

Warszawa, 26/04/1996r.

RPO/203675/95/VI/JW

**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

**WARSZAWA**

**Wniosek**

**Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470) i art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15.VII.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471)

**wnoszę**

o stwierdzenie przez Wysoki Trybunał niezgodności postanowień art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202, zmiana: Dz.U. z 1994 r. Nr 84, poz. 385) z zasadami demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającymi zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości obywateli wobec prawa tj. art. 1 i art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm. Dz.U.

z 1995 r. Nr 38, poz. 184), przez pozbawienie część obywateli polskich, którzy po 31 grudnia 1994 roku a do dnia zakończenia emisji ukończyły 18 lat oraz stale zamieszkałych w kraju lecz nie posiadających zameldowania na pobyt stały możliwości otrzymania powszechnych świadectw udziałowych.

## **Uzasadnienie**

Ustawa o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji powinna realizować zasadę powszechnej dostępności pełnoletnich obywateli (art.art. 10-11 Kodeksu cywilnego) do nabywania świadectw udziałowych. Ustawa ta miała w znacznym stopniu wypełnić zobowiązania publiczne dotyczące powszechnego uwłaszczenia obywateli, przy jednoczesnym zwiększeniu efektywności gospodarowania podmiotu prywatnego w porównaniu z gospodarowaniem przedsiębiorstw państwowych. Zasada powszechnego dostępu obywateli do świadectw udziałowych w połączeniu z indywidualną niską barierą kapitałową dla uczestnictwa, miała także zapewnić atrakcyjność tego rozwiązania skłaniając szerokie rzesze społeczeństwa do podejmowania indywidualnej gry kapitałowej, inwestowania i projektowania przyszłych dochodów poprzez rynek papierów wartościowych; miała więc dać każdemu obywatelowi szansę uczestnictwa w nowym systemie gospodarczym - w roli współwłaściciela.

Zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich postanowienia, zawarte w art. 31 ust. 1 ustawy, pozbawiły liczną grupę obywateli możliwości realizacji tych uprawnień, bez żadnych powodów, przemawiających za takim rozwiązaniem.

Aby móc zrealizować uprawnienie do otrzymania świadectwa udziałowego, obywatel polski musi spełniać dwa warunki:

a) być zameldowanym na pobyt stały w kraju;

b) do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok emisji świadectw udziałowych ukończyć 18 lat życia.

Mimo, iż ustawa została uchwalona przez Sejm RP w dniu 31 maja 1993 r. emisja świadectw udziałowych rozpoczęła się dopiero dnia 29 listopada 1995 r. zasady emisji wywołały liczne protesty obywateli pozbawionych możliwości otrzymania świadectw udziałowych.

Pierwsza grupa obywateli pozbawionych możliwości udziału - to ci, którzy ukończyli 18 lat po dniu 31 grudnia 1995 r., lecz przed zakończeniem rozdziału świadectw. Mimo posiadania pełni praw w czasie rozdziału świadectw, pozbawieni zostali uprawnienia do nabycia powszechnych świadectw udziałowych.

W świetle zasady powszechnej dostępności do nabycia świadectw udziałowych, wyłączenie z tego uprawnienia grupy osób, które stają się pełnoletnimi w czasie emisji jest działaniem dyskryminującym.

W ocenie Rzecznika nie można pozbawiać praw uczestniczenia w procesie prywatyzacji osób, które w czasie trwania tego procesu uzyskują uprawnienia na skutek osiągnięcia określonego wieku. Uprawnienia uzależnione od ukończenia określonej ilości lat nabywa się z chwilą ukończenia tych lat.

W procesie legislacyjnym przedstawione były propozycje odmiennych rozwiązań, które nie powodowałyby nierówności obywateli w tym zakresie.

W druku sejmowym nr 773 przedstawione są wnioski mniejszości, w których postawie proponują aby uprawnienie do otrzymania świadectw udziałowych przysługiwało obywatelom, którzy do dnia zakończenia emisji świadectw udziałowych ukończyli 18 lat.

Rozwiązania te nie znalazły się jednak w omawianej ustawie. Data: 31 grudnia roku poprzedzającego rok emisji, którą przyjął ustawodawca, jest dla techniki rozdzielania kryterium łatwym do zastosowania w sposób czysto mechaniczny, nie respektującym jednak jednakowego traktowania obywateli o wspólnych cechach, jaką jest pełnoletniość tj. posiadanie pełni praw i obowiązków. Odmienne traktowanie obywateli, którzy ukończyli 18 lat po dniu 31 grudnia 1995 r. lecz w czasie rozdziału

świadectw jest równoznaczne z ich dyskryminowaniem, co jest sprzeczne z zasadą równości obywateli wobec prawa. Zasada równości nie oznacza wprawdzie zakazu różnicowania sytuacji prawnej i co za tym idzie uprawnień przysługujących obywatelom. Wynika z niej jednak, że takie różnicowanie dopuszczalne jest tylko według istotnych, z punktu widzenia regulowanej materii cech, którymi charakteryzują się podmioty, do których regulacja ta się odnosi, przy czym podobnych należy traktować podobnie - równo (z orzeczenia TK sygn. K. 7/92).

Uzasadnieniem wprowadzonej przez ustawodawcę nierówności są wyłącznie względy techniczne, mające ułatwić ustalenie zamkniętego zbioru poprzez określenie maksymalnej liczby osób uprawnionych. Względy te postawiono wyżej niż równe traktowanie pełnoletnich obywateli. W przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich system ewidencji ludności pozwalał na dokładne ustalenie liczby uprawnionych także przy przyjęciu zasady, że uprawnieni są wszyscy, którzy do dnia rozpoczęcia (29 listopada 1995 r.) lub zakończenia emisji świadectw udziałowych (29 listopada 1996 r.) ukończą 18 lat.

Według stanowiska Ministra Przekształceń Własnościowych, przekazanego Rzecznikowi w piśmie z dnia 12 lutego 1996 r., za przyjętym (a kwestionowanym przez Rzecznika) rozwiązaniem, przemawiają też rzekomo względy ekonomiczno-finansowe. Minister Przekształceń Własnościowych wyjaśnił, że wartość księgowa masy majątkowej przypadającej na jedno powszechnie świadectwo udziałowe zależy będzie od liczby osób, które odbiorą świadectwa. Rzecznik uważa, że zwiększenie tej wartości poprzez ograniczenie w sposób dyskryminujący liczby osób uprawnionych nie da się pogodzić z zasadą państwa prawnego.

Drugim ustawowym warunkiem, niezbędnym do zrealizowania uprawnienia do otrzymania świadectwa udziałowego - jest to posiadanie stałego miejsca zameldowania w kraju. Takie uregulowanie zostało przez ustawodawcę przyjęte bez rozważenia interesów grupy obywateli, którzy z różnych przyczyn, często losowych lub osobistych

nie posiadają zameldowania w określonym miejscu na pobyt stały, mimo iż są obywatelami polskimi, w Kraju stale przebywają i posiadają dowód osobisty.

Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że brak stałego miejsca zamieszkania nie pozbawia obywatela polskiego jakichkolwiek praw przysługujących mu z racji posiadania tego obywatelstwa. Wszelkie więc administracyjne ograniczanie uprawnień z powodu braku stałego miejsca zameldowania narusza konstytucyjne prawa tej grupy obywateli i jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości.

Ustawodawca, formułując brzmienie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji wyraził przekonanie, że każdy obywatel ma uprawnienie "do jakiegoś mieszkania", w którym może zameldować się na pobyt stały.

Pogląd ten nie przystaje jednak do rzeczywistości a ilość bezdomnych nie maleje lecz nawet wzrasta. Przyczyn, dla których nie wszyscy polscy obywatele mają w kraju miejsce stałego zameldowania jest wiele, są one różnorodne i najczęściej nie wynikają z ich winy. Obywatele ci nie tracą jednak z powodu braku zameldowania swoich praw i obowiązków.

Po myśli ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. Nr 10, poz. 49 z późn.zm.) brak stałego miejsca zameldowania nie powoduje utraty obywatelstwa a więc i praw oraz obowiązków z tym związanych.

We wszystkich skargach przewija się pogląd, że osoby bez stałego miejsca zamieszkania traktowane są przez prawo gorzej niż osoby, które takie miejsce posiadają. Mając na uwadze brzmienie zaskarżonego przepisu, pogląd taki należy uznać za zasadny. Rzecznik nie kwestionuje przy tym intencji ustawodawcy, aby uprawnienie do odebrania powszechnych świadectw udziałowych posiadali tylko obywatele RP stale przebywający w kraju z wyłączeniem osób posiadających np. podwójne obywatelstwo i na stałe zamieszkałych za granicą a posiadających polski dowód tożsamości.

Niewątpliwie przyjęcie kryterium stałego zameldowania stanowi ułatwienie w sporządzeniu ewidencji osób uprawnionych, jednak, względy techniczne i wygoda

administracji nie mogą przewyższać interesu obywateli i prowadzić do nierówności. Obecny system ewidencji ludności pozwala na ustalenie czy obywatel przebywa w kraju na stałe, czy też stale mieszka za granicą, choć poczynienie takich ustaleń wymaga większego nakładu pracy, niż proste sprawdzenie dokumentów meldunkowych.

Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności obejmuje wszystkich obywateli, także i tych, którzy nie posiadają stałego miejsca zameldowania, tak więc ustalenie zamkniętej ilości osób uprawnionych jest możliwe, a stosowany system oznaczania w dowodzie osobistym faktu podjęcia powszechnego świadectwa udziałowego zapobiega możliwości podjęcia więcej niż jednego świadectwa.

Stanowiąc prawo, nie można pomijać, że przestrzeganie prawa przez obywateli pozostaje w związku z odczuciem, jak prawo jest w stosunku do konkretnego obywatela stosowane. Nakładanie na obywatela ograniczeń, które mogą, wbrew konstytucyjnej zasadzie sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa, różnicować tych obywateli a zatem dzielić ich na "lepszych i gorszych", stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości obywateli i jest niedopuszczalne.

Zaskarżona ustawa dopuszcza możliwość pozbawienia obywatela jego uprawnień w związku z okolicznościami, na które często nie ma on wpływu - np. brak mieszkania, wymeldowanie w trybie administracyjnym itp.

Błędne założenie, jakoby każdy obywatel ma rzekomo uprawnienie do jakiegoś stałego miejsca zamieszkania, stanowi podstawę regulacji, powodującej naruszenie praw obywateli.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich zaskarżony przepis art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji narusza więc zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych) oraz zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych).

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniach z dnia 11 lutego 1992 r. (sygn. K 14/91/ i z dnia 2 marca 1993 r. (sygn. K 9/92) wskazał, że zasada demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej, zawiera w sobie

zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego w tym państwie prawa, traktującego obywateli równo.

Regulacje dotyczące udziału w szeroko pojętej powszechnej prywatyzacji majątku państwowego nie mogą naruszać tych konstytucyjnych zasad.

Ograniczenie podmiotowego zakresu udziału w dostępie do powszechnych świadectw udziałowych ze względu na nieistotne wymogi formalne, dla ułatwień czysto technicznych w pracy administracji nie można uznać za racjonalne i dopuszczalne ograniczenia,

Uznając zatem, że doszło do istotnego naruszenia zasad konstytucyjnych chroniących prawa obywatelskie w unormowaniach przyjętych w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz.U. Nr 44, poz. 202, zmiana: Dz.U. z 1994 r. Nr 84, poz. 385) - Rzecznik Praw Obywatelskich uznał wystąpienie z niniejszym wnioskiem za konieczne.

/-/ prof dr Tadeusz Zieliński