

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

S/04/001

KGP/41130/04

Nr ewid. 171/2004/S04001/KGP

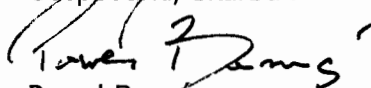
Informacja o wynikach kontroli zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacji

Misja Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej.

Wizja Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa.

Informacja o wynikach kontroli zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacji

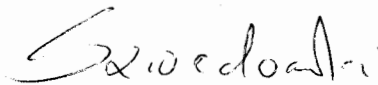
Dyrektor Departamentu
Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Paweł Banaś

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Szwedowski

Warszawa, dnia 28 11 2004r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: (0-22) 825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści:

1.	WPROWADZENIE	2
2.	PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	3
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	3
2.2.	Synteza wyników kontroli	3
2.3.	Uwagi końcowe i wnioski	6
3.	WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	7
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.	7
3.2.	Ustalenia.....	11
3.2.1	<i>Zlecenie wyceny i oceny przedsiębiorstwa FWP w 1997 r.</i>	11
3.2.1	<i>Realizacja oceny i wyceny majątku FWP.</i>	14
3.2.1	<i>Wartość przedsiębiorstwa FWP – opracowanie spółki Dossier.</i>	15
3.2.1	<i>Dalsze przekształcenia własnościowe majątku byłego FWP.</i>	18
3.2.1	<i>Działania organów Państwa w sprawie Funduszu Wczasów Pracowniczych – po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3.06.1998 r.</i>	22
4.	INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	25
4.1.	Organizacja kontroli.....	25
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	25
5.	ZAŁĄCZNIKI	28
5.1.	<i>Chronologia zdarzeń</i>	28
5.2.	<i>Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska</i>	29
5.3.	<i>Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności</i>	30

1. Wprowadzenie

Temat	Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy przeprowadziła doraźną kontrolę zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych i jego prywatyzacji, oznaczoną numerem ewidencyjnym S/04/001. Jedną z przyczyn podjęcia tej kontroli NIK były zgłoszone ¹ przez Rzecznika Praw Obywatelskich wątpliwości, w sprawie legalności prywatyzacji mienia byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych .
Cel	Celem kontroli było zbadanie prawidłowości zarządzania majątkiem zlikwidowanego Funduszu Wczasów Pracowniczych oraz legalności jego przekształceń własnościowych.
Zakres	Badania kontrolne objęły okres: 1997 r. - I półrocze 2004 r. i dotyczyły przede wszystkim: <ol style="list-style-type: none">1) legalności i gospodarności zarządzania majątkiem byłego FWP,2) sposobu ewidencjonowania tego majątku,3) przekształceń prawno-organizacyjnych podejmowanych w odniesieniu do majątku byłego FWP,4) działań podejmowanych w celu nieodpłatnego zbywania udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo. (zwanej dalej także Spółką). <p>Skontrolowano, utworzoną przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych - Fundację Porozumienie z siedzibą w Poznaniu (będącą większościowym udziałowcem FWP Sp. z oo. – zwanej dalej także Fundacją) oraz Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej². Powodem podjęcia kontroli w Ministerstwie GPiPS był fakt, że ocena i wycena przedsiębiorstwa byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych, wykorzystana w jego dalszych przekształceniach, została przeprowadzona przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w 1997 r.</p> <p>Kontrola w Fundacji Porozumienie została przeprowadzona pod względem legalności i gospodarności, na podstawie art. 2 ust. 3 <i>ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i>³ (zwanej dalej także <i>ustawą o NIK</i>). Ministerstwo GPiPS zostało skontrolowane pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności – na podstawie art. 2 ust. 1 <i>ustawy o NIK</i>.</p> <p>Prezes Zarządu FWP Sp. z oo. uniemożliwił kontrolę NIK w kierowanej przez siebie jednostce. (str. 27 <i>Informacji</i>). W związku tym nie zostały osiągnięte cele kontroli wymienione w pkt 1 i 2.</p>
Organizacja	Kontrola została przeprowadzona przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK. Ponadto, działając na podstawie art. 12 <i>ustawy o NIK</i> , Izba zwróciła się do Ministra Skarbu Państwa oraz Sekretarza Stanu

¹ Pismo RPO-442981-VI/03/GF z 10.09.2003 r.

² Od 4 maja 2004 r. Ministerstwo Gospodarki i Pracy – *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 maja 2004 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki i Pracy oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej* (Dz.U. Nr 106, poz. 1115).

³ Dz.U. z 2001 r. Nr 85 poz. 937 ze zm.

w Ministerstwie Finansów – **Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej** o przeprowadzenie kontroli w FWP Sp. z oo. oraz w Fundacji Porozumienie – w zakresie właściwości i kompetencji wymienionych organów. Wystąpienie NIK spotkało się z pozytywną odpowiedzią jedynie ze strony Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej.

W niniejszej *Informacji* zostały także wykorzystane ustalenia z kontroli wykonania budżetu państwa za lata 1997 oraz 1998 w części 09 – Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej⁴ (str. 13, 14, 14 *Informacji*). Istotnym źródłem informacji były również dane pozyskane przez NIK z Krajowego Rejestru Sądowego – na podstawie art. 5 i 8 *ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*⁵.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

NIK ocenia negatywnie bierność organów administracji rządowej, które dopuściły do bezprawnego rozdysponowania majątku Funduszu Wczasów Pracowniczych. Majątek ten, początkowo kontrolowany przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, w ostateczności znalazł się w dyspozycji grupy osób, które zapewniły sobie wyłączność we władzach Fundacji Porozumienie z siedzibą w Poznaniu. Odpowiedzialność za powyższy stan rzeczy ponoszą, w opinii NIK, m.in. kolejni ministrowie właściwi do spraw pracy oraz skarbu państwa, którzy nie podjęli skutecznych działań zaradczych, mimo orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r., wskazującego na niezgodność z Konstytucją przepisów, które posłużyły do przejęcia majątku FWP.

2.2. Synteza wyników kontroli

Przejęcie
majątku FWP

1. OPZZ dysponowało majątkiem utworzonego w 1949 r. FWP (str.7), na podstawie *ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych*⁶. Mimo że w ówczesnym stanie prawnym OPZZ nie uzyskało statusu właściciela majątku FWP, przekazało go - wskazując art. 7 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*⁷ – utworzonej przez siebie spółce z ograniczoną odpowiedzialnością o nazwie Fundusz Wczasów Pracowniczych (str. 9 i nast.). **Trybunał Konstytucyjny** orzekł 3 czerwca 1998 r. niezgodność art. 7 ust. 1, 2 i 4 *ww. ustawy z Konstytucją RP*, a Sejm przyjął ten wyrok uchwałą z sierpnia 1998 r. (str. 8 i nast.). Prace

⁴ *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1997 r. w cz. 09 – Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej*, Nr ewidencyjny 100/98/P98091/DPS (DPS-41002-1-98); *Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. w cz. 09 – Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej*, Nr ewidencyjny 62/99/P98278/DPS (DPS-41004-1-99).

⁵ j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 17, poz. 209 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 11, poz. 84 ze zm. (dalej także: *ustawa o FWP*).

⁷ Dz.U. Nr 82, poz. 518 ze zm.

ustawodawcze zmierzające do uregulowania kwestii majątku FWP podjęte przez Parlament ubiegłej kadencji (1997-2001) do czasu opracowania tej *Informacji* nie zostały sfinalizowane (str. 22 i nast.).

W dniu 20 listopada 2001 r. całość udziałów Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo. została przekazana Fundacji Porozumienie, utworzonej także przez OPZZ (str. 18 i nast.).

**Wartość
przedsiębiorstwa
FWP**

2. Oszacowana na podstawie zlecenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej wartość przedsiębiorstwa FWP wynosiła na dzień 30.06.1997 r. **104 124 000 zł.** (str. 15 i nast.). Tak oszacowana wartość przedsiębiorstwa FWP, wniesionego aportem rzeczowym do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „Fundusz Wczasów Pracowniczych” utworzonej przez OPZZ – stanowi do dnia dzisiejszego **99,9%** kapitału zakładowego tej spółki (str. 9).

**Sfinansowanie
oceny i wyceny
FWP z budżetu
państwa**

3. W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie ustaleń kontroli wykonania budżetu za 1997 r w cz. 09 - przez Ministra PiPS, wydatki związane z wyceną i oceną kondycji finansowej przedsiębiorstwa FWP, wynoszące łącznie ponad 3 mln zł, zostały dokonane nielegalnie, niecelowo i niegospodarnie (str. 13).

**Darowizna na rzecz
Fundacji
Porozumienie**

4. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przekazanie w postaci darowizny przez OPZZ, udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., na rzecz Fundacji Porozumienie, w dniu 20 listopada 2001 r. - było pozbawione podstawy prawnej. (str. 18 i nast.)

Majątek byłej jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych został przejęty przez fundację utworzoną przez OPZZ (fundatora). Do przejęcia doszło w sytuacji braku rozwiązania ustawowego, koniecznego po uprawomocnieniu się wyżej przytoczonego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 1998 r. Jednocześnie został utrzymany w mocy art. 7 ust. 3 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, znoszący przepisy *ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych*⁸, co oznaczało likwidację FWP działającego na dotychczasowych zasadach.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, w obecnym stanie prawnym umowa utworzonej przez OPZZ spółki z ograniczoną odpowiedzialnością o nazwie „Fundusz Wczasów Pracowniczych”, która przejęła majątek FWP w 1997 r. – jest nieważna, zgodnie z art. 58 *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny*⁹. Od dnia uprawomocnienia się ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, tj. od 12 stycznia 1999 r. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych bezprawnie użytkuje majątek byłego przedsiębiorstwa FWP, który powinien znajdować się w dyspozycji Skarbu Państwa. (str. 18)

**Przejęcie kontroli
nad Fundacją
Porozumienie**

5. Zdaniem NIK, powiązania personalne oraz *Statut Fundacji Porozumienie* umożliwiają w praktyce nielimitowaną kontrolę nad jej działalnością osobom, które weszły w skład władz Fundacji w pierwszym okresie jej funkcjonowania. (str. 20)

⁸ Dz.U. Nr 11, poz. 84 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

Tym samym istnieje realna groźba utraty przez fundatora możliwości wpływu na powierzone mienie publiczne, tj. majątek byłego FWP.

Nieodpłatne zbycie udziałów w FWP Sp. z oo.

6. W świetle powyższych ustaleń, NIK ocenia jako nielegalne, nieodpłatne przekazanie ponad 12% udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., o łącznej wartości **12 834 500 zł** – pracownikom byłego FWP. Właściciele w ten sposób uzyskanych udziałów nie mają możliwości ich swobodnego zbywania. (str. 19 i nast)

Brak działań ministra właściwego ds. pracy

7. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako nierzetelne, zaniechanie przez ministra właściwego do spraw pracy, działań zmierzających do uregulowania statusu Funduszu Wczasów Pracowniczych po uprawomocnieniu się *orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 3 czerwca 1998 r.* (str. 23). W początkowym okresie po wydaniu orzeczenia przez TK, tj. zdaniem NIK – do końca 1999 r., brak działań kolejnych ministrów mógł być usprawiedliwiony wniesieniem senackiego projektu *ustawy o mieniu FWP* (str. 22 i nast). Bierność była jednak kontynuowana również w obliczu impasu praca legislacyjnych nad tym projektem oraz w okresie późniejszym (str. 23 i nast.).

Brak działań ministra właściwego ds. Skarbu Państwa.

8. Również Minister Skarbu Państwa nie podejmował jakichkolwiek działań w związku z bezprawnym dysponowaniem majątkiem Funduszu Wczasów Pracowniczych. Działania te, wynikające z kompetencji MSP określonych w *ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa*¹⁰, powinny obejmować, zdaniem NIK, uwzględnianie w zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa także majątku FWP. Ponadto, w związku z sygnałami kierowanymi m.in. przez Rzecznika Praw Obywatelskich, MSP powinien zidentyfikować poszczególne składniki majątku FWP oraz wyjaśnić sposób ich rozdysponowania. (str. 24).

Konflikt kompetencyjny

9. Z ustaleń kontroli wynika, że minister właściwy do spraw pracy ani minister właściwy do spraw Skarbu Państwa nie podejmowali w sprawie FWP, w całym okresie objętym badaniem NIK, działań będących w ich kompetencjach. **Wskazywali natomiast na siebie wzajemnie jako na organy odpowiedzialne za beczynność wobec majątku FWP** (str. 23 i nast). W związku z powyższym, NIK przekazała Prezesowi Rady Ministrów wystąpienie pokontrolne wraz z wnioskiem o podjęcie działań na rzecz uregulowania tej kwestii¹¹. W odpowiedzi na wystąpienie, Prezes Rady Ministrów poinformował NIK o podjęciu działań legislacyjnych w celu uregulowania statusu majątku byłego FWP (str. 26 i nast).

Efekty finansowe kontroli

10. W wyniku postępowań kontrolnych Izba podtrzymała swoją ocenę dotyczącą nielegalności, niecelowości i niegospodarności sfinansowania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w 1997 r. kosztów wyceny i oceny przedsiębiorstwa FWP w wysokości 3 185 394,87 zł. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie zaliczono formalnie tych kosztów jako środków wydatkowanych na rzecz i w imieniu Skarbu Państwa. Ponadto, jako nieprawidłowość finansową, wyrażającą wartość utraconego majątku publicznego, należy uznać kwotę 12 834 500 zł od-

¹⁰ Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm., obecnie – *ustawa o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa.*

¹¹ Pismo NIK z 1 września 2004 r.

powiadającą łącznej wartości udziałów w FWP Sp. z oo. przekazanych nieodpłatnie byłym pracownikom FWP.

NIK podjęła działania zmierzające do odzyskania przez Skarb Państwa majątku o wartości 104 124 000 zł - według wyceny przedsiębiorstwa na dzień 30.06.1997 r. . (str.27).

2.3. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na brak skutecznego działania organów państwa: **ministra właściwego do spraw pracy** oraz **ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa** w sprawie majątku byłego FWP. Należy przy tym zauważyć, że wartość przedsiębiorstwa FWP została oszacowana na **104 124 000 zł** (na dzień 30.06.1997 r.), a poza wymiarem finansowym o jego wartości stanowi również wieloletnia tradycja tej sieci ośrodków wypoczynkowych oraz ich położenie w atrakcyjnych miejscowościach całej Polski.

Wyniki kontroli zarządzania i prywatyzacji majątku byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych wskazują na pilną potrzebę ustawowego uregulowania statusu majątku pozostałego po zlikwidowanym Funduszu Wczasów Pracowniczych. Wynika ona z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nr 34/97, konieczności ochrony interesów Skarbu Państwa oraz przestrzegania elementarnych zasad państwa prawa.

W wystąpieniach pokontrolnych NIK wnioskowała o podjęcie następujących działań przez:

Prezesa Rady Ministrów:

1. Spowodowanie działań, w ramach kompetencji **Rady Ministrów**, zmierzających do ustawowego uregulowania statusu majątku po byłej jednostce organizacyjnej Funduszu Wczasów Pracowniczych.
2. Podjęcie rozstrzygnięcia w powyższej sprawie o zakresach działania ministrów właściwych do spraw pracy oraz Skarbu Państwa - w odniesieniu do majątku zlikwidowanego Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Gospodarki i Pracy:

3. Niezwłoczne zainicjowanie koniecznych działań - w tym działań o charakterze legislacyjnym - w ramach kompetencji ministra właściwego do spraw pracy, w celu uregulowania statusu majątku byłej jednostki organizacyjnej Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Prezesa Zarządu Fundacji Porozumienie:

4. Rozważenie działań zmierzających do odzyskania udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., zbytych mniejszościowym udziałowcom Spółki.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.

Ustawa z 1949 r. Utworzenie Funduszu Wczasów Pracowniczych nastąpiło na podstawie *ustawy z dnia 4 lutego 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce*¹². Na mocy *ustawy* jednostka ta posiadała status publicznej osoby prawnej. Na majątek FWP składały się m.in. środki finansowe pochodzące z dopłat Skarbu Państwa, dochody z majątku własnego oraz z majątku Skarbu Państwa i przedsiębiorstw państwowych przekazanego tej jednostce w zarząd i użytkowanie.

Zasadnicze znaczenie dla powstania majątku FWP miał przepis przejściowy (art. 14. ust. 1), wg którego wszelkie jednostki organizacyjne i instytucje państwowe, samorządowe i in. (w tym przedsiębiorstwa i związki zawodowe), mające w swojej administracji domy wypoczynkowe i wszelkie urządzenia wczasowe, objęte ogólną akcją wczasów pracowniczych i korzystające z dotacji FWP lub innych dotacji ze środków publicznych, miały przekazać Funduszowi nieodpłatnie w zarząd i użytkowanie administrowane przez siebie domy i inne urządzenia wczasowe wraz z ich całym inwentarzem.

Ustawa z 1988 r. *Ustawa z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych*¹³ zachowując osobowość prawną Funduszu, przekształciła go w jednostkę organizacyjną ogólnokrajowej organizacji międzyzwiązkowej¹⁴. W okresie - po stanie wojennym, jedyną taką organizacją, oficjalnie działającą podczas wejścia w życie przepisów tej ustawy, było Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. W świetle ówczesnych przepisów *ustawy o FWP*, OPZZ nie uzyskało jednak statusu właściciela tego majątku. Fundusz miał charakter odrębnego podmiotu, był uprawniony do gospodarowania majątkiem i zapewnienia mu ochrony.

Przepisy *ustawy o FWP* zaliczały do majątku Funduszu m.in. własność nieruchomości i rzeczy ruchomych oraz inne prawa majątkowe, a w szczególności prawa do przedmiotów oddanych FWP przez państwo na podstawie odrębnych przepisów. Środki finansowe Funduszu składały się m.in. z wpływów z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży skierowań na wczasy, dotacji z budżetu państwa, subwencji i zapisów i in., w tym kredytów. Przepis przejściowy (art. 16) stanowił, że majątek oraz prawa i zobowiązania Funduszu Wczasów Pracowniczych działającego dotychczas na podstawie *ustawy z 4 lutego 1949 r.* stają się prawami i zobowiązaniami Funduszu działającego na podstawie nowej ustawy. Oznaczało to sukcesję prawno-majątkową pomiędzy likwidowanym i nowo utworzonym podmiotem.

Likwidacja
jednostki
organizacyjnej FWP

Art. 7 ust. 1 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* stanowił, że utworzona przez OPZZ spółka z ograniczoną odpowiedzialnością przejmie przedsiębiorstwo jednostki

¹² Dz.U. Nr 9, poz. 48.

¹³ Dz.U. Nr 11, poz. 84 ze zm. (dalej także: *ustawa o FWP*).

¹⁴ Art. 1 ust. 1 ustawy.

organizacyjnej FWP - w rozumieniu art. 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (tj. składniki materialne i niematerialne wchodzące w skład przedsiębiorstwa) jako aport wniesiony przez OPZZ.

Spółka miała wstąpić we wszystkie prawa i obowiązki FWP (ust. 2). Ustawa o FWP została uchylona (ust. 3). Uprawnieni pracownicy FWP mieli otrzymać udziały w spółce na zasadach analogicznych do ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹⁵, przy czym szczegółowe zasady udostępnienia ww. udziałów miały zostać określone w umowie Spółki.

Ustawa z dnia 9 maja 1997 r. weszła w życie w dniu 8 sierpnia 1997 r., z wyjątkiem m.in. art. 7 ust. 3, który wszedł w życie z dniem 31 sierpnia 1997 r.

Na wniosek Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Trybunał Konstytucyjny przeprowadził badanie zgodności art. 7 ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Wyrokiem z dnia 3 czerwca 1998 r. (sygn. 34/97)¹⁶ Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przepisy art. 7 ust. 1, 2 i 4 powyższej ustawy są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, przez to, że naruszają zasady sprawiedliwości społecznej. Orzeczenie to zostało przyjęte przez Sejm RP uchwałą z dnia 28 sierpnia 1998 r., a wymienione przepisy utraciły moc obowiązującą w dniu 12 stycznia 1999 r. (zgodnie z art. 89 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym¹⁷).

W uzasadnieniu do wyroku, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przepisy art. 7 ust. 1, 2 i 4 ustawy z 9 maja 1997 r. stanowią arbitralne i rażąco niesprawiedliwe zadysponowanie majątkiem znoszonego FWP na rzecz tylko jednej organizacji związkowej, nakazując niezgodną z zasadami sprawiedliwości społecznej dystrybucję tego majątku na korzyść wyłącznie tej organizacji.

Z analizy stanu prawnego, przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny wynika, że majątek FWP był majątkiem celowym wywodzącym się w dużej mierze z majątku państwowego i zbliżonym w swej istocie do mienia Skarbu Państwa. Ustawa z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego¹⁸ (ustawa rewindykacyjna) nie zawierała żadnych regulacji dotyczących wprost Funduszu Wczasów Pracowniczych. W świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego należy przyjąć, że zdaniem ustawodawcy, majątek FWP nie stanowił przed 12 grudnia 1981 r. części majątku wówczas istniejących organizacji związkowych, utraconego przez nie na rzecz innych, nowopowstałych organizacji (w szczególności OPZZ). Kwestia rewindykacji majątku FWP nie została wyraźnie unormowana, mimo że od początku istnienia Funduszu w jego administrowanie były zaangażowane władze związków zawodowych.

¹⁵ Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm., obecnie – ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji, t.j. Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

¹⁶ OTK 1998/4/49

¹⁷ Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.

¹⁸ Dz.U. z 1996 r. Nr 143, poz. 661 ze zm.

W uzasadnieniu do powyższego orzeczenia Trybunał Konstytucyjny zawarł wyraźne stanowisko, że zawarte w art. 7 ust 1 ww. ustawy z dnia 9 maja 1997 r. upoważnienie OPZZ do wniesienia majątku byłego FWP jako aportu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (FWP Sp. z oo.) nie jest jednoznaczne z uwłaszczeniem tego majątku na rzecz OPZZ.

W prawie polskim brak ogólnej regulacji o przeznaczeniu majątku osób prawnych, utworzonych w drodze ustawy, a następnie zniesionych w tej samej drodze. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, należy przyjąć w tej sytuacji, że majątek tak zniesionej osoby prawnej pozostaje w dyspozycji Skarbu Państwa. Jest to szczególnie uzasadnione w przypadku FWP, ze względu na określony w ustawie z 1949 r. charakter jego majątku powstałego przeważnie z wydzielenych w tym celu części majątku państwowego.

Uzasadniając niezgodność z Konstytucją art. 7 ust 4 ww. ustawy dotyczącego nieodpłatnego udostępnienia udziałów uprawnionym pracownikom FWP Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że niezgodne z zasadą państwa prawnego jest postanowienie, że szczegółowe zasady udostępnienia udziałów ma określić umowa spółki, ponieważ przepis ten przekazuje do uregulowania w umowie spółki materię zastrzeżoną przez ustawę z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych dla rozporządzenia właściwego ministra.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec niekonstytucyjności art. 7 ust. 1 i 2 kwestionowanej ustawy, cały przepis art. 7 ust. 4 utracił rację bytu (nie kwestionując przy tym nieodpłatnego udostępniania akcji pracownikom). Zdaniem Trybunału, kwestie dotyczące sukcesji majątku po b. FWP – wymagają pilnej pozytywnej interwencji ustawodawczej, przy czym wybór właściwego rozwiązania prawnego, zgodnego z Konstytucją, należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 stycznia 1999 r. na 28 posiedzeniu, podjął *uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o mieniu Funduszu Wczasów Pracowniczych* (str. 22 *Informacji*).

FWP Sp. z oo.

Z danych **Krajowego Rejestru Sądowego** wynika, że Fundusz Wczasów Pracowniczych Sp. z oo. z siedzibą w Warszawie została zarejestrowana 25 lipca 1997 r. przez OPZZ, z początkowym kapitałem założycielskim 100 000 zł (100% udziałów). Prezesem Zarządu Spółki został pan Andrzej Kozłowski, dotychczasowy Dyrektor Naczelny jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych.

Ogólne regulacje dotyczące funkcjonowania spółek kapitałowych zawiera *ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*¹⁹ (Ksh). Szczegółowe rozwiązania, obejmujące m.in. firmę i siedzibę spółki, przedmiot jej działalności, wysokość kapitału zakładowego oraz liczbę i wartość nominalną udziałów objętych przez poszczególnych wspólników - zostały pozostawione przez ustawodawcę do rozstrzygnięcia w umowie spółki. Umowa spółki z oo. określa również ostateczny skład organów spółki, przesadzając o utworzeniu rady nadzorczej i/lub

¹⁹ Dz.U. Nr 94 poz.1037 ze zm.

komisji rewizyjnej²⁰. Zgodnie z art. 157 § 2 Ksh, umowa powinna zostać zawarta w formie aktu notarialnego. Analogiczne rozwiązania zawierał obowiązujący do 1 stycznia 2001 r. *Kodeks handlowy* (Kh) wprowadzony *rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r.*²¹

W § 8 pkt 4 *aktu założycielskiego Spółki*²² zawarto klauzulę, że jej kapitał zakładowy zostanie podwyższony uchwałą Zgromadzenia Wspólników o wysokość stanowiącą równowartość aportu – przedsiębiorstwa, w rozumieniu art. 55¹ *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, jednostki organizacyjnej „Fundusz Wczasów Pracowniczych” działającej dotychczas na podstawie *ustawy z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych*. W § 9 *aktu założycielskiego Spółki* zamieszczono szczegółowe zapisy dotyczące nieodpłatnego nabycia do 15% udziałów w Spółce przez uprawnionych pracowników oraz członków organów jednostki organizacyjnej FWP (zgodnie z uchylonym następnie przez Trybunał Konstytucyjny art. 7 ust. 4 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*).

W dniu 1.09.1997 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników FWP Sp. z oo. (tzn. Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych) uchwaliło podwyższenie kapitału zakładowego spółki o kwotę **104 124 000 zł** – do kwoty **104 224 000 zł**²³. Podwyższenie kapitału miało zostać pokryte aportem rzeczowym - przedsiębiorstwem jednostki organizacyjnej FWP. Podstawę prawną ww. uchwały stanowił art. 7 ust. 1 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r.* (stracił moc obowiązującą z dniem 12 stycznia 1999 r. – zgodnie z orzeczeniem TK).

Szczegółowy wykaz składników majątkowych składających się na przedsiębiorstwo FWP (w rozumieniu art. 55¹ *Kodeksu cywilnego*) oraz jego oszacowanie, zostały zamieszczone w załączniku nr 1 do sporządzonego notarialnie protokołu z ww. NZW FWP Sp. z oo.. Załącznikiem tym jest *Raport z wyceny Funduszu Wczasów Pracowniczych – tom I*, sporządzony przez **Dossier Sp. z oo.** na zlecenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej (str. 14 *Informacji*).

Z odpisu danych Krajowego Rejestru Sądowego, wg stanu na dzień 7.01.2004 r., Wysokość kapitału zakładowego FWP Sp. z oo. wynosi 104 224 000zł, Spółka posiada jednoosobowy zarząd – (Prezes Zarządu Andrzej Kozłowski), osmioosobową radę nadzorczą i czterech prokurentów. W skład Spółki wchodzi 23 oddziały terenowe z siedzibami w miejscowościach wypoczynkowych. Przedmiotem działalności FWP Sp. z o.o. jest m.in. prowadzenie hoteli, stołówek, restauracji, pól kempingowych, agencji podróży, szpitalnictwo, działalność paramedyczna, zarządzanie nieruchomościami niemieszkalnymi, wynajem nieruchomości na własny rachunek.

²⁰ Zgodnie z art. 213 Ksh w spółce z oo., której kapitał zakładowy przewyższa 500 tys. zł, a wspólników jest więcej niż 25, powinna obligatoryjnie zostać utworzona rada nadzorcza bądź komisja rewizyjna.

²¹ Dz.U. Nr 57 poz. 502 ze zm.

²² Akt notarialny sporządzony w dniu 25.07.1997 r. w **Kancelarii Notarialnej Zenona Marmaja**, repertorium A numer 4686/1997. Zgodnie z art. 158 § 4 Kh lub art. 4 § 2 Ksh przez *akt założycielski* należy rozumieć *umowę spółki*.

²³ Akt notarialny sporządzony w dniu 2.09.1997 r. w Kancelarii Notarialnej Zenona Marmaja, repertorium A numer 5584/97.

Fundacja Porozumienie

Fundacja Porozumienie, jest podmiotem działającym na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach²⁴. Fundacja została utworzona w dniu 12.06.2001 r. przez Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych (Fundatora). W imieniu OPZZ akt ustanowienia Fundacji podpisali panowie: Maciej Manicki – Przewodniczący OPZZ oraz Wojciech Kaczmarek – Wiceprzewodniczący OPZZ²⁵. Podstawę do utworzenia Fundacji stanowiła uchwała Prezydium OPZZ, działającego w składzie 39-osobowym. Jako ministra właściwego ze względu na cele Fundacji (zgodnie art. 5 ust. 2 ustawy o fundacjach), przedstawiciele Fundatora wskazali **Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego**²⁶. Według Statutu Fundacji Porozumienie, jej organami są: Zarząd Fundacji i Rada Fundacji.

Reprezentujący OPZZ panowie: Maciej Manicki oraz Wojciech Kaczmarek dokonali w dniu 12.06.2001 r. wyboru pierwszych władz Fundacji²⁷. Prezesem jednoosobowego Zarządu został pan Wojciech Kaczmarek, w skład Rady Fundacji, oprócz Macieja Manickiego (Przewodniczącego Rady Fundacji) weszli państwo: Leokadia Chrostek, Bolesław Gronkowski, Władysław Mucha oraz Jacek Krzyżanowski. Z ustaleń NIK w Fundacji Porozumienie wynika, że w okresie 24.10.2001 – 10.07.2002 r. w skład Rady Fundacji wchodził pan Andrzej Kozłowski - Prezes Zarządu FWP Sp. z oo. (w miejsce Jacka Krzyżanowskiego), który od 10.07. 2002 r. został zastąpiony przez panią Jadwigę Strzemżalską.

Fundacja Porozumienie uzyskała osobowość prawną na mocy postanowienia **Sądu Rejonowego w Poznaniu**, w dniu 16.08.2001 r. z chwilą wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego pod pozycją 0000036275²⁸.

Z odpisu danych Krajowego Rejestru Sądowego, wg stanu na dzień 7.01.2004 r. – w skład Fundacji wchodzi 3 oddziały terenowe (w Warszawie, Busku-Zdroju oraz w Katowicach). Przedmiotem działalności Fundacji Porozumienie jest m.in. prowadzenie hoteli, stołówek, restauracji, agencji podróży, szpitalnictwo, działalność paramedyczna, zarządzanie nieruchomościami niemieszkalnymi, wynajem nieruchomości na własny rachunek.

3.2. Ustalenia

3.2.1 ZLECENIE WYCENY PRZEDSIĘBIORSTWA FWP W 1997 R.

Zaangażowanie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje negatywną ocenę dotyczącą sfinansowania w 1997 r., z części budżetowej, której dysponentem był ówczesny Minister Pracy i Polityki Socjalnej, oceny oraz wyceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych.

²⁴ j.t. Dz.U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203.

²⁵ Akt ustanowienia Fundacji i Statut Fundacji zostały sporządzone w formie aktu notarialnego, **Kancelaria Notarialna Teresa Kurzyca- notariusz, Agnieszka Zielińska-Jarocho – notariusz, s.c.**, nr repertorium 3998/2001.

²⁶ Od 23.10.2001 r. - Minister Kultury (*rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.10.2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Kultury*, Dz. U. Nr 122, poz. 1337).

²⁷ Oświadczenie sporządzone w formie aktu notarialnego, Kancelaria Notarialna Teresa Kurzyca- notariusz, Agnieszka Zielińska-Jarocho – notariusz, s.c., nr repertorium 4011/2001.

²⁸ Postanowienie **Sądu Rejonowego w Poznaniu** z dnia 16.08.2001 r., sygnatura sprawy PO.XXI NS-REJ..KRS/4756/1/5.

Wycena oraz ocena kondycji finansowej majątku przedsiębiorstwa jednostki organizacyjnej „Fundusz Wczasów Pracowniczych” została przeprowadzona przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej w 1997 r. w okresie *vacatio legis* ustawy z dnia 9 maja 1997r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (str. 7 Informacji) tj. w lipcu i sierpniu 1997 r.

Zdaniem NIK, zlecenie oszacowania majątku przedsiębiorstwa byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej nastąpiło bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Do podjęcia tego działania nie upoważniała Ministra PiPS obowiązująca wówczas ustawa z dnia 23 października 1987 r. o utworzeniu urzędu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej²⁹, jak również, oczekujące na wejście w życie, przepisy ustawy z dnia 9 maja 1997 r. Minister PiPS nie wykonywał uprawnień właścicielskich i nadzorczych w stosunku do FWP. Z ustaleń kontroli wynika, że do oceny i wyceny majątku FWP zostali również zaangażowani przedstawiciele tej jednostki.

Odpowiedzialność za działania Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej, dotyczące przeprowadzenia wyceny oraz oceny kondycji finansowej majątku jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych ponoszą: Tadeusz Zieliński - Minister PiPS w okresie 4.01-31.10.1997 r. oraz Maciej Manicki - Sekretarz Stanu w MPiPS w okresie 15.07.1995 r. – 28.10.1997 r.

Działając na podstawie upoważnienia z 9.05.1997 r. udzielonego przez Ministra Tadeusza Zielińskiego, Wiceminister Maciej Manicki wydał polecenie utworzenia zespołu mającego za zadanie realizację wyceny oraz oceny majątku FWP. Decyzjami z dnia 19 i 24 czerwca 1997 r. Minister PiPS zatwierdził skład **Komisji do przeprowadzenia wyceny oraz oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa jednostki organizacyjnej FWP**³⁰, składającej się częściowo z pracowników MPiPS, a częściowo z ekspertów zewnętrznych. Nadzór nad pracami Komisji został powierzony Wiceministrowi Manickiemu³¹.

Przesłuchany w toku postępowania kontrolnego pan Maciej Manicki stwierdził: „Podstawą podjęcia decyzji o zleceniu wyceny i oceny majątku FWP była konieczność poznania przez Ministra PiPS – odpowiedzialnego za dialog społeczny, przedmiotu sporu pomiędzy centralami związkowymi. Konieczność ta nasuwała się również z doświadczeń wynikających z przeprowadzenia podziału nieruchomości po CRZZ, gdzie stan prawny obiektów był odmienny od wyobrażeń central związkowych i samego OPZZ”³².

NIK nie podziela ww. poglądu, że przyczyną podjęcia decyzji o zleceniu wyceny była konieczność poznania przez Ministra PIPS przedmiotu sporu pomiędzy centralami związkowymi. Takie stwierdzenie niezasadnie sugeruje, że dokonanie wyceny miało być wstępem do dalszych działań i propozycji o charakterze arbitrażowym, ze strony Ministra PIPS w kwestii podziału majątku po byłym FWP. Tymczasem, w czasie zlecenia wyceny ustawa z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych

²⁹ Dz.U. Nr 33 poz. 175 ze zm.

³⁰ Dalej: „Komisja”.

³¹ Celowość powołania Komisji i sfinansowanie jej działalności z budżetu MPiPS została negatywnie oceniona przez NIK na podstawie ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 09 za 1997 r.

³² Protokół przesłuchania świadka Macieja Manickiego z 13.05.2004 r.

ustaw była w okresie *vacatio legis* i przepis (art. 7 ust. 1) przesądzający o tym że tylko jedna z central związkowych utworzy spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, do której wniesie majątek FWP był znany. Dlatego, w opinii NIK przyczyną zlecenia wyceny było wsparcie przy pomocy środków budżetowych (ponad 3 mln zł) procesu uwłaszczeniowego majątku po byłym FWP, na rzecz organizacji związkowej wskazanej w ww. *ustawie*.

Według ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 09 za 1997 r., sumaryczne koszty poniesione przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w związku z wyceną majątku FWP wyniosły **3 185 394,87 zł** (koszty działania Komisji oraz koszty umów zawartych z firmami wyceniającymi w 1997 r.

W ocenie NIK, sformułowanej na podstawie ustaleń kontroli budżetowej MPiPS za 1997 r., wydatki związane z wyceną i oceną kondycji finansowej przedsiębiorstwa jednostki organizacyjnej FWP dokonane zostały nielegalnie, niecelowo i niegospodarnie. Sfinansowanie wydatków związanych z oszacowaniem majątku FWP przez Ministra PiPS stanowiło naruszenie dyscypliny budżetowej w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe*³³. W toku kontroli stwierdzono również naruszenie art. 66 ust. 3 *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych*³⁴ polegające na przedstawieniu zleceniobiorcom szczegółowego zakresu zlecenia już po wyłonieniu ofert i podpisaniu umów.

W ówczesnej *Informacji o wynikach kontroli* Izba zawarła wnioski o wystąpienie przez MPiPS o zwrot kosztów wyceny przez FWP. Realizacja tego wniosku była sprawdzana przez NIK podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 1998 r. w części 09 – MPiPS.

Minister PiPS nie podjął działań zmierzających do wyegzekwowania ww. środków od Funduszu Wczasów Pracowniczych. Z wyjaśnień pani Jadwigi Mołdawy - Dyrektora Generalnego MPiPS, złożonych w roku 1999 kontrolerowi NIK - wynikało, że „Dotychczas wykonane czynności dotyczące wyceny mienia FWP zostaną uznane za czynności wykonane na rzecz i w imieniu Skarbu Państwa”³⁵. W wyjaśnieniach tych, pani Dyrektor Generalna MPiPS zajęła stanowisko, że przesłanką do podjęcia przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej decyzji dotyczącej dokonania wyceny oraz oceny kondycji finansowej FWP był zakres kompetencji Ministra, do których należało m.in. koordynowanie i kierowanie działaniami państwa dotyczącymi współpracy ze związkami zawodowymi.

Wbrew zapowiedzi pani Dyrektor Generalnej MPiPS, do końca maja 2004 r., nie została podjęta decyzja, dotycząca formalnego zaliczenia kosztów oceny i wyceny majątku FWP jako środków wydatkowanych na rzecz i w imieniu Skarbu Państwa. Potwierdzeniem słuszności działania MPiPS, miała być, według pani Dyrektor Generalnej MPiPS, inicjatywa ustawodawcza Senatu RP dotycząca projektu *ustawy o mieniu FWP*. Należy zauważyć jednak, że dotychczas ustawa ta nie została uchwalona (str. 22 *Informacji*).

³³ t.j. Dz.U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344 ze zm.

³⁴ Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm.

³⁵ Pismo JM/497/99 z 10.02.1999 r.

Zlecenie
oszacowania
przedsiębiorstwa
FWP

W wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, działający w imieniu Ministra PiPS panowie: Maciej Manicki oraz Lech Antkowiak - Dyrektor Departamentu Rynku Pracy MPiPS, pełniący funkcję Przewodniczącego ww. *Komisji*, podpisali w dniu 26.06.1997 r. umowy 1-4/97 - na dokonanie oceny i wyceny przedsiębiorstwa FWP, z czterema firmami wyceniającymi: **Centrum Informacji Menedżera prof. dr Krystyna Cholewicka-Goździk, National Consulting+Beratung, Grupa Doradcza Ekor SA** oraz **Dossier Sp. z oo.** Umowy te były następnie zmieniane aneksami – co do zakresów i terminów realizacji zleceń. Szczegółowy zakres zlecenia oraz metodologię wycen przekazano zleceniobiorcom już po podpisaniu ww. umów:

W przypadku trzech pierwszych Zleceniobiorców, przedmiotem wyceny było 48 tzw. jednostek samobilansujących FWP (**Zespołów Domów Wczasowych, Biur Okręgowych i Okręgowych Biur Sprzedaży**) znajdujących się na terenie kraju. Spółce Dossier powierzono dokonanie wyceny i oceny odrębnej jednostki – **Dyrekcji Naczelnej FWP**, a ponadto dokonanie wyceny całego przedsiębiorstwa – w rozumieniu art. 55¹ *Kodeksu cywilnego* – na podstawie materiałów sporządzonych przez pozostałe firmy.

Wycena wartości przedsiębiorstwa FWP miała zostać przeprowadzona na dzień 30.06.1997 r. W umowach zastrzeżono, że oszacowania zostaną wykonane przez osoby dysponujące wymaganymi uprawnieniami.

Koszty zlecenia
poniesione przez
MPiPS

Łączne koszty ww. umów 1-4/97, poniesione przez Ministra PiPS wyniosły **2 878 500 zł.** Pan Maciej Manicki - Sekretarz Stanu w MPiPS, wystąpił w dniu 8.08.1997 r. do **Ministra Finansów**³⁶ o zaniechanie, na podstawie art. 8 ust. 1 i 2 *ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych*³⁷ ustalenia i poboru podatku VAT od prac związanych z wyceną oraz oceną kondycji finansowej przedsiębiorstwa FWP. Wniosek ten został zaakceptowany, pan Waldemar Manugiewicz - Podsekretarz Stanu w MF zasugerował **Dyrektorom Izb Skarbowych w Warszawie i Poznaniu** ustalenie i pobór podatku VAT od kosztów ww. usługi w wysokości 1%³⁸.

Koszty funkcjonowania *Komisji do przeprowadzenia wyceny oraz oceny FWP* wyniosły **306 894,87zł** (wynagrodzenia, ogłoszenie prasowe itp.). Sumaryczne koszty poniesione w 1997 r. przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w związku z wyceną majątku FWP wyniosły **3 185 394,87zł.**

3.2.1 WYCENA MAJĄTKU FWP

Działalność Komisji
powołanej przez
MPiPS

W okresie 19.06.1997. – 8.09.1997 r. odbyło się 37 posiedzeń *Komisji do przeprowadzenia wyceny oraz oceny kondycji finansowej przedsiębiorstwa jednostki organizacyjnej FWP*. Oprócz przeprowadzenia postępowania o zamówienie publiczne (w trybie negocjacji z zachowaniem konkurencji, zatwierdzonym decyzją **Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych**³⁹), *Komisja* opracowała harmonogram,

³⁶ Pismo MM/4274/97

³⁷ j.t. Dz.U. z 1993 r. Nr 108, poz. 484 ze zm.

³⁸ Pisma PP1-7200-120/97/AS i PP1-7200-120a/97/AS z 25.08.1997 r.

³⁹ Decyzja z dnia 19.06.1997 r., znak UZP/29/9668/97 Nr ZT/3962/97 wydana na wniosek pana Macieja Manickiego – Sekretarza Stanu w MPiPS (pismo MM/3141/97 z 11.06.1997 r.).

zakres i metodologię przeprowadzenia wyceny. Szczegółowe wymagania, co do realizacji zlecenia, zostały przekazane przez *Komisję Zleceniobiorcom* – już po podpisaniu ww. umów.

Z ustaleń kontroli wynika, że w trakcie posiedzeń *Komisji* prowadzona była bieżąca weryfikacja opracowań sporządzanych przez firmy wyceniające. Do protokołów z posiedzeń *Komisji*, przechowywanych w archiwum MGPIPS, dołączono trzy tomy załączników zawierających niepodpisane zestawienia danych finansowo-księgowych, dotyczących Funduszu Wczasów Pracowniczych.

Nie sporządzono protokołów odbioru zleconych prac, po odbiorze końcowych opracowań z firmy Dossier w dniu 30.08.1997 r. prace nad nimi były kontynuowane zarówno przez *Komisję* jak i Zleceniobiorcę – do 8.09.1997 r.

**Współpraca ze
strony FWP
podczas wyceny**

Z zeznań świadków (członków *Komisji*, Prezesa Zarządu FWP Sp. z oo. oraz Dyrektora Ekonomicznego FWP Sp. z oo.) złożonych podczas postępowania kontrolnego NIK wynika, że przeprowadzenie wyceny przedsiębiorstwa FWP przez Ministra PiPS nie byłoby możliwe bez ścisłej współpracy ze strony Funduszu. Przedstawiciele FWP uczestniczyli w niektórych posiedzeniach *Komisji*, udostępnili podstawowe dane finansowo-księgowe, natomiast firmy dokonujące wycen korzystały z dokumentacji udostępnianej przez jednostki samobilansujące FWP.

NIK zauważa, że artykuł 12 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁰, w brzmieniu obowiązującym na dzień 25 lipca 1997 r. (dzień zarejestrowania FWP Sp. z oo. – str. 9 *Informacji*) narzucał obowiązek zamknięcia ksiąg rachunkowych m.in. na dzień poprzedzający zmianę formy prawnej podmiotu. Oznacza to, że sporządzenie bilansu zamknięcia, uwzględniającego wszystkie aktywa i pasywa przedsiębiorstwa FWP, było warunkiem *sine qua non* dla przekształcenia tej jednostki w spółkę kapitałową.

3.2.1 WARTOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA FWP – OPRACOWANIE SPÓŁKI DOSSIER

W ramach realizacji umowy z 26.06.1997 r. spółka Dossier sporządziła opracowanie zbiorcze, datowane na dzień 20 sierpnia 1997 r. składające się z ośmiu tomów. Według *Tomu I – Raportu z wyceny Funduszu Wczasów Pracowniczych*, zawierającego syntezę opracowania:

Stan przedsiębiorstwa FWP na dzień 30.06.1997 r. przedstawiał się następująco:

- | | |
|---|----------------------------|
| • powierzchnia gruntu we władaniu | – 1 101 789 m ² |
| • w tym: własność i użytkowanie wieczyste | – 570 267 m ² |
| • liczba jednostek samobilansujących | - 48 |
| • liczba obiektów | - 476 |
| • liczba miejsc noclegowych | – 15 822 |
| • liczba zatrudnionych | - 1 591 |

OSZACOWANE WARTOŚCI FWP [wg stanu na 30.06.1997 r. w zł]:

I. Metoda skorygowanych aktywów netto wersja I **71 246 400,**

⁴⁰ Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

II. Metoda skorygowanych aktywów netto wersja II	57 125 800,
III. Rynkowa wartość likwidacyjna	85 203 200,
IV. Ustalona wartość likwidacyjna przy założeniu zakończenia procedur uwłaszczeniowych:	104 124 000,

Rekomendowana wartość przedsiębiorstwa: 104 124 000 zł,

**Metodyka
sporządzenia
wyceny**

Do ustalenia tej wartości spółka Dossier przyjęła oszacowanie wartości przedsiębiorstwa FWP sporządzone przy użyciu metody rynkowej wartości likwidacyjnej, powiększone o zakładany wzrost wartości FWP, wynikający z uwłaszczenia na rzecz Funduszu władanych nieruchomości o nieuregulowanym statusie prawnym.

Jak wynika z ustaleń NIK, wytyczne dotyczące zastosowanych metod oszacowania wartości FWP (metoda skorygowanych aktywów wersja I i II, metoda rynkowej wartości likwidacyjnej) zostały uzgodnione pomiędzy Dossier a *Komisją* powołaną przez MPiPS. Oszacowania zostały sporządzone przez Dossier w oparciu o zagregowane dane bilansowe FWP dostarczone przez pozostałych Zleceniobiorców, oceniających kondycję poszczególnych jednostek Funduszu. Według obliczeń metodą rynkowej wartości likwidacyjnej, wartość przedsiębiorstwa FWP była największa (pkt. III).

Wyliczenie ww. wzrostu wartości przedsiębiorstwa po uwłaszczeniu (łącznie o **18 920 902,86 zł**), spółka Dossier przeprowadziła w oparciu o przyjęte parametry opisujące wartość uwłaszczanych nieruchomości (o zróżnicowanym statusie formalnoprawnym) w prognozowanym okresie 5 lat.

Podstawą do ewentualnej weryfikacji tych założeń powinny być ustalenia kontroli podjęte w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., jednak przeprowadzenie tej kontroli zostało uniemożliwione przez Prezesa Zarządu Spółki (str. 27 Informacji). Oszacowanie Dossier stało się podstawą do określenia aportu (wkładu niepieniężnego), wniesionego w dniu 25.07.1997 r przez OPZZ do FWP Sp. z o.o., i stanowiącego dotychczas zasadniczą część kapitału zakładowego tej spółki (str. 9).

**Stan prawny
nieruchomości
byłego FWP**

Według *Raportu z analizy prawnej*⁴¹, na dzień 30.06.1997 r. Fundusz Wczasów Pracowniczych:

- był użytkownikiem 134 nieruchomości – gruntów stanowiących własność FWP lub użytkowanych wieczystie przez FWP, na których znajdują się budynki (głównie domy wczasowe i budynki pomocnicze) oraz inne naniesienia budowlane stanowiły własność FWP;
- użytkował i zarządzał 94 nieruchomościami w odniesieniu do których (zarówno gruntów jak budynków i innych obiektów) dysponował ograniczonym prawem rzeczowym – prawem użytkowania; w przypadku 47 nieruchomości podstawą ich użytkowania przez FWP była *uchwała Prezydium Rządu z dnia 27 września 1950 r. w sprawie rozdysponowania mienia nierolniczego na obszarze Ziemi Odzyskanych i byłego Wolnego Miasta Gdańska na cele publiczne*⁴²;

⁴¹ Tom III opracowania Dossier.

⁴² MP Nr A-106, poz. 1337.

- użytkował i zarządzał 101 nieruchomościami w odniesieniu do których zostały złożone do organów administracji wnioski o ustanowienie wieczystego użytkownika i przeniesienia na rzecz FWP budynków znajdujących się na tych gruntach; w 20 przypadkach podano w opracowaniu, że podstawą użytkownika nieruchomości przez FWP była ww. *uchwała Prezydium Rządu z dnia 27 września 1950 r.*; w 11 przypadkach FWP władał nieruchomościami bez tytułu prawnego;
- w 14 przypadkach użytkował nieruchomości na podstawie najmu, dzierżawy lub innego tytułu prawnego;
- w 16 przypadkach FWP użytkował nieruchomości bez tytułu prawnego; jak wynika z opisu zamieszczonego w *Raporcie z analizy prawnej*: „część z tych nieruchomości FWP otrzymało na podstawie ustawy z 1949 r. Z uwagi na treść nowej ustawy o FWP z 1988 r., która uchyliła postanowienia ustawy wcześniejszej, należy uznać, że przedmiotowe nieruchomości FWP użytkuje w obecnej chwili bez tytułu prawnego. Sytuacja ta, uniemożliwia bez uregulowania stosunków prawnych, wniesienie nieruchomości lub praw wynikających z faktu władania nieruchomością do spółki jako aportu”;
- w pięciu przypadkach autorzy opracowania nie byli w stanie zamieścić w ww. klasyfikacji obiektów, z powodu niepełnych danych o ich stanie.

Powyższa analiza stanu prawnego majątku FWP jednoznacznie wskazuje na państwowe bądź komunalne pochodzenie majątku tej jednostki, utworzonej na drodze ustawowej. Mimo to, pan Andrzej Kozłowski - Prezes Zarządu FWP Sp. z oo., tzn. jednostki wykorzystującej ten majątek, odmawiając NIK możliwości kontroli w Spółce, stwierdził: „FWP Sp. z oo. w żadnym zakresie nie wykorzystywała i nie wykorzystuje majątku ani środków państwowych lub komunalnych”⁴³.

Wykorzystanie wyceny FWP

Pan Maciej Manicki - Sekretarz Stanu w MPiPS poinformował 30.08.1997 r. przewodniczących OPZZ oraz KK NSZZ Solidarność o zakończeniu prac nad weryfikacją majątku FWP⁴⁴.

Informacje przesłane do central związkowych zawierały podstawowe dane wynikające z ww. opracowania spółki Dossier z przywołaniem rekomendacji dotyczącej wartości aportu wnoszonego do spółki w wykonaniu dyspozycji art. 7 ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zawarto w nich również zaproszenie do podjęcia dalszych rozmów w sprawie podziału udziałów w spółce FWP.

W toku kontroli ustalono, że zarówno OPZZ, jaki i NSZZ „Solidarność” otrzymały dokumenty stanowiące wycenę przedsiębiorstwa FWP, przy czym, według pana Jana Guza - Przewodniczącego OPZZ, w OPZZ „nie odnaleziono dokumentów potwierdzających, że Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych otrzymało egzemplarz wyceny i oceny majątku Funduszu Wczasów Pracowniczych”⁴⁵. Przewodniczący OPZZ nie wykluczył przy tym jednak, że Związek mógł wycenę otrzymać. Jeden z egzemplarzy wyceny FWP (komplet

⁴³ Pismo L.dz. 9/426/04 z 19.04.2004 r.

⁴⁴ Pismami MM/4738/97 oraz MM/4739/97 z 30.08.1997 r.

⁴⁵ Pismo OPZZ/P/733/2004 z 27.05.2004 r.

dokumentacji sporządzonej przez wszystkich Zleceniobiorców) jest przechowywany w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

Według informacji udzielonych w trybie art. 29 pkt 2 lit.f *ustawy o NIK* przez pana Janusza Śniadka - Przewodniczącego KK NSZZ Solidarność⁴⁶, związek ten, nie posiadając legitymacji prawnej do występowania z inicjatywami dotyczącymi uregulowania statusu FWP, występował z „wnioskami i ostrzeżeniami” do różnych podmiotów. W załączeniu przekazano kontrolerowi kopie pism w tej sprawie skierowanych do:

- Zarządu FWP Sp. z o.o. – z dnia 21.09.1998 r.;
- OPZZ – z dnia 21.09.1998 r., 27.10.1998 r., 14.02.2002 r, 28.08.2002 r, 28.10.2002 r, 8.01.2003 r, 2.02.2004 r.;
- Ministra Sprawiedliwości, Prokuratora Generalnego RP – z dnia 18.06.1998 r. (prośba o zabezpieczenie majątku FWP przed uszczupleniem);
- Podsekretarza Stanu w MPiPS – z dnia 30.09.1998 r. (prośba o zabezpieczenie majątku FWP);

W pisemnym stanowisku⁴⁷ Prezydium KK NSZZ Solidarność wyraziło swoje poparcie dla senackiego projektu ustawy o FWP.

Z informacji udzielonych przez pana Jana Guza - Przewodniczącego OPZZ. wynika, że: „Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych po uprawomocnieniu się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, nie podejmowało żadnych inicjatyw dotyczących statusu (sytuacji prawnej) spółki «Fundusz Wczasów Pracowniczych», Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością”⁴⁸.

3.2.1 DALSZE PRZEKSZTAŁCENIA WŁASNOŚCIOWE MAJĄTKU BYŁEGO FWP

W *uchwale z dnia 18 września 2001 r.* Prezydium Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych postanowiło dokonać nieodpłatnego zbycia w drodze umowy darowizny, wszystkich posiadanych udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., pokrytych wkładem pieniężnym i niepieniężnym na rzecz Fundacji Porozumienie (str. 11 *Informacji*), z przeznaczeniem na realizację statutowych celów Fundacji. Uchwała Prezydium OPZZ została podjęta pomimo braku rozwiązań prawnych określających status Funduszu Wczasów Pracowniczych. Tym samym, zignorowane zostało orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 34/97, w wyniku którego utracił moc art. 7 ust. 1 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* stanowiący, że spółka utworzona przez OPZZ przejmie przedsiębiorstwo jednostki organizacyjnej FWP.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przekazanie w postaci darowizny, przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, udziałów w Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo., na rzecz Fundacji Porozumienie - było pozbawione podstawy prawnej. W świetle ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego,

⁴⁶ Pismo L.dz. BE/1077/04 z 11.05.2004 r.

⁴⁷ Pismo Nr 67/99 z 19.04.1999 r.,

⁴⁸ Pismo OPZZ/P/733/2004 z 27.05.2004 r.

OPZZ nie było właścicielem majątku byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych, pozostającego w dyspozycji FWP Sp. z oo. W związku z tym OPZZ nie powinno dokonywać darowizny udziałów w tej Spółce na rzecz odrębnej osoby prawnej (Fundacji).

Uchwałą z dnia 20 listopada 2001 r. Zarząd Fundacji Porozumienie postanowił przyjąć darowiznę OPZZ, w „postaci 2 084 480 (100%) udziałów Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością pod firmą Fundusz Wczasów Pracowniczych Sp. z oo. po 50,00 zł każdy, o łącznej wartości 104 224 000 zł, z jednoczesnym zobowiązaniem się do wykonania obowiązku wobec uprawnionych na podstawie umowy Spółki podmiotów w zakresie przeniesienia własności udziałów w Spółce.” Przyjętą darowiznę i pożytki uzyskiwane z niej przez Fundację Zarząd zobowiązał się przeznaczać na cele statutowe. Zawarcie *Umowy darowizny* i złożenie przez Fundację Porozumienie *Oświadczenia o przystąpieniu do Spółki* nastąpiło 27 listopada 2001 r.⁴⁹

NIK nie zgłosiła zastrzeżeń do sposobu ewidencjonowania udziałów w Spółce FWP przez Fundację Porozumienie. Były one księgowane na koncie analitycznym: „inwestycje, udziały, akcje – Udziały FWP Sp. z oo”. Przeprowadzona kontrola zapisów na ww. koncie potwierdziła ich zgodność z innymi dokumentami, w tym księgą udziałowców FWP Sp. z oo. znajdującą się w Krajowym Rejestrze Sądowym.

**Nieodpłatne zbycie
udziałów w FWP
Sp. z oo.**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako działanie nielegalne - realizację w latach 2001-2003, przez Fundację Porozumienie zobowiązania wynikającego z § 9 *aktu założycielskiego FWP Sp. z oo.* oraz ww. *umowy darowizny udziałów z 27.11.2001 r.* dotyczącego nieodpłatnego zbycia do 15% udziałów FWP Sp. z oo. pracownikom.

Nieodpłatne zbycie udziałów w Spółce niewątpliwie wychodziło naprzeciw oczekiwaniom byłych pracowników FWP oraz obecnych, zatrudnionych w Spółce. Działanie to – zgodne z postanowieniami uchylonego orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego art. 7 ust. 4 ww. *ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw*, nie powinno jednak zostać podejmowane bez formalnoprawnego uregulowania sukcesji po zlikwidowanej jednostce organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych.

Zdaniem NIK, nieodpłatne zbycie udziałów w FWP Sp. z oo. nie miało oparcia w obowiązujących przepisach. Ww. § 9 *aktu założycielskiego FWP Sp. z oo.* nie stanowił podstawy prawnej do nieodpłatnego zbycia udziałów ponieważ źródłem jego powstania był przepis ustawowy, uchylony następnie przez Trybunał Konstytucyjny. Zdaniem Izby, przeprowadzenie przez Fundację Porozumienie działań o charakterze uwłaszczeniowym powinno znajdować swoją podstawę w przepisach ustawowych - tak jak to było pierwotnie przyjęte.

Uchwałą podjętą 15 kwietnia 2002 r. Zarząd Fundacji Porozumienie działając jako jedyny wspólnik Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo. postanowił

⁴⁹ Akt notarialny sporządzony w dniu 27.11.2001 r. w Kancelarii Notarialnej Janusza Marmaja, repertorium A numer 12914/2001

przystąpić do realizacji czynności niezbędnych do wykonania zobowiązania polegającego na nieodpłatnym przekazaniu jej udziałów uprawnionym osobom.

Kompletowanie listy osób uprawnionych do nieodpłatnego nabycia udziałów rozpoczęto w 1997 r.⁵⁰, a zakończono w 1998 r. Zarząd FWP Sp. z oo. przy ustalaniu listy uprawnionych przyjął założenia dotyczące osób uprawnionych przewidziane w *ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych*.

Po rozpatrzeniu 53 reklamacji dotyczących pominięcia na liście lub sprostowania danych dotyczących zatrudnienia, w dniu 21 lipca 1998 r. sporządzono ostateczną liczbę uprawnionych do nieodpłatnego nabycia udziałów FWP Sp. z oo. liczącą 3 613 osób, z podziałem na 7 grup⁵¹.

Do nieodpłatnego nabycia przez pracowników zarezerwowano łącznie 31 267 udziałów w Spółce (15% całości udziałów). Podziału udziałów dla poszczególnych grup osób uprawnionych dokonano na mocy porozumienia zawartego w dniu 21 maja 2002 r. pomiędzy Fundacją a **Zakładowym Związkiem Zawodowym Pracowników Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo.**

W latach 2002 i 2003 Fundacja zawarła łącznie 16 umów grupowych nieodpłatnego zbycia udziałów FWP Sp. z oo. z 3 157 uprawnionymi osobami, przekazując 25 669 udziałów, o łącznej wartości 12 834 500 zł, co stanowi **12,31%** wszystkich udziałów FWP Sp. z oo. Uchwałą Nr 9 z dnia 26.02.2003 r. Zgromadzenie Wspólników FWP Sp. z oo. wykreśliło cały ww. § 9 z *aktu założycielskiego Spółki*.

Na podstawie § 8 ust.6 *Statutu Spółki*, po zmianie⁵² wprowadzonej 26 lutego 2003 r., zbycie udziałów wymaga zgody Spółki a pierwszeństwo w ich nabyciu mają dotychczasowi wspólnicy.

**Nadzór
właścicielski nad
FWP Sp. z oo.**

Od 25.07.1997 r. do 27.11.2001 r. jedynym właścicielem FWP Sp. z oo. było Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych. Uchwały Zgromadzenia Wspólników Spółki były w tym czasie aktami decyzyjnymi upoważnionych organów OPZZ.

W toku kontroli stwierdzono, że okresie 27.11.2001 r – 18.09.2002 r. Fundacja Porozumienie była jedynym, a po nieodpłatnym zbyciu udziałów, większościowym udziałowcem Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo. Fundacja obecnie jest właścicielem **182 779** udziałów z ogólnej liczby **208 448** udziałów FWP Sp. z oo., co stanowi **87,68%** całości udziałów.

Prawa i obowiązki wspólników spółki kapitałowej, jaką jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością reguluje *ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych* oraz umowa spółki.

W przypadku FWP Sp. z oo., do prerogatyw Zgromadzenia Wspólników (ZW) należy m.in. wyłączna kompetencja do rozpatrywania i zatwierdzania sprawozdania z działalności Spółki, sprawozdania finansowego oraz do udzielania absolutorium, powoływania i odwoływania członków organów spółki. Uchwały Zgromadzenia Wspólników wymaga także rozporządzenie zyskiem albo pokrycie strat, zmiana wartości kapitału założycielskiego oraz aktu

⁵⁰ Ogłoszenie w dzienniku *Rzeczypospolita* z 24.10.1997 r.

⁵¹ Informacja na posiedzenie Rady Nadzorczej w sprawie ogólnej liczby uprawnionych pracowników do nieodpłatnego nabycia udziałów FWP Spółki z o.o. w Warszawie z 21.07.1998 r.

⁵² Uchwała nr 8/2003 ZZW.

założycielskiego Spółki. Do wyłącznej kompetencji ZW FWP Sp. z oo. należy także podejmowanie decyzji o zbyciu lub wydzierżawieniu przedsiębiorstwa Spółki lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienie na nich ograniczonego prawa rzeczowego, Zgromadzenie Wspólników jest także władne do podejmowania decyzji o rozwiązaniu i likwidacji Spółki (§ 11 *aktu założycielskiego – umowy FWP Sp. z oo.*)⁵³

W odniesieniu do nadzoru właścicielskiego nad FWP Sp. z oo., sprawowanego przez jej największego udziałowca, istotna jest także kwestia powiązań personalnych. W okresie 21.02.2001 – 27.02.2004 pan Wojciech Kaczmarek - Prezes Zarządu Fundacji Porozumienie pełnił funkcję Przewodniczącego Rady Nadzorczej FWP Sp. z oo. Od 27.02.2001 do 27.02.2004 w skład Rady Nadzorczej Spółki wchodził pan Maciej Manicki, który pełnił w tym samym okresie funkcję Przewodniczącego Rady Fundacji Porozumienie. W tym kontekście, należy przypomnieć, że pan Maciej Manicki jako Sekretarz Stanu w MPiPS w okresie maj-wrzesień 1997 r. nadzorował prace dotyczące wyceny majątku FWP. Natomiast w okresie czerwiec-listopad 2001 r. tzn. w czasie utworzenia przez OPZZ Fundacji Porozumienie a następnie przekazania tej fundacji wszystkich udziałów w FWP Sp. z oo. był Przewodniczącym OPZZ.

W skład Rady Fundacji wchodził także, w okresie 24.10.2001 r. – 10.07.2002 r. pan Andrzej Kozłowski - Prezes Zarządu FWP Sp. z oo.

Ponadto, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, *Statut Fundacji Porozumienie* umożliwia w praktyce nielimitowaną kontrolę nad jej działalnością osobom, które weszły w skład władz Fundacji w pierwszym okresie jej funkcjonowania. §8 pkt 3-5⁵⁴ *Statutu Fundacji* stanowi:

„ust. 3 Członkowie organów Fundacji powoływani są na czas nieoznaczony.

ust.4 Mandat członka organu Fundacji wygasa w razie śmierci lub odwołania ze składu organu Fundacji.

ust.5 Fundator odwołuje członków Rady Fundacji w przypadku:

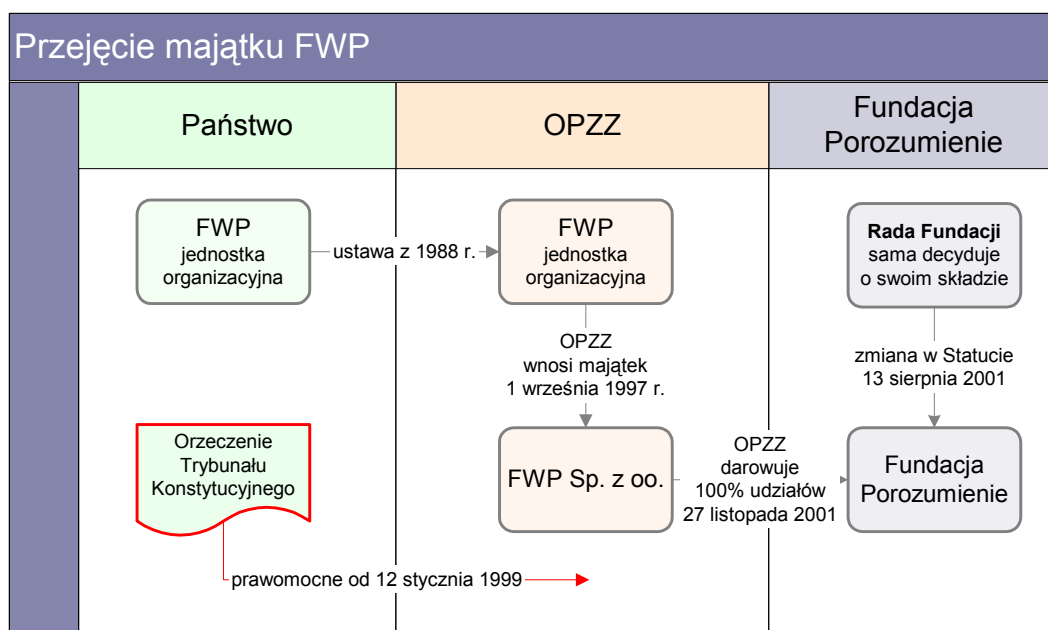
- 1) na wniosek Rady Fundacji,
- 2) złożenia rezygnacji z funkcji członka Rady Fundacji,
- 3) nieuczestniczenia w pracach Rady Fundacji w roku obrotowym.”

Zapis ten oznacza, że członkowie władz Fundacji Porozumienie mogą pełnić swoje funkcje na czas nieograniczony, pozbawiając Fundatora – Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych – realnego wpływu na skład organów Fundacji, niezależnie od sposobu i wyników gospodarowania jej majątkiem. W rezultacie - zgodnie z powyższą regulacją - członkowie organów Fundacji, pełniące rolę większościowego udziałowca w ww. Spółce FWP, mogą działać w niej w sposób niekontrolowany, dysponując majątkiem przekazanym przez OPZZ, który ograniczył swój faktyczny wpływ na Fundację.

⁵³ Tekst jednolity *Aktu założycielskiego Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością* - Akt notarialny sporządzony w dniu 27.02.2004 r. w Kancelarii Notarialnej Janusza Marmaja, repertorium A numer 1868/2004.

⁵⁴ Wprowadzony do *Statutu Fundacji Porozumienie* na podstawie § 3 *Oświadczenia* złożonego przez Macieja Manickiego oraz Wojciecha Kaczmarka, działających w imieniu i na rzecz OPZZ – Akt notarialny sporządzony w dniu 13.08.2001 r. w Kancelarii Notarialnej Marek Kolasa, Agnieszka Wąsiewicz-Szczepeńska s.c., repertorium A numer 1970/2001.

Cały proces przejścia majątku FWP przedstawia poniższy schemat:



3.2.1 DZIAŁANIA ORGANÓW PAŃSTWA PO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z 3.06.1998 R.

Prace legislacyjne

Pan Stanisław Iwanicki - Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka zwrócił się do pana Longina Komołowskiego - Ministra PiPS⁵⁵ o spowodowanie wystąpienia przez Rząd z inicjatywą ustawodawczą w zakresie objętym uchylonymi przez Trybunał Konstytucyjny art. 7 ust. 1, 2 i 4 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw*.

Konieczność podjęcia działań przez Ministra PiPS była podyktowana, zdaniem Przewodniczącego SKSiPC „wyjątkowo skomplikowaną materią prawną i merytoryczną”, wynikającą z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, faktem że przewidywane rozwiązania ustawowe były „przedmiotem wieloletniej dyskusji przedstawicieli dwóch central związkowych” oraz „przewidywanymi skutkami finansowymi wynikającymi z działalności powołanej przez OPZZ spółki z o.o. Fundusz Wczasów Pracowniczych”.

Następnie, Przewodniczący SKSiPC zwrócił się w dniu 1.12.1998 r. do Ministra PiPS z prośbą o przerwanie prac nad inicjatywą ustawodawczą w sprawie nowelizacji art. 7 ust. 1, 2 i 4 *ustawy z dnia 9 maja 1997 r.* – „ze względu na podjęcie przez Senat inicjatywy ustawodawczej w tej sprawie”⁵⁶.

W dniu 20 stycznia 1999 r. na 28 posiedzeniu, Senat Rzeczypospolitej Polskiej podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu *ustawy o mieniu Funduszu Wczasów Pracowniczych* (druk sejmowy nr 979). Projekt został skierowany w dniu 12.03.1999 r. do **sejmowych komisji: Polityki Społecznej oraz Skarbu**

⁵⁵ Pismo z dnia 23.10.1998 r., znak SPC-181-9-98.

⁵⁶ Pismo SPC-181-10-98 z 1.12.1998 r.

Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji. Do czasu zakończenia kontroli NIK, ustawa nie została uchwalona.

Projekt zakładał, że udziały w ww. spółce z ograniczoną odpowiedzialnością o nazwie „Fundusz Wczasów Pracowniczych” staną się udziałami należącymi do Skarbu Państwa. W terminie jednego roku od dnia wejścia w życie przepisów tej ustawy, Minister Skarbu Państwa miałby przenieść nie więcej niż 80% udziałów w FWP Sp. z oo. na rzecz central związkowych: NSZZ „Solidarność” i OPZZ.

Stanowisko Rządu do *projektu ustawy o mieniu Funduszu Wczasów Pracowniczych*, zostało przyjęte w dniu 15.06.1999 r. przez Radę Ministrów na podstawie opracowania Ministra Skarbu Państwa⁵⁷. Rada Ministrów poparła w nim ideę senackiego projektu ustawy, wskazując przy tym na konieczność podjęcia nad nim dalszych prac w celu wyeliminowania uchybień prawnych.

**Zaniechania
ministra
właściwego do
spraw pracy**

Z ustaleń kontroli wynika, że minister właściwy do spraw pracy – nie podjął inicjatywy w celu uregulowania statusu Funduszu Wczasów Pracowniczych – w świetle wyroku TK. Kompetencje ministra właściwego do spraw pracy, dotyczące problematyki poruszanej w niniejszej *Informacji*, określone w art. 21 ust. 1 pkt 5, w związku z art. 34 ust. 1 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*⁵⁸ oraz – jako ogólne kompetencje członka Rady Ministrów – w art. 7 ust. 2 *ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*⁵⁹, zobowiązujące m.in. do inicjowania i opracowywania w zakresie swojego działania polityki Rządu oraz przedkładania inicjatyw i odpowiednich projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów.

Biorąc pod uwagę stan prawny, jak również przedstawione powyżej zaangażowanie ministra właściwego ds. pracy w sprawę Funduszu Wczasów Pracowniczych w 1997 r., zaniechanie to, Izba ocenia negatywnie z punktu widzenia rzetelności.

NIK nie podziela stanowiska Ministra Gospodarki i Pracy, przedstawionego w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli⁶⁰: „zarówno do czasu podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Senat RP, jak również w okresie prac sejmowych nad senackim projektem ustawy, Minister Pracy i Polityki Socjalnej (od 10 listopada 1999 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej) nie miał obowiązku podejmowania działań zmierzających do uregulowania statutu Funduszu Wczasów Pracowniczych. Z tych samych przyczyn, tj. powodu istoty i merytorycznej treści pożądaných uregulowań, obowiązku takiego nie miał również w okresie kolejnej kadencji Sejmu Minister Pracy i Polityki Społecznej, a także (od dnia 8 stycznia 2003 r.) Minister Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej”.

Przytoczone stanowisko świadczy o nieuwzględnieniu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego przez Ministra Gospodarki i Pracy. Oznacza także tolerowanie sytuacji, w której ma miejsce nieuprawnione przejęcie majątku pochodzenia państwowego (FWP) o znacznej wartości.

Inicjatywa ministra właściwego do spraw pracy, zmierzająca do zlikwidowania „luki prawnej”, która utrzymuje się wskutek zahamowania prac legislacyj-

⁵⁷ Pismo DP-MZ-023-1831/98 z 31.05.1999 r.

⁵⁸ j.t. Dz.U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548 ze zm.

⁵⁹ j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 24 poz. 199 ze zm.

⁶⁰ Pismo BDG-IV-0911-3-JS/04 z 1.04.2004 r.

nych nad *ustawą o mieniu FWP*, powinna – w opinii NIK - zostać podjęta zarówno w związku z generalną normą konstytucyjną nakazującą Radzie Ministrów ochronę interesów Skarbu Państwa⁶¹, jak w ramach kompetencji szczegółowych, dotyczących spraw związków zawodowych, określonych w *ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*. Wynika to z faktu, że przejęcie Funduszu Wczasów Pracowniczych nastąpiło przez jedną z central związkowych, a sprawy związkowe wchodzą w zakres kompetencji ministra właściwego do spraw pracy.

Wobec braku rozstrzygnięcia ustawowego dotyczącego FWP, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, majątek zlikwidowanego Funduszu powinien znaleźć się w gestii Skarbu Państwa. Przed podjęciem kontroli, NIK zwróciła się w trybie art. 12 *ustawy o NIK*, m.in. do Ministra SP o podjęcie działań kontrolnych w FWP Sp. z oo. oraz Fundacji Porozumienie – w zakresie właściwości i kompetencji tego organu. W odpowiedzi, pan Piotr Czyżewski - Minister Skarbu Państwa, stwierdził⁶², że nie ma podstaw i możliwości wykonania obowiązku wynikającego z art. 12 *ustawy o NIK*, a majątek byłego FWP znajdujący się w zarządzie Spółki oraz Fundacji – nie podlega nadzorowi właścicielskiemu MSP.

W opinii NIK, brak podległości w dziedzinie nadzoru właścicielskiego nie wykluczał podjęcie działań zmierzających do wyjaśnienia zaistniałej sytuacji ze strony organu odpowiedzialnego za majątek Skarbu Państwa. Tymczasem, organ ten nie podjął nawet próby sprawdzenia czy w zarządzanym, przez FWP Sp. z oo., majątku znajduje się mienie, które jest mieniem Skarbu Państwa.

W toku kontroli zostały zasięgnięte informacje w trybie art. 29 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK*, o ewentualnych działaniach podejmowanych w sprawie FWP przez Ministra Skarbu Państwa. Z odpowiedzi udzielonej kontrolerowi NIK przez pana Zbigniewa Kaniewskiego - Ministra Skarbu Państwa⁶³ wynika jednoznacznie, że majątek Funduszu Wczasów Pracowniczych, działającego na podstawie *ustawy o FWP* z 1988 r. nie jest ujęty w zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa, której prowadzenie należy do zadań MSP.

Ponadto, Minister Skarbu Państwa, ignorując orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3.06.1998 r., zajął stanowisko że jego kompetencja do wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa w stosunku do mienia pozostałego po likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej nie ma zastosowania do sytuacji FWP gdyż „ustawodawca zdecydował o przeznaczeniu całego majątku tej jednostki, a co za tym idzie po likwidacji FWP nie pozostało żadne mienie”.

Zdaniem Ministra SP – inicjatywa w zakresie uregulowania kwestii FWP należy – zgodnie z art. 34 ust. 1 *ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* – do Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministra Gospodarki i Pracy).

Bierność Ministra Skarbu Państwa w przedmiotowej sprawie została zasygnalizowana również w piśmie skierowanym do NIK przez **Rzecznika Praw Obywa-**

⁶¹ Art. 146 ust. 4 pkt 4 *Konstytucji RP*.

⁶² Pismo BM-JB-0916-23/03; MSP/BM/9913/03/DP-ES z 1.12.2003 r.

⁶³ Pismo DEiGMSP-1892/04 z 22.04.2004 r.

telskich, wyrażającym wątpliwości, co do legalności prywatyzacji Funduszu Wczasów Pracowniczych⁶⁴.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Planując postępowanie kontrolne założono szczegółowe badania sprawozdań finansowych FWP Sp. z oo., z uwzględnieniem dynamiki zmian składników majątku trwałego tej jednostki. Badania tego jednak nie przeprowadzono wskutek uniemożliwienia kontroli w Spółce przez Prezesa jej Zarządu.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (następnie w Ministerstwie Gospodarki i Pracy) oraz w Fundacji Porozumienie przez Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji NIK. Czynności kontrolne trwały od 9 lutego do 31 maja 2004 r.

W ramach prac kontrolnych wykorzystano m.in. przesłuchania świadków - przedstawicieli FWP oraz członków ówczesnej *Komisji* powołanej przez MGiP, zasięganie informacji od władz centralnych związków zawodowych oraz od Ministra Skarbu Państwa. Uzyskano również dane z Krajowego Rejestru Sądowego.

Współpraca z innymi organami państwa w trybie art. 12 ustawy o NIK

Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 12 *ustawy o NIK* zwróciła się 7 listopada 2003 r. do **Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej** o przeprowadzenie kontroli w FWP Sp. z oo. oraz w Fundacji Porozumienie w zakresie wywiązywania się przez te podmioty z obowiązków podatkowych oraz prawidłowości gospodarowania przez nie mieniem państwowym.

W odpowiedzi Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej poinformował NIK o wydaniu polecenia wszczęcia postępowań kontrolnych właściwym urzędem kontroli skarbowej⁶⁵. W udostępnionym Izbie wyniku kontroli rozliczenia z budżetem państwa przez Fundację Porozumienie, **Urząd Kontroli Skarbowej w Poznaniu** nie stwierdził nieprawidłowości. Wyniki kontroli skarbowej w FWP Sp. z oo. nie są jeszcze znane NIK.

Protokoły kontroli

Protokoły kontroli zostały podpisane przez Ministra Gospodarki i Pracy przez Prezesa Zarządu Fundacji Porozumienie. Zastrzeżenia do protokołu kontroli, złożone przez Prezesa Zarządu Fundacji zostały uwzględnione w całości przez kontrolera NIK.

Wystąpienia pokontrolne

Oceny kontrolowanej działalności oraz wnioski i uwagi w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości zostały przedstawione przez NIK w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Prezesa Rady Ministrów, Wiceprezesa Ra-

⁶⁴ Pismo RPO-442981-VI/03/GF z 10.09.2003 r.

⁶⁵ Pismo KS4-8550-129/03/3121/SW4 z 28.11.2003 r.

dy Ministrów - Ministra Gospodarki i Pracy oraz Prezesa Zarządu Fundacji Porozumienie.

Minister Gospodarki i Pracy przedstawił Kolegium NIK dwa zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK. W jednym z nich, MGiP zakwestionował ocenę NIK dotyczącą nielegalności, niecelowości i niegospodarności sfinansowania przez Ministra PiPS oceny i wyceny przedsiębiorstwa jednostki organizacyjnej FWP. Ponadto, Minister GiP uznał za niezasadny wniosek pokontrolny NIK dotyczący wyegzekwowania od FWP Sp. z oo. kosztów wyceny (tj. 3 185 394,87 zł). W drugim zastrzeżeniu Minister GiP zakwestionował zarzut nierzetelności stawiany przez Izbę ministrowi właściwemu do spraw pracy w związku z niepodjęciem działań zmierzających do uregulowania statusu FWP.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, rozpatrując zastrzeżenia wniesione do ww. wystąpienia pokontrolnego przez Ministra Gospodarki i Pracy⁶⁶ podzieliło jego stanowisko dotyczące braku podstaw prawnych w obecnej sytuacji – do wystąpienia z roszczeniem do FWP Sp. z oo. o zwrot kosztów wyceny przedsiębiorstwa Funduszu. Zdaniem Kolegium NIK, w związku z kolejnymi przeniesieniami majątku byłego FWP, wykonanie tego wniosku „byłoby bardzo skomplikowane i być może nieskuteczne”. Kolegium, dzieląc argumentację MGiP uznało także, że w sytuacji braku prawnego uregulowania statutu FWP, wycena jego majątku stanowić może podstawę do dalszych prac nad odpowiednimi rozwiązaniami. W pozostałym zakresie, zastrzeżenia MGiP zostały oddalone przez Kolegium NIK.

Zarząd Fundacji Porozumienie także złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK. W zastrzeżeniach tych, Zarząd Fundacji zakwestionował kompetencje NIK do przeprowadzenia kontroli w jednostce oraz podstawy do sformułowania przez NIK negatywnej oceny statutu Fundacji. Ponadto, Zarząd Fundacji Porozumienie, nie wskazując konkretnych fragmentów ani zapisów wystąpienia pokontrolnego, zarzucił nierzetelność NIK w sporządzeniu tego dokumentu. Zarząd Fundacji odmówił także realizacji wniosku pokontrolnego NIK, dotyczącego wyłączenia się tej jednostki z FWP Sp. z oo.

Komisja Odwoławcza powołana przez Dyrektora Departamentu GSPiP NIK uwzględniła zastrzeżenia w sprawie oceny zapisów *Statutu Fundacji Porozumienie*. Komisja, uwzględniając zastrzeżenie Zarządu Fundacji, co do możliwości wyłączenia się ze spółki z oo. na podstawie przepisów Tytułu III, Działu I, Rozdziału 5 ustawy *Kodeks handlowy*, wykreśliła wniosek w tej sprawie z wystąpienia pokontrolnego. W pozostałym zakresie, zastrzeżenia złożone przez Zarząd Fundacji Porozumienie zostały oddalone. Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli⁶⁷.

Minister Gospodarki i Pracy poinformował NIK o realizacji wniosku pokontrolnego, dotyczącego podjęcia działań zmierzających do uregulowania statusu majątku byłego FWP. Z udzielonej informacji⁶⁸ wynika, że w ramach tych działań MGiP zwrócił się do Ministra Skarbu Państwa o zainicjowanie koniecznych

⁶⁶ Pismo BDG-IV-0911-9-AW/04 z 13.07.2004 r.

⁶⁷ Postanowienie z 26.08.2004 r.

⁶⁸ Pismo BDG-IV-0911-9-AW/04 z 24.09.2004 r.

czynności, wskazując przy tym „okoliczności i przesłanki uzasadniające właściwość Ministra Skarbu Państwa w przedmiotowej sprawie”.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, Prezes Rady Ministrów poinformował NIK⁶⁹ o zobowiązaniu Ministra Skarbu Państwa, we współpracy z Ministrem Gospodarki i Pracy - do podjęcia „stosownych działań legislacyjnych, mających na celu ustawowe uregulowanie statusu majątku byłej jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych”. Kopia decyzji Prezesa Rady Ministrów, podjętej w tej sprawie, została przekazana NIK przez Ministra Gospodarki i Pracy⁷⁰.

Zarząd Fundacji Porozumienie przekazał informację o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych NIK.⁷¹ Wnioskowane przez Izbę, rozważenie podjęcia działań zmierzających do odzyskania udziałów w spółce FWP zbytych mniejszościowym udziałowcom, Fundacja uzależniła od stanowiska Zakładowego Związku Zawodowego Pracowników Funduszu Wczasów Pracowniczych Sp. z oo. Uchwała ZZZP FWP Sp. z oo. w tej sprawie nie została jednak przedstawiona NIK.

Zawiadomienia do organów ścigania

NIK podjęła dwukrotnie próbę przeprowadzenia kontroli w FWP Sp. z oo.: 9 lutego oraz 13 kwietnia 2004 r.. Wobec uniemożliwienia kontroli w Spółce przez pana Andrzeja Kozłowskiego - Prezesa Zarządu, w sposób wyczerpujący dyspozycję art. 98 *ustawy o NIK*, Izba skierowała wniosek o jego ukaranie do **Sądu Rejonowego dla Warszawy-Mokotowa**.

Ponadto, działając na podstawie art. 63 ust. 3 *ustawy o NIK*, Izba skierowała zawiadomienie do **Prokuratury Rejonowej Poznań Stare Miasto** w związku z ujawnieniem okoliczności wskazujących na uzyskanie przez Fundację Porozumienie oraz 3157 byłych pracowników FWP niesłusznej korzyści kosztem majątku Skarbu Państwa, w łącznej wysokości 104 124 000zł. Stanowi to, zdaniem NIK, czyn określony w art. 1 ust. 1 *ustawy z dnia 21 czerwca 1990 r. o zwrocie korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa lub innych państwowych osób prawnych*⁷².

⁶⁹ Pismo DKS-587-78(3)/04 z 22.10.2004 r.

⁷⁰ Pismo BDG-IV-0911-9-AW/04 z 29.10.2004 r.

⁷¹ Pismo z 10.09.2004 r.

⁷² Dz.U. Nr 44, poz. 255 ze zm.

Załączniki

1. CHRONOLOGIA ZDARZEŃ

- 1) 9.05.1997 r. – uchwalenie przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw: art. 7 ust. 1, 2, 4 – obowiązywały od 7.08.1997 r. do 12.01.1999 r, a art. 7 ust. 3 – obowiązuje od 31.08.1997 r.
- 2) 26.06.1997 r. – zlecenie przez MPiPS wykonania wyceny i oceny majątku przedsiębiorstwa FWP.
- 3) 25.07.1997 r. – utworzenie przez OPZZ spółki z ograniczoną odpowiedzialnością „Fundusz Wczasów Pracowniczych” – z kapitałem zakładowym 100 000 zł.
- 4) 30.08.1997 r. - odbiór końcowy wyceny i oceny przedsiębiorstwa FWP przez Komisję w MPiPS.
- 5) 1.09.1997 r. – uchwała NZW FWP Sp. z oo. (OPZZ) – podwyższenie kapitału zakładowego Spółki o 104 124 000zł poprzez wniesienie aportu rzeczowego – przedsiębiorstwa jednostki organizacyjnej FWP.
- 6) 3.06.1998 r. – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 34/97.
- 7) 12.01.1999. – uprawomocnienie się orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nr 34/97, utrata mocy przez art. 7 ust. 1, 2 i 4 *ustawy o zmianie ustawy o związkach zawodowych (...)*
- 8) 20.01.1999 r. - uchwała Senatu w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o mieniu FWP.
- 9) 12.03.1999 r. - skierowanie projektu ustawy o mieniu FWP do sejmowych komisji: Polityki Społecznej oraz Skarbu Państwa, Uwłaszczenia i Prywatyzacji.
- 10) 15.06.1999 r. – przyjęcie przez Radę Ministrów stanowiska do projektu ustawy o mieniu Funduszu Wczasów Pracowniczych.
- 11) 12.06.2001 r. – utworzenie przez OPZZ Fundacji Porozumienie.
- 12) 18.09.2001 r. – uchwała OPZZ – przekazanie w formie darowizny udziałów w FWP Sp. z oo. na rzecz Fundacji Porozumienie.
- 13) 20.11.2001 r. – uchwała Zarządu Fundacji Porozumienie w sprawie przyjęcia darowizny – 100% udziałów w FWP Sp. z oo.
- 14) 27.11.2001 r. – zawarcie umowy darowizny pomiędzy OPZZ a Fundacją Porozumienie.
- 15) 15.04.2001 r. – uchwała Zarządu Fundacji Porozumienie w sprawie rozpoczęcia nieodpłatnego przekazania 15% udziałów w FWP Sp. z oo. pracownikom.
- 16) 26.02.2003 r. – formalne zakończenie nieodpłatnego przekazywania udziałów w FWP Sp. oo.

2. LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH STANOWISKA KIEROWNICZE ZWIĄZANE Z PROBLEMATYKĄ KONTROLI

- 1) Andrzej Kozłowski – od lipca 1997 r. Prezes Zarządu FWP Sp. z oo.
- 2) Maciej Manicki – w latach 1990-1995 Wiceprzewodniczący OPZZ; od lipca 1995 r. do października 1997 r. Sekretarz Stanu w MPiPS; od czerwca 1998 r. Wiceprzewodniczący, a od stycznia 2001 do marca 2004 r Przewodniczący OPZZ, od czerwca 2001 r. - Przewodniczący Rady Fundacji Porozumienie, od lipca 1999 r. do lutego 2004 r. członek Rady Nadzorczej FWP Sp. z oo.
- 3) Wojciech Kaczmarek – od maja 1998 r. do maja 2002 r. Wiceprzewodniczący OPZZ; od lutego 2001 r. do lutego 2004 r Przewodniczący Rady Nadzorczej FWP Sp. z oo; od czerwca 2001 r. Prezes Zarządu Fundacji Porozumienie;
- 4) Tadeusz Zieliński - od stycznia 1997 do października 1997 Minister PiPS;
- 5) Jadwiga Mołdawa – od października 1997 r do stycznia 2003 r. Dyrektor Generalny w MPiPS następnie w MGPiPS – do maja 2004 r. od maja 2004 Dyrektor Generalny MGIP
- 6) Jerzy Hausner – od października 2001 r. do stycznia 2003 r. Minister PiPS; od stycznia 2003 r. do maja 2004 r. Minister GPiPS; od maja 2004 r. Minister GiP.

3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

- 1) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. Nr 78, poz. 483).
- 2) *Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym* (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm).
- 3) *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 1996 r. Nr 143, poz. 661 ze zm).
- 4) *Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r o Krajowym Rejestrze Sądowym* (j.t. Dz.U. z 2001 r., Nr 17, poz. 209 ze zm).
- 5) *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów* (j.t. Dz.U. z 2003 r. Nr 24 poz. 199 ze zm.).
- 6) *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej* (j.t. Dz.U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1548 ze zm.)
- 7) *Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa* (Dz.U. Nr 106, poz. 493 ze zm.).
- 8) *Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych Komisji Centralnej Związków Zawodowych w Polsce* (Dz.U. Nr 9, poz. 48).
- 9) *Ustawa z dnia 21 kwietnia 1988 r. o Funduszu Wczasów Pracowniczych* (Dz.U. Nr 11, poz. 84 ze zm.).
- 10) *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach* (j.t. Dz.U. z 1991 r., Nr 46, poz. 203).
- 11) *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny* (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).
- 12) *Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych* (Dz.U. Nr 94 poz.1037 ze zm.).
- 13) *Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 27 czerwca 1934 r Kodeks handlowy* (Dz.U. Nr 57 poz. 502 ze zm.).
- 14) *Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* (Dz.U. Nr 118, poz. 561 ze zm.).
- 15) *Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych* (Dz.U. Nr 76, poz. 344 ze zm.).
- 16) *Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe* (t.j. Dz.U. z 1993 r., Nr 72, poz. 344 ze zm.).



MINISTER SKARBU PAŃSTWA

Warszawa, dnia 17.11.2004 r. 523/6

sprawa:DKSiW-AM-0915-1/04
pismo:MSP/DKSiW/289/04

18.11.2004
1197/04

DEPARTAMENT PRACY I PRYWA-
TYZNOŚCI
GOSPODARSTWA KRAJOWEGO I PAŃSTWA

Data: 18.11.04
oprac: 41130/04

Pan Dyr. Barus
Szwedowski
18.11.2004

Pan
Krzysztof Szwedowski
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

szanowny Panie Prezeso,

Odpowiadając na Pana pismo z dnia 8 listopada 2004 r., znak: KGP/41130/04, przy którym została przekazana *Informacja o wynikach kontroli zarządzania majątkiem byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych*, stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam Panu Prezesowi stanowisko do powyższej *Informacji*:

W przedmiotowej *Informacji* Najwyższa Izba Kontroli zarzuca Ministrowi Skarbu Państwa niepodjęcie jakichkolwiek działań w związku z bezprawnym dysponowaniem majątkiem Funduszu Wczasów Pracowniczych. Działania te w ocenie NIK miały polegać na zidentyfikowaniu majątku Skarbu Państwa wśród poszczególnych składników majątku FWP, uwzględnieniu ich w zbiorczej ewidencji majątku Skarbu Państwa oraz wyjaśnieniu sposobu ich rozdysponowania. Ponadto wskazuje na niepodjęcie przez Ministra Skarbu Państwa w zakresie jego właściwości i kompetencji działań kontrolnych wobec FWP Sp. z o.o. oraz Fundacji Porozumienie, pomimo wcześniejszego wniosku NIK dokonanego w trybie art. 12 ustawy o NIK, o podjęcie takiej kontroli.

Odnosząc się do powyższych zarzutów należy stwierdzić co następuje:

Ustawa z dnia 9 maja 1997 r., o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 82, poz. 518) zniósła Fundusz Wczasów Pracowniczych i zadecydowała o przeznaczeniu jego majątku (art. 7 ust. 1 i 2).

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 3 czerwca 1998 r. sygn. K. 34/97 orzekł o niezgodności powyższych przepisów z Konstytucją, w związku z czym utraciły one moc obowiązującą.

Przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r., o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493 ze zm.) przewidują, iż minister właściwy do spraw Skarbu Państwa prowadzi zbiorczą ewidencję majątku

Skarbu Państwa (art. 2 pkt 3) oraz że wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w stosunku do mienia pozostałego po likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej lub przypadającego Skarbowi Państwa w wyniku likwidacji spółki z jego udziałem, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej (art. 2 pkt 5 lit b).

W uzasadnieniu do przytoczonego wyżej wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż majątek zniesionej osoby prawnej (w tym przypadku FWP) pozostaje w dyspozycji Skarbu Państwa. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny podniósł, iż kwestie dotyczące sukcesji majątku po byłym Funduszu Wczasów Pracowniczych wymagają pilnej pozytywnej interwencji ustawodawczej, a wybór właściwego rozwiązania prawnego, należy do wyłącznej kompetencji ustawodawcy.

Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r., o *działach administracji rządowej* podjęcie inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie należało do Ministra Gospodarki i Pracy.

Wobec powyższego do czasu rozstrzygnięcia przez ustawodawcę dalszego trybu postępowania Minister Skarbu Państwa nie jest władny do podejmowania działań, których domaga się NIK w przedmiotowej *Informacji*.

Odnosząc się do zarzutu o niepodejmowanie działań kontrolnych przez Ministra Skarbu Państwa wobec Spółki FWP Sp. z o.o. oraz Fundacji Porozumienie, należy podnieść, iż Minister Skarbu Państwa wskazywał we wcześniejszych pismach do NIK, że nie posiada uprawnień kontrolnych w stosunku do powyższych podmiotów, ponieważ jednostki te nie spełniają kryteriów określonych w ustawie o *zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa* (art. 2 pkt 7 i 8), uprawniających Ministra Skarbu Państwa do dokonywania ich kontroli.

W związku z przekazaniem przez Prezesa Rady Ministrów, pismem z dnia 22 października 2004 r., znak DKS-587-78(4)/04, Ministrowi Skarbu Państwa zadania w zakresie przygotowania we współpracy z Ministrem Gospodarki i Pracy projektu ustawy regulującej status majątku byłej jednostki organizacyjnej Fundusz Wczasów Pracowniczych, w Ministerstwie Skarbu Państwa zostały zainicjowane prace nad ww. projektem. Minister Skarbu Państwa wystąpi także do sądu o zabezpieczenie przedmiotowego majątku poprzez zakaz jego zbywania do czasu podjęcia stosownych regulacji prawnych przez Sejm.

Przemysław Morysiak

MINISTER SKARBU PAŃSTWA
z up. PODSEKRETARZ STANU

Przemysław Morysiak
Przemysław Morysiak

Opinia Prezesa NIK
do Stanowiska Ministra Skarbu Państwa
w sprawie

Informacji o wynikach kontroli zarządzania majątkiem
byłego Funduszu Wczasów Pracowniczych
i jego prywatyzacji

Działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.) – przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Skarbu Państwa, zawartego w piśmie z 17 listopada 2004 r.¹

Stanowisko MSP zawiera wyjaśnienia dotyczące spraw opisanych w *Informacji*. Ponownie podkreślono w nich brak obowiązku i możliwości działań MSP oraz wskazano ministra właściwego do spraw pracy² jako organ odpowiedzialny za beczynność.

NIK nie podziela zawartego w ww. Stanowisku poglądu o braku obowiązku działania Ministra Skarbu Państwa. W dziedzinie ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa, na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w tym ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej³ (art. 25 ust.1), Minister ten ma nie prawo lecz właśnie obowiązek chronić interesy Skarbu Państwa. Ponadto, jest on zobowiązany do współdziałania m.in. z innymi organami administracji rządowej i związkami zawodowymi (art.38 ust.1), którego to zobowiązania w omawianej sprawie nie wypełnił.

Izba nie podziela również poglądu o braku możliwości działania Ministra w omawianej sprawie. MSP nie dysponował wiedzą o faktycznym rozwoju wydarzeń związanych z majątkiem FWP. W związku z tym, raz kolejny powrócił problem niewykorzystywanych uprawnień kontrolnych MSP. Minister Skarbu Państwa odmówił przeprowadzenia na wniosek NIK kontroli w FWP Sp. z oo. powołując się na brak w MSP „wyodrębnionego organu kontrolnego w postaci rewizji czy inspekcji” oraz stwierdzając, że nie sprawuje nadzoru właścicielskiego nad FWP Sp. z oo.⁴ Tymczasem, NIK pozostawiła Ministrowi w tej sprawie swobodę zwracając się o „spowodowanie przeprowadzenia kontroli”. Minister nie podjął jednak żadnych działań ani w ramach własnych uprawnień kontrolnych ani w ramach współpracy z innymi organami.

W opinii NIK, dotychczasowe stanowisko MSP świadczy o niepokojącym braku zainteresowania losami majątku byłego FWP. **Pozytywnie natomiast należy ocenić zapowiedź działań wynikającą z polecenia Prezesa Rady Ministrów -** wydanego w następstwie kontroli NIK.

Amk
22. 11. 04
Met
22. 11. 2004

¹ Pismo MSP/DKSiW/289/04.

² W *Stanowisku* mowa o Ministrze Gospodarki i Pracy

³ T.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz.1548 ze zm.

⁴ Pismo BM-JB-0916-23/03 z 1 grudnia 2003 r.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
 Paweł Banaś

22. 11. 2004

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
 Krzysztof Szawcowski
22. 11. 2004