

Warszawa, dnia 29 listopada 2021 r.

BAS-WAP-2517/21

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-144-IX-497/21
w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej nowelizacji
ustawy z dnia 11 września 2015 r.
o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych

I. Treść i cel petycji

Petycja nr BKSP-144-IX-497/21 została wniesiona przez osoby fizyczne, reprezentowane przez pełnomocnika. Petycję złożono w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej dotyczącej nowelizacji ustawy z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych (Dz. U. poz. 1824), dalej: ustawa o FWP lub ustawa o uprawnieniach do mienia Funduszu.

Według treści petycji ustawa z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych „automatycznie z mocy prawa i ze skutkiem wstecznym, przenosi prawo własności nieruchomości, zakupionych w zaufaniu do treści księgi wieczystej od Spółki Fundusz Wczasów Pracowniczych Sp. z o.o. w okresie od 31.08.1997 do 7.12.2015 na Spółkę – Fundusz Wczasów Pracowniczych Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” (wpisaną do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000041798, z datą rejestracji 7.09.2001). Przywołano art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o FWP, z których wynika, że z dniem wejścia w życie ustawy, t.j. z dniem 7 grudnia 2015 r., własnością Spółki Fundusz Wczasów Pracowniczych spółka z ograniczoną

odpowiedzialnością, której udziałowcami są organizacje związkowe OPZZ i „Solidarność” staje się całe przedsiębiorstwo (w rozumieniu art. 55¹ k.c.) należące do Funduszu Wczasów Pracowniczych utworzonego na podstawie ustawy.

W petycji opisano sytuację składających petycję i załączono dotyczące jej dokumenty. W dniu 31.07.2001 r. zawarli oni ze Spółką Fundusz Wczasów Pracowniczych Sp. z o.o. umowę kupna sprzedaży nieruchomości w formie aktu notarialnego w sposób zgodny z obowiązującymi w chwili jej zawierania przepisami i zostali ujawnieni w księdze wieczystej jako właściciele nieruchomości. W dniu sprzedaży w dziale II księgi wieczystej wymieniona była sprzedająca Spółka. Składający petycję działali więc w zaufaniu do treści księgi wieczystej. Przedmiotem sprzedaży była działka gruntu, na której znajdował się budynek, który wymagał remontu w celu dostosowania go do warunków technicznych dla prowadzenia działalności usługowej. Składający petycję przeprowadzili kapitalny remont obiektu oraz dostosowali otoczenie do urządzonego w budynku lokalu gastronomicznego z miejscami noclegowymi. Działalność gastronomiczna jest prowadzona od 2001 r. i jest podstawowym źródłem utrzymania składających petycję. Obecnie Fundusz Wczasów Pracowniczych spółka z ograniczoną odpowiedzialnością dochodzi przed sądem roszczeń wobec składających petycję i innych nabywców nieruchomości od byłej spółki FWP, żądając niezwłocznego wydania nieruchomości oraz złożenia oświadczeń w celu ujawnienia w księdze wieczystej prawa własności na rzecz Spółki. Ponieważ ustawa o FWP nie przewiduje rekompensat dla posiadaczy tych nieruchomości ponad wartość mienia z dnia przejęcia według cen z dnia zaspokojenia wierzyciela, „nakłady w wysokości 1 mln złotych dokonane przez składających petycję na nieruchomość w okresie 20 lat mają stanowić swoiste przysporzenie na rzecz związkowej Spółki”.

Zgodnie z treścią petycji zastosowanie „mechanizmu pozbawienia własności składników majątkowych wobec wszystkich prywatnych właścicieli mienia stanowiącego przed wielu laty majątek Funduszu Wczasów Pracowniczych, jest wysoce niesprawiedliwe i niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym, realizującym zasady społecznej sprawiedliwości. Tym bardziej, że nabywcom składników majątkowych FWP nie można przypisać jakiegokolwiek naruszenia prawa ani też ukrytych, niegodziwych zamiarów pokrzywdzenia innych uprawnionych w szczególności central związkowych”. Wskazano, że Spółka FWP wdrożyła wiele procesów sądowych przeciw nabywcom nieruchomości z lat 1997-2015.

W opinii składających petycję „godząca w prawo własności i niekonstytucyjna ustawa wymaga podjęcia pilnych działań legislacyjnych eliminujących skutki naruszenia konstytucyjnych praw obywateli poprzez:

- usunięcie regulacji, które pozbawiają własności i 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 oraz
- cofnięcie skutków ustawowego przewłaszczenia pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, do jakiego doszło 7 grudnia 2015 r.”

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach (t.j. z Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Zawarty w petycji postulat nowelizacji ustawy powinien zostać uwzględniony. Potrzebne jest jasne, jednoznaczne i pilne określenie sytuacji prawnej w sposób zgodny z Konstytucją poprzez nadanie odpowiedniego brzmienia przepisom ustawy o FWP. Zadanie to należy do ustawodawcy. Petycja nie wskazuje konkretnych przepisów, które miałyby ulec zmianie. W związku z treścią petycji należy w szczególności zwrócić uwagę na kwestię własności nieruchomości.

Ustawa o FWP z 2015 r., której dotyczy petycja, miała uporządkować stan prawny i zrealizować wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 1998 r.,

sygn. akt 34/97, odnoszący się do mienia Funduszu Wczasów Pracowniczych. Przed uchwaleniem tej ustawy nie było jasne, komu po utracie przez istniejącą spółkę tytułu prawnego do mienia dawnego Funduszu Wczasów Pracowniczych w następstwie wyroku TK przysługuje prawo do tego mienia. Było wątpliwe, czy istniejąca wówczas spółka mogła skutecznie rozporządzać składnikami majątku. Roszczenia zgłaszał także Skarb Państwa, jednak Sąd Najwyższy nie przychylił się do takiego rozwiązania¹. Ustawa o FWP nie rozstrzygnęła tej kwestii jednoznacznie, co może budzić zaniepokojenie osób, które w tym okresie dokonywały transakcji z FWP.

Przywoływany w petycji przepis art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o FWP stanowi, że: „Z dniem wejścia w życie ustawy:

- 1) mienie Funduszu staje się własnością Spółki;
- 2) reprezentatywne organizacje związkowe nabywają udziały w Spółce na współwłasność łączną;
- 3) dotychczasowi posiadacze udziałów w Spółce nie mogą wykonywać wynikających z nich praw”.

W art. 2 pkt 1 ustawy o FWP określono, że przez zwrot „mienie Funduszu” należy rozumieć „przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny”. Zgodnie z art. 55¹ Kodeksu cywilnego przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje ono w szczególności: 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa); 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości; 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych; 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne; 5) koncesje, licencje i zezwolenia; 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej; 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne; 8) tajemnice

¹ Wyrok SN z dnia 13 lutego 2009 r., II CSK 464/08; wyrok SN z dnia 30 września 2009 r., V CSK 237/09; zob. także J. Podkowik, M. Ducki, Wybrane problemy statusu prawnego własności nieruchomości dawnego Funduszu Wczasów Pracowniczych w: B. Stępień –Załucka (red.), Konstytucyjne prawo własności – sposoby naruszenia i środki ochrony, 2021; Legalis.

przedsiębiorstwa; 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Niniejsza opinia dotyczy treści wskazanych powyżej przepisów jako ogólnego problemu prawnego, a nie jednostkowej sytuacji składających petycję opisaną w petycji. Należy jednak zwrócić uwagę, że z załączonych do petycji dokumentów wynika, że Fundusz Wczasów Pracowniczych sp. z o.o. interpretuje powyższe przepisy w taki sposób, że własnością tej spółki stały się nieruchomości wchodzące w skład mienia Funduszu na dzień 31 sierpnia 1997 r., w tym nieruchomości zbyte po tej dacie, jak nieruchomość zakupiona przez składających petycję w 2001 r. W związku z tym spółka wniosła o zawezwanie do próby ugodowej w sprawie opuszczenia, opróżnienia i wydania nieruchomości oraz do złożenia odpowiednich oświadczeń w celu ujawnienia w księdze wieczystej nieruchomości prawa własności nieruchomości przysługujące spółce.

Z dostępnych w bazach danych orzeczeń sądowych wynika, że spółka podjęła wiele tego rodzaju działań. Nie były one uwzględniane przez sądy, które stwierdzały brak wymaganych dokumentów, ale niekiedy stosowały również interpretację odwołującą się do wartości konstytucyjnych. Wskazywano, między innymi, że art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o FWP nie spełnia wymogów określoności. „Brak jest w treści art. 4 ust. 1 pkt 1 lub innego przepisu ustawy z dnia 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu jednoznacznego i nie budzącego wątpliwości wskazania, że Spółka staje się właścicielem składników majątku Funduszu z mocy samego prawa z dniem wejścia w życie ustawy. Ogólnikowość i lakoniczność tego przepisu nie pozwala na przyjęcie, że celem ustawodawcy było odwrócenie skutków prawnych z przeszłości i proste wygaszenie stosunków prawnych ukształtowanych na przestrzeni kilkunastu lat. Przyjęcie, że art. 4 ust. 1 pkt 1 może stanowić podstawę wpisu prawa własności w księdze wieczystej oznaczałoby, że przepis ten stanowi swoisty akt wyłączenia, czego nie sposób pogodzić z konstytucyjnymi zasadami ochrony praw nabytych i ochrony własności. Nieruchomość objęta wnioskiem o wpis była bowiem przedmiotem obrotu i związane z nią prawa majątkowe zostały skutecznie nabyte przez osoby trzecie w drodze odpłatnych czynności prawnych. Nie sposób nie zauważyć, że to właśnie Fundusz (...) Spółka z o.o., dokonywała ich zbywania, uzyskując z tego tytułu korzyści majątkowe. Przyznanie teraz Spółce własności takich nieruchomości doprowadziłoby niejako do jej podwójnego wzbogacenia, przy jednoczesnym całkowitym pominięciu

praw i interesów podmiotów będących jej aktualnymi pełnoprawnymi właścicielami (...). W żadnym artykule ustawy z 11 września 2015 r. o uprawnieniach do mienia Funduszu (...) nie zapisano, że z dniem wejścia w życie ustawy osoby trzecie, które nabyły od Funduszu (...) spółki z o.o. prawo własności składników mienia Funduszu tracą te prawa a wpisy na ich rzecz podlegają wykreśleniu z księgi wieczystej. W ocenie Sądu Okręgowego, gdyby rzeczywiście takie było zamierzenie ustawodawcy to w ustawie znalazłyby się podobne zapisy (por. art. 4 ust. 1 pkt 3. I ust. 2 ustawy dotyczące udziałów w spółce)”².

Należy się zgodzić z przedstawionymi powyżej wnioskami Sądu Okręgowego w Nowym Sączu. Przedstawiona w petycji sytuacja nie odpowiada standardom demokratycznego państwa prawnego; ilustruje brak gwarancji w zakresie bezpieczeństwa obrotu prawnego i niedostateczną ochronę własności. Przepisy ustawy o FWP mogą wprowadzać w błąd, są nieprecyzyjne i prowadzą do zbędnego angażowania sądów w wyniku wniosków składanych przez spółkę Fundusz Wczasów Pracowniczych sp. z o.o.

Przedstawiony problem był także rozważany w doktrynie. Zauważono, że: „Jedną z wartości chronionych tą instytucją jest bezpieczeństwo obrotu. Spółka, oprócz mienia należącego do d. FWP, obracała mieniem pochodzącym z innych źródeł, do którego miała niewadliwe tytuły prawne. Dokonując oceny skutków dokonywania czynności prawnych mających na celu zbycie nieruchomości, wypada też dopowiedzieć, że obywatele nie powinni ponosić ujemnych konsekwencji niewłaściwego zachowania organów państwa, zwłaszcza jeśli przez lata nie podejmuje ono działań zmierzających do restytucji konstytucyjności. (...) O ile wykonanie wyroku o sygn. K 34/97 niezwłocznie po jego wydaniu przez TK mogłoby uzasadniać unormowanie niektórych kwestii majątkowych w sposób, w jaki uczyniono to w ustawie z 2015 r., o tyle – po 17 latach stanu prowizorycznego, gdy doszło do przeniesienia własności licznych nieruchomości na nabywców, działających w zaufaniu do treści ksiąg wieczystych, bądź dalszych nabywców, czy nabycia własności rzeczy ruchomych przez zasiedzenie (art. 169 i 174 KC) – było to rozwiązanie konstytucyjnie niedopuszczalne, naruszające art. 2 i art. 64 Konstytucji. (...) Istniejący stan rzeczy był bezpośrednio

² Postanowienie Sądu Okręgowego w Nowym Sączu z dnia 27 czerwca 2019 r., III Ca 298/19, Legalis; zob. także n.p.: postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 24 kwietnia 2018 r., II Ca 344/18, Lex.

spowodowany biernością ustawodawcy. Przyjęte rozwiązania mogą naruszać prawa nie tylko osób, które nabyły bezpośrednio od spółki rozmaite składniki majątkowe, ale także dalszych nabywców³.

Dalsze utrzymywanie się sytuacji, której dotyczy petycja, również może być przypisane bierności ustawodawcy. Potrzebna jest zatem interwencja ustawodawcza.

V. Wnioski

Obecne brzmienie ustawy o FWP należy uznać za niedostatecznie precyzyjne i wadliwie kształtujące pozycję prawną adresatów ustawy. Wywołuje ono wątpliwości interpretacyjne, a także może prowadzić do pokrzywdzenia działających w dobrej wierze nabywców nieruchomości i wszczynania dodatkowych postępowań sądowych.

Zawarty w petycji postulat nowelizacji ustawy zasługuje zatem na poparcie. Potrzebne jest jednoznaczne określenie sytuacji prawnej w sposób zgodny z Konstytucją poprzez nadanie odpowiedniego brzmienia przepisom ustawy o FWP, w szczególności w zakresie regulacji dotyczącej własności nieruchomości, które dawniej należały do Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Autor:

Dorota Dzienisiuk

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskryptory bazy REX: Petycja, Mienie, Nieruchomość, Fundusz Wczasów Pracowniczych

Weryfikacja: Magdalena Szczepańska, Adam Karczmarek

³ J. Podkowiak, M. Ducki, Wybrane problemy statusu prawnego własności nieruchomości dawnego Funduszu Wczasów Pracowniczych w: B. Stępień –Załucka (red.), Konstytucyjne prawo własności – sposoby naruszenia i środki ochrony, 2021; Legalis.