



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 2 grudnia 2005 r.

RPO-519662-VI/05/ST

00-090 Warszawa Tel. centr. 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 827 64 53

Pani prof. dr hab. Teresa Lubińska

Minister Finansów

W nawiązaniu do pisma z dnia 17 listopada br. (RPO-357205-VI/00/AW) skierowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Pani Minister pragnę poinformować, że do Rzecznika wpływają wciąż skargi od nabywców akcji pracowniczych Banku Handlowego w Warszawie S. A. W ostatnim czasie Rzecznik otrzymał również skargę Stowarzyszenia Obrony Praw Obywateli - Nabywców Akcji Pracowniczych Banku Handlowego w Warszawie S. A. W związku z tymi skargami Rzecznik Praw Obywatelskich zdecydował się przedstawić dodatkową argumentację przemawiającą za potrzebą kompleksowego rozwiązania problemu przez kierowany przez Panią Minister resort.

Zgodnie z art. 52 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.) zwolnieniu od podatku dochodowego w okresie od dnia 1 stycznia 1993 r. do dnia 31 grudnia 2000 r. podlegały dochody ze sprzedaży akcji dopuszczonych do obrotu publicznego, nabytych na podstawie publicznej oferty lub na giełdzie papierów wartościowych. Zwolnienie to nie miało zastosowania, jeżeli sprzedaż akcji była przedmiotem działalności gospodarczej. Kluczowe zatem znaczenie w sprawie ma ustalenie, czy akcje Banku Handlowego w Warszawie S. A. nabyte przez pracowników tego Banku w związku z procesem jego prywatyzacji podlegały

zwolnieniu od podatku na podstawie wskazanego art. 52 pkt 1 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w tym zakresie jednolite (wyrok z dnia 29 września 2000 r., sygn. akt III SA 367/00, ONSA z 2001 r., Nr 4, poz. 184; wyrok z dnia 18 września 2001 r., sygn. akt III SA 871/00; wyrok z dnia 13 grudnia 2001 r., sygn. akt III SA 2037/00; wyrok z dnia 1 lutego 2002 r., sygn. akt III SA 2485/00; wyrok z dnia 9 kwietnia 2003 r., sygn. akt I SA/Wr 2700/00) i przyjmuje, że akcje nabyte w powyższym trybie nie spełniają przesłanek określonych w art. 52 pkt 1 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w konsekwencji brak jest podstaw do zwolnienia sprzedaży tych akcji od podatku. Stanowisko sądownictwa administracyjnego w omawianym zakresie jest zdeterminowane tym, iż w świetle obowiązującego prawa akcje pracownicze nie mogły zostać dopuszczone do obrotu publicznego.

Zauważyć z kolei należy, iż Bank Handlowy SA w Warszawie został objęty wykazem jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (pkt 4 ppkt 118 załącznika Nr 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie określenia przedsiębiorstw państwowych oraz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. Nr 157, poz. 792 ze zm.). Uchwałą Nr 18 Rady Ministrów z dnia 25 marca 1997 r. w sprawie udzielenia zgody na prywatyzację i zezwolenia na szczególny tryb zbycia części akcji Banku Handlowego w Warszawie Spółka Akcyjna (M. P. Nr 18, poz. 172) Rada Ministrów wyraziła zgodę na prywatyzację Banku Handlowego (§ 1 uchwały), a także zezwoliła Ministrowi Skarbu Państwa na zbycie nie więcej niż 7,14% ogólnej liczby akcji Banku Handlowego osobom zatrudnionym w tym Banku, po cenie odpowiadającej wartości nominalnej akcji (§ 3 ust. 1 uchwały). W piśmie z dnia 27 marca 1997 r. skierowanym do Ministra Skarbu (sygn. BS/KZ/961/97) podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził, że

„...Ministerstwo Finansów nie zgłasza uwag do prospektu emisyjnego Banku Handlowego w Warszawie S. A. przekazanego przez SCHRODERS sp. z o. o. w dniu 25 marca 1997 r.”.

Decyzją z dnia 7 maja 1997 r. (Nr RF-411-9/97-49/97) Komisja Papierów Wartościowych wyraziła zgodę na wprowadzenie do publicznego obrotu 65 000 000 akcji zwykłych na okaziciela serii A Banku Handlowego o wartości nominalnej 4 zł każda. W postanowieniu z dnia 31 marca 2000 r. (DPP/027/05/259/2000) wydanym na żądanie Banku Handlowego Komisja Papierów Wartościowych i Giełd wyjaśniła wątpliwości dotyczące treści powyższej decyzji stwierdzając, iż „... użyty termin „publiczna oferta” odnosi się do wszystkich wprowadzonych do publicznego obrotu akcji serii A, zgodnie z brzmieniem pkt 1 przedmiotowej decyzji.” W uzasadnieniu tego postanowienia w sposób nie budzący wątpliwości wskazano, że pierwszą ofertą publiczną była oferta wprowadzającego nabycia 4 641 000 akcji w ramach transzy pracowniczej. Z kolei warunki zbycia tych akcji zawarte były w „Prospekcie sprzedaży akcji” z dnia 27 marca 1997 r.

Dodatkowo Wicedyrektor Departamentu Spółek Strategicznych i Instytucji Finansowych w Ministerstwie Skarbu Państwa zaświadczeniem z dnia 11 kwietnia 2001 r. potwierdził, że zbycie akcji Banku Handlowego na rzecz jego pracowników nastąpiło na podstawie „Regulaminu nabywania akcji przez pracowników Banku Handlowego w Warszawie S. A. w ramach oferty publicznej”.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, iż decyzją z dnia 7 maja 1997 r. Komisja Papierów Wartościowych dopuściła do publicznego obrotu akcje Banku Handlowego objęte prospektem, w tym akcje w transzy pracowniczej. W konsekwencji tego albo dopuszczenie akcji pracowniczych do obrotu publicznego nastąpiło zgodnie z obowiązującym wówczas porządkiem prawnym, a w związku z tym powinno w sferze obowiązku podatkowego wywierać skutki określone art. 52 pkt 1 lit. a ustawy o podatku od osób fizycznych (co -jak już wskazano - zostało wykluczone przez orzecznictwo sądów administracyjnych) albo też

dopuszczenie akcji pracowniczych do obrotu publicznego nastąpiło z rażącym naruszeniem prawa, co również powinno implikować określone skutki prawne. Tertium non datur.

Stosownie do treści art. 1 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz. U. z 1994 r. Nr 58, poz. 239 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania przez Komisję Papierów Wartościowych decyzji o wprowadzeniu do obrotu publicznego akcji Banku Handlowego publicznym obrotem papierami wartościowymi było proponowanie nabycia, nabywanie lub przenoszenie praw z emitowanych w serii papierów wartościowych przy wykorzystaniu środków masowego przekazu albo w inny sposób, jeżeli proponowanie nabycia skierowane było do więcej niż 300 osób albo do nie oznaczonego adresata, z wyjątkiem udostępniania w procesie prywatyzacji przez Skarb Państwa akcji pracownikom danej spółki oraz producentom rolnym, na trwale związanym z przedsiębiorstwem. Ustabilizowana linia orzecznicza Naczelnego Sądu Administracyjnego przemawia w sposób jednoznaczny za tym, że dopuszczenie akcji pracowniczych do obrotu publicznego nastąpiło z naruszeniem prawa. W wyroku z dnia 9 kwietnia 2003 r. (sygn. akt I SA/Wr 2700/00) Naczelny Sąd Administracyjny - Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu odnosząc się wprost do kwestii zgodności decyzji Komisji Papierów Wartościowych z dnia 7 maja 1997 r. z art. 1 § 1 pkt 1 Prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach pracowniczych stwierdził, iż „...decyzja ta w części wprowadzającej do obrotu publicznego akcje z tzw. transzy pracowniczej, jest niezgodna z art. 1 § 1 ustawy z dnia 22 marca 1991 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (...), a więc wydana była bez stosownej podstawy prawnej (...).”

Przedstawione powyżej okoliczności nie pozostawiają zatem wątpliwości, że obecna sytuacja prawna nabywców akcji pracowniczych Banku Handlowego w zakresie zaległości podatkowych oraz odsetek za zwłokę została ukształtowana w wyniku niezgodnych z

prawem działań organów władzy publicznej. Podatnicy mieli pełne prawo przypuszczać, że wobec jednolitego stanowiska zajmowanego kilkakrotnie przez organy władzy publicznej (m. in. Komisję Papierów Wartościowych, Ministra Skarbu Państwa, część urzędów skarbowych) korzystają ze zwolnienia podatkowego określonego w art. 52 pkt 1 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Tymczasem działania podejmowane przez instytucje reprezentujące państwo stały się w realiach niniejszej sprawy swoistą pułapką zastawioną na obywateli. Naruszona została konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i prawa wynikająca z art. 2 Konstytucji RP. Zasada ta (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97) wyraża się w stanowieniu i stosowaniu prawa w taki sposób, aby nie stawało się ono pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki nie dające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania, podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem (w tym na podstawie wydawanych przez władze publiczne aktów administracyjnych o określonej treści), będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

W sprawie dotyczącej pracowników Banku Handlowego nie tylko doszło do zakwestionowania przez organy podatkowe możliwości skorzystania przez podatników ze zwolnienia podatkowego. Wydarzyła się rzecz znacznie gorsza, państwo czerpie korzyści z tytułu tego, że jego organy działały niezgodnie z prawem. Korzyści te przybierają formę odsetek za zwłokę. Stan ten z oczywistych - wyrażam nadzieję, iż również dla Ministra Finansów - względów nie może być akceptowany. Sytuacja ta podważa bowiem fundamenty, na których opiera się konstrukcja demokratycznego państwa prawnego.

Nie ulega też wątpliwości, że opisany stan rzeczy rodzi po stronie osób poszkodowanych niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej prawo podmiotowe do odszkodowania. Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o

zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 162, poz. 1692) do zdarzeń i stanów prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. dniem 1 września 2004 r.) stosuje się art. 417, art. 419, art. 420, art. 420¹, art. 420² i art. 421 k. c. W związku z tym w omawianym zakresie Skarb Państwa odpowiada za szkody na podstawie art. 417 § 1 k. c. w rozumieniu, jakie nadał mu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2001 r. (sygn. akt SK 18/00, OTK z 2001 r., Nr 8, poz. 256). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 417 k. c. rozumiany w ten sposób, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonej mu czynności, jest zgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 418 k. c. jest niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji. We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za poglądem, iż art. 77 ust. 1 Konstytucji RP kreuje podmiotowe prawo jednostki do odszkodowania w wypadku niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej i określa wszystkie niezbędne przesłanki konieczne dla przyjęcia tej odpowiedzialności. W konsekwencji przyjął takie rozumienie art. 417 k. c, które wyłącza spośród koniecznych przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa winę funkcjonariusza.

W związku z powyższym Rzecznik Praw Obywatelskich prezentuje pogląd, że Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone w tej sprawie pracownikom Banku Handlowego w związku z niezgodnym z prawem działaniem organów władzy publicznej. Ta myśl toruje również sobie drogę w orzecznictwie sądów powszechnych. W wyroku z dnia 22 kwietnia 2005 r. (sygn. akt V Ca 243/05) zmieniającym wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy - Śródmieścia z dnia 5 listopada 2004 r. (sygn. akt VI C 567/04) Sąd Okręgowy w Warszawie zasądził od Skarbu Państwa - Ministra Skarbu na rzecz pracownika Banku Handlowego stosowne odszkodowanie. W uzasadnieniu tego wyroku

stwierdzono, że „...informacja o spełnieniu przez przedmiotowe akcje pracownicze przesłanek zwolnienia z podatku na podstawie art. 52 pkt 1 lit. a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych była błędna i niezgodna z prawem już w momencie sporządzenia prospektu w 1997 r. i pozostała taka w 2001 i 2002 r., kiedy to powódka sprzedawała swoje akcje. (...) Ta właśnie błędna i sprzeczna z prawem informacja była przyczyną niezapłacenia przez powódkę w terminie podatków, a w konsekwencji konieczności poniesienia kosztów odsetek za zwłokę. Nie ulega zatem wątpliwości, że istnieje związek przyczynowo-skutkowy między działaniem organu, a poniesioną szkodą, o jakim mowa w art. 361 § 1 k. c.”

Rozwiązania problemu - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - nie należy jednak poszukiwać wyłącznie w odsyłaniu zainteresowanych osób na drogę procesów cywilnych przeciw Skarbowi Państwa. Skoro działając w imieniu państwa jego organy dopuściły się naruszenia obowiązującego porządku prawnego (a w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych okoliczność ta rysuje się w sposób jednoznaczny), którego bezpośrednim skutkiem jest wyrządzenie szkody obywatelom, powinny podjąć wszelkie możliwe działania w celu naprawienia tej szkody. Dlatego też Rzecznik prezentuje pogląd, iż sprawa pracowników Banku Handlowego powinna zostać rozwiązana w sposób kompleksowy, bez konieczności angażowania wymiaru sprawiedliwości i ponoszenia przez Skarb Państwa dodatkowych kosztów związanych z przegranymi, z dużym prawdopodobieństwem, procesami.

Dlatego w nawiązaniu do pisma z dnia 17 listopada br. skierowanego w tej sprawie do Pani Minister, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147) zwracam się do Pani Minister o wnikliwe przeanalizowanie tej sprawy i podjęcie decyzji przywracających wiarę obywateli w to, iż organy państwa mogą w ich życiowych sprawach zachować się w sposób przyzwoity.

Będę wdzięczny za informację o stanowisku zajęтым w tej sprawie przez Panią
Minister.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich