KANCELARIA SENATU

**BIURO LEGISLACYJNE**

Warszawa, dnia 28 września 2015 r.

**Opinia do ustawy o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych (druk nr 1074)**

## I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych ma na celu uregulowanie uprawnień do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych, zwanego dalej również „FWP", utworzonego na podstawie ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych (Dz. U. Nr 11, poz. 84 oraz z 1992 r. Nr 21, poz. 85), a zlikwidowanego mocą art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 518, z późn. zm.).

Na wstępie niniejszej opinii, należy przedstawić swoiste kalendarium przedstawiajcie zmiany uregulowań prawnych odnoszących się do Funduszu Wczasów Pracowniczych. FWP powstał z mocy ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce. Zgodnie z powyższą ustawą FWP był osobą prawną prawa publicznego, z zadaniem organizowania wypoczynku pracowników. FWP dysponował majątkiem własnym oraz majątkiem Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych oddanym w zarząd i użytkowanie, w które wchodziły m.in. domy wypoczynkowe i wszelkie urządzenia wczasowe objęte akcją wczasów pracowniczych. Dochody Funduszu Wczasów Pracowniczych pochodziły z opłat pracowników za korzystanie z jego usług, opłat pracodawców oraz dotacji z budżetu państwa.

Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. została zastąpiona ustawą z 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych. Ustawa ta zaliczyła Fundusz Wczasów Pracowniczych do grona jednostek gospodarki uspołecznionej, nie nadając jednakże temu podmiotowi przymiotu państwowej osoby prawnej. Był on uznany za samodzielną jednostkę organizacyjną ogólnokrajowej organizacji związkowej. Fundusz prowadził samodzielną

ul. Wiejska 6, 00-902 Warszawa, tel. 22 694-91-92, fax 22 694-91-06, e-mail: Miroslaw.Reszczynski @senat.gov.pl

gospodarkę finansową swoim majątkiem, źródłem jego finansowania były wpływy ze skierowań na wczasy oraz dotacja budżetowa.

Fundusz Wczasów Pracowniczych zniesiony został przez art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz zmianie niektórych innych ustaw. Zgodnie z art. 7 ust. 1 przywołanej ustawy mienie Funduszu przejmowane było przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością utworzoną przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych (OPZZ). Mienie to kwalifikowane było jako aport wnoszony do spółki przez OPZZ. Spółka „Fundusz Wczasów Pracowniczych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością", założona została 25 lipca 1997 r. i wstępowała we wszystkie prawa i obowiązki Funduszu Wczasów Pracowniczych jako sukcesor uniwersalny tych praw i obowiązków. Udziały w spółce miały być nieodpłatnie nabyte przez jej pracowników i członków jej organów.

W wyroku z dnia 3 czerwca 1998 r., sygn. K 34/97, Trybunał Konstytucyjny uznał przepisy dotyczące przejęcia mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych przez spółkę powołaną przez OPZZ za niezgodne z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Trybunału art. 7 ust. 1, 2 i 4 ustawy z 9 maja 1997 r. naruszały art. 2 Konstytucji RP ponieważ stanowiły arbitralne, rażąco niesprawiedliwe i niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej zadysponowanie majątkiem Funduszu Wczasów Pracowniczych na korzyść tylko jednej, z kilku istniejących, organizacji związkowej. Trybunał zwrócił uwagę, że majątek Funduszu był majątkiem celowym, wywodzącym się w dużej mierze z mienia państwowego, majątek Funduszu zgromadzony został w celu zaspokajania potrzeb wszystkich pracowników, a nie jedynie członków określonego związku zawodowego. Ponieważ prawo polskie nie zawiera ogólnej regulacji dotyczącej majątku osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, a następnie zniesionych w tym trybie zdaniem Trybunału uznać należy, że majątek zniesionej w taki sposób osoby prawnej pozostał w dyspozycji Skarbu Państwa. Państwo może zadysponować tym majątkiem np. przekazać go organizacjom związkowym, nie może jednak faworyzować w ten sposób tylko jednej organizacji związkowej. Trybunał podkreślił, że jeśli obok OPZZ istnieją inne związki o porównywalnej pozycji i znaczeniu, to niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej jest przyznanie mienia spółce kontrolowanej przez jeden tylko związek

zawodowy. Wymienione przepisy art. 7 ustawy z 9 maja 1997 r. utraciły moc z dniem 12 stycznia 1999 r.

Jak już wskazano na wstępie niniejszej opinii przedmiotowa ustawa reguluje status prawny mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych. Po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 1998 r. mienie pozostałe po FWP stało się przedmiotem licznych sporów sądowych pomiędzy Skarbem Państwa a spółką działającą pod firmą „Fundusz Wczasów Pracowniczych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością", zwaną dalej również „Spółką". Podkreślenia wymaga, że sprawa mienia pozostałego po FWP wciąż zalicza się do kwestii kontrowersyjnych i niejednoznacznych, w szczególności ze względu na brak od ponad 14 lat przepisów określających normatywnie sukcesję w odniesieniu do majątku osoby prawnej, która utraciła swój byt prawny w wyniku przesądzenia ustawodawcy.

W doktrynie dominuje pogląd, ze obecnie status prawny mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych nie jest jasny – spółka „Fundusz Wczasów Pracowniczych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością" przejęła to mienie na podstawie przepisu niezgodnego z Konstytucją, co oznacza, że po jej stronie nastąpiło bezpodstawne wzbogacenie. Przez ponad 10 lat spółka ta zarządzała mieniem nabytym na podstawie niezgodnego z Konstytucją przepisu i czerpała z niego korzyści. Ze względu na brak ustawy regulującej kwestię następstwa prawnego Funduszu Wczasów Pracowniczych Skarb Państwa nie ma jednak tytułu prawnego do mienia znajdującego się obecnie w posiadaniu spółki „Fundusz Wczasów Pracowniczych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością".

W ustawie proponuje się, aby z dniem jej wejścia w życie, mienie FWP (zdefiniowane w ustawie jako przedsiębiorstwo w rozumieniu art. $55^1$ Kodeksu cywilnego) – stało się własnością spółki działającą pod firmą „Fundusz Wczasów Pracowniczych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością" oraz aby reprezentatywne organizacje związkowe nabyły udziały w tej Spółce na współwłasność łączną.

Powyższe uprawnienia będą przysługiwać reprezentatywnym organizacjom związkowym od dnia:

1) 31 sierpnia 1997 r. – w przypadku reprezentatywnych organizacji związkowych istniejących w tym dniu;
2) stwierdzenia reprezentatywności na podstawie ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego lub ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego

i innych instytucjach dialogu społecznego – w przypadku reprezentatywnych organizacji związkowych powstałych po dniu 31 sierpnia 1997 r.

Ustawa przewiduje ponadto, że dotychczasowi posiadacze udziałów w Spółce – które zostały pokryte wkładem niepieniężnym w postaci mienia FWP – nie będą mogli wykonywać praw z nich wynikających oraz, że zostaną z urzędu wykreśleni z księgi udziałów.

Udziały w Spółce staną się współwłasnością reprezentatywnych organizacji związkowych. Do powstałej współwłasności łącznej udziałów w Spółce będą miały zastosowanie wskazane przepisy Kodeksu cywilnego o współwłasności. Reprezentatywne organizacje związkowe będą także uprawnione do dochodzenia roszczeń wobec podmiotów wykonujących prawa z tych udziałów – o wydanie pożytków oraz korzyści uzyskanych przez te podmioty w okresie wykonywania praw z udziałów w Spółce do dnia wejścia w życie ustawy.

Ponadto w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy reprezentatywne organizacje związkowe, w drodze porozumienia, zniosą współwłasność łączną udziałów w Spółce oraz dokonają podziału między siebie udziałów w Spółce. W przypadku niezniesienia współwłasności udziałów we wskazanym terminie Spółka ulegnie rozwiązaniu w trybie likwidacji na zasadach ogólnych, określonych w przepisach Kodeksu spółek handlowych.

W ustawie przesądzono także, że Skarbowi Państwa nie przysługuje prawo do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych, jak również prawo do udziałów w Spółce oraz, że Skarb Państwa nie odpowiada za jakiekolwiek roszczenia związane z mieniem FWP oraz nie odpowiada za jakiekolwiek roszczenia związane z udziałami w rzeczonej Spółce.

W ustawie zawarto uregulowania, zgodnie z którymi reprezentatywne organizacje związkowe wykonują prawa nabyte na podstawie przepisów ustawy w sposób zapewniający pracownikom zrzeszonym w innych organizacjach związkowych oraz pracownikom niezrzeszonym w żadnym związku zawodowym możliwość korzystania z mienia FWP na takich samych zasadach, jak pracownikom zrzeszonym w reprezentatywnych organizacjach związkowych.

Zaproponowano także, aby reprezentatywne organizacje związkowe, które nabyły udziały w Spółce na współwłasność łączną na zasadach określonych w ustawie zostały zwolnione z opłat sądowych i administracyjnych w postępowaniach podejmowanych w celu realizacji określonych w ustawie uprawnień lub roszczeń.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 99. posiedzeniu w dniu 11 września 2015 r. w efekcie rozpatrzenia poselskiego projektu ustawy o uprawnieniach do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych (druk sejmowy 571).

Projekt został skierowany do pierwszego czytania do Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Pierwsze czytanie odbyło się w dniu 23 lipca 2015 r. Komisja w sprawozdaniu z dnia 8 września 2015 (druk sejmowy nr 3865) zaproponowała wprowadzenie poprawek redakcyjno-legislacyjnych poprawiających treść ustawy. Poprawki nie wpłynęły w sposób istotny na meritum rozwiązań zawartych w przedłożeniu poselskim.

W trakcie drugiego czytania na 99. posiedzeniu Sejmu w dniu 10 września 2015 r. nie zgłoszono poprawek. Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu proponowanym przez Komisję Polityki Społecznej i Rodziny.

Podkreślić należy, ze ustawa w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie budziła wątpliwości natury konstytucyjnej. W ocenie Biura Analiz Sejmowych (BAS)[1)] problem natury konstytucyjnej stanowią proponowane rozwiązania związane z:

1) przyznaniem reprezentatywnym organizacjom związkowym współwłasności mienia byłego „Funduszu Wczasów Pracowniczych” z mocą wsteczną od dnia zniesienia osobowości prawnej tego Funduszu. W ocenie BAS przepisy ustawy w proponowanym brzmieniu naruszać mogą dekodowaną z art. 2 Konstytucji zasadę niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit) – dlatego (w opinii BAS) postulować należy nadanie ustawie skutków wyłącznie na przyszłość, co nie wyklucza objęcia jej zakresem mienia posiadanego przez Fundusz w chwili jego zniesienia;
2) pozbawieniem obecnych wspólników udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością „Fundusz Wczasów Pracowniczych”. Zdaniem BAS rozwiązanie takie stanowi naruszenie wynikającej z art. 64 Konstytucji zasady ochrony własności i innych praw majątkowych. Skutkiem uchwalenia ustawy, w proponowanym brzmieniu, byłoby pozbawienie obecnych wspólników spółki z ograniczoną

---

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

odpowiedzialnością „Fundusz Wczasów Pracowniczych” udziałów w tej spółce. Udziały te odebrane zostałyby bez żadnej kompensaty (odszkodowania). Wywłaszczenie, rozumiane jako pozbawienie praw majątkowych, dopuszczalne jest jedynie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem (art. 21 ust. 2 Konstytucji). Proponowane w ustawie rozwiązanie nie spełnia żadnego z tych warunków. Pozbawia wspólników prawa majątkowych w postaci udziałów w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością, udziały te nie są przejmowane na cele publiczne, a pozbawiani ich wspólnicy nie uzyskują z tego tytułu żadnej rekompensaty. Fakt, że spółka nabyła mienie na podstawie przepisów uznanych następnie za niezgodne z Konstytucją nie uzasadnia pozbawienia wspólników tej spółki jej udziałów. W opinii BAS ustawodawca co prawda może zdecydować o statusie prawnym mienia byłego Funduszu, ale już nie o przejęciu udziałów w spółce prawa handlowego;

3) zwolnieniem Skarbu Państwa ze zobowiązań powstałych na podstawie obowiązujących wcześniej przepisów prawa. Zgodnie z postanowieniami ustawy Skarb Państwa nie odpowiada za jakiekolwiek roszczenia związane z mieniem FWP ani żadne roszczenia związane z udziałami w Spółce. BAS podkreśla, iż sformułowanie takie jest niedopuszczalnym jednostronnym zwolnieniem Skarbu Państwa przez ustawodawcę z ewentualnych długów. Trudno stwierdzić, czy obecnie zobowiązania takie istnieją, nie można jednak wykluczyć, że roszczenia takie powstały. Jeśli roszczenia takie powstały państwo nie może jednostronnie zwolnić się z istniejących zobowiązań. W cytowanej opinii podkreśla się, że „rudymentarną zasadą prawa prywatnego jest obowiązek wykonania przez dłużnika zobowiązania, zwolnienie przez dłużnika „samego siebie” z obowiązku zaspokojenia długu podważa istotę stosunku zobowiązaniowego. Jednostronne zwolnienie się przez państwo ze zobowiązań narusza wynikającą z art. 2 Konstytucji i utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Jeśli w związku z przekształceniami mienia Funduszu powstały roszczenia wobec Skarbu Państwa autorytet państwa wymaga, aby roszczenia takie zostały zaspokojone. Jednostronne zwolnienie się przez państwo ze zobowiązań wobec obywateli podważa zaufanie obywateli do państwa. Ustawodawca może zastrzec, że w pierwszej kolejności za zobowiązania związane z mieniem byłego Funduszu oraz udziałami w spółce, która przejęła to mienie odpowiadają przejmujące udziały w tej spółce organizacje związkowe, nie może jednak zwolnić Skarbu Państwa z już istniejących zobowiązań”.

W konkluzji swego stanowiska Biura Analiz Sejmowych podnosi, że uchwalenie proponowanej ustawy w obecnym brzmieniu może skutkować uznaniem jej przepisów za niezgodne z Konstytucją i powodować odpowiedzialność odszkodowawczą państwa.

Rada Ministrów w swoim stanowisku wobec poselskiego projektu pozytywnie zaopiniowała przedłożenie i rekomendowała projekt do dalszych prac legislacyjnych. Rząd podkreślił, w szczególności, iż projekt „wprost zmierza do usunięcia stanu naruszenia norm art. 2 Konstytucji przez przepisy art. 7 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz zawiera rozstrzygnięcia pozwalające na realne w praktyce rozwiązanie kwestii zaniedbania legislacyjnego w zakresie ustawowego uregulowania kwestii majątku pozostałego po Funduszu Wczasów Pracowniczych, na co zwracał uwagę Sąd Najwyższy”.

Zgłoszone w stanowisku Rządu uwagi, co do zasady, uwzględniono w trakcie prac nad ustawą.

## III. Uwagi szczegółowe

Ustawa nie budzi zasadniczych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym

*Mirosław Reszczyński*

*legislator*