

Ocena zgodności z Konstytucją RP ustawy o Funduszu Wczasów Pracowniczych



Ewa Milczarek

Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego.

✉ ewa.milczarek@usz.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-0726-0959>

Assessment of Conformity with the Constitution of the Act on the Employee Holiday Fund

The Employee Holiday Fund during the Polish People's Republic had a monopoly on organizing holidays for employees. The change of the socio-economic system in 1989 led to the necessity to introduce changes in the organization of the EHF. The Act regulating the status of assets after EHF was declared unconstitutional in 1997. The legislator had to regulate this issue again, which did not happen until 2015. The article presents the issue of constitutionality of the Act of 11 September 2015 on the entitlement to the property of the Holiday Employee Fund. The author examines the new regulation in the light of the constitutional principles of protection of property rights, democratic rule of law, non-retroactivity and certainty of real estate transactions.

Słowa kluczowe: Fundusz Wczasów Pracowniczych, prawo własności, związki zawodowe, wywłaszczenie

Key words: Employee Holiday Fund, property rights, trade unions, expropriation

[https://doi.org/10.32082/fp.v0i1\(63\).364](https://doi.org/10.32082/fp.v0i1(63).364)

Okres Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej charakteryzowało dążenie do centralnego zarządzania życiem obywateli. Dotyczyło to zarówno życia zawodowego, jak i prywatnego. Znalazło to wyraz w art. 59 ust. 1 Konstytucji PRL z 1952¹, który stanowił, że „oby-

watele Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej mają prawo do wypoczynku”, co realizowane miało być poprzez „organizację wczasów, rozwój turystyki, uzdrowisk, urządzeń sportowych, domów kultury, klubów, świetlic, parków i innych urządzeń wypoczynko-

1 Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez

Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232

wych”, które stwarzać miały „możliwości zdrowego i kulturalnego wypoczynku dla coraz szerszych rzesz ludu pracującego miast i wsi”². Głównym narzędziem realizacji uprawnień robotników do wypoczynku był utworzony w 1949 r. Fundusz Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych³.

Zmiana ustroju politycznego doprowadziła do prywatyzacji majątku FWP i przekazania go na rzecz organizacji związkowych. Ustawa regulująca status majątku po FWP została w 1997 r. uznana za niezgodną z Konstytucją. Zrodziło to konieczność ponownego podjęcia tego tematu przez prawodawcę, do czego doszło dopiero w roku 2015. Celem badawczym artykułu jest analiza zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych (Dz.U. 2015, poz. 1824).

1. Prywatyzacja Funduszu Wczasów Pracowniczych

Fundusz funkcjonował jako osoba prawna prawa publicznego, a jego majątek traktowany był jako mienie państwowe. Posiadał on wyłączność prowadzenia, na obszarze całego Państwa, „wczasów urlopowych” dla członków związków zawodowych poprzez np. organizowanie i prowadzenie domów wypoczynkowych⁴. Majątek Funduszu zasilany był z części majątku Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych. Jego wartość zwiększały również wypracowane przez Fundusz dochody i dopłaty z budżetu państwa⁵. Fundusz miał praktycznie monopol na organizację wypoczynku, co sprzyjało gromadzeniu nieruchomości w atrakcyjnych turystycznie lokalizacjach położonych w pasie nadmorskim i górskim⁶.

2 art. 51 ust 3 *ibidem*.

3 Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce, Dz.U. 1949 nr 9 poz. 48.

4 Statut Funduszu Wczasów Pracowniczych Centralnej Rady Związków Zawodowych z dnia 2 września 1949 r., M.P. 1950, nr A-3, poz. 27.

5 Art. 9 *ibidem*.

6 Z. Kwaśnik i in., *Współczesne wyzwania turystyki i rekreacji dla zdrowia. Zagadnienia pielęgnacyjne i fizjoterapeutyczne*, Radom 2009, s. 87–88; M. Lewan, *Zarys dziejów turystyki w Polsce*, Kraków 2004, s. 93–94.

Zmiany społeczno-gospodarcze na przełomie lat dziewięćdziesiątych XX w. związane ze zmianą ustroju wymusiły zmiany w organizacji Funduszu. Warto wskazać, że ze względu na znaczenie związków zawodowych w trakcie zmian politycznych w Polsce ich pozycja była wyjątkowo silna⁷. W 1988 r. FWP został przekształcony ustawą w „samodzielną jednostkę organizacyjną ogólnokrajowej organizacji międzyzwiązkowej”⁸. Ustawa co prawda nie precyzuje, o jaką organizację chodzi, jednak jedyną jednostką tego typu legalnie działającą w tamtym czasie było Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych⁹. OPZZ zostało uprawnione do gospodarowania majątkiem i zapewnienia mu ochrony. Związek zawodowy nie stał się jednak właścicielem majątku, ustawa nadawała jedynie uprawnienia organizacyjne. Status prawny majątku zmieniła dopiero ustawa z 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. nr 82, poz. 518), na mocy której doszło do nieodpłatnego przejścia całego majątku FWP przez spółkę utworzoną przez OPZZ tj. FWP Sp. z o.o. Ustawa pominęła w ustaleniu praw do majątku inne działające w tym czasie związki zawodowe.

Komisja Krajowa Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” skierowała do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności tejże ustawy z ówczesnie obowiązującymi przepisami konstytucyjnymi¹⁰. Wnioskodawca zarzucił przepisom ustawy niezgodność z konstytucyjną zasadą sprawied-

7 O czym szerzej: B. Jagusiak, *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989–2001*, Toruń 2004; A. Dudek, *Historia Polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016, s. 84–101.

8 Art. 1 ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych FWP, Dz.U. nr 11, poz. 84 ze zm.

9 Na mocy ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz.U. 1982, nr 32, poz. 216) unieważniono rejestrację dotychczas działających organizacji, w tym NSZZ „Solidarność” i NSZZ Rolników Indywidualnych.

10 Art. 7 ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z art. 1, art. 84 i art. 85 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 Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 84, poz. 426 ze zm.

liwości społecznej¹¹ i wynikającą z niej zasadą równości wobec prawa, a także zasadą wolności zrzeszania się w związki zawodowe i pluralizmu związkowego. Solidarność wskazywała również, że OPZZ nie jest sukcesorem prawnym po Zrzeszeniu Związków Zawodowych (CRZZ), który zarządzał majątkiem w okresie PRL.

FWP był majątkiem celowym wywodzącym się w dużej mierze z mienia państwowego i zbliżonym w swojej istocie do mienia Skarbu Państwa. Składniki majątku FWP były traktowane jako mienie państwowe i dlatego podlegały komunalizacji¹². Wnioskodawca wskazał, że wszystkie składniki przedsiębiorstwa zostały wniesione mocą zaskarżonej regulacji jako aport do spółki OPZZ. Dodatkowo nieodpłatne udziały Funduszu udostępnione zostały członkom organów FWP. Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹³ nie przewidywała nieodpłatnego przekazywania udziałów innym podmiotom niż pracownicy.

Wskazać również należy, że zgodnie z ustawą z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego¹⁴ oraz ustawą z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych¹⁵ mienie Zrzeszenia Związków Zawodowych powinno być dzielone na dwie największe centrale związkowe: OPZZ i NSZZ „Solidarność”.

Trybunał Konstytucyjny¹⁶ stwierdził, że zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego urzędowistniającego zasadę sprawiedliwości społecznej związki zawodowe należy traktować sprawiedliwie, stosownie do ich pozycji i znaczenia. TK wskazuje, że poprawne jest wyodrębnienie „reprezentatywnych”

związków zawodowych i przyznanie im silniejszej pozycji niż innym związkom¹⁷. Przekazanie majątku tylko jednej organizacji stanowiło naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej. W opinii TK doszło do faworyzowania i uprzywilejowania jednego związku w stosunku do innego o podobnej pozycji i znaczeniu. Regulacja taka ma na celu podniesienie atrakcyjności jednej organizacji związkowej kosztem pozostałych. Takie uprzywilejowanie byłoby dopuszczalne jedynie wtedy, jeśli przemawiałyby za tym szczególne argumenty: racjonalność, proporcjonalność i związek z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi.¹⁸ Pozostaje to w sprzeczności również z celem powstania majątku Funduszu, który miał zaspokajać potrzeb wszystkich pracowników.

Wyrok TK uprawomocnia się 12 stycznia 1999 r. i zniesiona zostaje podstawa prawna umożliwiająca OPZZ wniesienie majątku FWP do FWP Sp. z o.o., a także do rozdysponowania udziałów w tej spółce pomiędzy upoważnionych pracowników funduszu. Majątku nie można również uznać za własność Skarbu Państwa¹⁹. Z racji roli Trybunału, który jedynie eliminuje niekonstytucyjne akty prawne z systemu prawnego, konieczne jest ponowne zajęcie się tym tematem przez prawodawcę. Ustawodawca powinien ustalić losy majątku FWP zgodnie z postanowieniami wyroku. Majątek po FWP długo czekać będzie na uregulowanie jego stanu prawnego. Dopiero po ponad piętnastu latach rozpoczęto prace nad regulacją, czyniąc tym samym wyrok w omawianej sprawie najdłużej niewykonywanym orzeczeniem TK.

Mimo świadomości bezprawności przejęcia majątku przez FWP Sp. z o.o. Spółka dalej prowadziła działalność w oparciu o sporny majątek. Szczególnie składniki mienia FWP były przez spółkę sprzedawane. Spółka uzasadniała taką działalność m.in. zbędnością części nieruchomości dla jej potrzeb, złym stanem technicznym obiektów czy koniecznością dokonywania kosztownych remontów. Jak wykazał raport pokon-

11 Wprowadzoną w art. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444.

12 Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawą o pracownikach samorządowych, Dz.U. nr 32, poz. 191.

13 Dz.U. nr 118, poz. 561 ze zm.

14 Dz.U. 1991 nr 4, poz. 17.

15 Dz.U. 1991 nr 55, poz. 234.

16 Wyrok TK z dnia 11 grudnia 1996, K. 11/96 (OTK ZU nr 6/1996, s. 524) oraz wyrok TK z dnia 3.12.1997, K. 1/97 (OTK ZU nr 5–6/1997, s. 478 i n).

17 Zgodnie z linią orzecznictwą TK wyrażoną w K. 11/96 (OTK ZU nr 6/1996, s. 524), oraz K. 1/97 (OTK ZU nr 5–6/1997, s. 478 i n).

18 Wyrok TK z dnia 3 września 1998, sygn. K. 10/96 OTK ZU nr 4/1996, poz. 33.

19 Wyrok SN z 13 lutego 2009 r., II CSK 464/08.

trolny Najwyższej Izby Kontroli z 2015 r.²⁰, w okresie osiemnastoletniej działalności gospodarczej FWP Sp. z o.o. doszło do znaczącego zmniejszenia ilościowego zasobu składającego się na jej majątek. Sprzedano 153 nieruchomości na kwotę 99 124 286 zł. Liczba obiektów hotelowych będących w posiadaniu FWP spadła z 293 w latach 1997–1998 do 46, a liczba miejsc noclegowych spadła z 12 930 miejsc przekazanych początkowo przez Skarb Państwa do OPZZ, a później do spółki, do 3126 miejsc w 2015 r. Zbyciu uległo 65% gruntów, w tym 85% obiektów hotelowych. Środki uzyskane ze sprzedaży nieruchomości przeznaczone były głównie jako dywidendy (łącznie kwota wypłaconych dywidend wynosiła 16 675 000 zł). Wypłacane były również wtedy, gdy wynik finansowy Spółki był ujemny.

Warto również zwrócić uwagę na związane z tą sprawą kwestie personalne. Michał Manicki jako sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w latach 1995–1997 nadzorował przejęcie majątku przez OPZZ. Następnie w latach 1998–2001 pełnił funkcję wiceprzewodniczącego OPZZ (ponownie), a w latach 2001–2004 funkcję przewodniczącego OPZZ. Był również przewodniczącym Fundacji Porozumienie, które w dniu 27 listopada 2001 r. przejęło w drodze darowizny 100% udziałów OPZZ w FWP Sp. z o.o. Fundatorem organizacji było OPZZ.

2. Regulacja prawna majątku po FWP w ustawie z 2015 r.

Kwestia uregulowania statusu majątku FWP i wykonania tym samym wyroku TK pojawiła się dopiero w 2011 r. Projekt w dniu 26 sierpnia tegoż r. został przesłany przez Michała Boniego, pełniącego urząd Ministra, do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Tego samego dnia projekt ustawy o uprawnieniach do mienia FWP, w brzmieniu tożsamym z ww. projektem wypracowanym w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, został wniesiony przez grupę posłów ówczesnie rządzącej Platformy Obywatelskiej, i to ten ostatni jest dalej procedowany. Zabieg przedłożenia projektu ustawy nie jako rządowego, a poselskiego umożliwia

pominięcie uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i sporządzenia ocen skutków regulacji²¹. Projekt wchodzi do pierwszego czytania 23 lipca 2015 r., tuż przy końcu kadencji Sejmu. 11 września 2015 r.²² projekt uzyskuje przychylność wszystkich partii (ponad 400 głosów „za”)²³. Warto zauważyć, że na wskazanym posiedzeniu doszło do ponad stu głosowań, w tym m.in. w sprawie kontrowersyjnego projektu Kai Godek dotyczącego zaostrzenia prawa aborcyjnego (głosowanie nr 98). Sytuacja ta sprzyjała niezwróceniu uwagi na problem FWP.

Na mocy nowych przepisów mienie Funduszu staje się własnością Spółki oraz reprezentatywne organizacje związkowe nabywają udziały w Spółce na współwłasność łączną²⁴. Zgodnie z porozumieniem związków zawodowych mamy trzech udziałowców w postaci ogólnopolskich central związkowych NSZZ „Solidarność”, OPZZ i Forum Związków Zawodowych.

Regulacja otwiera nowy rozdział problemów z ustaleniem statusu majątku po FWP. W art. 2 pkt 1 ustawy określono, że za „mienie Funduszu” uznaje się „przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2014, poz. 121 z późn. zm.) należące do Funduszu według stanu na dzień 31 sierpnia 1997 r.”. Zatem do mienia Funduszu wracają składniki należące do niego według stanu na dzień 31 sierpnia 1997 r., a wszystkie sprzedane po tej dacie nieruchomości stają się ponownie własnością Spółki. Dotychczasowi właściciele zostają ustawą wywłaszczeni.

Ograniczenia praw i wolności, w tym prawa własności, spełniać powinny kryteria określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Artykuł ten wskazuje przesłanki formalne i materialne ograniczeń, nie pozostawiając ustawodawcy swobody w zakresie możliwości ograniczania praw obywateli. Ograniczone są one do ochrony

21 Art. 34 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2019, poz. 1028.

22 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych, Dz.U. 2015, poz. 1824.

23 Głosowanie nr 94 na 99. posiedzeniu Sejmu z dnia 11 września 2015 r. o godz. 12:05:58, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nrposiedzenia=99&nrglosowania=94> (dostęp 1.11.2019).

24 Art. 4 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach...

20 Działania dotyczące uregulowania uprawnień do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i zarządzania jego majątkiem, informacja o wynikach kontroli, KGP.411.001.01.2015 nr ewid. 4/2016/S/15/001/KGP.

bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Jednocześnie muszą być one niezbędne w demokratycznym państwie prawnym oraz nie mogą naruszać istoty wolności i prawa. Muszą również proporcjonalne do zamierzonego celu²⁵. Podczas interpretacji omawianego przepisu należy stosować zasady wykładni wyjątków, czyli nie interpretować rozszerzająco postanowień²⁶. Stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną

2. czy jest niezbędne dla jego osiągnięcia (konieczność),
3. czy nie stanowi zbyt wysokiego kosztu realizacji założonego celu, a zatem czy poświęcone dobro pozostaje we właściwej proporcji do osiągniętego efektu (proporcjonalność).

Szczególną ochroną konstytucyjną przyznaje się prawu własności. Jak wskazuje Piotr Tujeja „trwałość i nienaruszalność «własności prywatnej» oraz powszechny dostęp do tego prawa stanowią jedną



Do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych wracają składniki należące do niego według stanu na dzień 31 sierpnia 1997 r., a wszystkie sprzedane po tej dacie nieruchomości stają się ponownie własnością Spółki z o.o. Dotychczasowi właściciele zostają ustawą wywłaszczeni.

jednostki, w myśl zasady proporcjonalności, musi znajdować uzasadnienie w randze wskazanego interesu publicznego²⁷. Ograniczenie praw jednostki każdorazowo musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja. Jak wskazuje Leszek Garlicki²⁸ zgodność ograniczenia z Konstytucją zależy zawsze jednak od odpowiedzi na trzy pytania:

1. czy wprowadzone ograniczenia służą realizacji określonego celu (przydatność),

25 B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 388–391; A. Wołoszczak, *Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 r.)*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2009, t. 1, nr 1, s. 239–274.

26 M. Wyrzykowski, *Granice praw i wolności – granice władzy (w:) Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998, s. 45–59.

27 Wyrok TK z dnia 9 stycznia 1996 r. sygn. akt K 18/95, OTK ZU 1996, Nr 1, poz. 1.

28 L. Garlicki, *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 9, s. 97.

z naczelných zasad ustrojowych Konstytucji²⁹. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TK ukształtowanie własności jako zasady ustrojowej przesądza, iż ochrona tej własności jest wartością decydującą o kierunku interpretacji zarówno art. 64, jak i unormowań ustawowych³⁰. Wspomniany artykuł wyraża publiczne prawo podmiotowe gwarantujące wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim. Skorelowany z nim jest obowiązek negatywny ustawodawcy, który zobowiązany jest do powstrzymywania się „od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”³¹. W polskim systemie prawnym wywłaszczenie może

29 P. Tujeja, *Konstytucyjne podstawy zwrotu nieruchomości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40, s. 337.

30 Por. wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 97.

31 Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5.

nastąpić jedynie w słusznym celu publicznym i za słusznym odszkodowaniem³². Trudno doszukiwać się w tej sprawie któregokolwiek z warunków stawianych przez art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji. Ustawa nie wskazuje żadnego systemu wypłat odszkodowań dla właścicieli pozbawionych prawa własności. Wskazać również należy, że wartość ekonomiczna tych nieruchomości znacząco wzrosła dzięki zmianie cen na rynku, jak i indywidualnym inwestycjom remontowym i budowlanym prowadzonym przez właścicieli.

Cel publiczny powinien zostać jasno i precyzyjnie określony, pozwalając na przeprowadzenie weryfikacji prawidłowości postępowania. W tej sprawie celu możemy jedynie domniemywać. Wywłaszczenie to instytucja należąca do sfery prawa publicznego i obejmuje przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego³³. Oczywiście jest, że bezpośrednią przyczyną regulacji jest wyposażenie spółki zarządzanej przez związki zawodowe w majątek. Korzyści płynące z ustawy nie mają więc charakteru powszechnego. Rzeczywistymi beneficjentami regulacji są osoby wchodzące w skład organów zarządzających trzech związków zawodowych. Nawet gdyby rozszerzyć tę grupę do wszystkich pracowników zrzeszonych we wskazanych związkach zawodowych, to nie spełnia wymogów stawianych wywłaszczeniom, w których to realizować powinno się nie interes indywidualny czy sumę indywidualnych interesów wielu osób prywatnych, a cel ponadjednostkowy, zbiorowy³⁴. Trybunał wskazał również, że w konstytucyjnym pojęciu wywłaszczenia nie mieści się sytuacja, w której dochodzi do przymusowego przeniesienia własności prywatnej na inny podmiot

prywatny³⁵, co w tym przypadku ewidentnie miało miejsce. Nie określono również zasad dysponowania majątkiem po FWP. Spółka jako podmiot prawa prywatnego, ma prawo swobodnego zarządzania majątkiem wedle swojej uznania, nie jest tym samym zobowiązana do realizacji celu o charakterze publicznym. Co więcej ustawa zastrzega, że Skarbowi Państwa nie przysługuje prawo do mienia Funduszu oraz udziałów w Spółce i nie odpowiada on za roszczenia związane z mieniem Funduszu oraz udziałami w Spółce (art. 8 teże ustawy). Dokonywanie wywłaszczenia wyłączenie w majątkowym interesie wywłaszczyciela lub na cel, którego nie można zakwalifikować jako cel publiczny, stanowi przekroczenie art. 21 ust. 2 Konstytucji i tym samym narusza konstytucyjne gwarancje ochrony własności.

W tej sprawie brak jest i słusznego publicznego celu (bo trudno uznać za taki cel oddanie przez obywateli swoich nieruchomości na rzecz spółki) i odszkodowania. Jest to niebywały przypadek odebrania ustawą prawa własności. Wywłaszczenie powinno dotyczyć własności konkretnej nieruchomości na rzecz konkretnego podmiotu i być dokonywane w drodze aktu indywidualnego – decyzji administracyjnej³⁶ w drodze ściśle sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z jednoczesnym wypłaceniem wywłaszczonemu odszkodowania określonego przez przepisy wywłaszczeniowe³⁷.

Przywrócenie majątku FWP na stan z roku 1997 stanowi nadanie ustawie mocy wstecznej. Narusza tym samym zasadę *lex retro non agit* wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Zasada ta polega na zakazie stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie. Jak wskazuje TK „odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest wtedy, gdy jest to konieczne w celu realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości

32 Art 21 ust 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętej przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.

33 A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiana Wratislaviensia”, 2009, z. 3: *Własność – Idea, instytucje, ochrona*, s. 184.

34 Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2012 r., P 12/11, OTK ZU 2012, nr 11A, poz. 135/

35 Wyrok TK z dnia 29 maja 2001, K 5/01, OTK ZU 2001, nr 4, poz. 87.

36 Wyrok TK z dnia 24 listopada 2001, SK 22/01, OTK ZU nr /2001, poz. 216 oraz wyrok TK z dnia 12 grudnia 2017 r., sygn. OTK ZU A/2017, poz. 86.

37 Wyrok TK z dnia 23 września 2014 r., SK 7/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 93.

chronionej zakazem retroakcji, a także jeżeli przemawia za tym konieczność realizacji innej zasady konstytucyjnej, a realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa³⁸. Działanie takie może stanowić zagrożenie w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela czy innych podmiotów do państwa, zasady ochrony praw nabytych czy też zasady nieretroakcji prawa³⁹. Ponownie, w tej sprawie trudno powołać jakąkolwiek wartość konstytucyjną, która uzasadniałaby podjęcie takich działań. Działanie takie stoi również w sprzeczności z ideą zmian systemu polityczno-gospodarczego lat osiem-

art. 626¹–626¹³ Kodeksu postępowania cywilnego⁴¹ – co do zasady takie same, jakie składa każdy nabywca nieruchomości na podstawie aktu notarialnego, z tym że Fundusz nie składa dokumentów stanowiących podstawę wpisu w rozumieniu art. 31 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece i art. 626² § 3 Kodeksu postępowania cywilnego. Obecnie wnioski te są oddalane przez sądy, co nie powoduje jednak zaprzestania działań Funduszu, a w związku z tym nie zmniejsza niepewności nabywców nieruchomości. Problem ten dotyczy ok. 250 obiektów hotelowych i nieruchomości o łącznej powierzchni ok. 420 tys. m²⁴².

W sprawie przywrócenia majątku FWP do stanu z roku 1997 brak jest i słusznego publicznego celu (bo trudno uznać za taki cel oddanie przez obywateli swoich nieruchomości na rzecz spółki), i odszkodowania.

dziesiątych i dziewięćdziesiątych, w której rezygnacja z uprzywilejowanego traktowania własności społecznej była ważnym zadaniem, niezbędnym dla powodzenia reform wdrażanych po roku 1989⁴⁰.

Aktualnie Spółka występuje do kilkuset obecnych właścicieli w celu odzyskania majątku. Wysłała zawezwania do próby ugodowej w rozumieniu art. 184–186 Kodeksu postępowania cywilnego. Składa również wnioski do sądów wieczystoksięgowych o wpis Funduszu jako właściciela w miejsce podmiotów dotychczas wpisanych. Są to normalne wnioski składane w trybie

Zgodnie z art. 8 ust. 3 omawianej ustawy „reprezentatywne organizacje związkowe, które nabyły udział w Spółce na współwłasność łączną na zasadach określonych w ustawie, odpowiadają solidarnie za rozszerezenia zgłoszone przez osoby trzecie związane z mieniem Funduszu do wartości mienia z dnia przejęcia przez reprezentatywne organizacje związkowe według cen z dnia zaspokojenia wierzyciela.” Wskazać również należy, że podejmując działania w celu odzyskania nieruchomości, Spółka rekompensat nie proponuje. Założyć więc można, że właściciele mają możliwość uzyskania jej na drodze sądowej. Wypłacanie odszkodowania nie powinno mieć w przypadkach wyłączeń charakteru fakultatywnego, a obligatoryjny. Ograniczenia w zakresie wysokości odszkodowania również

38 Wyroki TK z dnia: 10 grudnia 2007 r., P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 27; 18 października 2006 r., P 27/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 124; 20 stycznia 2009 r., P 40/07, OTK nr 1/2009, poz. 4.

39 Wyroki TK z dnia: 10 grudnia 2007 r., P 43/07, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 155; 20 stycznia 2009 r., P 40/07, OTK 2009, nr 1, poz. 4.

40 D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” R. 44, 2002, z. 2.

41 Por. doniesienia prasowe: <https://kamienskie.info/wlasciciele-straca-swoje-nieruchomosci-na-rzecz-funduszu-wczasow-pracowniczych>; <http://wyborcza.pl/7,87648,23366356,fundusz-wczasow-pracowniczych-odbiera-dawny-majatek-dzieki-zdaniu.html> (dostęp 1.11.2019).

42 Według szacunków raportu NIK.

odbiegają od przyjętych standardów. Jak podkreśla TK, pozbawionemu prawa własności należy odszkodowanie słuszne, a więc sprawiedliwe. Odszkodowanie powinno być ekwiwalentne, by nie naruszyć istoty odszkodowania za przejętą własność⁴³, odszkodowanie stanowić powinno ekwiwalent wartości wyłączonej nieruchomości, czyli powinno być równoważne gospodarczo wartości wyłączonej nieruchomości. Zdaniem Trybunału odszkodowanie nie może być w żaden sposób uszczuplane. Dotyczy to zarówno sposobu ustalenia odszkodowania, jak również i trybu jego wypłacania⁴⁴. Odszkodowanie uwzględniać powinno rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.

Warto zwrócić uwagę, że sporne nieruchomości zostały już raz sprzedane przez zarządzających majątkiem FWP (wchodzących również w skład nowych organów spółki). Reasumując, najpierw majątek FWP zostawał sprzedawany przez spółkę. Potem zyski zostały dzielone (poprzez dywidendy) dla członków spółki, a teraz wszystkie te sprzedane nieruchomości mają wrócić do FWP, by nadal czerpać z nich zyski.

Prawodawca nie wskazuje powodów takiego ukształtowania postanowień ustawy o FWP. Gdyby uznał (na co się jednak nie powołuje), że od 1997 r. nieruchomości sprzedawane były niezgodnie z prawem prawidłowym tokiem postępowania jest wyciągnięcie indywidualnej odpowiedzialności od osób działających w imieniu organizacji i np. zwrot pobranych zysków. Nie ulega wątpliwości, że spółka została bezpodstawnie wzbogacona. Temat ten nie został jednak poruszony, co utwierdza w przekonaniu, że nie neguje się skuteczności przeniesienia praw własności na nowych właścicieli. Jednakowoż, jeżeli istnieją uzasadnione wątpliwości, to badać powinien je sąd odrębnie dla każdej ze spraw. Warto również nadmienić, że sprzedaż majątku po FWP, mimo postanowień TK o konieczności rozszerzenia uprawnionych podmiotów o inne związki zawodowe, odbywała się ze szkodą dla tych pominiętych związków.

43 Wyrok TK z dnia 8 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2.

44 Wyrok TK z dnia 19 marca 1990 r., K 2/90, OTK 1990, nr 1, poz. 3.

3. Podsumowanie

Niezgodność z Konstytucją jest w tej sprawie ewidentna. Jednak wzmianki o problemie ochrony prawa własności nie znajdziemy w opinii Rady Ministrów⁴⁵ dotyczącej projektu aktu. Opinia Biura Analiz Sądowych⁴⁶ zwraca uwagę, że „przyznając reprezentatywnym organizacjom związkowym współwłasność mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych z mocą wsteczną od dnia zniesienia osobowości prawnej tego Funduszu, proponowana ustawa może naruszać zasadę niedziałania prawa wstecz (art. 2 Konstytucji). Dlatego postulować należy nadanie ustawie skutków wyłącznie na przyszłość, co nie wyklucza objęcia jej zakresem mienia posiadanego przez Fundusz w chwili jego zniesienia”. Negatywnie oceniono również zwolnienie Skarbu Państwa ze zobowiązań powstałych na podstawie obowiązujących wcześniej przepisów prawa. Zwolnienie się przez państwo ze zobowiązań narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Warto również przypomnieć, że Sąd Najwyższy⁴⁷ wskazał, w wyniku wieloletniego okresu zaniechania legislacyjnego Państwa, zobowiązanego do ustawowego statusu prawnego majątku po FWP, Skarb Państwa może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą. Krajowa Rada Sądownictwa⁴⁸, opiniując akt, jednoznacznie stwierdziła, że „zadysponowanie przedmiotowym majątkiem, w sposób wskazany przez projektowaną ustawę, przewiduje zbyt dużą ingerencję w prawo własności i prawa nabyte osób trzecich. [...] Majątek byłego FWP nie ma zatem jednolitego charakteru, składa się on bowiem z nieruchomości stanowiących własność FWP, a także majątek Skarbu Państwa – będący tylko w jego użytkowaniu lub zarządzie, a w wyniku

45 Stanowisko Rządu w sprawie poselskiego projektu ustawy o uprawnieniach do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych, DSPA-140-128(5)/12.

46 Opinia prawna i merytoryczna w sprawie poselskiego projektu ustawy o uprawnieniach do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych (druk sejmowy nr 571).

47 Wyrok SN z dnia 30 września 2009 r., V CSK 237/09.

48 Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 15 września 2011 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o uprawnieniach do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych, znak WOK 020-89/11. <http://www.krs.pl/admin/files/200951.pdf> (dostęp 26.04.2018).

komercjalizacji lub prywatyzacji, majątek gmin lub osób fizycznych”.

Rzecznik Praw Obywatelskich, podzielać wyżej wymienione zastrzeżenia, zwrócił się w czerwcu 2018 r. do Prezesa RM⁴⁹ z prośbą o podjęcie przez Radę Ministrów pilnych działań w celu nowelizacji ustawy regulującej status mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych w taki sposób, by wyeliminować wadliwe rozwiązania, naruszające konstytucyjne prawa i wolności obywateli. RPO postuluje, by nowelizacja przede wszystkim prawidłowo ustaliła datę przywrócenia mienia Spółce FWP oraz by skonstruować przepisy przejściowe (intertemporalne) tak, by cofnąć skutki ustawowego przewłaszczenia pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, do którego doszło 7 grudnia 2015 r. Wskazuje, że należy usunąć regulacje, które pozbawiają własności (bądź innych praw majątkowych) osoby trzeciej, zwłaszcza te działające w dobrej wierze, te które nabyły nieruchomości odpłatnie, czy te, które zostały już ujawnione w księgach wieczystych. Zaznacza wyraźnie, że winowajcą wszelkich nadużyć jest zaniechanie legislacyjne ustawodawcy. W odpowiedzi z dnia 10 października 2018 r.⁵⁰ w imieniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Paweł Szrot wyjaśnia, że interpretacja przepisów rzeczywiście może budzić wątpliwości konstytucyjne. Wskazuje, że istnieje także możliwość prokonstytucyjnej wykładni art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o FWP, zakładającej, że celem ustawodawcy nie było „wywłaszczenie” nabywców składników mienia, a jedynie wskazanie momentu, od którego reprezentatywnym organizacjom związkowym przysługują prawa wynikające z art. 3 ust. 1 ustawy o FWP oraz roszczenia przewidziane w art. 4 ust. 5 ustawy o FWP. Uważa również, że adresatem wspomnianych roszczeń, zgodnie z ustawą, nie są osoby trzecie, a wyłącznie podmioty wykonujące prawa z udziałów

w spółce. W związku z tym RM uznaje interwencję ustawodawcy za działanie przedwczesne i ogranicza się do monitorowania kwestii ustalenia w orzecznictwie sądów wykładni przepisów ustawy o FWP.

Niekonstytucyjność omawianych przepisów jest tutaj ewidentna. Potwierdzona jest również praktyką powstałą na tle ustawy w postaci rozpoczęcia procesu odzyskiwania mienia przez Spółkę. Interpretacja przedstawiona przez Kancelarię Rady Ministrów mija się z literalnym brzmieniem przepisów, a w związku z tym nie musi być podzielana przez sądy. Jak zaznaczył we wskazanym wyżej piśmie do Prezesa Rady Ministrów Rzecznik Praw Obywatelskich, powołując się na ilość spływających do biura skarg, problem ma charakter nie incydentalny, a systemowy. Rozwiązanie problemu w takim przypadku również powinno mieć charakter systemowy.

Właściciele, których prawo własności jest podważane, nie tylko znajdują się w sytuacji poczucia zagrożenia związanego z potencjalną możliwością odebrania im nieruchomości. Wpływać może to negatywnie na ich decyzje inwestycyjne. Dodatkowo warto zaznaczyć możliwe problemy przy obrocie tymi nieruchomościami. Rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych wyłącza wzmianka o wniosku, o skardze na orzeczenie referendarza sądowego, o apelacji lub kasacji oraz ostrzeżenie dotyczące niezgodności stanu prawnego ujawnionego w księdze wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym nieruchomości⁵¹. Roszczenie o usunięcie niezgodności może być ujawnione przez ostrzeżenie. Podstawą wpisu ostrzeżenia jest nieprawomocne orzeczenie sądu lub postanowienie o udzieleniu zabezpieczenia⁵². Pozbawia daną księgę wieczystą ochrony, jaką daje rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych, co zniechęcać może do zakupu takiej nieruchomości. Komplikować może również kwestie spadkobrania. Sytuacja ta stwarza więc utrudnienia w sądowej ochronie praw zainteresowanych podmiotów.

FWP w celu odzyskania nieruchomości nie działa jednolicie. Jedną ze stosowanych metod są wezwania do próby ugodowej. Nie można wykluczyć sytuacji, w której obywatel niemający świadomości bezprawno-

49 Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, IV.7000.99.2018.MC, Warszawa, 4.06.2018, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów w sprawie regulacji mienia FWP 4 czerwca 2018.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wystąpienie%20do%20Prezesa%20Rady%20Ministrów%20w%20sprawie%20regulacji%20mienia%20FWP%204%20czerwca%202018.pdf) (dostęp 28.10.2019).

50 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, 10.10.2018, BPRM.181.2.2.2018, [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz rządu ws. majątku FWP 10.10.2018.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Odpowiedz%20rządu%20ws.%20majątku%20FWP%2010.10.2018.pdf) (dostęp 28.10.2019).

51 Art. 8 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. 1982, nr 19, poz. 147.

52 Tamże, art. 10, ust. 2.

ści działania FWP odda w tym trybie swoją nieruchomości. Również orzecznictwo sądów na tle tych spraw może być różne. W przypadku gdy FWP sprzeda odzyskane w ten sposób nieruchomości, rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych uniemożliwi ponowne przywrócenie własności obywatelom.

Skoro świadomość niekonstytucyjność ustawy jest ewidentna, niecelowe jest czekanie każdorazowo na orzeczenie sądu. Sprawy sądowe mogą ciągnąć się latami i przynieść różne rezultaty. Negatywne skutki ustawy mogą być trudne do odwrócenia. Bezsprzecznie nie sprzyja to budowaniu zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz negatywnie wpływa na poczucie prawidłowości i bezpieczeństwa funkcjonowania rynku nieruchomości.

Uregulowanie to i bezczynność prawodawcy naruszają prawa podmiotowe do ochrony własności konstruowane w oparciu o art. 64 Konstytucji RP. Własność prywatna stanowi jeden z podstawowych filarów gospodarki rynkowej oraz zasadniczy element ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na wątpliwości niewykluczone, że w ramach postępowania sądowego nastąpi skierowanie przepisów do TK o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją. Po raz kolejny konieczna będzie w tym zakresie interwencja ustawodawcy.

Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Dudek A., *Historia Polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016.
- Frankiewicz A., *Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie, Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2009, z. 3: *Własność – Idea, instytucje, ochrona*.
- Garlicki L., *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w 2000 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 9.
- Jagusiak B., *OPZZ i NSZZ „Solidarność” w systemie politycznym Polski w latach 1989–2001*, Toruń 2004.
- Kwaśnik Z. i in., *Współczesne wyzwania turystyki i rekreacji dla zdrowia. Zagadnienia pielęgnacyjne i fizjoterapeutyczne*, Radom 2009.
- Lewan M., *Zarys dziejów turystyki w Polsce*, Kraków 2004.
- Pokitko D., *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” R. 44, 2002, z. 2.
- Tuleja P., *Konstytucyjne podstawy zwrotu nieruchomości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. 40.
- Woloszczak A., *Ograniczenia prawa własności (na tle Konstytucji RP z 1997 r.)*, „Krytyka Prawa. Niezależne Studia nad Prawem” 2009, t. 1, nr 1, s. 251–286.
- Wyrzykowski M., *Granice praw i wolności – granice władzy (w:) Obywatel – jego wolności i prawa*, Warszawa 1998.