowiem na rzecz Skarbu Państwa ipso iure (por. J. St. Piątowski, [w:] System prawa cywilnego. Prawo własności i inne prawa rzeczowe, pod red. J. Ignatowicza, Ossolineum 1977, s. 369; uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1986 r., III CZP 62/86, OSNC 1986/10/146).

Przepisów dekretu nie stosuje się do rzeczy znalezionych w zakresie uregulowanym przez przepisy kodeksu cywilnego o rzeczach znalezionych (art. VIII § 1 pkt 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 94 ze zm.).

I. 2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 6 dekretu narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Przepis art. 6 dekretu, będąc upoważnieniem do wydania rozporządzenia, nie zawiera bowiem wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji wytycznych dotyczących treści aktu.

Ponieważ kwestionowany przepis został wydany przed wejściem w życie Konstytucji RP, na wstępie podnieść należy, że Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, że dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z orzekania (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 i powołane tam orzecznictwo), co oznacza, że brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r. (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/2002, poz. 36; z 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK ZU 5/2003, poz. 37).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - "Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jego wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu".

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednoznacznie, że wobec kategoryczności sformułowania art. 92 ust. 1 Konstytucji, że wszelkie upoważnienie ustawy, w której nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, stanowiących wytyczne dla treści aktu wykonawczego, jest sprzeczne z Konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 Konstytucji, zostaną spełnione (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162, cyt. wyrok z 29 maja 2002 r., sygn. P. 1/01).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, iż w obecnym stanie prawnym, konstytucyjny warunek, aby upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia zawierało wytyczne dotyczące treści aktu oznacza, że ustawodawca musi zamieścić w ustawie wskazówki co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu. Jeżeli ustawa upoważnia do unormowania kilku odrębnych materii, to musi jednocześnie ustanawiać wytyczne dla każdej z tych materii. Sposób ujęcia wytycznych oraz zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Wytyczne mogą mieć charakter pozytywny, a więc wskazywać np. kryteria, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie, cele, które ma realizować rozporządzenie lub funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu. Wytyczne mogą również mieć charakter negatywny, tzn. wykluczać określone unormowania. Nie stanowią natomiast wytycznych, dotyczących treści rozporządzenia, wskazania odnoszące się do spraw proceduralnych, związanych ze stanowieniem danego aktu (cyt. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P. 1/01; z 6 maja 2003 r., sygn. P. 21/01).

Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Zasada jednolitości ustawy jako aktu normatywnego pozwala na zrekonstruowanie wytycznych także z innych przepisów ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2003 r., sygn. P. 14/01, OTK ZU 3/2003, poz. 22).

Istotne jest przy tym, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. W tych kwestiach, jeżeli ustawodawca korzysta z owych odesłań, to musi znacznie szerzej wyznaczyć treść przyszłych rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe - niż w innych materiałach - ujęcie "wytycznych co do treści aktu". Innymi słowy, minimum

treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczane musi być a casu ad casum, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2000 r., sygn. K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2003 r., sygn. K 50/01, OTK ZU 3/2003, poz. 21; Z. Czeszejko - Sochacki, Akty wykonawcze pod rządami Konstytucji z 1997 r. w świetle orzecznictwa TK, [w:] Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna - prawo - praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin, Warszawa 2002, s. 407).

Ocena zgodności upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji sprowadza się do dwóch kwestii: po pierwsze, należy zbadać, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i jest adekwatny do specyfiki regulowanych materii (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 września 2001 r., sygn., K 8/01, OTK ZU nr 6/2001, poz. 164).

Przepis art. 6 dekretu nie zawiera żadnych wskazówek co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć wyraz w rozporządzeniu, ogranicza się bowiem do wskazania podmiotu uprawnionego do wydania rozporządzenia oraz zakresu materii, która ma być rozporządzeniem tym uregulowana. Konstatacja ta nie przesądza jeszcze o niekonstytucyjności art. 6 dekretu, albowiem - jak wskazano wyżej - wytyczne nie muszą znajdować się w przepisie zawierającym upoważnienie.

Nawiązując do omówionych wcześniej wymogów stawianych przez Trybunał Konstytucyjny upoważnieniu podnieść należy, że w przypadku orzekania o przejściu depozytu na rzecz Skarbu Państwa, a więc rozstrzygania o pozbawieniu jednostki konstytucyjnie chronionego prawa (art. 21 i 64 Konstytucji RP), wymogi stawiane wytycznym powinny być szczególnie wysokie.

Analiza dekretu prowadzi do wniosku, że nie można na jego podstawie zrekonstruować wytycznych, jakimi kierować ma się Rada Ministrów przy określaniu podmiotów uprawnionych do orzekania o przejściu depozytu, a tym samym procedur, w jakich następuje rozstrzygnięcie. Nie stanowi takich wytycznych w szczególności art. 1 ust. 1 dekretu, albowiem określa on tylko podmioty, które posiadają depozyty objęte działaniem dekretu. Przepis ten nie przesądza oczywiście per se o tym, kto jest uprawniony do orzekania w trybie dekretu i na podstawie jakich procedur, skoro kwestia ta została *expressis verbis* pozostawiona uznaniu Rady Ministrów. Potwierdza to wykładnia historyczna. Otóż na podstawie tego samego upoważnienia Rada Ministrów zupełnie odmiennie określiła procedurę, w jakiej rozpatrywane są odwołania od rozstrzygnięcia w sprawie przejścia depozytu. W nieobowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 września 1954 r. w sprawie określenia organów właściwych do orzekania o przejściu depozytów na własność Państwa oraz zasad likwidacji i trybu postępowania z depozytami, jak również z sumami uzyskanymi z ich sprzedaży (Dz. U. Nr 41, poz. 185), uchylonym

następnie przez obecne rozporządzenie przyjęto, że wskazane podmioty o przejściu depozytu rozstrzygają we własnym zakresie w drodze decyzji, zaś do odwołań od decyzji stosuje się przepisy o postępowaniu administracyjnym (§ 2 ust. 1 i 3). Zauważyć warto, że także w czasie wydawania rozporządzenia z 18 września 1954 r. pod pojęciem „decyzji” jako formy rozstrzygnięcia rozumiano sposób załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym (art. 72 rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym - Dz. U. Nr 36, poz. 341 ze zm.).

W obowiązującym rozporządzeniu pominięto w ogóle kwestię formy rozstrzygnięcia i określenia procedury odwoławczej, co prowadzi do wniosku, że orzeczenie zapada w procedurze stosowanej przez te podmioty przy rozpatrywaniu spraw będących głównym przedmiotem działalności tych organów (prokurator - k.p.k., organy administracji publicznej - k.p.a.), a sądy w trybie postępowania, w jakim doszło do złożenia przedmiotu do depozytu (por. cyt. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 5 grudnia 1986 r.).

Dekret pozostawia zatem Radzie Ministrów zupełną swobodę w określeniu podmiotów uprawnionych do orzekania o przejściu depozytu oraz o procedurach, w których to orzekanie ma nastąpić. Przedmiotowe upoważnienie ma więc charakter czysto blankietowy. Sytuacja taka narusza konstytucyjny wymóg wytycznych co do treści rozporządzenia, wynikający z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

I. 3. Niezgodność art. 6 dekretu z art. 92 ust. 1 Konstytucji przejawia się również w tym, że przekazuje on do uregulowania w drodze rozporządzenia sprawy o podstawowym znaczeniu dla treści dekretu, to jest określenie organów uprawnionych do orzekania o przejściu depozytu oraz procedury, w której to orzekanie następuje. Trybunał Konstytucyjny wskazuje zaś wyraźnie, że: „zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie jest aktem wydawanym w celu wykonania ustawy. Oznacza to m.in., że upoważnienie ustawowe nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla treści danej ustawy” (wyrok z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, OTK ZU 5/2000, poz. 142).

I. 4. Przepis art. 6 dekretu jest niezgodny z art. 64 ust. 3 i 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że przekazuje do samodzielnego unormowania w drodze rozporządzenia sprawy o istotnym znaczeniu dla realizacji konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela, a tym samym narusza konstytucyjne wymaganie, by ograniczenia prawa własności były ustanawiane tylko w drodze ustawy.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że w odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw. W sferze wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane konieczne lub choćby tylko

dozwolone przez konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. W żadnym wypadku, w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy (wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U 5/97, OTK ZU 4/1998, poz. 46; z dnia 11 maja 1999 r., sygn. P 9/98, OTK ZU 4/1999, poz. 75; z dnia 5 marca 2001 r., sygn. P 11/00, OTK ZU 2/2001, poz. 33; cyt. wyrok w sprawie P 14/01).

Ustawodawca nie może przekazywać do unormowania w drodze rozporządzenia spraw o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Wymienione sprawy muszą być regulowane bezpośrednio w ustawie (cyt. wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2000 r.).

Określenie podmiotów uprawnionych do orzekania o przejściu depozytu i procedur, w których to orzekanie następuje, ma fundamentalne znaczenie dla ochrony konstytucyjnie chronionego prawa własności. Determinuje między innymi zakres uprawnień strony w postępowaniu, katalog środków prawnych, a także możliwość wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć. Dlatego też unormowanie tych kwestii nastąpić może tylko bezpośrednio w ustawie.

1.5. Przepis art. 6 dekretu jest upoważnieniem do wydania rozporządzenia. Uzasadnia to rozciągnięcie przedstawionych wyżej zarzutów na rozporządzenie wydane na podstawie kwestionowanej regulacji. Zakwestionowanie konstytucyjności delegacji do wydania aktu wykonawczego determinuje zakwestionowanie rozporządzenia wydanego na podstawie takiej delegacji a limine (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2002 r., sygn. K 33/01, OTK ZU 4/2002, poz. 44).

II. 1. Przepis § 1 rozporządzenia jest niezgodny z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą dostatecznej określoności przepisów prawa przez to, że upoważnia do orzekania w trybie dekretu podmioty nie będące sądami, prokuraturami ani organami administracji publicznej nie regulując równocześnie procedury, w jakiej to orzekanie ma następować.

Stosownie do § 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 powszechne 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.

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, środków odwoławczych od rozstrzygnięć. 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. Pogląd ten został potwierdzony i rozwinięty w wielu późniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (zob. np. wyroki: z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU 1/2000, poz. 2; z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK ZU 3/2001, poz. 51; z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217; z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU 2/2003, poz. 13).

II. 2. Przepis § 1 rozporządzenia narusza art. 64 ust. 2 Konstytucji przez to, że upoważnia do orzekania w sprawie przejścia nie podjętego depozytu na rzecz Skarbu Państwa różne podmioty działające na podstawie różnych przepisów proceduralnych.

Stosownie do art. 64 ust. 2 własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Przepis ten jest szczególnym odniesieniem ogólnej zasady równości do instytucji własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia (por. L. Garlicki, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, pod red. L. Garlickiego, tom III, Warszawa 2003, komentarz do art. 64, teza 14).

Trybunał Konstytucyjny wskazał między innymi, że przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji 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 (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: dnia 13 kwietnia 1999 r., K. 36/98, OTK ZU 3/1999, poz. 40; z dnia 29 czerwca 2001 r., sygn. K 23/00, OTK ZU 5/2001, poz. 124).



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. St. Piątkowski, op. cit., s. 312-314; 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 w podobnej sytuacji - nie wykonują swych praw do rzeczy - są traktowane w sposób odmienny. Wbrew wynikającemu z art. 64 ust. 2 Konstytucji zakazowi przyjmowania regulacji ograniczających prawo własności, orzekanie o przejściu depozytu w różnych procedurach utrudnia ochronę własności - np. w procedurze karnej przejawia się to między innymi w wyłączeniu drogi sądowej oraz możliwości wzruszenia prawomocnych rozstrzygnięć. Zaznaczyć również warto, że już dawno temu w doktrynie poddano krytyce równoczesne regulowanie problematyki nabycia własności w drodze przemilczenia w dekrecie i kodeksie cywilnym (J. St. Piątkowski, op. cit., s. 363 -364; J. Wasilkowski, Prawo własności w PRL, Warszawa 1969, s. 202).

III. 1. Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają również skargi od osób, które zostały pozbawione swej własności i innych praw majątkowych na podstawie postanowienia prokuratora wydanego w trybie art. 231 § 1 zd. 2 w zw. z art. 235 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: kodeks postępowania karnego) W skargach tych kwestionowany jest przede wszystkim, wynikający z art. 235 w zw. z art. 465 § 2 k.p.k. brak możliwości sądowej kontroli postanowienia prokuratora w przedmiocie przejścia depozytu na rzecz Skarbu Państwa.

W praktyce nierzadko zdarzają się sytuacje, że powstaje wątpliwość, komu należy zwrócić rzeczy zbędne dla postępowania karnego, a które nie mogą być przedmiotem środka karnego w postaci przepadku przedmiotów. Koszty związane z przechowywaniem

tych przedmiotów są często znaczne, a ponadto przedmioty te nie mogą być wykorzystywane zgodnie z ich społeczno - gospodarczym przeznaczeniem. Sytuacja ta rodzi potrzebę uregulowania sytuacji prawnej przedmiotów, które nie zostają przez określony czas odbierane przez właścicieli wskutek ich bezczynności lub niemożności ich ustalenia.

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 zd. 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. W myśl zaś art. 231 § 1 zd. 2 k.p.k., w takiej sytuacji 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. Podkreślenia wymaga, że prawo prokuratora do złożenia przedmiotu do depozytu sądowego lub oddania osobie godnej zaufania nie zostało ograniczone do sytuacji, gdy uprawnienie do przedmiotu ma być rozstrzygnięte w drodze procesu cywilnego (por. R. A. Stefański, [w:] Kodeks postępowania karnego. Komentarz, pod red. Z. Gostyńskiego, tom I, Dom Wydawniczy ABC 1998, s. 593; M. Siwek, Likwidacja niepojętych depozytów w postępowaniu karnym, „Przegląd Sądowy” 2003, nr 3, s. 102). 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 (por. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 1992 r., I KZP 9/92; J. Gudowski, [w:] Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze, pod. red. T. Erecińskiego, tom II, IV wyd., s. 363; odmiennie, co do przypadku niemożności wydania z powodu odmowy przyjęcia rzeczy przez osobę uprawnioną lub niezgłoszenia się przez nią po odbiór albo z powodu nieustalenia jej tożsamości lub nieustalenia jej miejsca zamieszkania lub pobytu - H. Radzikowski, Cywilistyczne aspekty orzekania o dowodach rzeczowych w postępowaniu karnym, „Nowe Prawo” 1980, nr 5, s. 33-35, którego zdaniem w takim przypadku podstawą złożenia przedmiotu do depozytu sądowego są odpowiednio art. 486 i art. 467 pkt 1 kodeksu cywilnego; w tym miejscu nadmienić należy, że ten pogląd H. Radzikowskiego poddany został krytyce przez M. Siwka, op. ci t., s. 102, a ponadto analiza wyjaśnień udzielanych Rzecznikowi Praw Obywatelskich przez prokuratury wskazuje, że przynajmniej co do przypadku nieustalenia przez prokuratora właściciela

przedmiotu lub jego adresu wydaje on postanowienie w trybie art. 231 § 1 kodeksu postępowania karnego).

Odpowiednie stosowanie przepisów o likwidacji depozytów i nie odebranych rzeczy oznacza odesłanie do przepisów dekretu i rozporządzenia.

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 Sadu Najwyższego z dnia 27 lipca 1993 r., IKZP 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 dekrecie 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. Kryzę, [w:] A. Kryzę, P. Niedzielak, K. Petryna, T. E. Wirzman, Kodeks postępowania karnego. Praktyczny komentarz z orzecnictwem, Warszawa 2001, s. 416; M. Siwek, op. cit., ). Pogląd ten znajduje również oparcie w orzecnictwie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 1993 r., I KZP 16/93). Jak wskazują chociażby wpływające do Rzecznika Praw Obywatelskich skargi, taka jest też praktyka prokuratury.

W postępowaniu przygotowawczym o przejściu na własność Skarbu Państwa nie podjętego depozytu orzeka prokurator (art. 235 k.p.k.). Na postanowienie prokuratora w tym przedmiocie przysługuje zażalenie wyłącznie do prokuratora nadzrędnego (art. 465 § 2 k.p.k.). Postanowienie to nie podlega kontroli sądu, brak bowiem szczególnej normy prawnej gwarantującej takie prawo jednostce.

III. 2. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 235 w zw. z art. 231 § 1 zd. 2 i w zw. z art. 465 § 2 k.p.k. oraz w związku z dekretem i rozporządzeniem, w zakresie, w jakim upoważniają prokuratora do orzekania o przejściu na rzecz Skarbu Państwa nie podjętego depozytu i zarazem nie przewidują sądowej kontroli tego rozstrzygnięcia, naruszają prawo do sądu.

W Konstytucji RP prawo do sądu zostało *expressis verbis* wyrażone art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że przepis ten zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Prawo do sądu ma charakter autonomiczny. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych. Konstytucyjna formuła prawa do sądu ma także inne znaczenie - stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU 3/2002, poz. 31).

Prawo do sądu gwarantują również ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe: art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 ust. 1 zd. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

W świetle ustalonego 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., sygn. K. 28/97, OTK ZU 4/1998, poz. 50; z dnia 12 marca 2002 r., sygn. P. 9/01, OTK ZU 2/2002, poz. 14).

W zbliżony sposób prawo do sądu rozumiane jest w doktrynie (por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, "Państwo i Prawo" 1997, nr 11-12, s. 86 i n; A. Zieliński, *Prawo do sądu a struktura sądownictwa*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 4, s. 20).

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...*, s. 91; cyt. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 maja 2002 r., sygn. 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., sygn. K. 21/99, OTK ZU 4/2000, poz. 109; z dnia 11

czerwca 2002 r., sygn. SK 5/02, OTK ZU 4/2002, poz. 41), 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, którego ochrona gwarantowana jest przez art. 64 Konstytucji RP, przy czym jest to ingerencja najdalej idąca, bo polegająca na odjęciu tego prawa. 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.

Zauważyć również należy, że sytuacja, w której rozstrzygnięcie prokuratora o zwrocie przedmiotu zatrzymanego w postępowaniu przygotowawczym wyłączone jest spod kontroli sądu, uznana została przez Europejski Trybunał Praw Człowieka za niezgodną z art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (orzeczenie Vasilescu przeciwko Rumunii z dnia 22 maja 1998 r., skarga nr 27053/95 - cyt. za M. A. Nowicki, Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo, Tom I (Prawo do rzetelnego procesu), Zakamycze 2001. s. 238 -241).

Wskazane w punkcie III petitum niniejszego wniosku przepisy kodeksu postępowania karnego oraz dekret i rozporządzenie 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).

Mając powyższe okoliczności na uwadze wnoszę jak na wstępie.

ZASTĘPCA

Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk