

WYROK*¹
z dnia 3 grudnia 1997 r.
Sygn. akt K. 1/97

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Błażej Wierzbowski – przewodniczący
Zdzisław Czeszejko-Sochacki – sprawozdawca
Lech Garlicki
Krzysztof Kolasiński
Ferdynand Rymarz

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu na rozprawie 3 grudnia 1997 r. sprawy z wniosków Konfederacji Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce, Porozumienia Związków Zawodowych “Kadra”, Komisji Krajowej NSZZ “Solidarność”, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawców, Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego o stwierdzenie:

niezgodności art. 6 ustawy z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 75, poz. 355), z art. 1, 7 i 85 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426 ze zm.)

o r z e k a:

Art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 5, poz. 234; zm.: z 1994 r. Nr 43, poz. 163; z 1996 r. Nr 1, poz. 2 i Nr 24, poz. 110), w brzmieniu nadanym przez art. 6 ustawy z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych (Dz.U. Nr 75, poz. 355), jest zgodny z art. 2, art. 21 i art. 64 oraz z art. 12 w związku z art. 59 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Uzasadnienie:

I

¹ Tekst sentencji został opublikowany w Dz.U. Nr 146, poz. 988.

Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęły dwa wnioski:

1) Konfederacji Związków Zawodowych Górnictwa w Polsce z siedzibą w Katowicach i Porozumienia Związków Zawodowych "Kadra" z siedzibą w Katowicach (dalej: Konfederacja i Porozumienie) z dnia 17 września 1996 r. oraz

2) Komisji Krajowej Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego "Solidarność" (dalej: Komisja Krajowa) z 14 października 1996 r., oba o stwierdzenie niezgodności z konstytucją przepisów ustawy z 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych (dalej: ustawa z 10 maja 1996 r.).

1. Konfederacja i Porozumienie wniosły o stwierdzenie:

1) niezgodności art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. z art. 1 i 7 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (dalej: przepisy konstytucyjne) z uwagi na uchwalenie ustawy niezgodnej z zasadami państwa demokratycznego oraz brak respektowania ochrony własności;

2) niezgodności art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. z art. 85 przepisów konstytucyjnych oraz z ustawą z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (dalej: ustawa o związkach zawodowych) ze względu na naruszenie zasady bezpieczeństwa oraz swobody działania w granicach ustaw i przyznanych praw;

3) naruszenia art. 3 ust. 1 Konwencji MOP nr 87 z 1948 r. o wolności związkowej i ochronie praw związkowych (dalej: Konwencja MOP nr 87), powodującego ograniczenie uprawnień określonych w art. 85 przepisów konstytucyjnych.

Konfederacja i Porozumienie zwracają uwagę, że przedmiotem regulacji zaskarżonych przepisów art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. jest sposób podziału majątku byłej Centralnej Rady Związków Zawodowych określony w art. 45 ustawy o związkach zawodowych. Wnioskodawcy twierdzą, że po rozwiązaniu CRZZ część jej nieruchomości została przekazana największym centralom związkowym, których udział w tworzeniu owego majątku był i jest nie kwestionowany. Postanowienia w tej sprawie zawierała uchwała likwidacyjna CRZZ z 5 grudnia 1980 r. przekazująca m.in. nieruchomość w Katowicach przy ulicy Dąbrowskiego 23 Centralnej Górniczej Organizacji Związkowej. Przez okres stanu wojennego majątek związków zawodowych znajdował się w administracji Komisji ds. Zarządu Majątkiem Związków Zawodowych. Po uchwaleniu 23 maja 1991 r. ustawy o związkach zawodowych nastąpił proces przekazywania majątku związkowego odtworzonym strukturom organizacji związkowych. Działania te nie dotyczyły jednak majątku CRZZ (sensu *stricto*), lecz tylko związkowego majątku branżowego.

Konfederacja i Porozumienie uważają, że w stosunku do majątku CRZZ, zgodnie z postanowieniami art. 45 ustawy o związkach zawodowych, w jego brzmieniu sprzed nowelizacji, przyjęto zasadę, iż powinien on przysługiwać wszystkim podmiotom, które miały udział w jego powstaniu. Tymczasem nowelizacja z 10 maja 1996 r., odstępując w sposób bezzasadny od zasady wiązania wysokości udziałów członkowskich z utworzonym na tej podstawie majątkiem podlegającym podziałowi, pomija te podmioty, które w tworzeniu owego majątku uczestniczyły. Tym samym ustawa z 10 maja 1996 r., jej art. 6, dotyka praw nabytych, bowiem postanowienia tego artykułu odbierają przyznane uprawnienia (jak np. prawo użytkowania budynku CRZZ przez wnioskodawcę). Godzi to w zasadę państwa prawnego, która zgodnie z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego (m.in. *K. 7/90*, *K. 1/88*) wymaga aby nie stanowić norm prawnych, które nakazywałyby

stosować nowo ustanowione normy do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie nowo ustanowionych norm i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych normami tymi przewidzianych. Przedmiotem oceny – jak piszą wnioskodawcy – konstytucjonalności na wypadek konfliktu między zasadą zaufania (ochrona praw nabytych), a polityczną wolą ustawodawcy powinna być kwestia w jakich warunkach i w jakim zakresie *in concreto* dopuszczalne jest wkroczenie przez parlament w obszar zaufania, a także jaka proporcja musi być zachowana między politycznymi i jurydycznymi środkami (ocena treści konkretnych rozwiązań prawnych), aby można było mówić o poszanowaniu zasady demokratycznego państwa prawnego.

W ocenie Konfederacji i Porozumienia, ustawa z 10 maja 1996 r. ma ponadto w istocie charakter wyłączeniowy w stosunku do podmiotów, które nie są zrzeszone w Ogólnopolskim Porozumieniu Związków Zawodowych (OPZZ) lub też NSZZ “Solidarność”. Natomiast, jak stwierdza art. 7 przepisów konstytucyjnych, takie wyłączenie może mieć miejsce jedynie “na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

Na zakończenie wnioskodawcy przypominają, że Polska ratyfikowała Konwencję MOP Nr 87 o wolności związkowej i ochronie praw związkowych, której art. 3 ust. 1 mówi o “swobodzie wybierania swych przedstawicieli, powoływania swego zarządu, działalności oraz układania swego programu działania”. Należy przez to rozumieć, iż organizacja związkowa w granicach obowiązującego prawa ma swobodę w zakresie działalności, a także dysponowania majątkiem. Ze swobody tej skorzystała – zdaniem wnioskodawców – rozwiązująca się CRZZ, rozdysponowując w 1980 r. poszczególne składniki majątkowe. Ograniczenie w korzystaniu z tego prawa poprzez przyjęcie obecnie dychotomicznego podziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych w sposób, który nie jest zgodny z ową uchwałą stanowi naruszenie ratyfikowanej Konwencji.

2. Komisja Krajowa zarzuca ustawie z 10 maja 1996 r. naruszenie w art. 6 zasad: sprawiedliwości społecznej, zaufania obywateli do państwa, ochrony praw nabytych, pewności i stabilności prawa, wynikających z art. 1 przepisów konstytucyjnych.

Komisja Krajowa podnosi, że artykuł 6 ustawy z 10 maja 1996 r. znowelizował art. 45 ustawy o związkach zawodowych, dotyczący zasad korzystania i podziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych, przekazanego na zasadach i w trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 61 ust. 2 uchylonej w 1991 r. ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 1985 r. Nr 54, poz. 277 ze zm.). Zdaniem Komisji Krajowej, zgodnie z poprzednim brzmieniem art. 45 ustawy o związkach zawodowych, podziałowi oraz zwrotowi podlegał cały majątek czyli zarówno nieruchomości jak i majątek ruchomy, w tym środki pieniężne w walucie krajowej i obcej. Tymczasem art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. ograniczył zakres przedmiotowy majątku podlegającego podziałowi i zwrotowi. Zgodnie z treścią znowelizowanego art. 45 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych podziałowi w równych częściach pomiędzy NSZZ “Solidarność” i OPZZ podlegają bowiem jedynie nieruchomości Zrzeszenia Związków Zawodowych wraz z ich wyposażeniem.

Komisja Krajowa uważa, że ustawodawca wprowadzając do ustawy o związkach zawodowych art. 45 ust. 1 w poprzednim brzmieniu, uznał prawo NSZZ “Solidarność”, który w wyniku wprowadzenia stanu wojennego utracił majątek, w skład którego wchodziły zarówno nieruchomości jak i rzeczy ruchome, do udziału w majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych (a więc do wchodzących w jego skład nieruchomości oraz rzeczy ruchomych). Zdaniem Komisji Krajowej wyłączenie rzeczy ruchomych z zakresu

obowiązku podziału i zwrotu majątku stanowi naruszenie konstytucyjnych zasad sprawiedliwości społecznej oraz ochrony praw słusznie nabytych.

Przypominając orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K. 1/88 stwierdzające, iż ustawodawca wprowadzając zmiany do systemu prawnego nie powinien zaskakiwać zainteresowanych, Komisja Krajowa uznała ponadto, że ograniczenie – w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów – zakresu przedmiotowego majątku podlegającego podziałowi i zwrotowi, godzi w trwałość uzyskanych przez NSZZ “Solidarność” uprawnień i stanowi ewidentne naruszenie konstytucyjnych zasad pewności i stabilności prawa oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa.

3. Wnioski podlegały wstępnemu rozpatrzeniu przez Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym w składzie jednoosobowym, w trybie art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity z 1991 r. Dz.U. Nr 109, poz. 470 ze zm.). Postanowieniem z 2 grudnia 1996 r. Trybunał Konstytucyjny:

1) nadał dalszy bieg:

a) wnioskowi Konfederacji i Porozumienia w części dotyczącej zarzutu niezgodności art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. z art. 1, 7 i 85 przepisów konstytucyjnych (pkt 1 i częściowo pkt 2 wniosku),

b) wnioskowi Komisji Krajowej;

2) nie nadał dalszego biegu pozostałej części wniosku Konfederacji i Porozumienia w zakresie dotyczącym zarzutu niezgodności art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. z ustawą o związkach zawodowych (pkt 2 wniosku w końcowej części) oraz zarzutu naruszenia art. 3 ust. 1 Konwencji MOP Nr 87 z 1948 r. o wolności związkowej i ochronie praw związkowych (pkt 3 wniosku).

Trybunał Konstytucyjny uznał, że organizacje związkowe, które złożyły wnioski mają ogólnokrajowy charakter i są organami uprawnionymi, zgodnie z art. 23 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu normatywnego z przepisami konstytucyjnymi, a kwestionowany przez nie akt ustawodawczy dotyczy spraw objętych zakresem działania związków zawodowych, ustalonym w przepisach prawa.

W odniesieniu do części wniosku Konfederacji i Porozumienia Trybunał Konstytucyjny zauważył, że ocenie w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli nie jest to postępowanie o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni ustaw – nie podlegają wzajemne relacje między rozwiązaniami przyjętymi w poszczególnych ustawach, a tego dotyczy druga część pkt. 2 wniosku tych organizacji, obejmująca zarzut niezgodności art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. z ustawą o związkach zawodowych. Wniosek w tej części nie odpowiada więc wymaganiom art. 22 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Również ze względu na ustawowo ukształtowane kompetencje Trybunału Konstytucyjnego (art. 22 w zw. z art. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym), do których nie należy orzekanie o zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, należało pozostawić bez dalszego biegu wniosek Konfederacji i Porozumienia w części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 3 ust. 1 Konwencji MOP nr 87 z 1948 r. (pkt 3 wniosku). Nie oznacza to jednak, że argumenty przedstawione przez wnioskodawców w zakresie naruszenia art. 3 ust. 1 tej Konwencji nie mogą być brane pod uwagę przy badaniu zgodności zaskarżonego przepisu art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. z wymienionymi we wniosku przepisami konstytucyjnymi.

4. Do wniosków ustosunkował się Prokurator Generalny przedstawiając w piśmie z 7 marca 1997 r. stanowisko, zgodnie z którym przepis art. 45 ust. 1 ustawy o związkach

zawodowych, w brzmieniu nadanym przez art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r., nie jest niezgodny z art. 1, 7 i 85 przepisów konstytucyjnych.

Prokurator Generalny zauważył, że Komisja Krajowa zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z przepisami konstytucyjnymi ustawy z 10 maja 1996 r. w części określającej w znowelizowanym tą ustawą przepisie art. 45 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, że podział majątku obejmuje tylko nieruchomości. Natomiast we wspólnym wniosku Konfederacji i Porozumienia, dotyczącym również art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r., zarzuty odnoszą się do sposobu podziału majątku byłej CRZZ, w którym to podziale uczestniczyć mają jedynie OPZZ oraz NSZZ "Solidarność".

Ustosunkowując się do zarzutów Prokurator Generalny przypomniał zasadnicze przeobrażenia w zakresie stosunków własnościowych, jakie nastąpiły w Polsce po roku 1980 oraz powołał się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25 lutego 1992 r. w sprawie K. 4/91 (OTK w 1992 r., cz. I, poz. 2), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zniesienie w sensie formalnym, chociaż istniejących nadal faktycznie organizacji związkowych, zmieniło status prawny należącego do nich majątku, który stał się majątkiem bezpodmiotowym. W związku z tym należy uznać, wbrew twierdzeniom wnioskodawców, że ustawodawca nie wyszedł poza krąg regulacji podmiotowych i przedmiotowych zawartych w art. 45 ustawy o związkach zawodowych, a w konsekwencji, dokonując nowelizacji tego przepisu, nie naruszył konstytucyjnych zasad, takich jak: ochrona praw słusznie nabytych, pewności i stabilności prawa, zaufania obywateli do państwa i prawa oraz sprawiedliwości społecznej.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie może budzić wątpliwości zakres podmiotowy, określony w art. 45 ustawy o związkach zawodowych, w uprzednim sformułowaniu, odnoszący się również jedynie do NSZZ "Solidarność" i OPZZ (por. m.in. G. Bieniek, J. Broł i Z. Salwa, *Ustawa o związkach zawodowych*, Warszawa 1992 r., Biblioteka Prawnicza; komentarz do art. 45). Poszerzenie podmiotowe zakresu tego przepisu byłoby sprzeczne z intencją ustawodawcy. Oznaczałoby bowiem umożliwienie wystąpienia z roszczeniem setkom organizacji związkowych (w tym także zakładowych), nie zrzeszonych w ramach federacji i konfederacji, o majątek byłego Zrzeszenia Związków Zawodowych (CRZZ).

Natomiast zarzut o zawężeniu zaskarżonego przepisu jedynie do nieruchomości jest – zdaniem Prokuratora Generalnego – o tyle nieuzasadniony, iż znowelizowanym przepisem objęto nie tylko nieruchomości, ale także ruchomości w postaci wyposażenia tych nieruchomości i ewentualnie inne mienie (lub jego równowartość), którego dotyczy znowelizowana ustawa rewindykacyjna. Jeśli chodzi o inne ruchomości lub pieniądze nie objęte działaniem ustawy rewindykacyjnej, to trudno sobie wyobrazić ich podział po wielu latach od ich przejęcia. Pieniądze związkowe nie mają bowiem charakteru kapitału, ani nie służą działalności gospodarczej przynoszącej zyski. Mogły więc być zużyte np. na prowadzenie, czy remonty nieruchomości, będących przedmiotem podziału. Obowiązkiem użytkownika przejętego majątku było przecież utrzymanie go w stanie niepogorszonym. Okoliczność ta była brana pod uwagę w czasie obrad w Komisji Sejmowej z udziałem upoważnionych przedstawicieli głównych central związkowych, które osiągnęły *consensus* co do treści art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r., na co wskazuje przebieg debaty na 79 posiedzeniu Sejmu RP w dniach 8–10 maja 1996 r.

Prokurator Generalny uważa również, że Konfederacja i Porozumienie nie uzasadniły naruszenia zasady ochrony własności, wysłowionej w art. 7 przepisów konstytucyjnych. Na ochronę z tego przepisu może bowiem powoływać się właściciel, natomiast mienie, o które w sprawie chodzi, ma charakter majątku bezpodmiotowego.

Nie została także wykazana zasadność zarzutu naruszenia gwarancji zawartych w art. 85 przepisów konstytucyjnych, o doniosłości roli związków zawodowych.

Na zakończenie Prokurator Generalny wniósł o rozważenie celowości wezwania do udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym umocowanego przedstawiciela OPZZ, celem wyjaśnienia wielu kwestii istotnych dla oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu.

5. W piśmie z 12 lutego 1997 r. Konfederacja i Porozumienie stwierdziły, że ich wspólny wniosek i wniosek NSZZ „Solidarność” są zbieżne w zakresie zarzutu naruszenia przez art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. art. 1 przepisów konstytucyjnych. Rozbieżności między wnioskami dotyczą natomiast zagadnienia naruszenia także art. 7 i 85 tych przepisów.

Konfederacja i Porozumienie podtrzymały twierdzenie, że CRZZ rozwiązała się mocą decyzji swoich władz statutowych w 1980 r. Decyzja ta, zgodna z normą zawartą w art. 85 przepisów konstytucyjnych oraz ustawach zwykłych, przyznała majątek po CRZZ w pewnej części m.in. wnioskodawcom, mając na względzie ich wkład finansowy w jego tworzenie. Wnioskodawcy uważają, że „skoro (...) majątek ten powstał ze składek organizacji związkowych, członków CRZZ, tym samym te wszystkie korporacje pracownicze były jego niepisаныmi właścicielami.” Natomiast brak możliwości „zapisania się jako właściciel zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa” wynikał z obowiązującej wówczas zasady „własności państwowej, ogólnonarodowej”. Tymczasem w świetle obecnie wprowadzonych regulacji prawnych organizacje wnioskodawców nie są uprawnione do partycypacji w jakimkolwiek majątku po CRZZ, a zaskarżona przez nich norma dokonuje podziału tego majątku pomiędzy tych, którzy go nie utworzyli, tj. OPZZ oraz NSZZ „Solidarność”, podczas gdy majątek byłego Zrzeszenia Związków Zawodowych był tworzony przez jej organizacje członkowskie od 1945 r. Zdaniem Konfederacji i Porozumienia jest to rażące złamanie zasady sprawiedliwości.

II

Na rozprawie wnioskodawcy podtrzymali swoje pisemne wnioski, natomiast wobec wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zmodyfikowali podstawę niekonstytucyjności art. 45 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991r. o związkach zawodowych w brzmieniu nadanym mu przez art.6 ustawy z 10 maja 1996r. o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych, zarzucając jego niezgodność z art. 2, art. 21 i art. 64 oraz art. 12 w związku z art. 59 Konstytucji RP.

Przedstawiciel Sejmu, stojąc na stanowisku, że kwestionowany art. 45 jest zgodny z konstytucją, wniósł o nieuwzględnienie wniosków. Podkreślił w szczególności, że wnioskodawcy nie mogą się powoływać na naruszenie zasady ochrony praw słusznie nabytych, skoro majątek ten był, jak to wcześniej stwierdził Trybunał Konstytucyjny, majątkiem „bezpodmiotowym”. Nie dopatrywał się także podstaw do przyjęcia naruszenia innych, wskazanych przez wnioskodawców, przepisów prawnych.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, odwołując się do pisemnego stanowiska wniósł także o nieuwzględnienie wniosków.

III

Przystępując do rozpatrzenia wniosków Konfederacji i Porozumienia oraz Komisji Krajowej po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (dalej: konstytucja), Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę zmodyfikowane na rozprawie przez wnioskodawców zarzuty niezgodności art. 45 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych w brzmieniu nadanym mu przez art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych z art. 2, art. 21 i art. 64 oraz art. 12 w związku z art. 59 Konstytucji RP.

Przechodząc natomiast do merytorycznej oceny zawartych we wnioskach zarzutów niezgodności z konstytucją, Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. Zarówno wniosek Konfederacji i Porozumienia jak i wniosek Komisji Krajowej, w zakresie w jakim nadało im dalszy bieg postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 1996 r., dotyczą stwierdzenia niezgodności z przepisami konstytucyjnymi przepisu art. 45 ustawy o związkach zawodowych, a właściwie jego ust. 1, w brzmieniu nadanym przez art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. Jednak mimo wspólnego przedmiotu wnioski te różnią się tak pod względem treści stawianych zarzutów, jak i zakresu kontroli zgodności z konstytucją.

Konfederacja i Porozumienie zarzucają znowelizowanym postanowieniom art. 45 ustawy o związkach zawodowych wykluczenie z udziału w podziale majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych organizacji związkowych innych niż OPZZ i NSZZ "Solidarność". Ich zdaniem znowelizowane postanowienia nie tylko ignorują stopień, w jakim inne związki zawodowe przyczyniły się w swoim czasie do powstania dzielonego obecnie majątku, ale wręcz pozbawiają je tych uprawnień, które w stosunku do majątku tego nabyły na podstawie przepisu art. 45 ust. 1 w jego brzmieniu sprzed nowelizacji przez art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r.

Jeżeli chodzi o zakres kontroli zgodności z konstytucją, to w ocenie Konfederacji i Porozumienia pominięcie innych związków zawodowych przy podziale majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych prowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, zwłaszcza zasady ochrony praw słusznie nabytych (art. 1 przepisów konstytucyjnych) i ochrony własności (art. 7 przepisów konstytucyjnych), a także do naruszenia gwarancji zawartych w art. 85 przepisów konstytucyjnych o doniosłości roli związków zawodowych. Przy czym tę ostatnią kwestię Konfederacja i Porozumienie zdają się łączyć z naruszeniem art. 3 ust. 1 ratyfikowanej przez Polskę w dniu 14 grudnia 1956 r. Konwencji MOP Nr 87 o wolności związkowej i ochronie praw związkowych.

Z kolei Komisja Krajowa zarzuca znowelizowanemu art. 45 wyłączenie z udziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych rzeczy ruchomych.

W tym przypadku postulowany zakres kontroli zgodności z konstytucją jest jednak węższy. Zdaniem Komisji Krajowej objęcie przez znowelizowany art. 45 tylko nieruchomości Zrzeszenia Związków Zawodowych wraz z ich wyposażeniem stanowi naruszenie wynikających z art. 1 przepisów konstytucyjnych szczegółowych zasad: ochrony praw słusznie nabytych, pewności i stabilności prawa, zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz sprawiedliwości społecznej.

Potwierdzenie albo odrzucenie przez Trybunał Konstytucyjny powyższych zarzutów wymaga przypomnienia podstawowych ustaleń dotyczących przeobrażeń w zakresie stosunków własnościowych związków zawodowych po roku 1980, dokonanych już wcześniej przez Trybunał w orzeczeniu z 25 lutego 1992 r. (*K. 4/91*, OTK w 1992 r.,

cz. I, poz. 2, s. 40–57) oraz zbadania treści, charakteru i zakresu zmian dokonanych w art. 45 ustawy o związkach zawodowych przez art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r.

2. Trybunał Konstytucyjny oceniając w 1992 r. konstytucyjność ustawy z dnia 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego (Dz.U. z 1991 r. Nr 4, poz. 17) – zwanej przez Trybunał ustawą rewindykacyjną – dokonał ustaleń dotyczących przepisów, na podstawie których związki zawodowe, o których mowa w tej ustawie, pozbawione zostały należącego do nich majątku oraz przepisów, na podstawie których majątek ten przekazany został nowo utworzonym organizacjom związkowym, a także ustaleń dotyczących stanu prawnego wynikającego z przepisów ustawy rewindykacyjnej.

Ustalenia te pozwoliły Trybunałowi Konstytucyjnemu na wyróżnienie przed wydaniem ustawy rewindykacyjnej dwóch etapów postępowania z majątkiem związkowym.

W etapie pierwszym stan prawny majątku związkowego regulowany był przez art. 15 ust. 3 dekretu o stanie wojennym i wydane na jego podstawie przepisy oraz art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 1982 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 1985 r. Nr 54, poz. 277 ze zm.) i wydane na jego podstawie akty wykonawcze. Przepisy prawne dotyczące postępowania z majątkiem związkowym przekazały ten majątek jedynie w zarząd najpierw kierownikom zakładów pracy oraz wojewodom (prezydentom miast stopnia wojewódzkiego), a niektóre jego składniki (sanatoria i domy czasowe) właściwym ministrom, następnie zaś Komisji do Spraw Zarządu Majątkiem Związków Zawodowych, nakazując “podejmowanie w stosunku do tego majątku wszelkich czynności, które okażą się niezbędne dla zachowania tego majątku w stanie nie pogorszonym”.

W drugim etapie, w nawiązaniu do art. 54 ust. 2 ustawy z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych oraz wydanych na jego podstawie czterech rozporządzeń Rady Ministrów, majątek rozwiązanych przez tę ustawę związków zawodowych był przekazywany nowo utworzonym zakładowym i ogólnokrajowym organizacjom związkowym oraz OPZZ.

Dokonując analizy przepisów obowiązujących w każdym z wyróżnionych etapów Trybunał Konstytucyjny doszedł do następujących wniosków.

Zniesienie w sensie formalnym, chociaż faktycznie nadal istniejących, związków zawodowych zmieniło status prawny należącego do nich majątku. Stał się on formalnie rzecz biorąc majątkiem “bezpodmiotowym”. Żaden bowiem z przepisów wydanych po 13 grudnia 1981 r. dotyczących mienia związkowego nie dokonał upaństwowienia tego mienia. Wydane na podstawie dekretu z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 13 grudnia 1981 r. w sprawie zawieszenia działalności związków zawodowych i niektórych organizacji społecznych na czas obowiązywania stanu wojennego nakazywało kierownikom zakładów pracy objąć w zarząd mienie związkowe znajdujące się na terenie tych zakładów, zaś pozostałe mienie obowiązane były przyjąć wskazane w przepisach organy administracyjne. Podmioty przejmujące mienie związkowe upoważnione zostały do korzystania z tego majątku w granicach nie przekraczających zwykłego zarządu oraz obowiązane były do zachowania majątku w stanie nie pogorszonym.

Poczynając od ustawy z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych, która zniosła dotychczas zawieszony związki zawodowe i centrale związkowe, rozpoczął się proces przekazywania majątku związkowego nowo utworzonym organizacjom związkowym (art. 54 ust. 2 ustawy). Jak stanowiły przepisy rozporządzeń wykonawczych

wydawanych na podstawie wspomnianej ustawy, "przekazaniu podlegały prawa i obowiązki związane z przekazywanym majątkiem". Z przepisów tych nic ponadto nie wynikało. Ponieważ "przekazujące" majątek związkowy podmioty mogły dotychczas jedynie korzystać z tego majątku w granicach zwykłego zarządu z obowiązkiem zachowania go w stanie niepogorszonym, to "przekazywanie praw i obowiązków związanych z przekazywanym majątkiem" nie mogło oznaczać niczego ponadto, jak to, czym przekazujący do czasu przekazywania dysponowali, czyli uprawnienia do korzystania z majątku zarządzanego z obowiązkiem zachowania go w stanie niepogorszonym. Również ustawodawca, wydając ustawę o związkach zawodowych z 8 października 1982 r., a następnie organy państwowe wydające akty wykonawcze na podstawie tej ustawy słowem nie powiedziały, że własność formalnie "bezpodmiotowego" majątku zniesionych związków zawodowych nadana zostaje nowo utworzonym związkom zawodowym. Nie miały więc one charakteru prawotwórczego w sensie powołania do istnienia prawa własności bezpodmiotowego w czasie wydawania tych przepisów majątku formalnie zniesionych związków zawodowych i nadania tego prawa nowo utworzonym związkom zawodowym.

Uchwalenie przez Sejm 25 października 1990 r. wspomnianej już ustawy rewindykacyjnej rozpoczęło nowy etap przekształceń stosunków własnościowych związków zawodowych. Oceniając konstytucyjność niektórych postanowień tej ustawy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jej celem "jest naprawienie tego, czego dokonano po 13 grudnia 1981 r. w stosunku do istniejących w owym czasie związków zawodowych i innych organizacji społecznych" (zob. *K. 4/91*, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 2, s. 50).

Zgodnie z tą ustawą wszystkie składniki majątku związków zawodowych, odebrane im w wyniku wprowadzenia stanu wojennego, a także te, które przekazano innym strukturom związkowym lub jednostkom organizacyjnym na podstawie dekretu z 12 grudnia 1981 r. o stanie wojennym oraz ustawy z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych i wydanych na ich podstawie przepisów wykonawczych, a także innych przepisów szczególnych stanu wojennego, podlegają zwrotowi (art. 1 ust. 1 zd. 1) na rzecz jednostek organizacyjnych związków zawodowych, które były w posiadaniu tego majątku 12 grudnia 1981 r. (art. 2 ust. 1). Jeżeli natomiast nie istnieją takie jednostki organizacyjne, prawo ubiegania się o zwrot majątku przysługuje organizacjom ogólnokrajowym związków zawodowych (art. 2 ust. 2). W razie niemożności zwrotu tego majątku wskutek jego zniszczenia lub zaginięcia, jednostkom tym przysługuje odszkodowanie (art. 1 ust. 1 zd. 2)

Obowiązek zwrotu majątku jak i zapłaty odszkodowania w razie niemożności jego zwrotu, obciąża właściwe organizacje związkowe, organy państwowe i inne jednostki organizacyjne, które ten majątek przejęły (art. 1 ust. 2) lub ich następców prawnych (art. 1 ust. 3).

Postępowanie o zwrot majątku, a także o odszkodowanie za ten majątek, wszczynane na wniosek podmiotów uprawnionych, prowadzi się przed Społeczną Komisją Rewindykacyjną składającą się z osób wyznaczonych przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w porozumieniu z innymi ministrami sprawującymi nadzór nad organizacjami społecznymi (art. 5 ust. 1 i 2).

Komisja rozpatruje sprawy na posiedzeniach jawnych w trzyosobowych zespołach orzekających pod przewodnictwem osoby dającej rękojmię bezstronnego rozstrzygnięcia spraw i posiadającej wyższe wykształcenie prawnicze (art. 6).

Komisja rozstrzyga sprawę, wydając orzeczenie mające moc decyzji administracyjnej, na które przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 7 ust. 1 i 3).

Biorąc pod uwagę powyższe postanowienia ustawy rewindykacyjnej należy przyjąć, że objęty ustawą majątek związków zawodowych w wyniku wydanych na jej podstawie orzeczeń przestał być majątkiem “bezpodmiotowym”, został bowiem zwrócony jednostkom organizacyjnym związków zawodowych, posiadającym go w dniu 12 grudnia 1981 r., a jeżeli takie jednostki nie istniały właściwym organizacjom ogólnokrajowym. Pośrednio dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny, gdy – oceniając zarzut niekonstytucyjności niektórych postanowień ustawy rewindykacyjnej zgłoszony przez nowo utworzone związki zawodowe, którym majątek ten przekazano na podstawie przepisów wykonawczych do ustawy z 8 października 1982 r. o związkach zawodowych – stwierdził, że wyrażona w zaskarżonej ustawie zasada zwrotu tego majątku jego pierwotnym właścicielom nie tylko nie narusza art. 7 przepisów konstytucyjnych mówiącego o ochronie własności, lecz wręcz stanowi jego potwierdzenie.

Chociaż ustawa rewindykacyjna nie wypowiedała się wprost w tej kwestii, przedstawione wyżej reguły wyznaczające proces zwrotu majątku związków zawodowych nie dotyczyły majątku byłego Zrzeszenia Związków Zawodowych. Majątek ten, przekazany na podstawie § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 kwietnia 1985 r. w sprawie majątku byłych związków zawodowych (Dz.U. Nr 25, poz. 107) OPZZ, zachowywał nadal, zgodnie z ustaleniami Trybunału Konstytucyjnego dokonanymi w sprawie K. 4/91, status majątku “bezpodmiotowego”. Potwierdza to próba odrębnego uregulowania statusu tego majątku podjęta w art. 45 nowej ustawy o związkach zawodowych uchwalonej w dniu 23 maja 1991 r. uchylającej ustawę z 8 października 1982 r. To właśnie nowelizacja postanowień art. 45 ustawy o związkach zawodowych dotyczących ostatecznego uregulowania statusu majątku po byłym Zrzeszeniu Związków Zawodowych, dokonana ustawą z 10 maja 1996 r., stała się bezpośrednim powodem wystąpienia wnioskodawców.

3. Ponieważ wszyscy wnioskodawcy zarzucają niekonstytucyjność przede wszystkim postanowieniom znowelizowanego art. 45 ustawy o związkach zawodowych, a dokładniej postanowieniom jego ust. 1, przed oceną stawianych zarzutów należy ustalić do czego sprowadzała się treść tego artykułu przed nowelizacją oraz na czym właściwie polegały zmiany w tym przepisie wprowadzone przez art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r.

W odniesieniu do majątku byłego Zrzeszenia Związków Zawodowych w nowej ustawie o związkach zawodowych z 1991 r., w jej art. 45 ust. 1, postanowiono, że ogólnokrajowa organizacja międzyzwiązkowa, a także ogólnokrajowy związek zawodowy reprezentatywny dla pracowników większości zakładów pracy określają do dnia 30 września 1991 r., w drodze porozumienia, zasady korzystania i podziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych, przekazanego na zasadach i w trybie określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 61 ust. 2 (przed ogłoszeniem tekstu jednolitego był to art. 54 ust. 2) poprzednio obowiązującej ustawy o związkach zawodowych z 8 października 1982 r. (ust. 1). Natomiast w art. 45 ust. 2 ustawa stanowiła, że czynności prawne przekraczające zakres zwykłego zarządu majątkiem Zrzeszenia Związków Zawodowych, są nieważne, a dokonane w drodze tych czynności przeniesienia praw do składników majątkowych są bezskuteczne, korzyści zaś uzyskane przez osoby trzecie w wyniku tych czynności podlegają zwrotowi na rzecz uszczuplonego majątku. W zakresie odszkodowania i waloryzacji art. 45 ust. 3 ustawy odsyłał z kolei do odpowiedniego stosowania przepisów wspomnianej już ustawy rewindykacyjnej. Wreszcie w art. 45 ust. 4 postanowiono, że w razie niezawarcia porozumienia w terminie wymienionym w ust. 1, zasady korzystania i podziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych ustali w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

Wynika z tego, że art. 45 ust. 1 przed jego nowelizacją przyznawał wymienionym w nim organizacjom związkowym jedynie upoważnienie (kompetencję) do określenia, w drodze porozumienia, zasad korzystania i podziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych. Przy czym upoważnienie to wygasło z dniem 30 września 1991 r. W razie niezawarcia takiego porozumienia w powyższym terminie upoważnienie do określenia zasad korzystania i podziału majątku uzyskiwała Rada Ministrów (art. 45 ust. 4). Należy więc stwierdzić, że art. 45 ust. 1, w jego poprzednim brzmieniu, nie zmieniał “bezpodmiotowego” charakteru majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych, ani tym bardziej nie przyznawał żadnym podmiotom praw do tego majątku, a jedynie zawierał upoważnienie do określenia zasad korzystania i podziału tego majątku. Upoważnienie to przysługiwało wymienionym w artykule organizacjom związkowym, a w przypadku gdyby te z niego nie skorzystały w określonym czasie przechodziło na Radę Ministrów. W tym przypadku nie można dopuścić wnioskowania, że wyraźne przyznanie określonym podmiotom upoważnienia tylko do określenia zasad korzystania i podziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych pociąga za sobą automatycznie przyznanie tym podmiotom daleko idących praw do tego majątku. Zwłaszcza, że będąc konsekwentnym należałoby przyjąć, że prawa te mogłyby przypaść albo wymienionym organizacjom związkowym, albo Radzie Ministrów.

Ponadto, wbrew temu co twierdzą Konfederacja i Porozumienie, art. 45 nie wprowadzał zasady, że majątek po Zrzeszeniu Związków Zawodowych powinien przysługiwać wszystkim organizacjom związkowym, które w przeszłości miały udział w jego tworzeniu, ani tym bardziej “zasady wiązania wysokości udziałów członkowskich z utworzonym na tej podstawie majątkiem podlegającym podziałowi”. Z drugiej strony, postanowienia art. 45 nie wykluczały też ustanowienia zasad korzystania i podziału o takiej właśnie treści. Zasady te miały bowiem być określone dopiero w porozumieniu zawartym przez NSZZ “Solidarność” i OPZZ, a w przypadku jego braku w rozporządzeniu Rady Ministrów.

W przewidzianym w ustawie terminie do porozumienia, o którym mówił art. 45 ust. 1, nie doszło. Również Rada Ministrów nie wydała odpowiedniego rozporządzenia. Natomiast w Sejmie z udziałem przedstawicieli zainteresowanych stron przygotowano nowelizację ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego oraz o zmianie ustawy o związkach zawodowych. Nowelizacja ta została uchwalona 10 maja 1996 r.

Zgodnie z postanowieniami art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. w art. 45 ustawy o związkach zawodowych nowe brzmienie otrzymały ust. 1, 3 i 4, ponadto dodano nowe ust. 5–7, natomiast ust. 2 pozostawiono bez zmian. W obecnym brzmieniu ust. 1 art. 45 stanowi, że “nieruchomości Zrzeszenia Związków Zawodowych wraz z ich wyposażeniem, przekazane na zasadach i w trybie określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 61 ust. 2 ustawy, o której mowa w art. 48 ust. 1 niniejszej ustawy, podlegają podziałowi, w równych częściach, pomiędzy Niezależny Samorządny Związek Zawodowy “Solidarność” i Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych”. Z kolei nowy ust. 3 art. 45 zobowiązuje Ministra Pracy i Polityki Socjalnej do określenia, w drodze rozporządzenia, w terminie do dnia 30 czerwca 1997 r., w oparciu o inwentaryzację nieruchomości, o których mowa w ust. 1, wykazów nieruchomości, które od dnia wejścia w życie rozporządzenia stanowiąc będą wyłączną własność Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego “Solidarność” lub Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych; wykazy te stanowiąc będą podstawę do ujawnienia prawa własności w księgach wieczystych. W tym samym rozporządzeniu minister, zgodnie z nowym brzmieniem ust. 4, ma ponadto określić szczegółowe zasady i tryb:

1) przeniesienia praw do nieruchomości podlegających podziałowi, o którym mowa w ust. 1,

2) rozliczeń związanych z tym podziałem, jeżeli wartość poszczególnych nieruchomości nie pozwoli na równy ich podział.

Wreszcie nowo dodane ust. 5–7 określają tryb dokonywania inwentaryzacji, o której mowa w ust. 3, formę dokonania rozliczeń, o których mowa w ust. 4 pkt 2 oraz zakres współdziałania OPZZ i NSZZ “Solidarność” z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej przy wydaniu przez niego rozporządzenia, o którym mowa w ust. 3 i 4.

Analiza powyższych postanowień prowadzi do wniosku, że nowelizacja przepisów art. 45 wprowadzona przez art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. istotnie zmieniła treść poprzednich jego postanowień. Ustawodawca zrezygnował z udzielania komukolwiek upoważnienia do określenia zasad korzystania i podziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych i sam dokonał takiego podziału w odniesieniu do nieruchomości wraz z ich wyposażeniem (ust. 1), zmierzając przy tym do zmiany statusu prawnego tej części majątku z mienia “bezpodmiotowego” na mienie stanowiące wyłączną własnością NSZZ “Solidarność” lub OPZZ (ust. 3 i 4). Jednocześnie ustawodawca, ograniczając podział do nieruchomości wraz z ich wyposażeniem, nie wypowiedział się co do dalszych losów pozostałych składników majątku Zrzeszeniu Związków Zawodowych, utrzymując tym samym jego “bezpodmiotowy” status.

4. Wbrew temu co zamierzał ustawodawca, dokonana 10 maja 1996 r. nowelizacja art. 45 okazała się niewystarczająca do ostatecznego uregulowania statusu prawnego nieruchomości Zrzeszenia Związków Zawodowych. Nowelizacja ta nie uwzględniała bowiem zmian, często niezamierzonych przez ustawodawcę, jakie w statusie niektórych składników majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych mogły nastąpić na skutek innych regulacji ustawowych przyjętych w latach dziewięćdziesiątych a nie dotyczących bezpośrednio tego majątku, np. w związku z komunalizacją. Można sądzić, że ta sytuacja stała się głównym powodem dalszych regulacji ustawowych dokonanych już po złożeniu wniosków przez Konfederację i Porozumienie oraz Komisję Krajową. Regulacje te zostały zawarte w ustawie z dnia 9 maja 1997 r. o zmianie ustawy o związkach zawodowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 82, poz. 518). Ich sens sprowadza się do tego, że z dniem wejścia tej ustawy grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy (związku komunalnego), będące częścią nieruchomości, o których mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych i pozostające w użytkowaniu OPZZ, stają się przedmiotem użytkowania wieczystego, a budynki i inne urządzenia znajdujące się na tych gruntach, stają się przedmiotem własności OPZZ (art. 5 ust. 1 i 2). W następstwie tych regulacji będą podlegać podziałowi, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych, tylko te nieruchomości Zrzeszenia Związków Zawodowych, które w dniu podziału stanowiąc będą własność lub przedmiot użytkowania wieczystego OPZZ. Natomiast jeżeli nieruchomość Zrzeszenia Związków Zawodowych w dniu podziału nie będzie stanowiąc własności lub nie będzie przedmiotem użytkowania wieczystego OPZZ, podziałowi podlegać będą nakłady na nieruchomość poczynione przez Zrzeszenie Związków Zawodowych i zwrócone przez właściciela nieruchomości (ust. 1a art. 45 ustawy o związkach zawodowych dodany przez art. 1 pkt 3 lit. a ustawy z 9 maja 1997 r.). Do określenia wykazu nieruchomości, które na mocy ustawy stały się własnością lub przedmiotem użytkowania OPZZ, będących następnie przedmiotem podziału na podstawie art. 45 ustawy o związkach zawodowych zobowiązany został Minister Pracy i Polityki Socjalnej (zob. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 sierpnia 1997 r. w sprawie wykazu gruntów, które stały się przedmiotem użytkowania

wieczystego Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, oraz budynków i innych urządzeń znajdujących się na tych gruntach, które stały się własnością Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, będących następnie przedmiotem podziału na podstawie art. 45 ustawy o związkach zawodowych; Dz.U. Nr 95, poz. 585).

W ustawie z 9 maja 1997 r. nowe brzmienie otrzymał ponadto ust. 3 art. 45 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z którym “Minister Pracy i Polityki Socjalnej, w terminie do dnia 31 sierpnia 1997 r., w oparciu o inwentaryzację nieruchomości, o których mowa w ust. 1, określi w drodze rozporządzenia wykazy nieruchomości, które od dnia wejścia w życie rozporządzenia stanowić będą wyłączną własność albo przedmiot użytkowania wieczystego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego “Solidarność” lub Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych; wykazy te stanowić będą podstawę do ujawnienia praw w księgach wieczystych” (art. 1 pkt 3 lit. b). Efektem omawianej nowelizacji jest również zwolnienie postępowania w sprawach podziału od opłat sądowych (art. 1 pkt 3 lit. c).

5. Wracając do zarzutów podniesionych we wnioskach, należy stwierdzić, że obowiązujące przed uchwaleniem ustawy z 10 maja 1996 r. przepisy art. 45 ustawy o związkach zawodowych, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny, nie dają podstaw do twierdzenia, że jakakolwiek organizacja związkowa, a więc także wnioskodawcy, nabyła i posiadała prawa do majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych. Nie można więc twierdzić, że nowelizacja art. 45 ustawy o związkach zawodowych stanowi naruszenie, czy to w zakresie przedmiotowym, jak utrzymuje Komisja Krajowa, czy też w zakresie podmiotowym, jak twierdzą Konfederacja i Porozumienie, czyichkolwiek czy jakichkolwiek praw słusznie nabytych. Art. 45 w brzmieniu sprzed nowelizacji nie przyznawał bowiem żadnych praw do majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych ani Konfederacji i Porozumieniu, ani NSZZ “Solidarność”, ani innym podmiotom. Artykuł ten upoważniał jedynie NSZZ “Solidarność” i OPZZ do określenia, w drodze porozumienia, zasad korzystania i podziału tego majątku. Ponieważ upoważnione centrale związkowe nie zawarły takiego porozumienia a Rada Ministrów nie wydała rozporządzenia, o którym mówił art. 45 ust. 4, ustawodawca podjął decyzję o podziale, w równych częściach, pomiędzy NSZZ “Solidarność” i OPZZ tej części majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych, jaką stanowią pozostałe po nim nieruchomości wraz z ich wyposażeniem, określając jednocześnie podstawowe zasady trybu w jakim podział ten powinien być dokonany.

Ograniczenie majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych podlegającego podziałowi tylko do nieruchomości wraz z ich wyposażeniem nie może być uznane za naruszenie prawa NSZZ “Solidarność” do całości tego majątku, a więc także do rzeczy ruchomych, w tym także do środków pieniężnych, ponieważ na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów prawnych organizacja ta, podobnie jak inne organizacje związkowe, nie nabyła żadnych praw do ani do całości, ani nawet do części tego majątku. Z oczywistych powodów nabycie takich praw nie mogło nastąpić na podstawie przepisów z lat 1981–1985. Także dlatego, że przepisy te, w myśl ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, o czym była już mowa, uczyniły z majątku związków zawodowych formalnie biorąc majątek “bezpodmiotowy”. NSZZ “Solidarność”, podobnie jak inne organizacje związkowe, nie nabył tego rodzaju praw na podstawie ustawy rewindykacyjnej, ponieważ nie dotyczyła ona majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych. Wbrew temu co twierdzi się we wniosku NSZZ “Solidarność” nie uzyskał takich praw także na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w jego

brzmieniu sprzed nowelizacji. Tym samym ograniczenie w przepisach zaskarżonej ustawy z 10 maja 1996 r. dzielonego majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych do nieruchomości wraz z ich wyposażeniem nie może stanowić naruszenia zasady ochrony praw słusznie nabytych, skoro nie doszło do formalnego nabycia takich praw na podstawie wcześniejszych przepisów, w tym art. 45 ust. 1 w jego brzmieniu sprzed nowelizacji. Formalnie biorąc NSZZ "Solidarność" prawo do majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych, ściślej do połowy jego nieruchomości wraz z ich wyposażeniem, nabył dopiero na podstawie zaskarżonego art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r.

Również decyzja ustawodawcy o podziale nieruchomości Zrzeszenia Związków Zawodowych jedynie pomiędzy NSZZ "Solidarność" i OPZZ i, co za tym idzie, wykluczenie z tego podziału innych organizacji związkowych nie stanowi formalnie naruszenia ich praw, skoro praw takich organizacje te przedtem nie nabyły.

W świetle powyższych ustaleń nie można też mówić o naruszeniu zasad zaufania obywateli do państwa, pewności i stabilności prawa. Przeciwnie, decyzja ustawodawcy o uregulowaniu statusu prawnego chociażby części majątku po byłym Zrzeszeniu Związków Zawodowych (niezależnie od wywołanych przez nią emocji politycznych, co przecież nie jest przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny), jest niewątpliwie krokiem w kierunku zerwania z utrzymującą się od wielu lat tymczasowością tego statusu i nadania mu bardziej pewnego i stabilnego charakteru.

Tym bardziej nie mogło dojść do naruszenia zasady ochrony własności, co zarzucają zaskarżonym przepisom Konfederacja i Porozumienie, skoro przed nowelizacją z 10 maja 1996 r. przepisy dotyczące majątku zniesionych związków zawodowych nie miały, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w sprawie K. 4/91, "charakteru prawotwórczego w sensie powołania do istnienia prawa własności bezpodmiotowego w czasie wydania tych przepisów majątku formalnie zniesionych związków zawodowych i nadania tego prawa nowo utworzonym związkom zawodowym".

Odrębną kwestią jest zgodność kwestionowanych przepisów ustawy z 10 maja 1996 r. z art. 85 przepisów konstytucyjnych, jeżeli artykuł ten interpretować w związku z art. 3 ust. 1 Konwencji MOP Nr 87 o wolności związkowej i ochronie praw związkowych. Istotne znaczenie ma pytanie, czy w świetle tych przepisów, a także w myśl zasady demokratycznego państwa prawnego, sprawy podziału majątku po byłych strukturach związków zawodowych nie powinny być pozostawione do swobodnej decyzji nowo utworzonym strukturom związkowym. Udzielając odpowiedzi na to pytanie pamiętać należy, że odpowiednie struktury związków zawodowych miały taką możliwość, jednak jej nie wykorzystaly. Możliwość taką, o czym była mowa, dawał im art. 45 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych w brzmieniu sprzed nowelizacji. W tej sytuacji ustawodawca nie tylko mógł, ale wręcz miał obowiązek uregulować ostatecznie status majątku po Zrzeszeniu Związków Zawodowych, gdyż przedłużanie stanu tymczasowości jaki powstał i utrzymywał się w tym zakresie po 1981 r. nie służyłoby właściwemu zarządzaniu tym majątkiem. Kwestia ta była przedmiotem rozważań w 1991 r. w trakcie prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie ustawy o związkach zawodowych. Podczas debaty w Senacie podnoszono, że "art. 45 zapewnia zainteresowanym centralom związkowym prawo zawarcia porozumienia co do zasad korzystania i podziału majątku Zrzeszenia Związków Zawodowych objętego z mocy ustawy z 1982 r. zarządem tymczasowym" a "państwo może wystąpić w roli arbitra w przypadkach, gdy pozostające w konflikcie organizacje związkowe nie mogą wspólnie, w drodze porozumienia, zlikwidować sporu majątkowego" (47 posiedzenie Senatu 18 kwietnia 1991 r., *Stenogram*, s. 53). Skoro więc uznano wówczas, że mogła zrobić to Rada Ministrów w drodze rozporządzenia, to tym bardziej mógł to zrobić ustawodawca w art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się niezgodności kwestionowanych przepisów ustawy z konstytucją i dlatego orzekł jak w sentencji.