RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar

Warszawa, 4.06.2018r.

IV.7000.99.2018.MC

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów

W ostatnim czasie do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło kilka skarg ujawniających **poważny problem systemowy, którego źródłem są niektóre rozwiązania ustawy z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych** (Dz.U. z 2015 r., poz. 1824; dalej jako „ustawa o FWP"). Istotnie, sposób, w jaki ustawodawca rozwiązał skomplikowane kwestie majątkowe Funduszu – przede wszystkim stanu prawnego nieruchomości FWP, które w okresie ostatnich kilkunastu lat stały się własnością prywatną – w sposób rażący narusza konstytucyjne gwarancje poszanowania własności obywateli, poprzez pozbawienie ich, z mocy prawa, ich własności, także i tej nabytej skutecznie wiele lat temu i zgodnie z obowiązującym prawem.

W mojej ocenie doszło tu także do naruszenia fundamentalnych zasad tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym: zasady poszanowania praw słusznie nabytych, zakazu działania prawa wstecz, zasady pewności prawa (bezpieczeństwa prawnego) i zasady zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa (zasady lojalności). Stopień naruszenia tych praw i zasad przez aktualne rozwiązania ustawowe, jak również dotkliwe skutki dla obywateli, wywłaszczonych ze skutkiem wstecznym, a pozostających obecnie stronami już toczących się procesów sądowych, wymaga pilnej interwencji ustawodawczej celem przywrócenia stanu zgodnego z prawem. Ze względu zaś na przekrojowość problemu, pozostającego w gestii kilku resortów, adresatem swojego wystąpienia pozwalam sobie czynić bezpośrednio Pana Premiera, w nadziei na jak najszybsze wyeliminowanie wadliwych rozwiązań ustawy z 2015 r.

Prawidłowe uregulowanie sukcesji majątku Funduszu Wczasów Pracowniczych, tworzonego przez dziesięciolecia, a stanowiącego mienie o znacznej wartości, które następnie, już w warunkach rynkowych, podlegało obrotowi cywilnoprawnemu, jest niewątpliwie zadaniem wyjątkowo trudnym. Nie zmienia to jednak generalnej oceny, iż w tej sprawie doszło do wyjątkowo rażących zaniedbań władzy ustawodawczej.

Ponieważ geneza problemu tkwi w uwarunkowaniach historyczno-prawnych, i nieudanych próbach transformacji specyfiki Funduszu, jego funkcjonowania i złożonej struktury własnościowej, na warunki współczesnej gospodarki rynkowej, pozwalam sobie w skrócie zarysować najważniejsze kwestie.

1. *status mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych w świetle dotychczasowych regulacji ustawowych*

Podstawowym zadaniem Funduszu Wczasów Pracowniczych, utworzonego na mocy *ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce* (Dz.U. z 1949 r., Nr 9, poz. 48) było organizowanie wypoczynku dla pracowników, w tym również w formie organizowania i prowadzenia domów wypoczynkowych itp. ośrodków. Ustawa gwarantowała mu też wyłączność prowadzenia, na obszarze całego Państwa, tych „wczasów urlopowych" dla członków związków zawodowych, które były dotowane ze środków publicznych. Źródła majątku FWP, osoby prawnej prawa publicznego, były zróżnicowane. Stanowiły je: majątek Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych przekazany w zarząd i użytkowanie; uzyskiwane z tego tytułu dochody; dotacje i subwencje; opłaty pracodawców; opłaty pracowników za korzystanie z usług i urządzeń Funduszu; dopłaty Skarbu Państwa, a także dochody własne Funduszu.

Ustawą z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych (Dz.U. z 1988 r., Nr 11, poz. 84, ze zm.), uchylono ustawę z 1949 r., a sam Fundusz zyskał status samodzielnej jednostki organizacyjnej ogólnokrajowej organizacji międzyzwiązkowej, przy czym ustawa wyposażała go w osobowość prawną. Warto też od razu podkreślić, że w owym czasie – tj. po stanie wojennym – jedyną organizacją związkową, której działalność miała charakter legalny, pozostawało Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Niemniej jednak żaden przepis ustawy nie przyznawał OPZZ statusu właściciela mienia FWP. Jedynie art. 7 ust. 1 ustawy z 1988 r. uprawniał Fundusz do „gospodarowania majątkiem, na który składają się: własność nieruchomości i rzeczy ruchomych oraz inne prawa majątkowe, w szczególności prawa do przedmiotów oddanych Funduszowi przez Państwo na podstawie odrębnych przepisów".

Zasadnicze zmiany w dotychczasowym funkcjonowaniu FWP wprowadziła *ustawa z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych*

innych ustaw (Dz.U. z 1997 r., Nr 82, poz. 518, ze zm.). Na mocy jej art. 7, przedsiębiorstwo (w rozumieniu art. 55^1 kodeksu cywilnego) jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych zostało wniesione jako aport przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych do Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością utworzonej przez OPZZ. Spółka ta przejęła zatem całe dotychczas działające przedsiębiorstwo Funduszu, który z dniem 31 sierpnia 1997 r. przestał istnieć. Ustawa zapewniła także pracownikom Funduszu oraz członkom jego organów nieodpłatne nabycie udziałów w nowo utworzonej spółce.

Regulacje te zostały jednak wkrótce potem uznane przez Trybunał Konstytucyjny za naruszające zasady sprawiedliwości społecznej, a zatem za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP (por. wyrok TK z 3 czerwca 1998 r., sygn. K 34/97). Głównym przedmiotem zastrzeżeń Trybunału było uwłaszczenie majątkiem Funduszu – którego struktura oraz źródła finansowania były złożone –wyłącznie jednej ogólnokrajowej organizacji związkowej. Komercjalizacja FWP *de facto* odbyła się zatem z pokrzywdzeniem NSZZ „Solidarność", co do której inne regulacje systemowe przyjmowały zasadę parytetu w procesach rewindykacyjnych i repartycyjnych względem mienia związków zawodowych. W takiej sytuacji zadysponowanie majątkiem znoszonego FWP poprzez jego dystrybucję na korzyść wyłącznie jednej organizacji związkowej Trybunał uznał za rozwiązanie arbitralne i rażąco niezgodne z zasadami sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 29 grudnia 1998 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 1, poz. 6) wyrok TK stał się skuteczny z dniem 12 stycznia 1999 r. i z tą datą zaskarżone art. 7 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 ustawy z 1997 r. utraciły moc obowiązującą.

Tak ukształtowany stan prawny pozostawał niezmieniony przez kilkanaście lat. Pomimo bowiem uchylenia wyrokiem Trybunału podstawy prawnej nabycia mienia Funduszu przez nowo utworzoną spółkę – co zarazem oznaczało i brak przepisów określających właściciela mienia FWP – ustawodawca przez kilkanaście lat nie podjął żadnych skutecznych działań, by powstałą w ten sposób lukę usunąć. Stan taki niewątpliwie godził w podstawowe zasady bezpieczeństwa obrotu. Potrzebę pilnej interwencji legislacyjnej bardzo wyraźnie sygnalizował m.in. Sąd Najwyższy (por. m.in. wyrok z 13 lutego 2009 r., sygn. II CSK 464/08 czy wyrok z 30 września 2009 r., sygn. V CSK 237/09; w orzeczeniach tych jednoznacznie stwierdzano, że generalnym sukcesorem FWP nie jest Skarb Państwa). Apelowała o to również Najwyższa Izba Kontroli (por. m.in. raport z kontroli S/04/001: *Zarządzanie majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacja*, Informacja z 8 listopada 2004 r., KGP/41130/04, nr ewid. 171/2004/S04001/KGP). W praktyce jednak uwarunkowania prawne nie miały większego wpływu na dalsze losy poszczególnych składników mienia Funduszu, które podlegały cywilnoprawnemu obrotowi – uzasadnianemu także m.in. zbędnością części nieruchomości dla potrzeb Spółki, złym stanem technicznym obiektów, koniecznością dokonywania

znacznych czy nieopłacalnych nakładów itp. W rezultacie ich właścicielami stały się osoby trzecie, które podejmowały na tych gruntach różnego rodzaju inwestycje – dokonywały remontów, czyniły inne nakłady, zabudowywały nieruchomości nowymi obiektami. Nierzadko nieruchomości te, budynki czy nawet pojedyncze lokale, podlegały dalszemu obrotowi i znajdowały kolejnych już nabywców. Taki stan rzeczy był tolerowany przez ustawodawcę przez kilkanaście lat.

2. rozwiązania przyjęte w ustawie o FWP z 2015 r.

Rozwiązania powyższych problemów prawodawca podjął się dopiero uchwalając wspomnianą na wstępie *ustawę z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych*. Nastąpiło to zatem **po upływie ponad 17 lat od wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność regulacji uwłaszczeniowych i w sytuacji skutecznego zadysponowania większością majątku FWP**. W tym okresie, według danych NIK, zbyciu uległo ok. 65% łącznej powierzchni gruntów znajdujących się w dyspozycji FWP, w tym ok. 85% obiektów hotelowych, a liczba miejsc noclegowych zmniejszyła się o ok. 75% (por. raport z kontroli NIK S/15/001: *Działania dotyczące uregulowania uprawnień do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i zarządzania jego majątkiem*, Informacja o wynikach kontroli z 10 lutego 2016 r., KGP.411.001.01.2015, nr ewid. 4/2016/S/15/001/KGP, s. 8-9 i s. 32-34).

Jakkolwiek ustawa o FWP realizowała wyrok TK z 3 czerwca 1998 r. poprzez wprowadzenie specyficznych mechanizmów komercjalizacji Funduszu, z zagwarantowaniem parytetu wszystkich ogólnokrajowych reprezentatywnych organizacji związkowych (do tego kręgu, poza wcześniej wspomnianymi OPZZ i NSZZ „Solidarność" dołączyło utworzone z początkiem lat dwutysięcznych Forum Związków Zawodowych), to jednak podjętą przez ustawodawcę próbę naprawienia istniejącej sytuacji należy ocenić wyjątkowo krytycznie.

Warto też przypomnieć, że istotne zastrzeżenia pod adresem projektowanych rozwiązań zgłaszano jeszcze w toku prac legislacyjnych, trafnie identyfikując ryzyko naruszenia konstytucyjnych praw obywateli (por.: *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; przygotowana w Biurze Analiz Sejmowych *Opinia prawna i merytoryczna z dnia 28 sierpnia 2012 r. w sprawie poselskiego projektu ustawy o uprawnieniach do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych (druk sejmowy nr 571); stanowisko Rady Ministrów z 25 października 2012 r. wobec poselskiego projektu ustawy o uprawnieniach do mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych (druk nr 571)*, znak: DSPA–140 – 128(5)/12, s. 4). Uwagi te nie zostały jednak przez prawodawcę uwzględnione.

Obecnie obowiązująca ustawa o FWP wprost stwierdza, że z dniem jej wejścia w życie, tj. z dniem 7 grudnia 2015 r., własnością Spółki Fundusz Wczasów Pracowniczych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością staje się całe „przedsiębiorstwo (w rozumieniu art. 55^1 kodeksu cywilnego) należące do Funduszu według stanu na dzień 31 sierpnia 1997 r." (por. art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy). Oznacza to **automatyczne przywrócenie (cofnięcie) stanu prawnego nieruchomości na datę blisko 18 lat wstecz, niezależnie od tego, czyją obecnie są one własnością.** Skutek ten dotyczy ok. 250 obiektów hotelowych i nieruchomości o łącznej powierzchni ok. 420 tys. m^2 (dane za przywołanym wyżej raportem NIK z 2016 r.).

Jeżeli chodzi o uprawnienia osób trzecich do składników mienia Funduszu, ustawa o FWP gwarantuje zachowanie jedynie tych praw, które istniały w dniu 31 sierpnia 1997 r. (por. art. 3 ust. 3 ustawy). Wszystkie prawa powstałe później – w tym, jak należy sądzić, także prawa właścicielskie uzyskane przez osoby trzecie – zostają bądź wygaszone, bądź przeniesione, z mocy prawa i ze skutkiem wstecznym, na wskazane w ustawie organizacje związkowe (tj. organizacje reprezentatywne, uprawnione do nabycia na współwłasność łączną mienia Funduszu, tj. mienia według stanu prawnego na dzień 31 sierpnia 1997 r.). Organizacje te mogą obecnie – i, jak wynika ze skarg kierowanych do Rzecznika, właśnie to czynią – dochodzić roszczeń wobec osób trzecich z tytułu uprawnień tych organizacji do tych składników mienia Funduszu, które były przedmiotem obrotu w okresie od dnia 31 sierpnia 1997 r. do dnia 7 grudnia 2015 r. (por. art. 4 ust. 4 ustawy). Odebranie praw osobom trzecim jest wprawdzie w pewien sposób rekompensowane, jako że zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o FWP, ww. organizacje związkowe odpowiadają solidarnie za roszczenia zgłoszone przez osoby trzecie związane z mieniem Funduszu. Górną granicę tej odpowiedzialności wyznacza jednak wartość mienia z dnia jego przejęcia przez te organizacje i według cen z chwili zaspokojenia wierzyciela. Osoby trzecie nie mogą też zgłosić żadnych roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa – art. 8 ust. 2 ustawy zwalnia go bowiem całkowicie z jakiejkolwiek odpowiedzialności „za roszczenia związane z mieniem Funduszu oraz udziałami w Spółce".

3. *zastrzeżenia co do konstytucyjności ustawy o FWP: naruszenie konstytucyjnych praw obywateli*

(1) Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że rozwiązania przyjęte w ustawie wkraczają w sferę praw i wolności jednostek objętej konstytucyjnymi gwarancjami ochrony własności i praw majątkowych. Artykuł 21 ust. 1 Konstytucji obliguje ustawodawcę do ochrony własności i prawa dziedziczenia, z kolei art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji gwarantuje każdemu prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, a także zapewnia tym prawom ochronę, dla wszystkich równą. Jakkolwiek własność nie jest prawem absolutnym i może podlegać ograniczeniom – w granicach zasady

proporcjonalności wywodzonej z art. 31 ust. 3 Konstytucji w powiązaniu z jej art. 64 ust. 3 (zatem m.in. ze względu na potrzebę ochrony porządku publicznego czy praw innych osób) – to jednak jej całkowite odebranie może nastąpić jedynie w ostateczności. Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko na cele publiczne, których nie można zrealizować w inny sposób, i za słusznym odszkodowaniem – o czym z kolei stanowi art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Nadanie zaś ustawie skutku retroaktywnego musi z kolei zostać skonfrontowane z wynikającymi z art. 2 Konstytucji zasadami tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym: obowiązkiem poszanowania praw nabytych, zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jednostkom czy lojalnego traktowania przez państwo swoich obywateli.

Ochrona własności prywatnej przed nieuprawnioną ingerencją władz publicznych jest również poręczana przez art. 1 Protokołu Nr 1 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175/1, ze zm.). Przepis ten stanowi, iż każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia, a nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego. Jednocześnie art. 1 Protokołu zezwala władzom państwowym na takie uregulowanie samego sposobu korzystania z własności, jaki uzna za konieczny dla realizacji interesu powszechnego. Bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu na tle art. 1 Protokołu Nr 1 przede wszystkim podkreśla – przy ocenie, czy doszło do naruszenia praw konwencyjnych – konieczność ważenia proporcji, tj. zachowania rozsądnej równowagi (fair balance) pomiędzy potrzebą ochrony interesu publicznego i naruszonego interesu prywatnego. Jedną z kluczowych dyrektyw wywiedzionych w orzecznictwie ETPCz z obowiązku władz publicznych poszanowania mienia prywatnego, w sposób pozwalający na niezakłócone korzystanie z niego, jest więc zasada proporcjonalności ingerencji publicznej w sferę indywidualnej własności.

(2) W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich sposób ukształtowania uprawnień do mienia FWP powyższe gwarancje narusza w sposób kwalifikowany. Ustawodawca w sposób generalny pozbawił bowiem własności wszystkie osoby, które nabyły składniki mienia FWP – niezależnie od tego, w jakich okolicznościach do tego doszło. Możliwe, że wyszedł on z założenia, iż obrót mieniem Funduszu co do zasady był zjawiskiem nieprawidłowym, ze względu na umniejszanie majątku, który powinien pozostawać do dyspozycji pracowników (ściślej, reprezentujących ich ogólnokrajowych organizacji związkowych). Jednakże żaden przepis ustawy nie uznaje czynności obrotu mieniem FWP dokonywanych w okresie blisko 20 lat za czynności niezgodne z prawem. Przeciwnie, istniejące rozwiązania systemowe, w szczególności odnoszące się do obrotu wieczystoksięgowego i działania zasady rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych czy generalnie do nabycia (zwłaszcza odpłatnego) praw przez osoby pozostające w dobrej

wierze jednoznacznie potwierdzają, że przynajmniej część nabywców mienia FWP (a zwłaszcza nabywcy kolejni), miała uzasadnione prawo oczekiwać, że ich własność, nabyta w sposób niewadliwy, zostanie uszanowana.

Z tego punktu widzenia nie do przyjęcia jest rozciągnięcie wywłaszczeniowych skutków ustawy o FWP także i na takie osoby, które nabyły swoją własność w dobrej wierze, w warunkach rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych, płacąc za nią uczciwą cenę, nierzadko dokonując na tych nieruchomościach znacznych nakładów, przywracając do użytku obiekty zużyte, niekiedy wręcz zdewastowane, restaurując obiekty zabytkowe czy też znacznie podnosząc ich standard. Biorąc zaś pod uwagę przyjętą zasadę cofnięcia wszelkich skutków prawnych, jakie zaistniały w przeszłości i powrót do stanu z sierpnia 1997 r., wielce prawdopodobne jest, że ustawa dotknęła praw także i takich osób, które swoją własność nabyły prawidłowo przed kilku czy nawet kilkunastu laty i od tamtej pory, legitymując się prawidłowym tytułem prawnym, korzystały ze swojej własności, nie przewidując nawet, iż ta zostanie im w przyszłości odebrana praktycznie jednym gestem prawodawcy.

(3) W przekonaniu Rzecznika tak drastycznego zabiegu nie uzasadnia też żaden konstytucyjnie ważki cel. Przede wszystkim, przejęcie własności na mocy ustawy o FWP nie mieści się w granicach konstytucyjnie dopuszczalnego wyjątku od ochrony własności, jakim jest wywłaszczenie. Trudno bowiem bronić tezy, iż odbieranie obywatelom ich prywatnej własności na podstawie ustawy o FWP odbywa się w celu publicznym. We współczesnych realiach celem takim niewątpliwie nie jest prowadzenie działalności turystycznej, hotelowej czy organizacja wypoczynku. Nawet jeżeli uznać, że zasadne byłoby np. udzielanie przez prawodawcę systemowego wsparcia socjalnego pracownikom (emerytom, rencistom), którzy ze względów finansowych nie mogą pozwolić sobie na wypoczynek w byłych obiektach Funduszu na warunkach komercyjnych, cel ten można osiągnąć konstruując system subwencji czy dopłat – nie jest do tego konieczne odbieranie jednostkom ich prywatnej własności.

Do pozbawienia obywateli ich własności w taki sposób, jak czyni to ustawa o FWP, nie uprawnia także dążenie do przywracania społecznej sprawiedliwości – tym bardziej, że ustawodawca sprawiedliwość tę zaprowadza z kilkunasto- (jeśli nie kilkudziesięcioletnim) opóźnieniem. W świetle danych z przywołanego wyżej raportu NIK z 2016 r., mienie byłego Funduszu w blisko ¾ przypadków zdążyło już zmienić właściciela, niewątpliwie i znacząco uszczuplając dostępny „zasób reprywatyzacyjny". Proste odwrócenie wszelkich skutków prawnych, jakie nastąpiły w okresie ponad 17 lat, mogło mieć zatem na celu wzmocnienie organizacji związkowych i przewłaszczenie na ich rzecz nieruchomości, które miały być dostępne dla wszystkich głównych organizacji związkowych. Trudno jednak za realizację zasady sprawiedliwości uznać odebranie własności akurat tym osobom, które ją

wiele lat temu w dobrej wierze kupiły, a nie – obciążenie odpowiedzialnością przede wszystkim tych podmiotów, które własnością tą, nie mając do niej tytułu prawnego, zadysponowały i uzyskały z tego tytułu majątkowe korzyści. Równie trudny do zaakceptowania wydaje się fakt możliwego wzbogacenia obecnej Spółki FWP – a to w tych sytuacjach, gdy obrotowi podlegały obiekty zniszczone czy wręcz zrujnowane, zwrócone zaś zostaną budynki odrestaurowane, o podwyższonym standardzie, czy wręcz zupełnie nowe, wybudowane w ostatnich latach. Także i mechanizm rekompensacyjny przewidziany w art. 8 ustawy nie wydaje się zapewniać odpowiedniego zadośćuczynienia roszczeniom tych osób, które z mocy prawa utraciły swoją własność, a które dokonały – i to na swojej własności – znacznych nakładów. Nie jest w szczególności do końca jasne, czy regulacje kodeksu cywilnego dotyczące rozliczeń pomiędzy właścicielem i posiadaczem cudzej rzeczy znajdą w tych sytuacjach zastosowanie, a jeżeli tak – to w jakim zakresie.

Pogwałcenia konstytucyjnych praw obywateli nie uzasadnia także realizacja zasady praworządności. Przeciwnie, zaistniałą sytuację należy raczej oceniać jako zastawioną na obywateli swoistą „pułapkę legislacyjną". Państwu nie tylko bowiem nie udało się prawidłowo uregulować sukcesji majątku Funduszu i zasad obrotu składnikami tego mienia, ale stan taki utrzymywało przez kilkanaście lat. Co więcej, zmiany w stosunkach faktycznych i prawnych były przez władze publiczne nie tylko (zaledwie) tolerowane, ale i wyraźnie (pozytywnie) akceptowane: dla nieruchomości tych zakładano księgi wieczyste, nieruchomości te były skutecznie zbywane, a ich nowi właściciele – ujawniani w księgach. Autorytet państwa gwarantował zatem legalność tych transakcji, a nabywcy mieli uzasadnione oczekiwania uważać się za prawowitych właścicieli. Tymczasem po upływie kilkunastu lat władze publiczne diametralnie zmieniły ocenę sytuacji i *de facto* wszystkie dotychczasowe działania obywateli uznały za nielegalne (a przynajmniej za niegodziwe), odbierając nabytą własność, i to ze skutkiem wstecznym. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich jest to rażące naruszenie zasady lojalnego traktowania obywateli przez władze publiczne, i jako takie – niedopuszczalne w demokratycznym, praworządnym państwie.

(4) Za absolutnie niedopuszczalne należy zaś uznać całkowite zwolnienie Skarbu Państwa z jakiejkolwiek odpowiedzialności z tego tytułu. Treść art. 8 ust. 2 ustawy może bowiem zostać zrozumiana jako generalne wyłączenie odpowiedzialności Skarbu Państwa także na podstawie art. 417^1 kodeksu cywilnego (i to nie tylko § 1, ale także i § 4 tego przepisu), a tym samym więc – jako pozbawienie jednostek konstytucyjnego prawa do wynagrodzenia za szkody wyrządzone bezprawnymi działaniami władzy publicznej, zagwarantowanego w art. 77 ust. 1 Konstytucji. Z perspektywy przedstawionych wcześniej działań i zaniechań ustawodawcy w ciągu ostatnich blisko dwudziestu lat takie rozwiązanie należałoby uznać za rażące pogwałcenie konstytucyjnych praw jednostek – tym bardziej, że przywołane wyżej orzecznictwo Sądu Najwyższego jednoznacznie potwierdza fakt

wieloletniego „ewidentnego zaniechania legislacyjnego" władzy ustawodawczej, co więcej, wskazuje na zasadność wysuwania z tego tytułu ewentualnych roszczeń odszkodowawczych.

4. *ustawa o FWP na tle innych rozwiązań systemowych: problem ochrony słusznych praw osób trzecich*

Rozpatrując powyższe problemy w szerszym kontekście nie sposób też nie zauważyć, że mechanizmy uwłaszczeniowe zaprojektowane w ustawie o FWP jawią się jako całkowicie zaskakujące na tle całokształtu rozwiązań systemowych, zwłaszcza tych przyjętych w procesach transformacyjnych (reprywatyzacyjnych), a dotyczących redystrybucji mienia państwowego czy uspołecznionego.

W szczególności tytułem przykładu warto przywołać rozwiązania z tych ustaw, które również próbowały uporać się z niezmiernie skomplikowanym problemem ewentualnych nadużyć czy to przy prywatyzacji określonych składników majątku publicznego (zatem w stosunkach wertykalnych państwo-obywatele, jak np. *ustawa z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych*, Dz.U. z 1990 r., Nr 44, poz. 255, ze zm.), czy też redystrybucji mienia związkowego (zatem w relacjach poziomych pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, jak ustawa tzw. rewindykacyjna, tj. *ustawa z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego*, Dz.U. z 1991 r., Nr 4, poz. 17, ze zm. oraz powiązana z nią *ustawa z dnia 9 listopada 1990 r. o przejęciu majątku byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej*, Dz. U. z 1991 r. Nr 16, poz. 72). W regulacjach tych ustawodawca z reguły posługiwał się wówczas takimi klauzulami generalnymi, jak „korzyść uzyskana niesłusznie" (kosztem mienia państwowego – por. art. 1 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 1990 r.) czy „celowe uszczuplenie majątku" (byłej PZPR – por. art. 2 ustawy z 9 listopada 1990 r., uznający takie czynności za nieważne z mocy prawa). Jak dobitnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 8 lipca 2008 r., sygn. P 36/07 (w którym uznano przepisy ww. *ustawy o zwrocie korzyści…* za spełniające konstytucyjny standard), zasada słuszności przenika cały system prawny, stanowiąc przejaw fundamentalnej – a zarazem i konstytucyjnej – zasady (społecznej) sprawiedliwości. Jednym z jej niekwestionowanych komponentów pozostaje zaś zasada poszanowania praw słusznie (tj. niewadliwie) nabytych przez osoby trzecie.

Prawa te były zresztą zawsze chronione praktycznie we wszelkich procesach reprywatyzacyjnych (czy *quasi*-reprywatyzacyjnych). Regulacje stosunków majątkowych zawsze odbywały się z poszanowaniem praw słusznie (niewadliwie) nabytych przez inne podmioty. I tak, stosowne klauzule ochronne wkomponowane były w procesy:

komunalizacji mienia państwowego; restytucji majątków kościołów i związków wyznaniowych; uwłaszczeniowe z początku lat 90-tych XX w. (odbywające się na podstawie przepisów regulujących gospodarkę gruntami); zwracania nieruchomości wywłaszczonych; ale także i w ogólne postępowanie administracyjne (przy użyciu formuły „nieodwracalnych skutków prawnych" z art. 156 § 2 k.p.a.), a nawet w postępowanie przed warszawską tzw. Komisją Weryfikacyjną. Podobnie, jakkolwiek przywołana wyżej *ustawa o przejęciu mienia byłej PZPR* nacjonalizowała cały majątek tego podmiotu, to jednak w orzecznictwie przesądzono, iż na Skarb Państwa nie przeszły te składniki mienia, które stanowiły przedmiot własności innych osób, a prawo własności tych osób było ujawnione w księdze wieczystej lub zostało w inny sposób udowodnione na drodze sądowej (por. uchwała Sądu Najwyższego z 27 marca 1996 r., sygn. III CZP 25/96). Z kolei *ustawa o zwrocie korzyści…* odpowiedzialnością za wydanie niesłusznej korzyści obciążała osoby trzecie jedynie wówczas, gdy korzyść taką uzyskano pod tytułem darmym. Jako oczywisty przyjęto również dostęp do sądu we wszystkich tego typu sprawach – tak, aby osoby trzecie mogły wykazać swoje prawa i skutecznie dochodzić ich ochrony przed niezawisłym sądem. Innymi słowy, idea słuszności przysporzenia uzyskanego przez osoby trzecie była jedną z istotnych determinant pozwalających wyodrębnić mienie podlegające restytucji od tego, które z „zasobu reprywatyzacyjnego" definitywnie wyszło. Odrębną kwestią była zaś odpowiedzialność (z reguły odszkodowawcza) za dopuszczenie do takiego stanu rzeczy, regulowana przez przepisy odrębne.

Konieczność godzenia w procesach transformacyjnych i reprywatyzacyjnych praw osób trzecich jest również silnie akcentowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, podobnie jak i stanowczy sprzeciw sądu konstytucyjnego wobec ewentualnych prób dokonywania jednym aktem generalnym prostego „odwrócenia" skutków prawnych, jakie zaszły w przeszłości wobec znacznej liczby osób (por. chociażby kluczowe rozstrzygnięcia wydawane w pełnych składach orzeczniczych TK, jak np. postanowienie z 28 listopada 2001 r., sygn. SK 5/01, na tle dekretu o reformie rolnej czy wyrok z 19 lipca 2016 r., sygn. Kp 3/15, na tle dekretu warszawskiego).

Tymczasem ustawodawca, konstruując założenia ustawy z 2015 r., zdawał się przejść do porządku dziennego nad wszystkimi powyższymi zasadami, stanowiącymi minimalny standard ochrony praw jednostek w demokratycznym państwie prawnym. Dorozumianym założeniem ustawy o FWP zdaje się być bowiem to, iż wszelkie czynności obrotu mieniem FWP, niezależnie od ich okoliczności, miały charakter nielegalny, a przynajmniej niegodziwy – jako odbywające się z naruszeniem zasad słuszności, w warunkach nadużycia prawa czy też celowego pokrzywdzenia organizacji związkowych. Ustawodawca bowiem odpowiedzialnością za wszelkie te czynności obarcza obecnych właścicieli (ściślej, osoby, które miały tytuł prawny do nieruchomości w dniu 7 grudnia 2015 r.). Z tych wszystkich powodów reżim ustawy o FWP wydaje się być znacznie surowszy niż ten przewidziany w

mechanizmach rewindykacyjnych z początku transformacji ustrojowej – i to pomimo tego, że ustawa ta została uchwalana po upływie wielu lat, w sytuacji, gdy w obrocie doszło już do wielu, zdawałoby się, nieodwracalnych skutków prawnych. Mienie Funduszu Wczasów Pracowniczych – które zresztą było przez kilkadziesiąt lat zasilane z różnych źródeł i nie stanowiło własności poszczególnych związków zawodowych – jest więc nawet silniej chronione niż własny majątek organizacji związkowych, przejęty w ramach represji okresu stanu wojennego, a którego zwrotu wymagały elementarne zasady sprawiedliwości. Istotnie, nawet dokonując ważenia ogólnych konstytucyjnych wartości i zasad takie podejście prawodawcy trudno jest uzasadnić – tym bardziej, że zaprowadzanie sprawiedliwości w tym przypadku odbywa się nie pomiędzy bezpośrednio zainteresowanymi, ale na wyłączny koszt osób trzecich. Rozwiązanie takie jest tym bardziej rażące, jeżeli wziąć pod uwagę, że obrót nieruchomościami Funduszu przez wiele lat odbywał się w warunkach kwalifikowanej niejasności prawa (luki prawnej), wykreowanej wyłącznie rażącą nieudolnością ustawodawcy.

5. *niezbędność podjęcia pilnych działań eliminujących skutki naruszenia konstytucyjnych praw obywateli*

Autorzy skarg wpływających do Biura Rzecznika podnoszą, że obecnie przed sądami powszechnymi wszczynane są procesy przeciwko prywatnym – a obecnie byłym już – właścicielom mienia stanowiącego niegdyś majątek FWP. Okoliczność ta, jak również graniczące z pewnością – ze względu na jednoznaczne brzmienie ustawy z 2015 r. – ryzyko przegrania tych spraw przez obywateli, a więc i poniesienia przez nich kolejnych już kosztów, uzasadnia **konieczność jak najpilniejszej rewizji mechanizmów przewidzianych w ustawie o FWP**.

W szczególności dotyczy to prawidłowego ustalenia daty miarodajnej dla określenia mienia Funduszu podlegającego przekazaniu Spółce FWP, jak również eliminacji tych regulacji, które pozbawiają własności (bądź innych praw majątkowych) osoby trzecie, zwłaszcza te działające w dobrej wierze, te, które nabyły nieruchomości odpłatnie czy te, które zostały już ujawnione w księgach wieczystych. Jednocześnie jednak konieczne będzie również właściwe skonstruowanie rozwiązań intertemporalnych w taki sposób, by cofnąć skutki ustawowego przewłaszczenia pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, do jakiego doszło z dniem 7 grudnia 2015 r. Celowe byłoby również przemyślenie na nowo, w jaki sposób zapewnić ochronę organizacji związkowych w tych sytuacjach, w których byłe mienie Funduszu zostało skutecznie nabyte przez osoby trzecie i przestało stanowić zasób reprywatyzacyjny pozostający do dyspozycji największych organizacji związkowych. Szczególnie istotne byłoby rozważenie, jakie podmioty, na jakich zasadach i w jakim zakresie powinny odpowiadać za uszczuplenie majątku Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Absolutnym minimum pozostaje zaś otwarcie drogi sądowej dla rozstrzygania sporów na tle stosunków własnościowych. Składniki mienia FWP podlegały obrotowi w różnym czasie i w różnych okolicznościach (przykładowo, w okresie kilkunastu miesięcy, tj. do czasu wejścia w życie wyroku TK z 3 czerwca 1998 r., Spółka FWP Sp. z o.o. pozostawała prawowitym właścicielem przedsiębiorstwa Funduszu). Ochrona obrotu zapewniana przez rękojmię wiary publicznej ksiąg wieczystych może zatem działać w różnym zakresie. Każda ze spraw winna być zatem oceniana odrębnie, z uwzględnieniem całokształtu okoliczności faktycznych danego przypadku – a takiej analizy może prawidłowo dokonać wyłącznie niezawisły sąd. Zastosowanie zaś identycznego, bardzo restrykcyjnego (a w ocenie Rzecznika oczywiście niekonstytucyjnego) mechanizmu wobec wszystkich prywatnych właścicieli mienia stanowiącego przed wielu laty majątek Funduszu należy zatem ocenić jako zabieg z gruntu niesprawiedliwy i niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady społecznej sprawiedliwości.

Reasumując, w mojej ocenie jako Rzecznika Praw Obywatelskich, ustawodawca uchwalając we wrześniu 2015 r. krytykowane rozwiązania całkowicie zlekceważył zarówno konstytucyjne prawa obywateli, jak i zasady tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym. Doszło tu do jawnego pogwałcenia praw nabytych i bezpieczeństwa prawnego jednostek (pewności obrotu), poprzez właściwie bezrefleksyjne odwrócenie skutków prawnych, jakie zaszły w przeszłości i proste wygaszenie stosunków ukształtowanych w ciągu kilkunastu lat, niezależnie od towarzyszących im okoliczności i z pominięciem faktu zajścia nieodwracalnych skutków prawnych ze względu na skuteczne nabycie praw majątkowych przez osoby trzecie działające w dobrej wierze. W sposób ewidentny została też złamana zasada lojalności państwa wobec swoich obywateli. Prawodawca nie zadbał nawet w należyty sposób o zadośćuczynienie słusznym roszczeniom tych osób: nie dość, że całkowicie wyłączył odpowiedzialność Skarbu Państwa za jakiekolwiek roszczenia z tego tytułu, to mechanizmy odszkodowawcze ukształtowano w sposób niejasny, zarówno co do kręgu zobowiązanych i uprawnionych, jak i zakresu podnoszonych roszczeń (m.in. o nakłady) czy terminu ich zgłaszania. Z niezrozumiałych względów uwłaszczenie mieniem Funduszu skonstruowano też w sposób odbiegający od rozwiązań konsekwentnie przyjmowanych od samego początku transformacji – by, próbując przywrócić historyczną sprawiedliwość, nie wyrządzać nowych krzywd, a w szczególności – chronić prawa osób trzecich działających w zaufaniu do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Raz jeszcze należy podkreślić, że współwinnym ewentualnych nadużyć, do jakich mogło dojść kosztem pokrzywdzonych organizacji związkowych – w tym wypadku NSZZ „Solidarność” i Forum Związków Zawodowych – pozostaje przede wszystkim ustawodawca. Tymczasem praktyczny skutek ustawy o FWP jest taki, że za rażącą i

wieloletnią nieudolność prawodawcy, który dopuścił do obecnej sytuacji, mają obecnie płacić swoją prywatną własnością obywatele – i to także ci, którym nie sposób przypisać jakiegokolwiek naruszenia prawa, ani też ukrytych, niegodziwych zamiarów pokrzywdzenia innych uprawnionych. W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, sytuacja taka jest nie do przyjęcia w praworządnym państwie

Z tych wszystkich powodów, działając w oparciu o art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 958, ze zm.) zwracam się do Pana Premiera 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.