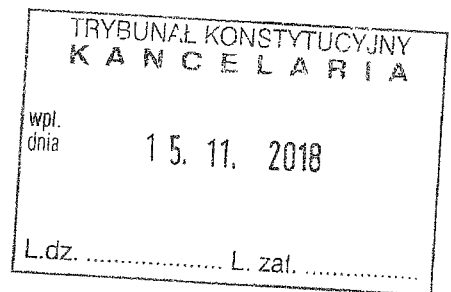


Warszawa, 6.11.18r

Krzysztof Tchórzewski
Minister Energii



Szanowna Pani
Julia Przyłębska
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Sygn. akt SK 24/18

Szanowna Pani Prezes,

Na podstawie art. 42 pkt 3 w związku z art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) przedstawiam stanowisko w sprawie skargi konstytucyjnej Pana B B z 22 grudnia 2017 r., jednocześnie wnoszę:

- 1) na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 19 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym o **umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku** w odniesieniu do przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250 ze zm.);
- 2) **w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku z pkt 1 – o stwierdzenie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250 ze zm.) jest zgodny z art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a także nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji.**

UZASADNIENIE

I. Podstawa prawna przedstawienia przez Ministra Energii stanowiska w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

Pismem z 4 października 2018 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego poinformowała Ministra Energii o wszczęciu postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej Pana B B (dalej jako Skarżący) z 15 marca 2015 r., zwracając się jednocześnie o przedstawienie pisemnego stanowiska w sprawie, wskazując iż skarga dotyczy § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250 ze zm.; dalej Rozporządzenie albo Rozporządzenie z 19 lutego 2008 r.).

Zgodnie z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 19 grudnia 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o organizacji TK), uczestnikiem postępowania przed Trybunałem jest (m.in.) organ, który wydał akt normatywny objęty skargą konstytucyjną.

Z dniem 1 stycznia 2017 r. został zniesiony dział administracji państwowej pod nazwą Skarb Państwa (por. art. 23 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, Dz. U. poz. 2260), w konsekwencji czego uchylony został także art. 25 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 543 ze zm.), określający sprawy należące do właściwości ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. W następstwie wprowadzonych zmian, od 1 stycznia 2017 r. w obrocie prawnym nie funkcjonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. W obecnym stanie prawnym, określenie organów właściwych w sprawach należących do dnia 31 grudnia 2016 r. do zakresu działania ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa następuje w oparciu o ustawę z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym, jak również przepisy kompetencyjne zawarte w ustawach szczególnych. Takim przepisem jest m.in. art. 5a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367 ze zm., dalej ustawa konsolidacyjna albo

ustawa), zgodnie z którym: „W sprawach roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa związanych z zamianą akcji na podstawie ustawy Skarb Państwa jest reprezentowany przez ministra właściwego do spraw energii”. Powyższy przepis stanowi bezpośrednią podstawę prawną do przedstawienia przez Ministra Energii – jako organu będącego następcą ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w sprawach roszczeń przeciwko Skarbowi Państwa związanych z zamianą akcji – stanowiska w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności z Konstytucją § 2 ust. 3 Rozporządzenia z 19 lutego 2008 r.

II. Przedmiot skargi

1. Zgodnie z *petitum* skargi Pan B B wniósł o stwierdzenie niezgodności:
- 1) art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnej redukcji liczby należących do uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej podlegającej zamianie w trybie art. 5 ust. 1 ustawy w przypadku, gdy wystąpi konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany z uwagi na limit akcji spółki konsolidującej określony w tym przepisie – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że narusza prawo do równej ochrony prawa do własności i innych praw majątkowych;
 - 2) art. 5 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej w zakresie, w jakim oznacza, że przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 ustawy są wszystkie akcje spółki konsolidowanej należące do uprawnionego akcjonariusza, również wówczas, gdy liczba akcji spółki konsolidującej zaoferowana w zamian uprawnionemu akcjonariuszowi przez Skarb Państwa została zredukowana poniżej parytetu zamiany akcji ustalonego zgodnie z art. 9 ustawy ze względu na limit określony w art. 3 ust. 3 ustawy – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że narusza prawo do równej ochrony konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych;
 - 3) **§ 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 38, poz. 305) w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek**

sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, zm. Dz.U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70, zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 2260) w zakresie, w jakim, w sytuacji przekroczenia limitu akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom i uprawnionym pracownikom wskazanego w art. 3 ust. 3 ustawy, wprowadza mechanizm redukcji jedynie liczby akcji spółki konsolidującej, bez odpowiadającej jej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej będących przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 powołanej ustawy – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że narusza konstytucyjne prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że dokonuje ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych mocą przepisu aktu wykonawczego, a także z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że narusza wskazane wyżej konstytucyjne prawa uprawnionego akcjonariusza przepisem aktu wykonawczego wykraczającym poza delegację ustawową do jego wydania;

- 4) art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70; dalej ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2008 r.) w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do realizacji prawa do zamiany akcji również przez tych spośród uprawnionych akcjonariuszy, których prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej powstało przed wejściem w życie ustawy zmieniającej – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza konstytucyjną ochronę niewadliwie nabytego prawa podmiotowego do zamiany (nabycia) akcji na zasadach obowiązujących w dniu jego powstania po stronie tych akcjonariuszy, stosownie do art. 5 ust. 1-3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (D.U. Nr 191, poz. 1367, z 2009 r. Nr 13, poz. 70 i z 2016 r. poz. 2260) w brzmieniu pierwotnym.

2. Ustawa Konsolidacyjna przyznała pracownikom przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego podlegających procesom konsolidacyjnym, jak również akcjonariuszom tych przedsiębiorstw odpowiednio prawo do nabycia akcji spółki konsolidującej bądź zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Szczegółowy tryb realizacji tych uprawnień został określony w Rozporządzeniu z 19 lutego 2008 r.

Proces konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego związany był z przekształceniami o charakterze organizacyjnym, kapitałowym i własnościowym, którymi zostały objęte przedsiębiorstwa prowadzące działalność w obszarze elektroenergetyki (kopalnie, elektrownie oraz przedsiębiorstwa dystrybucyjne), w przeważającym bądź wyłącznym stopniu stanowiące własność Skarbu Państwa. Proces konsolidacji był prowadzony w latach 2007-2010.

Konsolidacja przewidywała wzmocnienie przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego poprzez tworzenie spółek wiodących (spółki konsolidujące), które przejmowały pozostałe przedsiębiorstwa energetyczne (spółki konsolidowane). Proces konsolidacyjny następował poprzez wniesienie do spółki przejmującej (dla której w ustawie konsolidującej stosowane jest określenie „spółka konsolidująca” – por. definicja zawarta w art. 2 pkt 2 ustawy), na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego tej spółki, akcji spółki przejmowanej („spółka konsolidowana” – por. art. 2 pkt 1 ustawy). Do jednej spółki konsolidującej mogły zostać wniesione akcje kilku spółek konsolidowanych. W wyniku podwyższenia kapitału zakładowego spółki konsolidującej stawała się ona – w miejsce Skarbu Państwa – posiadaczem znaczącego pakietu akcji w spółkach konsolidowanych, uzyskując w ten sposób możliwość sterowania działalnością całej grupy spółek sektora elektroenergetycznego. Spółki konsolidujące miały następnie podlegać procesom prywatyzacyjnym, przy zachowaniu przez Skarb Państwa pozycji większościowego akcjonariusza.

Podstawowe założenia procesu konsolidacji zostały zawarte w przyjętym 28 marca 2006 r. przez Radę Ministrów programie konsolidacji przedsiębiorstw sektora energetycznego. W wymiarze organizacyjnym konsolidacja miała polegać na połączeniu odrębnych dotąd spółek sektora energetycznego w 5 koncernów (Energia S.A. z siedzibą w Gdańsku, PGE Energia S.A. z siedzibą w Lublinie, Tauron Polska Energia S.A. z siedzibą w Katowicach, ENEA S.A. z siedzibą w Poznaniu oraz PGE Górnictwo i Energetyka S.A. z siedzibą w Łodzi). Przyjęty model konsolidacji kapitałowej przewidywał powstanie struktur holdingowych (pionowo zintegrowane przedsiębiorstwa zajmujące się wytwarzaniem, przesyłem i dystrybucją energii elektrycznej oraz pozyskiwaniem paliw pierwotnych).

W przypadku znacznej części spółek konsolidowanych, zatrudnieni w nich pracownicy (byli pracownicy, spadkobiercy pracowników) nabyli akcje tych przedsiębiorstw przed wejściem w życie ustawy konsolidacyjnej, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 981 ze zm., dalej ustawa o komercjalizacji; do 14 stycznia 2003 r. ustawa ta nosiła tytułu

„o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych”, natomiast do dnia 31 grudnia 2016 r. – „o komercjalizacji i prywatyzacji”). Przekształcenia organizacyjno-kapitałowe prowadzone przez Skarb Państwa w odniesieniu do spółek konsolidowanych nie dotyczyły w wymiarze prawnym uprawnień tych akcjonariuszy spółek konsolidowanych, którzy nabyli uprzednio akcje na podstawie ustawy o komercjalizacji. Procesy konsolidacyjne prowadziły jednak do utraty przez konsolidowane przedsiębiorstwa samodzielnego bytu w wymiarze organizacyjnym i ekonomicznym, stając się – początkowo wyłącznie w praktyce, a później także w wymiarze prawnym – częścią przedsiębiorstwa konsolidującego.

W trakcie opracowywania programu konsolidacji przedsiębiorstw elektroenergetycznych organizacje związkowe reprezentujące pracowników tego sektora wyrażały jednolicie stanowisko, że warunkiem akceptacji programu przez stronę pracowniczą jest przyznanie szczególnych uprawnień dotychczasowym pracownikom spółek konsolidowanych, polegających na nieodpłatnym wydaniu akcji spółek konsolidujących w miejsce posiadanych przez te osoby akcji spółki konsolidowanej. Kwestionowane w niniejszym postępowaniu przepisy – zarówno ustawy konsolidacyjnej, jak i Rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. – realizują ów postulat, poprzez przyznanie akcjonariuszom spółek konsolidowanych uprawnienia do zamiany posiadanych przez nich akcji na akcje spółki konsolidującej. W tym celu uprawnieni akcjonariusze składali, w terminie określonym w ustawie, oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany. Realizacja prawa zamiany akcji następowała w drodze umowy zawieranej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa z osobą uprawnioną. Ustawa konsolidacyjna precyzowała także zasady, na jakich następowała powyższa zamiana.

Podkreślenia wymaga, że sam proces konsolidacji nie został bliżej unormowany na poziomie ustawowym. Regulacja ustawowa ograniczała się bowiem do wykreowania prawa do nieodpłatnego nabycia akcji oraz prawa do zamiany akcji. Natomiast ustalenie listy przedsiębiorstw objętych procesem konsolidacji, a więc zarówno spółek konsolidujących, jak i konsolidowanych, zostało pozostawione do unormowania przez Radę Ministrów. W tym celu ustawodawca przyznał Radzie Ministrów uprawnienie do wydania stosownego rozporządzenia (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie listy spółek konsolidowanych, których akcje podlegają wniesieniu na pokrycie kapitału zakładowego spółek konsolidujących, oraz listy spółek konsolidujących, Dz. U. Nr 51, poz. 294 ze zm.).

Proces konsolidacji spółek sektora energetycznego, jak i pochodny względem niego proces zamiany akcji miał charakter epizodyczny – przekształcenia organizacyjne i własnościowe spółek sektora energetycznego zostały zasadniczo zakończone w 2010 r.,

analogicznie do 2010 r. zrealizowane zostały uprawnienia pracowników i akcjonariuszy spółek konsolidowanych poprzez udostępnienie im akcji spółek konsolidujących.

3. Zgodnie z *petitum* skargi, jej przedmiot stanowią art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1, art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, § 2 ust. 3 Rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. oraz art. 2 pkt 2 i pkt 4 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r.

Artykuł 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej określa limit akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych i ich spadkobiercom oraz uprawnionym akcjonariuszom. Zgodnie z tym przepisem, łączna liczba („suma”) udostępnionych w trybie Ustawy Konsolidacyjnej akcji nie może przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej.

Artykuł 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej wprowadza zasadę, że po stronie uprawnionych akcjonariuszy spółki konsolidowanej warunkiem powstania prawa do zamiany akcji jest złożenie pisemnego oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji, w terminie określonym ustawą. Obecne brzmienie powyższego przepisu zostało nadane w następstwie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r., co nastąpiło z dniem 12 lutego 2009 r. Ustawą tą doprecyzowano, iż oświadczenie osoby uprawnionej o zamiarze dokonania zamiany powinno obejmować wszystkie posiadane przez nią akcje (w brzmieniu obowiązującym do 11 lutego 2009 r. w przepisie tym była mowa o „złożeniu pisemnego oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany”). Wydłużono ponadto termin, w którym oświadczenie o zamiarze zamiany akcji mogło być składane, jak również dokonano modyfikacji terminu powstania i wygaśnięcia prawa do zamiany akcji (por. art. 2 pkt 4, art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r.).

Artykuł 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej zawiera upoważnienie do określenia przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa, w drodze rozporządzenia, sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej lub do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej, tryb nabywania akcji przez uprawnionych pracowników oraz tryb dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Przepis ten określa ponadto wytyczne co do treści rozporządzenia wydanego na jego podstawie. Zgodnie z tymi wytycznymi, rozporządzeniodawca został zobowiązany do równego traktowania uprawnionych pracowników i uprawnionych

akcjonariuszy, ponadto miał uwzględnić wartość akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących oraz konieczność zapewnienia zgodnie z interesem uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy organizacji czynności związanych z udostępnianiem i zamianą akcji. W wykonaniu powyższej delegacji Minister Skarbu Państwa wydał w dniu 19 lutego 2008 r. rozporządzenie w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej.

Przepis § 2 ust. 3 Rozporządzenia reguluje sposób ustalenia liczby akcji spółki konsolidującej przypadających na rzecz uprawnionych pracowników spółek konsolidowanych, ich spadkobierców oraz uprawnionych akcjonariuszy w sytuacji, gdy liczba akcji spółki konsolidującej przyznanym tym osobom miałyby przekroczyć limit ustalony w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej (zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy osobom tym udostępnia się nie więcej niż „15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej”). Zgodnie z dyspozycją § 2 ust. 3 Rozporządzenia, w takim przypadku następuje proporcjonalna redukcja liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych, przy czym akcje spółki konsolidującej przydziela się zgodnie z zasadą proporcjonalnej redukcji.

Artykuł 2 pkt 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. wprowadził zmiany w treści art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej limit akcji, o którym mowa w tym przepisie, nie mógł przekroczyć 15% akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych. Natomiast po zmianie wynikającej z art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. limit ten został ustalony jako „15 % liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej”. Z kolei art. 2 ust. 4 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. nadawał nowe brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, poprzez wprowadzenie wymogu, aby oświadczenie o zamiarze zamiany obejmowało wszystkie posiadane przez uprawnionego akcjonariusza akcje spółki konsolidowanej.

III. Stan faktyczny stanowiący podstawę wystąpienia ze skargą konstytucyjną

1. Ze skargi konstytucyjnej wynika, iż Skarżący „*był właścicielem . . . akcji spółki P Spółka Akcyjna, z siedzibą w K (dalej P S.A.)*
- (ii) *W ramach procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego spółka ta (jako*

spółka konsolidowana) podlegała konsolidacji ze spółką T Akcyjna, z siedzibą w K , jako spółką konsolidującą (dalej T S.A.), co wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie listy spółek konsolidowanych, których akcje podlegają wniesieniu na pokrycie kapitału zakładowego spółek konsolidujących, oraz listy spółek konsolidujących (Dz.U. Nr 51, poz. 294, z późn. zm.).

W ramach procesu konsolidacji akcje spółki P S.A. (spółki konsolidowanej) zostały wniesione przez Skarb Państwa jako aport na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego spółki T S.A. (spółki konsolidującej) na podstawie uchwały nr Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia tej spółki w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego z dnia .05.2007 r. (akt notarialny sporządzony przez notariusza P B z Kancelarii Notarialnej w W - Rep. - w aktach postępowania sądowego). W zamian za akcje P S.A. Skarb Państwa objął akcje T S.A.

(iii) Wykonując dyspozycję art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej (w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie Ustawy Nowelizującej), Skarżący - jako uprawniony akcjonariusz spółki P S.A. - jeszcze przed nowelizacją Ustawy Konsolidacyjnej złożył oświadczenie o zamiarze zamiany posiadanych przez siebie akcji P S.A. na akcje T S.A. Zgodnie z pierwotną regulacją art. 5 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej, prawo do zamiany akcji po stronie Skarżącego (na zasadach obowiązujących w tym czasie) powstało po upływie dwunastu miesięcy od wejścia w życie Ustawy Konsolidacyjnej, to jest w dniu 19 listopada 2008 r.

(iv) Minister Skarbu Państwa zawarł ze Skarżącym umowę zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej w dniu października 2009 r. (w aktach postępowania sądowego). Mocą tej umowy (przygotowanej przez Skarb Państwa i przedłożonej Skarżącemu do podpisu) pakiet wszystkich posiadanych przez Skarżącego akcji P S.A. (spółki konsolidowanej) został zamieniony na akcje T S.A. (spółki konsolidującej).

(v) (...), liczba akcji spółki konsolidującej przeznaczona do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom została ustalona z zastosowaniem redukcji przewidzianej w § 2 ust. 3 Rozporządzenia w związku z przekroczeniem limitu wynikającego z art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej.

Na skutek tej redukcji Skarżący uzyskał akcje spółki konsolidującej w liczbie istotnie niższej niż wynikało to z parytetu zamiany akcji ustalonego w oparciu o art. 9 Ustawy Konsolidacyjnej.(...).

1.3. Postępowanie sądowe i wyczerpanie środków odwoławczych,

(i) W dniu października 2015 r. Skarżący wniósł do Sądu Rejonowego K pozew przeciwko Skarbowi Państwa - Ministrowi Skarbu Państwa o zapłatę kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami liczonymi od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty, tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną Skarżącemu w związku z niewłaściwym wykonaniem, względnie niewykonaniem przez Skarb Państwa - Ministra Skarbu Państwa umowy zamiany akcji na zasadzie ekwiwalentności stron umowy zamiany. Zdaniem Skarżącego, po jego stronie powstała szkoda będąca wynikiem zastosowania przy zamianie akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej mechanizmu jednostronnej redukcji liczby podlegających zamianie akcji spółki konsolidującej, bez jednoczesnej redukcji liczby podlegających zamianie akcji spółki konsolidowanej. W ramach żądania ewentualnego Skarżący domagał się zasądzenia na jego rzecz kwoty zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wydania wyroku do dnia zapłaty podstawie art. 405 k.c. w zw. z art. 410 k.c., tytułem różnicy wartości świadczeń nienależnych, w wypadku uznania przez Sąd, na zasadzie art. 58 § 1 k.c., że umowa zamiany była nieważna w całości, względnie tytułem wartości świadczenia nienależnego - w wypadku uznania przez Sąd, na zasadzie art. 58 § 1 i § 3 k.c., że umowa zamiany była nieważna w części. Wniesiony pozew został przekazany do rozpoznania Sądowi Rejonowemu W

Sąd Rejonowy W w wyroku z dnia września 2016 r., sygn. akt (w załączeniu do niniejszej skargi), oddalił powództwo wskazując, że: „Podkreślenia wymaga fakt, iż ustawodawca nie przewidział możliwości redukcji akcji przedstawionych przez akcjonariusza do zamiany, zaś redukcja przewidziana wskazanym Rozporządzeniu jest konsekwencją ustawowego ograniczenia możliwości zamiany akcji spółki konsolidującej, wynoszącego 15 % akcji objętych przez Skarb Państwa”.

Jednocześnie Sąd stwierdził, że:

„(...) sposób zamiany akcji został uregulowany w sposób szczegółowy przez ustawę dnia 7 września 2007 roku o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia z dnia 19 lutego 2008 roku w sprawie sposobu określenia liczby a spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej a to oznacza, umowa zamiany, o której mowa w w/w ustawach ma odmienny charakter od określonej w kodeksie cywilnym i nie mają do tejże umowy zastosowania jego przepisy w tym regulacje dotyczące umowy zamiany. Uregulowanie to ma ponadto wyczerpujący charakter i nie ma w nim odesłania do kodeksu cywilnego. W tej sytuacji nie można stosować przepisów dotyczących umowy zamiany z kodeksu cywilnego albowiem umowa zamiany z kc i umowa zamiany z Ustawy Konsolidacyjnej są różnymi umowami, zaś szczególny charakter uregulowań zawartych w ustawie konsolidacyjnej wyłącza

zastosowanie ogólnych przepisów o umowie zamiany."

Zdaniem Sądu:

„Treść § 2 ust. 3 rozporządzenia jest przy tym jednoznaczna i odnosi się wyłącznie do redukcji akcji spółki konsolidującej, jakie w zamian za akcje spółki konsolidowanej ma przekazać Minister Skarbu Państwa. Skoro do zamiany przedstawia się całość akcji, a kompetencje do redukcji dotyczą tylko akcji spółki konsolidującej, to oznacza, że nie istnieje podstawa, która pozwalałaby na redukcję liczby akcji spółki konsolidowanej przedstawionych do zamiany."

Sąd dodał również, że:

„Jednakże ustawodawca chciał, aby pracownik dokonał wyboru, a także dążył do tego, by uporządkować stosunki własnościowe w akcjonariacie spółek tak, by jeden podmiot pracowniczy nie posiadał niewielkiej liczby akcji w jednej i drugiej spółce, lecz cały blok akcji określonej spółki. Wykładnia musi zatem uwzględniać gospodarczy cel ustawy konsolidacyjnej. Taką wykładnię cytowanej normy potwierdza również brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, który wymaga przedstawienia wszystkich akcji do dokonania zamiany. W tej sytuacji przedmiotem zamiany muszą być wszystkie przedstawione akcje, bo z mocy przepisu ustawy tylko złożenie stosownego oświadczenia przez pracownika w zakresie wszystkich posiadanych przez niego akcji „uruchamia” procedurę zawartą w ustawie konsolidacyjnej. Należy więc tak rozumieć § 2 ust. 3 rozporządzenia w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy, że pracownik, który chce skorzystać z uprawnienia zamiany swoich akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, musi przedstawić do zamiany wszystkie posiadane przez siebie akcje, które z mocy tego oświadczenia w całości stają się elementem łączącego pracownika ze Skarbem Państwa stosunku prawnego. Na mocy tego stosunku prawnego za całość posiadanych przez siebie akcji spółki konsolidowanej pracownik otrzymuje liczbę akcji spółki konsolidującej obliczoną w oparciu o § 2 ust. 2 rozporządzenia przy czym nie większą niż 15% akcji objętych przez Skarb Państwa".

W dalszej kolejności Sąd przyjął, że: „Powód mógł zachować posiadane akcje, lecz mimo tego podjął decyzję o zamianie akcji i zgodził się tym samym na zawarte w umowie warunki. Nadto trzeba zwrócić uwagę, że powód miał także inne możliwości działania np. uzyskanie ekwiwalentu na mocy art. 3 ust. 2 ustawy. Skoro dokonał tego konkretnego wyboru, oznaczało to, uznał, iż w jego interesie taka zamiana będzie najlepsza".

(iii) Od powyższego wyroku Skarżący wniósł apelację, która została rozpoznana przez Sąd Okręgowy w W wyrokiem z dnia lipca 2017 r., sygn. (w załączeniu do niniejszej skargi). Sąd Okręgowy oddalił apelację Skarżącego, podnosząc; że: „To właśnie z przepisów powyższej ustawy [Ustawy Konsolidacyjnej - przyp. wł.],

w szczególności z jej art. 3 ust. 3, zgodnie z którym suma akcji spółki konsoliduje udostępnionych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych spadkobiercom oraz uprawnionym akcjonariuszom, na zasadach określonych w ustawie, nie może przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej, który ma zastosowanie do dystrybucji wszelkich akcji spółki konsolidującej, wynikają ograniczenia które ostatecznie mogą być niekorzystne, dla osób, które stają się właścicielami akcji takiej spółki. Skoro prawodawca przewidział możliwość ograniczenia - bez żadnego odszkodowania, dla podmiotu, który w związku z takim ograniczeniem poniesie stratę – w uzyskaniu akcji spółki konsolidującej, brak jest jakiegokolwiek bezprawności działania stronie jednostki Skarbu Państwa dystrybuującej takie akcje. Te rozważania w pierwszej kolejności prowadzą do wniosku o braku materialnoprawnej podstawy zgłoszonego w sprawie niniejszej roszczenia. Podstawą taką nie mogą być przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu. Skarb Państwa - nawet jeżeli istotnie wzbogacił się w związku z zawarciem z pozwanym umowy - uczynił to w oparciu o podstawę ustawową: przepisy ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego. Nie sposób również uznać, iż w sprawie doszło do powstania u powoda szkody w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania. Przeciwnie - Skarb Państwa wykonał swoje zobowiązanie zgodnie z jego treścią, a zatem w sposób zgodny z art. 354 § 1 k.c."

Jednocześnie Sąd podzielił pogląd Sądu pierwszej instancji, że: „z uwagi na swoistość tej regulacji [Ustawy Konsolidacyjnej - przyp. wł.] wykluczone jest odwoływanie się do regulacji kodeksowych”.

Niemniej jednak Sąd II instancji nadmienił, że:

„nie można wykluczyć, iż powód zasadnie wskazuje, iż w związku z zawartą ze Skarbem Państwa umową z dnia października 2009 r. zamiany akcji ostatecznie poniósł stratę, rozumianą jako uszczuplenie służących mu praw majątkowych.” (...)

(v) Powyższy Wyrok Sądu Okręgowego wraz z uzasadnieniem został Skarżącemu doręczony w dniu 29 września 2017 r.

(vi) W związku z tym, iż sprawa zakończona wyrokiem Sądu Okręgowego dotyczyła praw majątkowych Skarżącego, w której wartość przedmiotu zaskarżenia była niższa niż pięćdziesiąt tysięcy złotych, z uwagi na brzmienie przepisu art. 398² § 1 k.p.c., Skarżącemu nie przysługiwała skarga kasacyjna od wyroku Sądu II instancji. (...)

IV. Zarzuty Skarżącego

1. **Minister Energii został zobowiązany do zajęcia stanowiska odnośnie skargi konstytucyjnej w zakresie § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, zm. Dz.U. z 2009 r. Nr 38, poz. 305).** Przepisowi temu Skarżący stawia zarzut niezgodności „w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, zm. Dz.U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70, zm. Dz.U. z 2016 r. poz. 2260) w zakresie, w jakim, w sytuacji przekroczenia limitu akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom i uprawnionym pracownikom wskazanego w art. 3 ust. 3 ustawy, wprowadza mechanizm redukcji jedynie liczby akcji spółki konsolidującej, bez odpowiadającej jej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej będących przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 powołanej ustawy – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że narusza konstytucyjne prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że dokonuje ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych mocą przepisu aktu wykonawczego, a także z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że narusza wskazane wyżej konstytucyjne prawa uprawnionego akcjonariusza przepisem aktu wykonawczego wykraczającym poza delegację ustawową do jego wydania;(…)”.

2. **W Uzasadnieniu zarzutów skargi Skarżący w odniesieniu do Rozporządzenia podnosi:**

- 1) „(ii) (...) Ze względu na takie ukształtowanie przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej orzecznictwo sądowe (w tym wyroki oddalające roszczenia Skarżącego) stanęło na stanowisku, że **§ 2 ust. 3 Rozporządzenia uzupełnia tę regulację o szczegółowy mechanizm jednostronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie, zgodnie z którym redukcja dotyczy tylko liczby akcji spółek konsolidujących i nie podlegają jej (a contrario) podlegające zamianie akcje spółek konsolidowanych. W połączeniu z bezwzględnie wiążącym (ius cogens) charakterem zasad ustalania liczby akcji w sporządzanych na tej podstawie umowach zamiany, wskazany przepis Rozporządzenia wprowadził w istocie zakaz dokonywania redukcji liczby akcji spółek konsolidowanych,**

które zgodnie z normą § 2 ust. 3 Rozporządzenia (w interpretacji przyjętej w obrocie prawnym) podlegają w całości zamianie na odpowiednio zredukowany pakiet akcji spółki konsolidującej. **O ile zatem Ustawa Konsolidująca wprowadziła nakaz redukcji liczby akcji spółek konsolidujących, bez jednoczesnego nakazu odpowiedniej redukcji również liczby akcji spółek konsolidowanych, o tyle § 2 ust. 3 Rozporządzenia rozumiany jest jako niedopuszczający przeprowadzenie takiej redukcji po stronie akcji spółek konsolidowanych. W praktyce stosowania tego przepisu jest on więc traktowany jako nakazujący takie ukształtowanie warunków umów zamiany, w których liczba zamienianych akcji spółki konsolidującej zostanie - w razie potrzeby wynikającej z art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej - odpowiednio zredukowana, natomiast liczba zamienianych akcji spółki konsolidowanej pozostanie w każdym przypadku równa liczbie wszystkich akcji posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza, a to stosownie do art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidującej.”(...)**”.

- 2) „(ii) (...) § 2 ust. 3 Rozporządzenia - interpretowany w świetle art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej - ustanowił dodatkowo **normę wykluczającą (a contrario) redukcję liczby akcji spółki konsolidowanej oraz zastosowanie jakichkolwiek innych mechanizmów pozwalających zachować ekwiwalentność wzajemnych świadczeń stron umowy zamiany, a tym samym przesądzając, że świadczenie Skarbu Państwa w określonych sytuacjach powinno być wartości niższej niż wzajemne świadczenie uprawnionego akcjonariusza(...)**”;
- 3) „(ii) (...) nie ulega wątpliwości, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia stanowi dodatkową, dalej idącą ingerencję normatywną w prawo własności, uzupełniającą regulację art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej. Ta dodatkowa ingerencja, zdaniem Skarżącego, również podlega ocenie z punktu widzenia konstytucyjnych standardów ochrony własności, w szczególności wzorca wyrażonego w art. 64 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji (...)” ;
- 4) „(iii) (...) Przepis § 2 ust. 3 Rozporządzenia **jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji z tych samych względów (jednakże w tym przypadku jeszcze silniej obecnych), co przepisy art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej. Również Rozporządzenie zostało ustanowione z całkowitym lekceważeniem obowiązku równej ochrony własności, niezależnie od tego, czy chodzi o Skarb Państwa, czy jakikolwiek inny podmiot. Norma zawarta w § 2 ust. 3 Rozporządzenia oparta została na założeniu, że przy okazji procesu konsolidacji dopuszczalne jest zapewnienie Skarbowi Państwa dodatkowej korzyści ekonomicznej poprzez narzucenie takich warunków zamiany, w których akcjonariusze**

otrzymają od Skarbu Państwa akcje mniej warte niż akcje przekazane do zamiany. Jednocześnie wykreowany i realizowany decyzjami tego samego Skarbu Państwa (tyle, że w sferze imperium) mechanizm konsolidacji spółek powodował, że dalszy realnej zbywalności (płynności) akcji spółek konsolidowanych, a w konsekwencji wartość rynkowa, istotnie zostały ograniczone lub wręcz wyłączone. (...)”;

- 5) „(iv) (...) Przyjmując, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia zawiera pewną „nowość normatywną” względem art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, polegającą na przesądzeniu jednostronnego charakteru redukcji liczby akcji (ustanowieniu zakazu wprowadzania przez Ministra Skarbu Państwa do procedury przygotowywania i zawierania umów zamiany mechanizmu redukcji liczby akcji spółek konsolidowanych, tak, aby zachować ekwiwalentność ich wartości z wartością zamienianych na nie zredukowanych pakietów akcji spółek konsolidujących), należy przyjąć, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia stanowi samoistną, wykraczającą poza normatywną treść Ustawy Konsolidacyjnej ingerencję w prawo własności. W tym zakresie § 2 ust. 3 Rozporządzenia jest niezgodny także z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis ten ustanawia zarówno materialne, jak i formalne kryterium dopuszczalności ograniczenia własności.”;
- 6) „(iv) (...)Pod względem formalnym § 2 ust. 3 Rozporządzenia w oczywisty sposób nie odpowiada wymaganiu przewidzianemu w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zasady wyłączności ustawy nie dopuszczają jakiegokolwiek samoistnej ingerencji w prawo własności przepisami aktów wykonawczych. **Taki charakter ma zaś nadanie mechanizmowi redukcji liczby akcji podlegających zamianie charakteru jednostronnego** (narzucenie zasady niedokonywania redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej pomimo przeprowadzonej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej), który skutkuje pozbawieniem uprawnionych akcjonariuszy własności części akcji spółki konsolidowanej bez ekwiwalentnego świadczenia wzajemnego ze strony Skarbu Państwa. (...)”;
- 7) „(iv) (...)pod względem materialnym tego rodzaju ingerencja, polegająca na ustanowieniu mechanizmu nieekwiwalentnej zamiany akcji bez żadnych instrumentów wyrównujących wynikającą z tego stratę dla uprawnionych akcjonariuszy, nie spełnia wymogów proporcjonalności, tzn. ma charakter nadmierny i niekonieczny do osiągnięcia jakichkolwiek celów publicznych procesu konsolidacji (przynajmniej zakładając, że tego rodzaju celem nie jest osiągnięcie przez Skarb Państwa zarobku kosztem pozostałych akcjonariuszy odpowiadającego różnicy pomiędzy wartością akcji otrzymanych

- i udostępnionych - tego rodzaju cel publiczny ani nie został przez prawodawcę nigdy zadeklarowany, ani też nie da się go uznać za konstytucyjnie dopuszczalny)".(...);*
- 8) *„(v) (...)rozumiany w sposób powyższy § 2 ust.3 Rozporządzenia nie odpowiada wytycznym zawartym w delegacji ustawowej wyrażonej w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, a w konsekwencji - **narusza także art oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.** Zakres delegacji zawartej w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej upoważnia ministra do spraw Skarbu Państwa do wydania rozporządzenia regulującego sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, jednakże „mając na uwadze równe traktowanie uprawnionych akcjonariuszy i uprawnionych pracowników” oraz „wartość akcji spółek konsolidujących i konsolidowanych”.*
- 9) *„(v) (...)określony w § 2 ust.3 Rozporządzenia „sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej” powinien brać pod uwagę wartość akcji obydwu spółek, tak, aby uwzględnić wynikający z tych wartości parytet zamiany akcji i aby nie doszło do pokrzywdzenia uprawnionych akcjonariuszy. W przeciwnym wypadku wymóg „brania pod uwagę wartości akcji spółki konsolidującej lub konsolidowanej” nie miałby żadnego praktycznego znaczenia i tak też stało w praktyce realizacji Ustawy Konsolidacyjnej. (...);*
- 10) *„(v) (...)Przewidziany w Rozporządzeniu mechanizm ustalania liczby akcji podlegających zamianie został oparty **wyłącznie** na konieczności nieprzekroczenia limitu liczby akcji spółki konsolidującej przewidzianego w art. 3 ust.3 Ustawy Konsolidacyjnej, a wartość zamienianych akcji spółki konsolidowanej i relacja tej wartości do wartości akcji spółki konsolidującej nie miała dla tego mechanizmu jakiegokolwiek znaczenia. (...);*
- 11) *„(vi) W efekcie § 2 ust. 3 Rozporządzenia doprowadził do bezprawnej ingerencji w prawo własności mocą aktu wykonawczego (a więc naruszenia art. 64 ust. 1 oraz 64 ust.3 Konstytucji) dokonanej dodatkowo z naruszeniem konstytucyjnego wymogu równej ochrony własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Przepisy samej Ustawy Konsolidacyjnej przesądziły bowiem jedynie o obowiązku takiego ukształtowania umów zamiany akcji, aby łączna suma akcji spółek konsolidujących nie przekroczyła progu określonego w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej, ale nie wskazywała ani mechanizmu, przy pomocy którego ma to zostać osiągnięte, ani tym bardziej nie nakazywała wprowadzenia nieekwiwalentnych zasad zamiany akcji, prowadzących do pokrzywdzenia uprawnionych akcjonariuszy i zapewnienia dodatkowej korzyści finansowej Skarbowi Państwa. W tym zakresie ingerencja w konstytucyjne prawo własności, wykraczająca poza unormowania Ustawy Konsolidacyjnej, dokonana została już wprost przepisami aktu wykonawczego.*

- 12) „(vii) (...)§ 2 ust 3 Rozporządzenia stanowi regulację prowadzącą także do nierównego traktowania **poszczególnych grup** uprawnionych akcjonariuszy i pracowników, którzy za przedstawione do zamiany akcje uzyskiwali pakiety akcji spółek konsolidujących różnej wartości (mniej lub bardziej zredukowane w stosunku do wartości posiadanych przez nich akcji spółek konsolidowanych) w zależności jedynie od relacji liczby akcji danej spółki konsolidowanej posiadanej przez uprawnionych akcjonariuszy zgłoszonej do zamiany oraz liczby akcji spółki konsolidującej stanowiącej 15% próg liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w zamian za wniesione do danej spółki konsolidującej akcje danej spółki konsolidowanej.”;
- 13) „(vii) (...) Brak mechanizmu zachowania ekwiwalentności wartości akcji podlegających zamianie nie tylko oznacza słabszą ochronę prawa własności uprawnionych akcjonariuszy niż Skarbu Państwa, lecz prowadzi zarazem do nierównego traktowania poszczególnych grup uprawnionych akcjonariuszy lub pracowników. **To zaś stanowi nienależyte wykonanie przez Rozporządzenie delegacji ustawowej zawartej w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej** (nakazującej takie ukształtowanie jego postanowień, które zapewni „równe traktowanie uprawnionych akcjonariuszy i uprawnionych pracowników” spółek konsolidowanych), **a w konsekwencji również naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.** (...);
- 14) „(viii) Obydwa powyższe rodzaje nierównej ochrony własności byłyby przy tym łatwe do uniknięcia (zniwelowania) poprzez zastosowanie instrumentów respektujących zasadę ekwiwalentności wzajemnych świadczeń stron umowy zamiany. Sytuacja ta w pełni odpowiada pojęciu pominięcia prawodawczego polegającego na nieuregulowaniu w przepisach danego aktu normatywnego takich elementów danej konstrukcji prawnej, bez których nasuwa ona zastrzeżenia konstytucyjne.(...)”.
- 15) „(viii) (...) Biorąc jednak pod uwagę sytuację, w jakiej ustawodawca postawił akcjonariuszy spółek konsolidowanych, przepisy nakazujące z jednej strony dokonać redukcji liczby akcji spółek konsolidujących, a z drugiej – jak przyjęto w praktyce i orzecznictwie sądowym - wykluczające dokonanie takiej redukcji po stronie akcji spółek konsolidowanych należy uznać za publicznoprawną, administracyjną regulację treści umów o charakterze cywilnoprawnym. Z tego względu pominięcie mechanizmów, dzięki którym treść umowy zawieranej na zasadach określonych Ustawą Konsolidacyjną i Rozporządzeniem mogłaby zawierać mechanizmy zapobiegające krzywdzącemu charakterowi jej postanowień, należy traktować z takim samym rygoryzmem, jak inne

normy prawa publicznego ingerujące w sferę majątkowych (cywilnoprawnych) interesów podmiotów prawa.”;

- 16) *„(ix)(...) Minister Skarbu Państwa nie wykonał właściwie delegacji ustawowej nakazującej mu respektowanie m.in. wymagań równego traktowania uprawnionych akcjonariuszy i pracowników (art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej) oraz kierowanie się przy ustalaniu zasad zamiany wartością zamienianych akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących (art. 9 Ustawy Konsolidacyjnej).”;*
- 17) *„(x) Podobnie jak w przypadku art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, również treść § 2 ust. 3 Rozporządzenia jest - a fortiori - nie do pogodzenia z zasadami proporcjonalności ingerencji w prawo własności uprawnionych akcjonariuszy. Ustawodawca jednoznacznie przesądził bowiem, że z jednej strony mechanizm redukcji dotyczyć ma wyłącznie akcji spółki konsolidującej (a tym samym zamianie podlegają wszystkie akcje spółki konsolidowanej posiadane przez uczestniczącego w zamianie uprawnionego akcjonariusza), z drugiej zaś - **nie wprowadził jakiegokolwiek dodatkowego mechanizmu przywracającego ekwiwalentność świadczeń realizowanych przez strony na podstawie umowy zamiany (skutkującej odniesieniem dodatkowej korzyści przez Skarb Państwa)**. O ile nie da się wykluczyć, że określone racje interesu publicznego mogły przemawiać za taką konstrukcją umów zamiany w procesie konsolidacji, że Skarb Państwa otrzymywał pełne pakiety akcji spółek konsolidowanych w zamian za zredukowaną liczbę akcji spółek konsolidujących, jednakże **żadne tego rodzaju racje nie mogą usprawiedliwić niewprowadzenia dodatkowych instrumentów rekompensujących uprawnionym akcjonariuszom tę nieekwiwalentność**. Ich brak stanowi wyłącznie wynik dążenia przez Skarb Państwa do uzyskania dodatkowych, nieusprawiedliwionych korzyści finansowych kosztem uprawnionych akcjonariuszy przy okazji realizacji procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (narzuconego i realizowanego przez państwo).”;*
- 18) *„(xi) Stan taki w pełni odpowiada ukształtowanemu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęciu „pominięcia legislacyjnego” (wyjaśnionego w cytowanym wyżej orzeczeniu TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/96 oraz rozwiniętego w późni orzecznictwie Trybunału). Zdaniem Skarżącego, brak regulacji zapewnia przywrócenie ekwiwalentności wartości wzajemnych świadczeń stron i zamiany, tak, aby Skarb Państwa nie odnosił nieusprawiedliwionej korzyści kosztem pozostałych akcjonariuszy stanowi jaskrawy przypadek tego rodzaju pominięcia czyniącego zarówno § 2 ust. 3*

Rozporządzenia, jak i art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust 1 Ustawy Konsolidacyjnej, niezgodnymi z powołań petitum postanowieniami Konstytucji RP. ”.

3. Zacytowane fragmenty Uzasadnienia zarzutów skargi skłaniają do złożenia wniosku o umorzenie postępowania ze względu na brak uzasadnienia

Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji TK, skarga konstytucyjna powinna zawierać „uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie”.

Obowiązek właściwego uzasadnienia zarzutu ma utrwalone znaczenie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, które – jak należy przyjąć – zachowuje aktualność także na tle obecnego art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji TK. Na gruncie art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) sąd konstytucyjny przyjmował m.in., że: „nie wystarcza sformułowanie samej tezy o niekonstytucyjności przepisu wraz z przytoczeniem literalnego brzmienia wzorca kontroli. Wnioskodawca powinien wskazać precyzyjnie co najmniej jeden argument za naruszeniem określonych wzorców kontroli, który ma znaczenie konstytucyjne, to znaczy może być uwzględniony w toku kontroli konstytucyjności prawa” (wyrok TK z 31 lipca 2015 r., sygn. akt K 41/12) oraz „Wskazanie w *petitum* wzorca kontroli, przy respektowaniu generalnej zasady, jaką jest domniemanie konstytucyjności aktu normatywnego, bez szczegółowego odniesienia się do niego w uzasadnieniu lub lakoniczne sformułowanie zarzutu niekonstytucyjności nie może bowiem zostać uznane za «uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie» w rozumieniu przepisów regulujących postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym. W świetle utrwalonej praktyki orzeczniczej wymóg ten należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli” (wyrok TK z 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12). Trybunał wyjaśnił także, że: „nie realizują omawianych wymagań uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań” (wyrok TK z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt K 35/11) oraz „uzasadnienie zarzutów nie może być traktowane powierzchownie i instrumentalnie, nie może mieć charakteru pozornego. Dopuszczenie kontroli pomimo nieprzedstawienia przez wnioskodawcę właściwego uzasadnienia oznaczałoby, że to Trybunał Konstytucyjny zobowiązany jest samodzielnie powołać argumenty dotyczące zgodności (niezgodności) kwestionowanych przepisów z przywołanymi przez

wnioskodawcę wzorcami, co jest sprzeczne z zasadami wyznaczającymi ciężar dowodu w postępowaniu przez sąd konstytucyjnym” (por. m.in. orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. akt K 19/96 oraz wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. akt SK 48/13).

Przechodząc na grunt skargi konstytucyjnej Pana B B należy wskazać, że **Skarżący nie dopełnił obowiązku właściwego uzasadnienia w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz zakazu naruszenia istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji).**

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że art. 3 i 5 Ustawy Konsolidacyjnej mówi o prawie do nieodpłatnego nabycia **akcji** spółki konsolidującej (art. 5 ust. 1 w wersji przed zmianą stanowił: „1. *Uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania takiej zamiany*”). W § 2 Rozporządzenia również jest mowa o **liczbie akcji** spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej. **Przepisy te nie mówią o nabywaniu wartości jaką mogą mieć te akcje** (ta bowiem jest zmienna w czasie). Art. 3 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej stwierdza: „*W przypadku wniesienia przez Skarb Państwa akcji spółki konsolidowanej na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej (...)*”. Przedmiotem Ustawy Konsolidującej są więc jedynie **akcje** spółki konsolidowanej wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej. Wskutek **wniesienia akcji** spółki konsolidowanej na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej uprawnieni pracownicy, **w miejsce akcji spółki konsolidowanej**, uprawnieni pracownicy oraz akcjonariusze mogli **skorzystać z prawa do nieodpłatnego nabycia akcji** spółki konsolidującej. To była **czynność prawna: „akcje za akcje” (lub akcje za prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidowanej)**. Celem przepisów **nie było** świadczenie wartości akcji za taką samą wartość innych akcji. W tym stanie rzeczy zarzuty Skarżącego, w których podnosi on, że otrzymał nie ekwiwalentną w złotych wartość akcji, nie dotyczą ani Ustawy Konsolidacyjnej, ani Rozporządzenia. Uwaga ta odnosi się do tych zacytowanych punktów z *Uzasadnienia zarzutów skargi*, które mówią o braku ekwiwalentności świadczeń stron zamiany akcji. Zarzut o braku równoważności świadczeń, gdy weźmie się pod uwagę, że świadczeniem są akcje, nie został wykazany.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie został także w *Uzasadnieniu zarzutów skargi* wykazany fakt „*pominięcia prawodawczego polegającego na nieuregulowaniu w przepisach danego aktu normatywnego takich elementów danej konstrukcji prawnej, bez których nasuwa ona zastrzeżenia konstytucyjne.*”

Tym samym nie został też wykazany zarzut jakoby Rozporządzenie (i Ustawa Konsolidacyjna) zawierały mechanizm preferujący Skarb Państwa ani też zarzut, że § 2 ust.3 Rozporządzenia nie odpowiada wytycznym zawartym w delegacji ustawowej wyrażonej w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, a w konsekwencji - narusza także art oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP (...) poprzez nieuwzględnienie w Rozporządzeniu wytycznej z Ustawy Konsolidacyjnej równego traktowania uprawnionych akcjonariuszy i uprawnionych pracowników oraz wartości akcji spółek konsolidujących i konsolidowanych.

Wartość jednej akcji spółki konsolidowanej oraz wartość jednej akcji spółki konsolidacyjnej miała znaczenie jedynie do ustalenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Ani Ustawa Konsolidacyjna, ani Rozporządzenie nie nakazują brania pod uwagę wartości akcji przy zamianie.

Zarzut, iż § 2 ust. 3 Rozporządzenia „*wprowadza mechanizm redukcji jedynie liczby akcji spółki konsolidującej, bez odpowiadającej jej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej będących przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 powołanej ustawy – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że narusza konstytucyjne prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP*” nie został uzasadniony w szczególności w zakresie *bez odpowiadającej jej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej będących przedmiotem zamiany*. Skarżący nie wyjaśnia z czego miałyby wynikać norma oczekiwanej redukcji i dlaczego byłaby ona zgodna z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP. Wydaje się, że **gdyby taka norma o redukcji została wprowadzona, prowadziłaby ona do naruszenia norm konstytucyjnych**, warunkowałaby bowiem nabycie akcji odebraniem uprawnionym akcjonariuszom praw do innych akcji.

Powyższe odnosi się także do zarzutu „*wskazany przepis Rozporządzenia wprowadził w istocie zakaz dokonywania redukcji liczby akcji spółek konsolidowanych, które zgodnie z normą § 2 ust. 3 Rozporządzenia (w interpretacji przyjętej w obrocie prawnym) podlegają w całości zamianie na odpowiednio zredukowany pakiet akcji spółki konsolidującej*”. Rozporządzenie nie zawiera takiego zakazu, a gdyby zawierało – byłby on niezgodny z Konstytucją RP.

Skarżący stwierdza: „(ii) (...) § 2 ust. 3 Rozporządzenia - interpretowany w świetle art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej - ustanowił dodatkowo **normę wykluczającą (a contrario) (...)zastosowanie jakichkolwiek innych mechanizmów pozwalających zachować ekwiwalentność wzajemnych świadczeń stron umowy zamiany, a tym samym przesądając, że świadczenie Skarbu Państwa w określonych sytuacjach powinno być wartości niższej niż**

wzajemne świadczenie uprawnionego akcjonariusza(...).” Jednakże Skarżący nie uzasadnia z czego wynika przyjmowana przez niego interpretacja, choć wskazuje, że twierdzenie opiera na interpretacji. Ponadto Skarżący nie wyjaśnia dlaczego przy zamianie akcji miałyby dojść do nieekwiwalentności wzajemnych świadczeń stron zamiany oraz dlaczego *świadczenie Skarbu Państwa w określonych sytuacjach powinno być wartości niższej niż wzajemne świadczenie uprawnionego akcjonariusza*. Brak uzasadnienia w tym zakresie nie pozwala ustosunkować się do zarzutu o braku *jakichkolwiek innych mechanizmów pozwalających zachować ekwiwalentność wzajemnych świadczeń stron umowy zamiany*; nie jest bowiem jasne co powoduje konieczność zastosowania jakichkolwiek mechanizmów.

Trudno też znaleźć uzasadnienie dla zarzutu „(ii) (...) *nie ulega wątpliwości, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia stanowi dodatkową, dalej idącą ingerencję normatywną w prawo własności, uzupełniającą regulację art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej(..)*”, jeżeli nie wykazuje się przesłanek uzasadniających pogląd, iż nie ulega to wątpliwości.

Skarżący powiązał również zarzut niezgodności § 2 ust. 3 Rozporządzenia z art. 64 ust. 2 Konstytucji RP z tym, że zdaniem Skarżącego prawodawca zróżnicował sytuację prawną poszczególnych akcjonariuszy uprawnionych do zamiany posiadanych przez siebie akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. W ocenie Ministra Energii zarzut ten nie został jednak we właściwy sposób uzasadniony, co uniemożliwia jego rozpoznanie, a w rezultacie czyni koniecznym umorzenie postępowania w tym zakresie. Skarżący nie wskazał w szczególności, o jakie różne grupy akcjonariuszy chodzi. Niezależnie od powyższego Minister Energii nie znajduje podstaw dla stanowiska, że prawodawca zróżnicował pozycję prawną uprawnionych akcjonariuszy. W stosunku do każdego akcjonariusza, o którym mowa w art. 2 pkt 4 Ustawy Konsolidacyjnej, przyjęta została w równym stopniu zasada ekwiwalentności akcji podlegających zamianie (por. art. 9 Ustawy Konsolidacyjnej i § 2 ust. 2). Analogicznie w oparciu o taką samą zasadę (art. 3 ust. 3 ustawy), w stosunku do każdego uprawnionego akcjonariusza zostało wprowadzone odstępstwo od ekwiwalentności akcji podlegających zamianie. Natomiast podnoszone przez Skarżącego zróżnicowanie – o ile w ogóle występuje – ma charakter faktyczny. Wynika to stąd, że determinanty skutkujące odmiennym traktowaniem akcjonariuszy, do których zalicza się liczba akcji spółki konsolidowanej posiadanych przez uprawnionych pracowników i akcjonariuszy oraz liczba osób, która zgłosiła oświadczenie o zamiarze zamiany akcji, mają charakter faktyczny, a nie prawny. Żaden przepis nie określa bowiem wielkości akcjonariatu w spółkach konsolidowanych (tylko czasowo i jedynie w wymiarze faktycznym taką funkcję spełniały przepisy zakazujące zbycia akcji pracowniczych przez określony okres od ich przekazania

uprawnionym pracownikom). Jeszcze trudniej przyjąć, że racjonalnym kryterium różnicującym uprawnionych akcjonariuszy poszczególnych spółek konsolidowanych jest to, ile spośród tych osób złożyło oświadczenie o zamiarze przystąpienia do zamiany. Okoliczność ta zależy od woli uprawnionych akcjonariuszy i w żaden sposób częstotliwość realizacji tego prawa nie podlega regulacji prawnej, a tylko w takim przypadku aktualizowałby się zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości. W związku z tym wątpliwość Skarżącego co do naruszenia zasady równej ochrony prawa własności nie znajduje w tym przypadku potwierdzenia. Wskazane zróżnicowanie – o ile wystąpiło – nie wynikało z aktów prawotwórczych, zarazem też nie było intencją prawodawcy zmniejszanie akcjonariatu pracowniczego oraz zmniejszanie wartości udziałów uprawnionych pracowników i akcjonariuszy w spółkach sektora elektroenergetycznego. Trzeba ponadto zauważyć, że zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników i akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych jest wpisane w samą filozofię akcjonariatu pracowniczego, który wprowadziła ustawa o komercjalizacji. Potwierdza to bezpodstawność traktowania uprawnionych akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych jako jednej grupy, odznaczającej się wspólną cechą relewantną.

Zarzut Skarżącego: *„Ze względu na takie ukształtowanie przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. Ustawy Konsolidacyjnej orzecznictwo sądowe (...) że § 2 ust. 3 Rozporządzenia uzupełnia tę regulację o szczegółowy mechanizm jednostronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie (...) nie dotyczy niezgodności Rozporządzenia z Konstytucją RP, gdyż wydaje się być skierowany do orzecznictwa sądowego a nie do regulacji zawartej w Rozporządzeniu. W Uzasadnieniu zarzutów skargi Skarżący nie wyjaśnia się z czego wynika stwierdzenie, że ”(...) Rozporządzenia uzupełnia tę regulację (...)”.*

W przypadku zarzutu naruszenia istoty prawa własności argumentacja przedstawiona przez Skarżącego ogranicza się w zasadzie do zacytowania wzorca kontroli, bez szczegółowego wykazania sposobu jego naruszenia przez zaskarżone przepisy. Z kolei w odniesieniu do zarzutu niezgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji wypada zauważyć, że wzorzec ten został przywołany wyłącznie w *petitum*, natomiast brak jest jakiegokolwiek odniesienia do niego w uzasadnieniu skargi. Natomiast w części uzasadnienia zawierającej argumentację dotyczącą naruszenia przepisów Ustawy Konsolidacyjnej art. 31 ust. 3 Konstytucji został wprawdzie przywołany, ale ograniczono się do zacytowania jego treści i wskazania, że wprowadzone regulacje nie znajdują uzasadnienia w przesłance „interesu publicznego”. Powyższe **uzasadnienie nie spełnia wymogów dotyczących właściwego uzasadnienia sformułowanych w skardze zarzutów.** W związku z tym Minister Energii

wnosi o **umorzenie postępowania** w zakresie, w jakim wzorzec kontroli w niniejszym postępowaniu stanowią art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji w części obejmującej naruszenie istoty prawa własności.

4. Minister Energii zobowiązany został do zajęcia stanowiska w odniesieniu do § 2 ust. 3 Rozporządzenia. Z uwagi na to, że zarzuty stawiane przez Skarżącego Ustawie Konsolidacyjnej przenoszone są na Rozporządzenie, Minister Energii uznał za właściwe podniesienie poniższych kwestii.

V. Ocena dopuszczalności skargi konstytucyjnej w aspekcie formalnym

1. Dopuszczalność postępowania w kontekście zasady *ne bis in idem*

Kwestia zgodności z Konstytucją przepisów Ustawy Konsolidacyjnej, jak i wydanego na jej podstawie rozporządzenia z 19 lutego 2008 r., stanowiła już przedmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Pytaniem prawnym z 28 marca 2013 r. Sąd Okręgowy w Warszawie zwrócił się o rozstrzygnięcie zgodności art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 Ustawy Konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. z art. 21 ust. 1 i ust. 2, art. 32 ust. 1 i ust. 2, art. 64 ust. 2 i ust. 3, art. 92 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji. Trybunał umorzył jednak – postanowieniem z 12 marca 2015 r. (sygn. akt P 16/13) – postępowanie ze względu na brak spełnienia przez pytanie prawne przesłanki funkcjonalnej.

Przedmiot kontroli, wzorce kontroli oraz powołana argumentacja pozostają zasadniczo zbieżne zarówno w niniejszym postępowaniu, jak i w postępowaniu w sprawie o sygn. akt P 16/13. Brak merytorycznego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy w postępowaniu o sygn. akt P 16/13 powoduje jednak, że w niniejszym postępowaniu nie występuje przesłanka zbędności orzekania (*ne bis in idem*), która – zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji TK – skutkowałaby koniecznością umorzenia postępowania. Z tego punktu widzenia wydanie przez Trybunał Konstytucyjny postanowienia z 12 marca 2015 r. (sygn. akt P 16/13) nie stanowi przeszkody w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi spółki Pana B B

Uzupełniająco należy wskazać, że w postępowaniu w sprawie o sygn. akt P 16/13 Minister Skarbu Państwa przedstawił obszernie wyjaśnienia, które zachowują pełną aktualność także na gruncie niniejszego postępowania.

2. Ocena spełnienia przesłanek warunkujących merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej

Artykuł 79 ust. 1 Konstytucji, jak również stanowiące jego konkretyzację przepisy ustawy o organizacji TK (w szczególności art. 44 i art. 77), określają przesłanki dopuszczalności wystąpienia ze skargą konstytucyjną. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji „Każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Powyższy przepis stanowi podstawę do wyróżnienia następujących przesłanek warunkujących wystąpienie ze skargą konstytucyjną: 1) podmiotami uprawnionymi do wystąpienia ze skargą są wyłącznie podmioty konstytucyjnych wolności i praw; 2) kwestionowany w skardze przepis ma stanowić podstawę indywidualnego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej wydanego w sprawie jednostki (skarga przeciwko normie); 3) rozstrzygnięcie organu władzy publicznej zapadłe w sprawie jednostki ma charakter ostateczny (subsydiarność skargi). Dalsze wymogi skargi określa ustawa o organizacji TK. I tak, art. 44 ust. 1 tej ustawy nakłada obowiązek sporządzenia przez adwokata lub radcę prawnego skargi konstytucyjnej wnoszonej do Trybunału Konstytucyjnego (przymus adwokacki). Natomiast art. 53 ustawy o organizacji TK określa wymogi treściowe odnoszące się do pisma procesowego zawierającego skargę konstytucyjną. Ostatnim z przepisów precyzujących zasady wnoszenia skargi konstytucyjnej jest art. 77 ustawy o organizacji TK, w którym wyznaczony został termin wniesienia skargi konstytucyjnej – może być ona złożona do Trybunału „w ciągu 3 miesięcy od dnia doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia”.

Spełnienie wymienionych powyżej przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej podlegało ocenie Trybunału Konstytucyjnego w postanowieniu z 23 marca 2017 r. (sygn. akt Ts 398/15). Sąd konstytucyjny uznał w nim, że skarga spełnia wymogi warunkujące jej merytoryczne rozstrzygnięcie, tj. skarga została złożona w imieniu Skarżącego przez adwokata i radcę prawnego (przymus adwokacki), w sprawie zostały wyczerpane dostępne środki prawne służące wzruszeniu aktów naruszających konstytucyjne wolności lub prawa jednostki (przesłanka subsydiarności) oraz dochowany został trzymiesięczny termin wniesienia skargi. Ponadto, Trybunał uznał za spełnione wymogi wynikające z art. 53 ust. 1 ustawy o organizacji TK związane z prawidłowym określeniem przedmiotu i wzorca kontroli, jak i przedstawieniem

właściwego uzasadnienia sformułowanych zarzutów. Uwzględniając powyższe okoliczności Trybunał Konstytucyjny nadał bieg skardze Pana B . B z 15 marca 2015 r.

Minister Energii zgadza się z ustaleniami zawartymi w postanowieniu z 23 marca 2017 r. (sygn. akt Ts 398/15) co do spełnienia przez Skarżącego wymienionych powyżej przesłanek warunkujących rozpoznanie skargi konstytucyjnej. Zarazem jednak Minister Energii wyraża stanowisko, że na etapie wstępnego rozpoznania skargi nie zostały poddane ocenie wszystkie okoliczności, które warunkują przyjęcie skargi do merytorycznego rozpoznania. Zdaniem Ministra, szczególne wątpliwości dotyczą dopuszczalności wystąpienia przez Skarżącego spółkę z zarzutem naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw w sytuacji, gdy prawa te jej nie przysługują i nie może być ona uznana za ich podmiot. Kwestia ta została poddana szczegółowej analizie w pkt 3.

VI. Ocena konstytucyjności

1. Zakres stanowiska Ministra Energii w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym

Kwestionowany przez Skarżącego mechanizm ustalania liczby akcji spółki konsolidującej należnych za przedstawione do zamiany przez uprawnionego akcjonariusza akcje spółki konsolidowanej (mechanizm jednostronnej redukcji akcji) wynika łącznie z zaskarżonych w niniejszym postępowaniu przepisów Ustawy Konsolidacyjnej (w szczególności jej art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 9) oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. Przepisy te nie mają jednak równoważnego znaczenia w kontekście stanu faktycznego stanowiącego podstawę wystąpienia ze skargą. Podstawowe znaczenie wśród wymienionych przepisów odgrywa bowiem § 2 ust. 3 rozporządzenia, przesadzając *expressis verbis* o zastosowaniu mechanizmu jednostronnej redukcji akcji w razie konieczności ograniczenia liczby przyznawanych akcji spółki konsolidującej w związku z wystąpieniem warunku, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej. Z kolei powołane przepisy ustawowe mają w istocie uzupełniający charakter. Potwierdzeniem zasadności dokonania powyższej kwalifikacji jest w pierwszej mierze okoliczność, że gdyby – w razie nieobowiązywania § 2 ust. 3 rozporządzenia w obecnej treści – mechanizm jednostronnej redukcji akcji nie znalazł zastosowania w procedurze zamiany akcji przez Skarżącego, to skarga stawałaby się bezprzedmiotowa nie tylko w aspekcie § 2 ust. 3 rozporządzenia, ale także wszystkich pozostałych przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, tj. art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8

ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej oraz art. 2 pkt 2 i pkt 4 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. Opisana sytuacja znajduje także odzwierciedlenie w skardze – podniesione przez Skarżącego zarzuty i przywoływana argumentacja pozostają bowiem w znacznym stopniu tożsame zarówno w odniesieniu do kwestionowanych przepisów ustawy, jak i rozporządzenia.

Powyższe oznacza, że przedstawione przez Ministra Energii wyjaśnienia dotyczące zaskarżonego § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. nie mogą abstrahować od pozostałych przepisów stanowiących przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu (art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1, art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, a także art. 2 pkt 2 i pkt 4 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r.) oraz sformułowanych w tym względzie zarzutów. Uwzględniając konieczność nadania wyczerpującego charakteru zawartym w stanowisku wyjaśnieniom Minister Energii odniesienie się również do tych zarzutów, które Skarżący podniosła wyłącznie w stosunku do przepisów ustawy (pkt 1, 3 i 4 *petitum* skargi). Zarzuty te w każdym przypadku pozostają bowiem w nierozdzielalnym związku z mechanizmem jednostronnej redukcji akcji, którego normatywną podstawę stanowi § 2 ust. 3 Rozporządzenia. Akcentując występujące powiązanie pomiędzy przepisem rozporządzenia a zaskarżonymi przepisami rangi ustawowej Minister Energii wyraża przekonanie, że przedstawienie wyjaśnień odnoszących się również do przepisów ustawowych nie wykracza poza ramy wyznaczone w pkt I *in fine* stanowiska.

2. Uwarunkowania towarzyszące procesowi konsolidacji przedsiębiorstw sektora elektroenergetycznego

Przed przystąpieniem do oceny kwestionowanych przepisów należy odnieść się do jednej z zasadniczych tez, na których oparta została argumentacja powołana w skardze. Otóż, zdaniem Skarżącego, procedura zamiany akcji była niekorzystna dla uprawnionych akcjonariuszy spółki konsolidowanej ze względu na niższą wartość akcji spółki konsolidującej, które otrzymywali w jej wyniku. Minister Energii zwraca w tym kontekście uwagę, że argument ten może być warunkowo uznany za zasadny wyłącznie w sytuacji, jeżeliby brać pod uwagę nominalną wartość akcji spółek podlegających zamianie z chwili ustalenia parytetu zamiany w trybie § 2 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia i tylko w przypadku, gdy doszło do redukcji przy wydawaniu akcji spółki konsolidującej. Skarżący nie dostrzega natomiast, że uzyskanie akcji spółki konsolidującej przez dotychczasowych akcjonariuszy spółek konsolidowanych było dla nich przedsięwzięciem korzystnym, nawet gdy formalnie w wyniku zamiany uzyskali prawa majątkowe o początkowo niższej wartości. O korzyściach płynących z zamiany byli zresztą

przekonani sami akcjonariusze, czego wyrazem był bardzo wysoki odsetek uprawnionych, którzy wystąpili o zamianę akcji.

W tym aspekcie trzeba jednoznacznie podkreślić, że z przepisów Konstytucji nie wynika obowiązek wykreowania przez ustawodawcę szczególnego mechanizmu zamiany akcji. W przypadku przekształceń organizacyjno-kapitałowych, którym mogą podlegać spółki prawa handlowego, skutki tych przekształceń dla akcjonariuszy normuje kodeks spółek handlowych (por. w szczególności art. 492 § 1 pkt 1 k.s.h., który reguluje procedurę łączenia spółek przez przejęcie). Niezależnie od tych przepisów, w ustawie konsolidacyjnej wprowadzono szczególny wobec kodeksowego tryb postępowania w stosunku do akcjonariuszy spółek elektroenergetycznych, które podlegają konsolidacji. Ustanawiając ten mechanizm prawodawca przyznał dotychczasowym akcjonariuszom spółek konsolidowanych szczególnego rodzaju uprzywilejowanie – mogli oni skorzystać z uprawnienia do zamiany akcji w trybie Ustawy Konsolidacyjnej bądź też pozostać akcjonariuszami spółki konsolidowanej i tym samym uczestniczyć w dalszych przekształceniach organizacyjnych spółek sektora elektroenergetycznego na zasadach określonych w k.s.h. Pośrednio, mechanizm zamiany wprowadzony przez ustawodawcę stanowił rozwinięcie zasad wprowadzonych ustawą o komercjalizacji, przewidując niejako ponowne zastosowanie przepisów tej ustawy w stosunku do osób, które uprzednio nabyły już akcje pracownicze na jej podstawie. Co więcej, uprawnienie takie przyznano również akcjonariuszom spółek konsolidowanych, którzy nie byli pracownikami tych przedsiębiorstw. Motywem, którym kierowano się przyznając omawiane uprzywilejowanie było, jak wskazywano w trakcie prac nad projektem ustawy konsolidacyjnej, uspołecznienie procesu przekształceń własnościowych oraz jednocześnie wzrost konkurencyjności polskiego sektora elektroenergetycznego. Uznano, że umożliwienie objęcia przez uprawnionych akcjonariuszy akcji spółek konsolidujących wzmacnia współdziałanie pomiędzy Skarbem Państwa jako dominującym akcjonariuszem spółek energetycznych powstałych w wyniku konsolidacji a pracownikami tych spółek oraz ich akcjonariuszami, stwarzając zarazem podstawy dla działalności silnych, efektywnie zarządzanych i konkurencyjnych podmiotów.

Z punktu widzenia uprawnionych akcjonariuszy spółki konsolidowanej przyznanie prawa do zamiany akcji było korzystne co najmniej z dwóch zasadniczych względów. Po pierwsze, zamiana akcji pozwoliła im na szybkie zbycie akcji spółek podlegających procesom konsolidacyjnym. Po drugie, w następstwie zamiany otrzymywali oni akcje spółki o znacznie szerszym zakresie działalności oraz większym potencjalnym wzrostowym. Szczególne znaczenie w tej mierze odgrywał art. 11 ustawy, w myśl którego akcjonariusze, którzy nabyli akcji spółek

konsolidujących na zasadach określonych w ustawie, stawali się akcjonariuszami odpowiednio spółki konsolidującej (T S.A. z siedzibą w K). W przeciwieństwie do akcji spółek konsolidowanych, które nie znajdują się w obrocie publicznym, akcje spółek konsolidujących wymienione w art. 11 ustawy podlegają obrotowi giełdowemu, co stanowi kwestię o fundamentalnym znaczeniu dla indywidualnych akcjonariuszy. Posiadając wiedzę co do przebiegu programu konsolidacji i jego podstawowych założeniach akcjonariusze spółek konsolidowanych w chwili przystępowania do zamiany akcji mogli zakładać, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że wartość akcji spółki konsolidującej będzie odznaczać się silną tendencją wzrostową, jak również że przekroczy ona wartość akcji spółki konsolidowanej, które zostały przedstawione do zamiany. Z faktu, że akcjonariusze na podstawie Ustawy Konsolidacyjnej korzystają ze specyficznego prawa majątkowego do zamiany akcji, osiągając w ten sposób korzyść materialną, zdawał sobie sprawę ustawodawca, zwalniając w art. 12 tej ustawy dochód uzyskany z tytułu zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej z podatku dochodowego od osób fizycznych. W ten sposób ustanowił na rzecz uprawnionych akcjonariuszy jeszcze jeden, dodatkowy, przywilej.

Minister Energii wskazuje nadto, że nawet w sytuacji, gdy w wyniku zamiany doszło do uzyskania akcji o nominalnie niższej wartości niż akcje przedstawione do zamiany, działanie to i wynikające stąd konsekwencje było podejmowane z pełną świadomością przez osoby przystępujące do zamiany. Osoby te, korzystając z wolności umów, podejmowały ryzyko gospodarcze polegające na objęciu akcji, choćby o początkowo niższej wartości niż akcje przedstawione do zamiany, co do których przewidywany był szybki wzrost wartości. Trzeba przy tym wyraźnie podkreślić, że otrzymanie w wyniku zamiany akcji o niższej wartości nominalnej nie było sytuacją wpisaną bezpośrednio w sam mechanizm zamiany – ustawodawca przewidział jako zasadę zamianę na akcje o ekwiwalentnej wartości, zaś redukcja ilości przyznanych akcji spółki konsolidującej wynikała jedynie z okoliczności faktycznych, a więc następowała w sytuacji, gdy liczba akcji przedstawionych do zamiany przez uprawnionych akcjonariuszy przekraczała pulę akcji przeznaczonych do zbycia na rzecz akcjonariuszy spółek konsolidowanych.

Natomiast z punktu widzenia interesów majątkowych Skarbu Państwa procedura zamiany akcji miała – do pewnego stopnia – niekorzystne skutki. Trzeba wskazać, że w myśl Ustawy Konsolidacyjnej akcje spółek konsolidowanych pozyskanych przez Skarb Państwa w procedurze zamiany nie podlegały bynajmniej wniesieniu na podwyższenie kapitału akcyjnego spółek konsolidujących – na pokrycie kapitału zakładowego przeznaczone były

tylko te akcje spółki konsolidowanej, które stanowiły wcześniej własność Skarbu Państwa. Jednocześnie Skarb Państwa zobowiązany był do udostępnienia części akcji spółki konsolidującej akcjonariuszom spółek konsolidowanych, co prowadziło do zmniejszenia jego udziałów w spółce konsolidującej.

Zdaniem Ministra Energii, przeprowadzenie procesu konsolidacji spółek sektora energetycznego służyło przede wszystkim realizacji ważnego interesu publicznego związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa oraz – co więcej – znajdowało ono zakorzenienie w aksjologii ustawy zasadniczej. Poszukując uzasadnienia dla przeprowadzenia procesów konsolidacyjnych warto w pierwszej kolejności odwołać się do art. 5 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita zobowiązana jest m.in. do zapewnienia bezpieczeństwa swoich obywateli. Uwzględniając współczesny standard cywilizacyjny obowiązek ten nie może być sprowadzany jedynie do funkcji czysto obronnej, a więc zapewnienia przez państwo obywatelom ochrony przed zagrożeniami związanymi z użyciem przemocy czy szerzej przed działaniami naruszającymi prawo, skierowanych przeciwko dobrom obywateli. W równym stopniu zadanie polegające na obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa implikuje po stronie państwa szereg obowiązków o charakterze pozytywnym. Zapewnienie gwarancji dostarczania energii niewątpliwie winno być kwalifikowane jako jedno z takich zadań.

Wśród okoliczności, których wystąpienie legitymuje ingerencję w sferę wolności i praw jednostki art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienia konieczność wprowadzenia ograniczeń ze względu na bezpieczeństwo państwa. Przesłanka ta, w ocenie Ministra Energii, występowała w przypadku podejmowania przez państwo procesów konsolidacyjnych w obrębie sektora elektroenergetycznego. Nie można bowiem twierdzić, że z punktu widzenia interesów Rzeczpospolitej funkcjonowanie sektora energetycznego (jego kondycja, stan właścicielski) jest obojętne dla bezpieczeństwa państwa. Przeciwnie należy uznać, że jest to sfera o fundamentalnym znaczeniu dla państwa, przesądzająca o jego potencjale, samodzielności oraz warunkach rozwoju. Z tego względu trzeba odrzucić stanowisko wyrażone przez Skarżącego, zgodnie z którym proces konsolidacji dotyczył jedynie interesów Skarbu Państwa w sferze *dominium*. Oczywiście, proces konsolidacji nominalnie obejmował przekształcenia organizacyjno-majątkowe dotycząc podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w obszarze energetyki, ale faktycznie celem jego przeprowadzenia było wzmocnienie pozycji sektora gospodarki o strategicznym znaczeniu dla państwa, jakim jest elektroenergetyka. W ten sposób Rzeczpospolita realizowała obrany przez siebie kierunek polityki.

Zdaniem Ministra Energii powyższe okoliczności nakazują zachowanie szczególnej powściągliwości przy ocenie sformułowanych przez Skarżącego zarzutów.

3. Zasada równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji)

Pierwszy z zarzutów sformułowanych przez Skarżącego dotyczy regulacji przyjętej | w kwestionowanych przepisach, dopuszczającej zróżnicowanie wartości pakietów akcji podlegających zamianie. Zdaniem Skarżącego na prawodawcy ciążył obowiązek ustanowienia zasady równej wartości (ekwiwalentności) akcji podlegających zamianie, a tym samym akcje spółki konsolidującej otrzymane przez uprawnionego akcjonariusza w następstwie zamiany powinny mieć taką samą wartość, jak przedstawione do zamiany akcje spółki konsolidowanej. Na tym tle Skarżący uznał, że kwestionowane przepisy prowadzą do naruszenia zasady równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Przedstawione w skardze uzasadnienie nakazuje przyjąć, że naruszenia zasady równej ochrony prawa własności Skarżący upatruje w zróżnicowaniu przez ustawodawcę poziomu ochrony prawa własności przysługującego z jednej strony uprawnionym akcjonariuszom, z drugiej zaś strony Skarbowi Państwa. Minister Energii uznaje powyższy zarzut za nietrafny, za czym przemawiają dwa zasadnicze argumenty. Pierwszy z nich opiera się na uznaniu braku zasadności tezy, zgodnie z którą Skarb Państwa oraz uprawnieni akcjonariusze powinni być uznani za podmioty podobne, co z kolei nakazywałoby ukształtować ich sytuację prawną w oparciu o te same zasady (równe traktowanie). Drugi argument związany jest z kwestią dobrowolności zamiany akcji dokonywanej w trybie ustawy konsolidacyjnej. Przesądzenie, że zamiana akcji odbywała się na zasadzie wolnej woli uprawnionych akcjonariuszy czyni bezprzedmiotową tezę Skarżącego co do wystąpienia władczej ingerencji prawodawcy w sferę praw majątkowych uprawnionych akcjonariuszy. Ustalenie takie ma decydujące znaczenie z perspektywy art. 64 ust. 2 Konstytucji – ustanowiony w tym przepisie obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych aktualizuje się mianowicie tylko w przypadku, gdy występuje ingerencja w prawa majątkowe wbrew woli osoby zainteresowanej.

Przypomnienia wymaga, że konstytucyjny obowiązek równego traktowania oznacza wymóg, aby podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji (podmioty podobne) były traktowane w taki sam (podobny) sposób. Szczegółowy sposób rozumienia konstytucyjnej zasady równości, jak i wynikające stąd konsekwencje prawne stanowią przedmiot utrwałonego orzecznictwa sądu konstytucyjnego. Trybunał przyjmuje, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną, powinny być traktowane równo (tak samo), bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (po raz pierwszy powyższe ujęcie zostało wyrażone w orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87).

Cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Ocena zgodności kwestionowanych przepisów z tą zasadą wymaga ustalenia, czy dotyczą one podmiotów podobnych (podmiotów posiadających istotne cechy wspólne ze względu na przedmiot regulacji) oraz czy prawodawca zróżnicował ich sytuację prawną (por. np. wyroki TK z: 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06 i 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07). Wymóg równego traktowania podmiotów podobnych oznacza zarazem akceptację różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które nie odznaczają się wspólną cechą (wyrok TK z 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10). Przedstawione rozumienie zasady równego zachowuje w pełnym zakresie aktualność zarówno na tle ogólnie ujętego prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), jak i w tych obszarach, w których ustrojodawca odrębnie zastrzegł konieczność zapewnienia realizacji zasady równości (np. art. 64 ust. 2 Konstytucji).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady równego traktowania, w tym także w obrębie regulacji dotyczących prawa własności, wymaga zatem stwierdzenia, że występuje podobieństwo sytuacji różnych podmiotów nakazujące traktować ich w taki sam sposób. Zdaniem Ministra Energii, w ramach procedury zamiany akcji uprawnieni pracownicy oraz Skarb Państwa nie mogą zostać uznani za podmioty podobne, a w konsekwencji nie jest wymagane ukształtowania ich sytuacji prawnej w taki sam sposób. Odmiennosc charakteru osobowości prawnej uprawnionych akcjonariuszy (podmioty prywatne) oraz Skarbu Państwa (osoba prawa publicznego) nie wyklucza sama w sobie możliwości potraktowania ich za podmioty podobne, o ile zostanie wykazane, że w danym przypadku znajdują się one w takiej samej sytuacji prawnej, nakazującej traktowanie ich w jednakowy sposób. Na gruncie ustawy wyraźnym pozostaje jednak zróżnicowanie praw i obowiązków uprawnionych akcjonariuszy oraz Skarbu Państwa, jak również odmiennosc ich sytuacji prawnej, co dotyczy w szczególności zawierania umów zamiany akcji. W procesie konsolidacji na Skarb Państwa jako akcjonariusza spółki konsolidowanej (i zarazem akcjonariusza spółki konsolidującej) zostały nałożone dwa zasadnicze obowiązki: 1) wniesienie określonej liczby akcji spółek konsolidowanych na pokrycie kapitału zakładowego spółek konsolidujących; 2) udostępnienie określonej liczby akcji spółek konsolidujących w drodze nieodpłatnego nabycia albo zamiany na rzecz uprawnionych pracowników oraz innych podmiotów – na ich żądanie. Odmiennie kształtuje się natomiast sytuacja prawna uprawnionych akcjonariuszy – nie został na nich nałożony żaden z wymienionych obowiązków obciążających Skarb Państwa, natomiast prawodawca przyznał

im nieodpłatnie prawo do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej (a wcześniej uprawnienie do złożenia oświadczenia o zamiarze dokonania takiej zamiany) na akcje spółki konsolidującej. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że prawo do zamiany było realizowane przez uprawnionych akcjonariuszy na zasadzie dobrowolności, podczas gdy Skarb Państwa był zobowiązany przystąpić do zamiany na warunkach określonych w ustawie w każdym przypadku, jeżeli taką wolę wyraził zainteresowany akcjonariusz. Zarazem w sytuacji odwrotnej Skarb Państwa nie dysponował żadnymi instrumentami, które pozwalałyby mu przymusić uprawnionych akcjonariuszy do zawarcia umowy zamiany, jeżeli nie wyrażali oni takiej woli. Wyposażenie Skarbu Państwa w taki instrument mogłoby się okazać szczególnie istotne wówczas, gdyby zdecydowana większość uprawnionych akcjonariuszy przystąpiła do zamiany – w takiej sytuacji Skarb Państwa w wymiarze ekonomicznym byłby zainteresowany pozyskaniem wszystkich akcji spółki konsolidowanej znajdujących się w posiadaniu uprawnionych akcjonariuszy, a więc także tych osób, które nie wyraziły zamiaru dokonania takiej zamiany. Przedstawiona wyżej asymetria w sytuacji prawnej uprawnionych akcjonariuszy i Skarbu Państwa wyrażała się zatem w tym, że w świetle Ustawy Konsolidacyjnej Skarb Państwa był każdorazowo zobowiązany do podjęcia określonych czynności w razie wystąpienia sytuacji określonych w ustawie (w szczególności w razie wystąpienia przez uprawnionego akcjonariusza o zawarcie umowy zamiany), a zarazem nie przysługiwały mu żadne uprawnienia pozwalające na kształtowanie działań uprawnionych akcjonariuszy. Tym samym, po stronie uprawnionych akcjonariuszy ustawodawca wykreował prawo do zamiany akcji, natomiast po stronie Skarbu Państwa – obowiązek takiej zamiany. Warto przy tym zauważyć, że w razie nieprzystąpienia do umowy zamiany przez żadnego z uprawnionych akcjonariuszy w ogóle nie dochodziło do zamiany akcji, choćby przeprowadzenie takiej zamiany leżało w interesie Skarbu Państwa. Skarb Państwa ponosił także wszelkie koszty związane z przeprowadzeniem procedury zamiany akcji, natomiast koszty takie nie obciążały uprawnionych akcjonariuszy.

Jako drugi z elementów przesądzających o braku podobieństwa sytuacji prawnej uprawnionych akcjonariuszy i Skarbu Państwa wskazać trzeba odmienną skutków, jakie wynikają z działań podejmowanych na podstawie kwestionowanej ustawy odpowiednio przez Skarb Państwa oraz uprawnionych akcjonariuszy. Przystąpienie do zamiany prowadziło – po stronie Skarbu Państwa – do zmniejszenia jego udziału w spółce konsolidującej na skutek przekazania części akcji tej spółki na rzecz uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej i jej akcjonariuszy. Z ekonomicznego punktu widzenia było to działanie niekorzystne dla Skarbu Państwa. Przy czym, w następstwie zamiany, Skarb Państwa obejmował akcje, które –

w świetle zasadniczego celu przekształceń konsolidacyjnych, jakim było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa – nie odgrywały dla niego istotnego znaczenia. Natomiast akcjonariusze spółek konsolidowanych uzyskiwali akcje spółek konsolidujących kosztem udziału w tych spółkach, który nominalnie powinien przysługiwać Skarbowi Państwa.

Pozostaje bezspornym, że w przekształceniach związanych z procesami konsolidacyjnymi Skarb Państwa występował jako podmiot działający w sferze *dominium*. Jednak działania te nie były motywowane wyłącznie dążeniem do osiągnięcia zysku rozumianego w kategoriach czysto ekonomicznych, ale co najmniej w równym stopniu (a zdaniem Ministra Energii – w stopniu przeważającym) za wdrożeniem procesu konsolidacji przemawiał zdecydowanie interes publiczny, akcentowany w założeniach programu konsolidacji przedsiębiorstw sektora energetycznego. Jednocześnie, po stronie Skarbu Państwa główną przyczyną wdrożenia procedury zamiany akcji nie były względy ekonomiczne, ale polityczne, związane z pozyskaniem zgody pracowników spółek sektora elektroenergetycznego na podejmowanie działań konsolidacyjnych. Trzeba w dalszej kolejności zauważyć, że gdyby traktować w analizowanym przypadku Skarb Państwa jako podmiot działający wyłącznie w sferze *dominium*, to nie mogłoby dojść do zobowiązania go do udostępnienia akcji spółki konsolidującej w drodze zamiany. Poprzez nałożenie takiego obowiązku ustawodawca nie tylko różnicował pozycję Skarbu Państwa jako akcjonariusza w stosunku do wszystkich pozostałych akcjonariuszy, ale równocześnie spowodował, że działalność Skarbu Państwa nie może być ujmowana wyłącznie w kategoriach właścicielskich.

Dla kontrastu, uprawnieni pracownicy brali udział w procedurze zamiany akcji (a więc tym samym również w procesie konsolidacji sektora elektroenergetycznego) wyłącznie z pobudek czysto majątkowych. Pozyskanie przez te osoby akcji spółek konsolidujących miało potencjalnie zaspokajać dwojakiego rodzaju oczekiwania. Po pierwsze, spółki konsolidujące w następstwie zmian konsolidacyjnych stawały się podmiotami o silnej pozycji rynkowej, co uprawdopodobniało wzrost ich wartości (w tym wartości akcji tych spółek) w nieodległej perspektywie czasowej. Po drugie, akcje spółek konsolidujących miały zostać wprowadzone do obrotu giełdowego, co zasadniczo ułatwiało możliwość rozporządzania nimi. Cele te nie zostałyby zrealizowane, gdyby uprawnieni akcjonariusze pozostali w posiadaniu akcji spółki konsolidowanej.

W świetle powyższego różnicowania brak jest podstaw do przyjęcia tezy Skarżącego, że Skarb Państwa oraz uprawnieni akcjonariusze powinni być traktowani w jednakowy sposób. Minister Energii zwraca też uwagę, że wbrew twierdzeniom Skarżącego zasadniczym celem prawodawcy było zachowanie ekwiwalentności akcji podlegających zamianie. Przesądza o tym

treść art. 9 ustawy konsolidacyjnej, jak również metodologia ustalania liczby akcji spółki konsolidującej przyznawanych uprawnionym pracownikom, przyjęta w § 2 ust. 2 Rozporządzenia. Prawodawca odstąpił od zasady ekwiwalentności jedynie w razie wystąpienia warunku określonego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej. Z kolei, ustanowiona tym przepisem górna granica 15% akcji przedsiębiorstwa przyznawanych uprawnionym akcjonariuszom stanowi kontynuację limitu wprowadzonego przez art. 36 ust. 1 ustawy o komercjalizacji. Limity wprowadzone w obu wymienionych ustawach nie są wprawdzie identyczne (w art. 36 ust. 1 ustawy o komercjalizacji limit 15% liczony jest w stosunku do „akcji objętych przez Skarb Państwa w dniu wpisania spółki do rejestru”, natomiast w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej – w stosunku do „akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej”). Wypada jednak dostrzec, że uprawnieni akcjonariusze w rozumieniu art. 2 pkt 4 Ustawy Konsolidacyjnej stanowią szczególnie uprzywilejowaną grupę pracowniczą, której prawodawca umożliwił – na zasadzie wyjątku – wzięcie po raz drugi udziału w przekształceniach kapitałowo-komercjalizacyjnych przedsiębiorstw stanowiących dotąd własność Skarbu Państwa. Jedynie na marginesie trzeba zauważyć, że zarzuty postawione przez Skarżącego zawierają niejako oczekiwanie, iż konsekwencją nieodpłatnego przyznania określonym pracownikom akcji na podstawie ustawy o komercjalizacji jest obowiązek ustawodawcy wyrażający się w konieczności wprowadzenia rozwiązań ukierunkowanych na ochronę wartości tych akcji również w przyszłości. Na tle rozpatrywanej sprawy ma to się konkretyzować m.in. w ograniczeniu swobody Skarbu Państwa w podejmowaniu działań właścicielskich w stosunku do spółek sektora elektroenergetycznego. Minister Energii nie znajduje podstaw uzasadniających formułowanie tego typu oczekiwań. Aktualność zachowuje w tej mierze pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym z Konstytucji nie można wywodzić prawa do stałej wartości posiadanych akcji, gdyż akcjonariusze muszą liczyć się z ryzykiem gospodarczym, a posiadanie akcji spółek akcyjnych nie jest objęte skalą bezpieczeństwa i pewności rezultatu (wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02).

Uwzględnienie powyższej argumentacji prowadzi do uznania, że na prawodawcy nie ciążył obowiązek ukształtowania w jednakowy sposób sytuacji uprawnionych akcjonariuszy oraz Skarbu Państwa jako stron umowy zamiany. W szczególności zaś prawodawca nie musiał ustanowić mechanizmów zapewniających ekwiwalentność wartości akcji podlegających zamianie w trybie ustawy konsolidacyjnej. Zarazem trzeba mieć na względzie, że w sytuacjach innych niż określone w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej zasada ekwiwalentności akcji podlegających zamianie została zrealizowana.

Druga grupa argumentów, która w ocenie Ministra Energii przesądza o bezzasadności zarzutów Skarżącego związana jest z dobrowolnym – po stronie uprawnionych pracowników – charakterem zamiany akcji dokonywanej w trybie ustawy konsolidacyjnej. Wskazany przez Skarżącego wzorzec kontroli, tj. art. 64 ust. 2 Konstytucji wymaga, aby przysługujące różnym podmiotom prawo własności oraz inne prawa majątkowe podlegały równej (takiej samej) ochronie prawnej. Zapewnienie ochrony prawnej w rozumieniu powyższego przepisu winno być rozumiane jako wprowadzenie rozwiązań prawnych chroniących jednostki przed ingerencją we własność i inne prawa majątkowe wynikającą z działań zarówno podmiotów państwowych, jak i prywatnych. Z kolei kluczowe w tym względzie pojęcie „ingerencji” wskazuje, że chodzi o takie działania, które następują wbrew woli osoby, której dobra (własność, inne prawa majątkowe) doznały uszczerbku wskutek takich działań. W tym kontekście warunkiem uznania, że doszło do naruszenia prawa majątkowego w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji jest to, aby ingerencja nastąpiła wbrew woli osoby nią dotkniętej.

Z tych względów podstawowym argumentem podnoszonym przez Pana B B jest brak dobrowolności po stronie uprawnionych akcjonariuszy w przystąpieniu do umowy zamiany, co wyrażało się zarówno w aspekcie prawnym, jak i ekonomicznym. Zdaniem Skarżącego umowa zamiany nie była zawierana przez uprawnionego akcjonariusza w ramach swobody umów, zaś postanowienia samej umowy – jako kształtowane przez przepisy ustawy – nie stanowiły przedmiotu swobodnych ustaleń między stronami. Stąd zawarcie umowy nie może być traktowane jako czynność prawna stanowiąca przejaw świadomej decyzji objętej autonomią woli stron. Z kolei w aspekcie ekonomicznym uprawnieni akcjonariusze zostali zmuszeni do przystąpienia do umów zamiany. Byli oni bowiem postawieni przez państwo w sytuacji wyboru pomiędzy mniejszą stratą ekonomiczną (poprzez przystąpienie do umowy zamiany, w następstwie której otrzymają akcje o mniejszej wartości, ale za to wprowadzone do obrotu giełdowego) a większą stratą ekonomiczną (pozostanie w posiadaniu akcji spółki konsolidowanej, które faktycznie nie mogą uczestniczyć w obrocie). Nie podejmując decyzji o zamianie akcji osoby te zostałyby zatem w posiadaniu papierów wartościowych niepłynnych których ekonomiczna użyteczność uległa zasadniczej zmianie mocą decyzji organów Państwa o określonym sposobie organizacji spółek biorących udział w procesie konsolidacji. Tym samym ustawodawca wprowadził „mechanizm skutkujący wykorzystaniem presji ekonomicznej wywartej procesem konsolidacji na akcjonariuszach do *de facto* nieodpłatnego przejścia przez Skarb Państwa części praw majątkowych przysługujących dotąd uprawnionym akcjonariuszom”.

Rekonstrukcja treści przepisów Ustawy Konsolidacyjnej i Rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. nie pozwala na przyjęcie jakiegokolwiek innej interpretacji niż ta, zgodnie z którą procedura zamiany akcji została oparta w pełnym zakresie na zasadzie dobrowolności przystąpienia do zamiany przez uprawnionych akcjonariuszy. Przede wszystkim, **prawodawca nie wprowadził mechanizmu przewidującego automatyzm zamiany akcji** na podstawie przepisów ustawy, ale do skuteczności zamiany konieczne było działanie ze strony uprawnionego akcjonariusza polegające na przystąpieniu do zawarcia umowy o zamianie akcji (a wcześniej złożenie oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany). O dobrowolnym charakterze działania akcjonariusza w zakresie zawarcia powyższej umowy przesądza treść art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, zgodnie z którym „uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany”. W przepisie tym mowa jest zatem o „prawie” do nabycia akcji, co wyłącza możliwość traktowania działania po stronie uprawnionego akcjonariusza w kategoriach obowiązku bądź nakazu. Jednocześnie ustawodawca posłużył się sformułowaniem „może skorzystać z prawa”, co dodatkowo podkreśla element dobrowolności decyzji po stronie uprawnionego akcjonariusza. Wreszcie, skorzystanie z prawa do zamiany akcji jest warunkowane wcześniejszym złożeniem oświadczeniem o zamiarze takiej zamiany, które również – co nie budzi wątpliwości – składane jest przez uprawnionego akcjonariusza w warunkach pełnej swobody. Każdy z wymienionych elementów przesądza o swobodzie (dobrowolności) podjęcia czynności wyrażającej się w zamianie akcji w trybie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. W wymiarze negatywnym o nadaniu działaniu akcjonariusza polegającym na zamianie akcji charakteru dobrowolnego przesądza brak w ustawie przepisów nakładających obowiązek podjęcia takich działań bądź przewidujących negatywne skutki w razie ich niepodjęcia, w szczególności poprzez zmianę statusu akcji znajdujących się w posiadaniu uprawnionego akcjonariusza. Również w przepisach Rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. znalazły się postanowienia jednoznacznie nakazujące przypisać dobrowolność czynnościom podejmowanym przez uprawnionych akcjonariuszy. Zgodnie z § 13 ust. 1 tego Rozporządzenia „osoby uprawnione do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej [...] mogą złożyć pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania takiej zamiany”. Powyższą intencję wyraża ponadto § 18 ust. 5 Rozporządzenia, w którym mowa jest o „osobach uprawnionych do zamiany akcji”.

Pogląd o dobrowolności przystąpienia do umowy zamiany akcji jest także jednolicie prezentowany w orzecznictwie sądowym. Żaden akcjonariusz, który mógł skorzystać z możliwości zawarcia takiej umowy na zasadach określonych w ustawie i rozporządzeniu

wykonawczym, nie był do tego zmuszany, ani nawet szczególnie namawiany. Bez konsekwencji prawnych mógł pozostawić sobie posiadane akcje takiej spółki. Był uprawniony do ich zbycia na ogólnych zasadach albo rozporządzenia prawami do akcji tych spółek w każdy inny sposób dopuszczony przepisami prawa” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14, s. 27). Analogiczne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 23 października 2012 r. (sygn. akt IA Ca 225/12) stwierdzając, że: „Warunki umowy były znane Skarżącego przed zawarciem umowy. Świadczenie zostało przez powódkę spełnione dobrowolnie, w ramach przysługującej jej autonomii woli. Skarżący nie działała w tym zakresie w warunkach przymusu, nie istniał żaden prawny, bądź ekonomiczny przymus zawarcia umowy w tym kształcie”. Z kolei w wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 23 listopada 2011 r. (sygn. akt XX GC 712/10) wskazano, że: „Na gruncie obowiązujących przepisów nie ulega wątpliwości, że zamiana akcji spółek konsolidowanych na akcje spółki konsolidującej ma charakter dobrowolny. W przypadku uznania przez uprawnionego akcjonariusza spółki konsolidowanej proponowanej przez Skarb Państwa zamiany akcji za niekorzystną, akcjonariusz ów nie musi do niej przystępować, zachowując niezmienną ilość akcji spółki konsolidowanej. [...] zainicjowanie zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, z zastrzeżeniem obowiązujących w tym zakresie ograniczeń, leży w sferze swobodnej decyzji zainteresowanego akcjonariusza, przy czym wbrew jego woli do zamiany dojść nie może”.

Kwestię braku dobrowolności zamiany akcji Skarżący zdaje się wiązać również z tym, że uprawnieni akcjonariusze nie znali zasad, na podstawie których miała następować wymiana akcji, a w szczególności nie byli świadomi możliwości zastosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcji i wynikających stąd skutków. W odniesieniu do powyższego twierdzenia trzeba wskazać, że wystąpienie sytuacji, w której zamianie podlegały pakiety akcji o nieekwiwalentnej wartości było wprost przewidziane przez obowiązujące prawo – przepisy Ustawy Konsolidacyjnej oraz Rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. jednoznacznie przewidują, w razie wystąpienia sytuacji przewidzianej w art. 3 ust. 3 ustawy, redukcję liczby akcji spółki konsolidującej przyznawanych uprawnionym akcjonariuszom. Uwzględniając konsekwencje płynące z zasady powszechnej znajomości prawa oznacza to, że osoby przystępujące do zamiany akcji wiedziały, iż w razie spełnienia warunku określonego w art. 3 ust. 3 ustawy nominalna wartość otrzymanych przez te osoby akcji mogła być niższa niż wartość pakietu akcji spółki konsolidowanej przedstawionych do zamiany. Dobrowolne przystąpienie do zawarcia umowy oznaczało jednak – również dobrowolną – akceptację tych warunków. Powyższy pogląd znajduje także akceptację w orzecznictwie sądowym, w którym wskazuje się,

iż zawarcie przez Skarżącego umowy stanowiło akceptację przez nią warunków tej umowy, dopuszczających redukcję liczby akcji spółki konsolidującej (por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I C 647/11).

W dalszej kolejności rozważenia wymaga zasadność zarzutu związanego z istnieniem ekonomicznego przymusu zawarcia umowy zamiany. W tej kwestii należy w pierwszej kolejności wskazać na sprzeczności, którymi odznaczają się argumenty powołane w skardze. I tak Skarżący nie kwestionuje, iż przepisem właściwym do określenia sposobu ustalenia wartości akcji spółki konsolidowanej i spółki konsolidującej jest art. 9 ustawy. Na podstawie tego przepisu o wartości akcji spółki konsolidowanej przesądza wartość, po której akcje te zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej. Powyższa wartość jest ustalana jako iloraz wartości przedsiębiorstwa oraz całkowitej liczby wyemitowanych akcji. Według tych samych zasad następuje ustalenie wartości akcji spółki konsolidującej. Dla określenia wartości akcji podlegających zamianie relewantny jest dzień, w którym zamiana ta stała się skuteczna. W oparciu o ten przepis Skarżący wyliczyła wartość szkody, która wystąpiła po stronie uprawnionego akcjonariusza w następstwie zawarcia umowy zamiany. Powyższe oznacza, że przy ustaleniu wartości dochodzonej szkody Skarżący nie uwzględnia żadnych innych okoliczności, takich jak przewidywania (oczekiwania) co do kształtowania się wartości posiadanych akcji w przyszłości czy też przyszłe możliwości rozporządzania tymi akcjami, o czym w znacznym mierze decyduje wprowadzenie akcji danego przedsiębiorstwa do obrotu giełdowego. Tymczasem w uzasadnieniu skargi powołany został argument, zgodnie z którym dla ustalenia wartości akcji spółki konsolidowanej oraz spółki konsolidującej należy przyjąć odmienne kryteria niż ustalone w art. 9 ustawy, a więc inne niż ich wartość. W przypadku akcji spółki konsolidowanej wartość ta ma być w rzeczywistości niższa, co wynikać ma z faktu ograniczenia możliwości rozporządzania tymi walorami wskutek braku wprowadzenia ich do obrotu giełdowego. Skarżący nie przeprowadziła zarazem dowodu na rzecz powyższej tezy. O ile zgodzić się należy z argumentem, że w przypadku akcji znajdujących się w obrocie giełdowym możliwość ich zbycia jest łatwiejsza niż w przypadku akcji niewprowadzonych do takiego obrotu, to sama obecność tych akcji w obrocie giełdowym (brak takiej obecności) nie przesądza w żaden sposób o wartości spółki. Za niewymagającą dowodu należy uznać okoliczność, że akcje będące w obrocie giełdowym mogą tracić na wartości (w praktyce nawet do wartości zerowej), zaś akcje niepodlegające takiemu obrotowi mogą zyskiwać na wartości. Z kolei, w odniesieniu do akcji spółki konsolidującej z uzasadnienia skargi można wywieść przekonanie, że perspektywicznie wartość ta powinna być ustalona na wyższym poziomie niż

wynikająca z ustalenia ich wartości na podstawie art. 9 ustawy konsolidacyjnej, chodzi bowiem o akcje podmiotu dominującego w ramach silnej grupy kapitałowej.

W świetle przyjętego przez Skarżącego sposobu wyliczenia szkody opartej o wartość akcji spółki konsolidowanej na dzień wniesienia na podwyższenie kapitału zakładowego spółki konsolidującej, przedstawione powyżej okoliczności pozostają irrelewantne. Mimo to zostały one powołane przez Skarżącego jako argument na rzecz potwierdzenia istnienia presji ekonomicznej względem uprawnionych akcjonariuszy do zawarcia umów zamiany akcji. W dalszej kolejności Minister Energii wskazuje, że okoliczności wskazywane przez Skarżącego mają w znacznym stopniu hipotetyczny. Skarżący powołuje się na obawę co do obniżenia wartości akcji spółki konsolidującej, zarazem nie przedstawia żadnych danych dotyczących kształtowania się wartości tych akcji po dniu zawarcia umowy zamiany. Minister Energii nadmienia, że obowiązki dowodowe w tym względzie spoczywają na Skarżącym, tym samym – niezależnie od bezzasadności sformułowanego zarzutu – trzeba uznać, że Skarżący nie przedstawiła dowodów na jego poparcie.

Należy także podnieść brak konsekwencji w przedstawionym przez Skarżącego rozumowaniu, zgodnie z którym uprawnieni akcjonariusze przystępowali do zamiany akcji mimo świadomości szkody ekonomicznej poniesionej w następstwie zamiany („mniejsze zło”), gdyż brak działania z ich strony i pozostanie w posiadaniu akcji spółek konsolidowanych skutkowałoby po ich stronie wyższą stratą („większe zło”). Ponownie trzeba przypomnieć, że relewantny prawnie dla określenia wartości akcji podlegających zamianie jest art. 9 Ustawy Konsolidacyjnej i określona w nim metodologia wyceny. Przystąpienie przez Skarżącego do umowy zamiany skutkowało otrzymaniem przez niego akcji spółki konsolidującej, których łączna wartość księgowa była niższa niż akcje zaoferowane do zamiany. Różnica w wartości akcji podlegających zamianie była – z punktu widzenia Skarżącego – traktowana jako szkoda majątkowa. Skarżący wiedział o takim skutku zawarcia umowy i przystępując do niej co najmniej godził się na ryzyko otrzymania akcji o niższej wartości. Jeżeli natomiast nie przystąpiłby on do zamiany akcji, to wartość majątkowa posiadanego przez niego pakietu akcji nie doznałaby żadnego uszczerbku, pozostając na niezmiennym poziomie. Tak więc uprawnieni akcjonariusze, którzy mieli na uwadze zachowanie wartości posiadanych przez siebie akcji powinni – wiedząc o zastosowaniu mechanizmu redukcji – nie przystępować do umowy zamiany. W ten sposób stan posiadanych przez nich aktywów, wyrażony w postaci określonej kwoty pieniężnej, zostałby utrzymany. Natomiast, w obliczu możliwości zastosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcji podlegających zamianie, działanie polegające na przystąpieniu do umowy zamiany akcji było dalece bardziej ryzykowne. Jako

racjonalnie ekonomicznie można byłoby je uznać tylko wtedy, gdyby szkoda powstała w następstwie zamiany została zdyskontowana, w nieodległej perspektywie czasowej, wzrostem wartości otrzymanych akcji spółki konsolidującej. Tego typu kalkulacje nie poddają się jednak ocenie prawnej, a w szczególności nie mogą być traktowane jako prowadzące do powstania po stronie uprawnionych akcjonariuszy przymusu przystąpienia do umowy zamiany.

Uwzględniając powyższe Minister Energii uznaje za bezzasadne twierdzenie Skarżącego, że w momencie zawarcia przez niego umowy zamiany istniał przymus ekonomiczny, który czynił jego decyzję o przystąpieniu do zamiany niedobrowolną. Uzupełniająco wypada zauważyć, że także w orzecznictwie sądowym prezentowany jest stanowisko, wedle którego teza Skarżącego co do istnienia przymusu ekonomicznego jest bezpodstawna. Rozpatrując powództwo wniesione przez Pana B B sąd stwierdził jednoznacznie, że Skarżący nie został postawiony w sytuacji przymusu faktycznego związanego z zawarciem umowy zamiany, co stwierdzają wydane w sprawie wyroki sądowe.

Podsumowując przedstawione argumenty Minister Energii wskazuje, że w procedurze zamiany akcji uprawnieni akcjonariusze oraz Skarb Państwa nie mogą zostać uznani za podmioty podobne, a w rezultacie ich sytuacja prawna – w tym w szczególności w ramach procedury zamiany akcji – nie musi być regulowana w sposób identyczny. W tym kontekście regulacje pozwalające w pewnych przypadkach na odstępianie od zasady ekwiwalentności wartości akcji podlegających zamianie nie mogą być traktowane jako przejaw niedopuszczalnego zróżnicowania podmiotów podobnych. Zarazem, statuowany w art. 64 ust. 2 Konstytucji obowiązek zapewnienia równej ochrony odnosi się tylko do takich sytuacji, gdy negatywne skutki prawne dotyczą prawa własności lub innych praw majątkowych wbrew woli podmiotu, któremu prawa te przysługiwały. Tymczasem ponad wszelką wątpliwość ustalono, że zawieranie umów zamiany akcji następowało na podstawie wolnej woli uprawnionego akcjonariusza. W tym stanie Minister Energii wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

4. Ingerencja w sferze praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji)

Kolejnym wzorcem, który zdaniem Skarżącego doznaje naruszenia w następstwie obowiązywania kwestionowanych przepisów, jest art. 64 ust. 1 Konstytucji. Powyższy przepis proklamuje objęcie ochroną praw majątkowych przysługujących jednostce (prawa własności, prawa dziedziczenia i innych praw majątkowych). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych

praw majątkowych statuowanego w art. 64 ust. 1 Konstytucji wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego, a mianowicie: pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz negatywny obowiązek powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punkt odniesienia w tym względzie (kryterium weryfikacji realności ochrony) stanowi skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. m.in. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 i 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05).

W odniesieniu do art. 64 ust. 1 Konstytucji Skarżący sformułował zarzut, zgodnie z którym kwestionowane przepisy prowadzą do władczej ingerencji w sferze praw majątkowych przysługujących uprawnionym akcjonariuszom. Przejawem tej ingerencji jest przyjęta konstrukcja zamiany akcji, która dopuszcza otrzymanie przez uprawnionego akcjonariusza pakietu akcji spółki konsolidującej o wartości niższej od przedstawionego do zamiany pakietu akcji spółki konsolidowanej. Przy czym o wystąpieniu ingerencji w sferze praw majątkowych uprawnionego akcjonariusza przesądza okoliczność, że osobom tym nie przysługiwała dobrowolność w kwestii zawarcia umowy zamiany.

Argumentacja przedstawiona przez Skarżącego w odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji nie wprowadza nowych elementów ponad te, które zostały przywołane w uzasadnieniu skargi na okoliczność naruszenia zasady równej ochrony prawa własności. Brak ustanowienia mechanizmu zapewniającego ekwiwalentność świadczeń podlegających zamianie przesądza ma zatem o zróżnicowaniu przez prawodawcę poziomu ochrony prawa własności ze względu na podmiot, któremu własność ta przysługuje (naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji), ale zarazem stanowi ingerencję w prawo własności, poprzez pozbawienie (przejęcie) części tej własności (art. 64 ust. 1 Konstytucji). O pokrewnym charakterze zarzutu dotyczącego naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji względem argumentacji podniesionej w związku z naruszeniem art. 64 ust. 2 Konstytucji przesądza w szczególności stwierdzenie Skarżącego, zgodnie z którym standard wynikający z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji (a więc w takim samym zakresie z obu tych ustępów) uznalby on za zachowany wówczas, gdyby ustawodawca wprowadził mechanizm dwustronnej redukcji akcji bądź mechanizm wyrównujący akcjonariuszom różnice pomiędzy przedstawionymi do zamiany akcjami.

W tym stanie, przystępując do oceny zgodności § 2 ust. 3 Rozporządzenia z art. 64 ust. 1 Konstytucji za w pełni aktualne należy uznać ustalenia dotyczące dobrowolności przystąpienia do zamiany akcji po stronie uprawnionych akcjonariuszy. W tym miejscu

wystarczającym pozostaje ponownie wskazać, że kwestionowane w skardze przepisy nie skutkowały władczą ingerencją w prawa majątkowe przysługujące uprawnionym akcjonariuszom, a jedynie wyznaczały jeden z możliwych sposobów rozporządzenia tym prawem, polegający na zamianie posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. To, czy uprawniony akcjonariusz podjął działanie wyrażające się w określonym zadysponowaniu własnymi akcjami zależało od jego swobodnej woli i to on ponosił ewentualne ryzyko ekonomiczne wyboru takiego działania. Natomiast w razie niezłożenia przez uprawnionego akcjonariusza oświadczenia, o którym mowa w art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, kwestionowane przepisy w żaden sposób nie wpływały na stan jego posiadania (własności, innych praw majątkowych). Na tym tle brak jest podstaw do uznania, że w następstwie obowiązywania § 2 ust. 3 Rozporządzenia, jak również pozostałych kwestionowanych w skardze przepisów, doszło do władczej ingerencji w sferze praw majątkowych uprawnionego akcjonariusza, która podlega ochronie konstytucyjnej w świetle art. 64 Konstytucji. Za nietrafny należy także uznać zarzut istnienia presji ekonomicznej, która w istocie miała przymuszać uprawnionych akcjonariuszy do przystępowania do zamiany akcji.

Jako uzupełnienie przedstawionej argumentacji należy odwołać się do stanowiska wyrażanego w orzecznictwie sądowym, zgodnie z którym o szkodzie w następstwie wykonania umowy zamiany w trybie Ustawy Konsolidacyjnej nie można mówić wówczas, gdy strona dobrowolnie przystąpiła do umowy oraz była świadoma, że świadczenia wzajemne są lub mogą być nieekwiwalentne. W tym kontekście wskazuje się, że dopóki rozporządzenie prawem własności, choćby z niekorzystnym skutkiem ekonomicznym, dokonywane jest na zasadzie dobrowolności i z poszanowaniem zasady autonomii stron, nie jest uprawniony zarzut naruszenia prawa własności. Ponadto o uznaniu świadczeń za ekwiwalentne przesądza przede wszystkim przekonanie stron co do wystąpienia takiej ekwiwalentności, jak i sama wola do dokonania takiej zamiany, choćby dobra podlegające zamianie obiektywnie nie miały takiej samej wartości. Odnosząc się do powyższego zagadnienia w wyroku Sądu Najwyższego z 29 listopada 2016 r. (sygn. akt I CSK 808/15) stwierdzono, że: „W doktrynie dominuje koncepcja subiektywnej ekwiwalentności świadczeń. Zakłada ona, że umowa jest wtedy ekwiwalentna, gdy według subiektywnej oceny stron ich świadczenia są względem siebie równoważące. Podkreśla się nawet, że oczekiwanie, aby strony oceniały swoje świadczenia wzajemne jako równoważące pozostaje w sprzeczności z istotą obrotu gospodarczego. Uczestnicy tego obrotu w rzeczywistości dlatego decydują się na wymianę świadczeń, że wyższą użyteczność przedstawia dla nich to świadczenie, które mają uzyskać w zamian za swoje; jest tak nawet

wtedy, gdy zdają sobie sprawę z tego, że ich świadczenia – obiektywnie rzecz biorąc – przedstawiają wartość wyższą niż świadczenie drugiej strony”.

Minister Energii nie uznaje także, aby obowiązek zapewniania ekwiwalentności pakietów akcji podlegających zamianie miał wynikać z istoty umowy zamiany w kształcie, jaki został jej nadany przez przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 459, dalej: kodeks cywilny lub k.c.). W skardze wyrażono stanowisko, że posłużenie się konstrukcją zamiany dokonywanej na podstawie umowy cywilnoprawnej wymaga, aby prawa majątkowe podlegające zamianie miały taką samą wartość. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że regulując zawarcie umowy zamiany akcji ani Ustawa Konsolidacyjna, ani też Rozporządzenie nie zawierają zastrzeżenia, że do zawarcia tej umowy dochodzi w trybie art. 603 k.c. Brak jest także choćby ogólnego zastrzeżenia, że w sprawach nieregulowanych do zawarcia umowy zamiany, o której mowa w Rozporządzeniu, stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Jednocześnie, posłużenie się przez prawodawcę pojęciem „umowa zamiany” poza kodeksem cywilnym, przy braku odesłania do kodeksu cywilnego nie implikuje, że chodzi o umowę zamiany w rozumieniu art. 603-604 k.c. i w treści tam ukształtowanej. Na poziomie Rozporządzenia kwestię zawarcia umowy zamiany reguluje § 20 ograniczając się do stwierdzenia, że: „Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zawiera w imieniu Skarbu Państwa z osobą uprawnioną umowę zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej”. Uwzględnienie powyższych okoliczności prowadzi do konkluzji, że ustawa konsolidacyjna samodzielnie określiła treść umowy zamiany, zaś posłużenie się przez prawodawcę pojęciem zamiany wynika stąd, że chodzi o wymianę określonych praw majątkowych między stronami. Ustawodawca był zarazem swobodny w określeniu treści tej umowy. Mógł zatem wprowadzić istotne modyfikacje jej kształtu w porównaniu z kodeksem cywilnym, w tym polegające na dopuszczeniu sytuacji, w której wartość świadczeń podlegających zamianie nie jest ekwiwalentna. W charakterze uzupełnienia wskazać trzeba ponadto, że także inne kwestie związane z zawarciem umowy zamiany w trybie przepisów Ustawy Konsolidacyjnej i Rozporządzenia świadczą o odrębnościach tej umowy w stosunku do umowy zamiany regulowanej w kodeksie cywilnym. Przede wszystkim, w istotnej części ustawodawca wyłączył ją spod fundamentalnej dla prawa cywilnego zasady swobody umów. Z jednej strony w przepisach określono konkretne dobra podlegające zamianie – umowa mogła dotyczyć wyłącznie wymiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Po drugie, co nie mniej istotne, przystąpienie do umowy po stronie Skarbu Państwa miało charakter przymusowy, zaś uprawnieni akcjonariusze nabyli roszczenie (egzekwowane w drodze sądowej) o zawarcie takiej umowy. Powyższe oznacza, że do analizowanej umowy

znajdują zastosowanie regulacje kodeksu cywilnego, ale wyłącznie w tym zakresie, który nie został uregulowany w ustawie. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, w którym wyrażany jest pogląd, że w przypadku umowy zamiany – tak na gruncie kodeksu cywilnego, jak i Ustawy Konsolidacyjnej – nie można mówić o konieczności nadania świadczeniom wzajemnym ekwiwalentności rozumianej jako wymóg, aby świadczenia te miały nominalnie identyczną wartość (por. cytowany wyżej wyrok SN z 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15).

Także inne względy potwierdzają brak zasadności zarzutu ingerencji przez kwestionowane przepisy w sferę uprawnień majątkowych uprawnionych akcjonariuszy. Wskazywano już wielokrotnie, że zdaniem Skarżącego prawem podlegającym naruszeniu w następstwie obowiązywania kwestionowanych przepisów jest prawo do zamiany akcji. Podniesiona w uzasadnieniu argumentacja dotycząca naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji, odwołująca się do nieodpłatnego przejęcia przez Skarb Państwa części praw majątkowych przysługujących dotąd uprawnionym akcjonariuszom nakazuje zarazem uznać, że w ocenie Skarżącego uprawnieniem doznającym uszczerbku w następstwie zamiany akcji jest także prawo (prawa) do akcji spółki konsolidowanej. Do ingerencji w tym zakresie dochodzi w następstwie nieuwzględnienia przez umowę zamiany w pełnym zakresie wartości akcji spółki konsolidowanej, co prowadziło do uzyskania przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidującej o niższej wartości niż akcje przedstawione do zamiany. Także w takim ujęciu zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 Konstytucji nie znajduje – zdaniem Ministra Energii – podstaw. Istotą mechanizmu zamiany jest to, że podmiot określonego prawa majątkowego (*in casu*: prawa akcji) dokonuje przeniesienia tych praw na rzecz osoby trzeciej, w zamian za przyznanie innego uprawnienia majątkowego. Konstrukcja ta znajduje odzwierciedlenie w brzmieniu art. 5 ust. 1 ustawy, który przyznaje uprawnionym prawo „zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej”. Stosownie do tego przepisu, w następstwie przewidzianej w nim zamiany dochodzi do nabycia przez osobę uczestniczącą w zamianie nowego prawa, tj. prawa do akcji spółki konsolidującej, stanowiącego prawo majątkowe w pełni odrębne od praw majątkowych wynikających z akcji spółki konsolidowanej. Podkreślić należy w tym miejscu okoliczność, że powyższy mechanizm prowadzi do nabycia przez osobę uprawnioną nowego prawa, oderwanego od praw majątkowych, których osoba ta zrzekła się (przeniosła na inną osobę) w drodze zamiany. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że chodzi o nabycie uprawnień, które rodzajowo są tożsame z uprawnieniami, których osoba uprawniona się zrzekła (prawo do akcji). Oczywiście, pomiędzy tymi uprawnieniami stwierdzić można występowanie powiązania o charakterze faktycznym – nabycie praw do akcji spółki konsolidującej nastąpiło

w związku z uprzednim zrzeczeniem się praw do akcji spółki konsolidowanej. Między wymienionymi uprawnieniami brak jest natomiast powiązania o charakterze prawnym. W szczególności wartość praw majątkowych (tj. prawa podlegającego zamianie oraz uzyskanego w następstwie zamiany) nie musi być wzajemnie skorelowana. Istnienie jednego z tych praw pozostaje także w pełni niezależne od istnienia drugiego prawa. Wymaga zaakcentowania, że z punktu widzenia art. 64 ust. 1 Konstytucji prawem podlegającym ochronie konstytucyjnej jest (było) zarówno prawo majątkowe wynikające z akcji spółki konsolidowanej, jak i prawo majątkowe wynikające z akcji spółki konsolidującej. Każde z tych praw podlega jednak samodzielnej ochronie, co wynika przede wszystkim stąd, że w znaczeniu prawnym prawo do akcji spółki konsolidującej nie stanowi kontynuacji (czy też przekształconej formy) prawa do akcji spółki konsolidowanej. W sytuacji, gdy pomiędzy tymi prawami występuje jedynie więź o charakterze faktycznym trudno zgodzić się z tezą, że na ustawodawcy ciążył obowiązek zagwarantowania, aby wartość praw majątkowych nabywanych przez uczestników obrotu cywilnoprawnego na zasadzie swobody umów była nie mniejsza, niż wartość praw przez nich zbywanych. Z art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wynika jedynie to, że dla praw majątkowych tej samej kategorii ustawodawca zobowiązany jest ustanowić jednolity poziom ochrony. Do zróżnicowania ochrony prawa do akcji spółki konsolidowanej w powyższym znaczeniu w porównaniu z prawem do akcji spółki konsolidującej nie dochodzi jednak ani na gruncie ustawy, ani też rozporządzenia.

W świetle powyższych ustaleń przejść należy do rozstrzygnięcia podstawowej wątpliwości, tj. czy nowe prawo majątkowe (prawo do akcji spółki konsolidującej) korzysta z ochrony przysługującej staremu prawu (prawo do akcji spółki konsolidowanej), rozumianej w ten sposób, że wartość nowego prawa nie może (nie mogła) być niższa niż wartość starego prawa. W ocenie Ministra Energii poziom ochrony tych praw – jak wskazano wyżej – jest taki sam, jako że uprawnionym podmiotom dostępne jest identyczne instrumentarium dla ich ochrony. Natomiast oczekiwanie, zgodnie z którym wartość majątkowa nowego prawa ma odpowiadać wartości majątkowej starego prawa w sytuacji, gdy między tymi prawami nie występuje powiązanie prawne, jest bezpodstawne. W tym miejscu należy wyrazić zdecydowany pogląd, że sytuacja ta, a więc nakaz zachowania ekwiwalentności starego i nowego prawa, nie podlega ochronie w świetle art. 64 Konstytucji. Stąd też zasadnym staje się uznanie, że w przypadku procedury zamiany akcji na podstawie kwestionowanej ustawy w ogóle nie doszło do ingerencji w prawa majątkowe uprawnionych akcjonariuszy. Nie można również pomijać, że mimo braku ciągłości pomiędzy akcjami spółki konsolidowanej oraz akcjami spółki konsolidującej ustawodawca dążył do wprowadzenia rozwiązań prawnych

zapewniających ekwiwalentność praw uzyskanych w następstwie zamiany. Redukcja w przydziale akcji spółki konsolidującej miała wyłącznie potencjalny charakter i jej wystąpienie zależało od ilości akcji przedstawionych do zamiany przez uprawnione podmioty i ich wartości.

Minister Energii pragnie także zaakcentować, że przy ocenie wystąpienia naruszenia konstytucyjnego wymogu zapewnienia ochrony praw majątkowych istotne znaczenie odgrywa fakt, że ustrojodawca zróżnicował poziom ich ochrony. Najszerzej ochronie poddane zostało prawo własności, poziom ochrony pozostałych praw majątkowych może być natomiast słabszy. Normatywnym wyrazem takiego podejścia jest art. 64 ust. 3 Konstytucji, który różnicuje przesłanki ograniczeń w stosunku do prawa własności (może ono podlegać ograniczeniu tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności) oraz w stosunku do pozostałych praw majątkowych. Ponadto w art. 21 ust. 1 Konstytucji, mającym status zasady konstytucyjnej, ustrojodawca poddał ochronie *expressis verbis* jedynie własność i prawo dziedziczenia. Wreszcie nie można pomijać, że w ustawie zasadniczej prawo własności wymieniane jest zawsze na pierwszym miejscu wśród praw majątkowych podlegających ochronie. Przedstawiony pogląd dotyczący zróżnicowania poziomu ochrony praw majątkowych znajduje oparcie w orzecznictwie sądu konstytucyjnego (por. wyrok TK z 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 4/10, w którym stwierdzono, że: „Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych. Jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw”; na zagadnienie to sąd konstytucyjny zwracał także uwagę w wyroku z 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00). Mniej intensywna ochrona innych praw majątkowych w porównaniu z prawem własności powoduje, że domniemanie konstytucyjności przepisów dotyczących praw majątkowych o niewłasnościowym charakterze jest znacznie silniejsze, niż w przypadku przepisów odnoszących się do prawa własności. Minister Energii zwraca ponadto uwagę, że prawo majątkowe do akcji spółek konsolidowanych zostało przyznane pracownikom w sposób nieodpłatny. Okoliczność ta nakazuje uznać po stronie prawodawcy szeroki margines swobody w kształtowaniu zasad zamiany akcji, w tym w szczególności brak przymusu co do zapewnienia ekwiwalentności akcji podlegających zamianie.

Podniesiona powyżej argumentacja nie potwierdza zarzutu niezgodności § 2 ust. 3 Rozporządzenia z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Podstawowe znaczenie odgrywa w tym względzie okoliczność, że do zmniejszenia wartości praw majątkowych dochodzi w następstwie działań podejmowanych w pełni dobrowolnie przez samych zainteresowanych, natomiast brak aktywności z ich strony powodował zachowanie praw w dotychczasowym kształcie. Tym samym teza Skarżącego co do braku dobrowolności uprawnionych akcjonariuszy w kwestii

zawarcia umowy zamiany akcji jest bezpodstawna. Przy tym możliwość wystąpienia mechanizmu jednostronnej redukcji, w następstwie którego wartość otrzymanych akcji spółki konsolidującej mogła być mniejsza od wartości akcji przedstawionych do zamiany, była znana osobom przystępującym do zamiany. Z kolei sam fakt redukcji akcji wynikał z łącznej ilości akcji zgłoszonych do zamiany, nie był natomiast wyrazem dowolnego działania Skarbu Państwa. Jednocześnie, między prawem majątkowym nabytym w drodze zamiany a prawem majątkowym utraconym nie zachodziła ciągłość w wymiarze prawnym. W żaden sposób ustawodawca nie był zatem zobligowany do zapewnienia, aby wartość praw majątkowych otrzymanych w wyniku zamiany odpowiadała wartości praw majątkowych przedstawionych do zamiany. Wreszcie prawa do akcji podlegają słabszej ochronie konstytucyjnej niż prawo własności, szczególnie gdy ingerencja w prawa majątkowe dotyczy praw nabytych pod tytułem darmym. Uwzględniając powyższe, zdaniem Ministra Energii nie znajduje uzasadnienia zarzut, iż § 2 ust. 3 Rozporządzenia wraz z przepisami Ustawy Konsolidacyjnej skutkowały ingerencją w sferze praw majątkowych uprawnionych akcjonariuszy, a więc doprowadziły do powstania sytuacji, w której prawa te wbrew woli zainteresowanego podmiotu doznały uszczerbku. Również w razie uznania, że prawem podlegającym naruszeniu jest prawo do akcji spółki konsolidowanej, teza o niedopuszczalnej ingerencji w sferę takiego prawa przysługującego uprawnionemu akcjonariuszowi jest bezzasadna. W tym stanie Minister Energii wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Analogiczne względy przesadzają także na rzecz uznania, że art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1, w różnych konfiguracjach wskazanych w pkt 1 i pkt 2 *petitum* skargi, są zgodne z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

5. Przekroczenie upoważnienia ustawowego przez Rozporządzenie (art. 92 ust. 1 Konstytucji)

Zarzut przekroczenia upoważnienia do wydania Rozporządzenia, a zarazem naruszenia zasady wyłączności ustawy, Skarżący powiązała z regulacją zawartą w § 2 ust. 3 Rozporządzenia z 19 lutego 2008 r., przewidującą mechanizm jednostronnej redukcji akcji w razie przekroczenia limitu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Zdaniem Skarżącego, ustawa konsolidacyjna nie zawierała regulacji przesadzających o konieczności zastosowania w takim przypadku mechanizmu jednostronnej redukcji akcji, z kolei zasada zachowania ekwiwalentności akcji podlegających zamianie nakazywałaby zastosowanie mechanizmu dwustronnej redukcji, bądź też wypłatę świadczenia pieniężnego na rzecz uprawnionego akcjonariusza, które rekompensowałyby różnicę wartości pakietów akcji podlegających

zamianie. W konsekwencji Skarżący uznał, że wprowadzenie na szczeblu Rozporządzenia mechanizmu jednostronnej redukcji stanowi regulację o charakterze samoistnym, która nie tylko nie znajduje oparcia w przepisach Ustawy Konsolidacyjnej, ale wręcz może zostać uznana za sprzeczną z ustawą.

Jako wzorzec kontroli w tym względzie Skarżący przywołała art. 92 ust. 1 Konstytucji (ujęty związkowo z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji), który określa zasady wydawania rozporządzeń oraz relacje tych aktów względem ustaw. Ustalając treść powyższego wzorca w kontekście zarzutów sformułowanych przez Skarżącego należy przypomnieć, że jedną z najbardziej istotnych cech rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest wymóg powiązania treściowego pomiędzy przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. Oznacza to, z jednej strony, że w rozporządzeniu mogą zostać uregulowane wyłącznie materie przekazane *expressis verbis* przez przepis upoważniający (zakaz regulacji w rozporządzeniu spraw, które nie zostały wprost wskazane w przepisie upoważniającym). Z drugiej strony, przepisy rozporządzenia mają służyć konkretyzacji postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany – w szczególności – przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych, wyznaczających kierunek regulacji, które zostaną przyjęte w akcie wykonawczym. Sprecyzowanie wytycznych ma wykluczać sytuację, w której przyjęte w rozporządzeniu unormowania nabierałyby samoistnego charakteru. Istota rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy wyznacza zarazem materie, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu. I tak, nie mogą to być sprawy, które nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Wykluczone jest także przekazanie do unormowania w rozporządzeniu spraw mających szczególne znaczenie z punktu widzenia założeń ustawy, które z tego właśnie względu wymagałyby regulacji ustawowej. Wreszcie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął zasadą wyłączności ustawy.

Przechodząc do kwestii przekroczenia przez § 2 ust. 3 Rozporządzenia upoważnienia ustawowego oraz związanej z tym utraty przez kwestionowany przepis charakteru wykonawczego Minister Energii uznaje sformułowany w tym względzie przez Skarżącego zarzut za bezpodstawny. Rekonstrukcja przepisów Ustawy Konsolidacyjnej nakazuje uznać, że mechanizm jednostronnej redukcji akcji, choć nie został przesądzony *expressis verbis* w ustawie, to stanowi jednak bezpośrednią konsekwencję zawartych w niej regulacji.

Relevantne znaczenie odgrywa w tym kontekście treść kwestionowanych w niniejszej skardze art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, jak również art. 8 ust. 2 oraz art. 9 tej ustawy. Wymienione przepisy stanowią podstawę do wyróżnienia następujących warunków, na których ma się odbywać zamiana akcji: 1) zamianie podlegają posiadane przez uprawnionego akcjonariusza akcje spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (art. 5 ust. 1 Ustawy); 2) zamiana następuje na zasadzie dobrowolności przystąpienia do umowy przez uprawnionego akcjonariusza (art. 5 ust. 1 ustawy, a także art. 1 tej ustawy); 3) uprawniony akcjonariusz, który chce skorzystać z uprawnienia do zamiany akcji, musi złożyć oświadczenie o zamiarze przedstawienia do zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej (art. 5 ust. 1 Ustawy); 4) w procesie zamiany akcji uprawnionym akcjonariuszom spółek konsolidowanych (a także uprawnionym pracownikom tych spółek i ich spadkobiercom) nie może zostać udostępnione więcej niż 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej (art. 3 ust. 3 Ustawy); 5) limit akcji podlegających zamianie nie odnosi się do akcji spółki konsolidowanej przedstawionych do zamiany przez uprawnionego akcjonariusza (argument *a contrario* z art. 3 ust. 3 Ustawy); 6) wartość pakietów akcji podlegających zamianie nie musi być równej wartości (argument *a contrario* z art. 8 ust. 2 Ustawy, zgodnie z którym pracownikom uprawnionym do zamiany akcji w trybie art. 6 Ustawy przyznaje się akcje spółki konsolidującej o wartości równej przysługującej im kwocie ekwiwalentu prawa do akcji, przy równoczesnym braku zastrzeżenia tej zasady w odniesieniu do innych przypadków, w których ustawa przyznaje prawo do zamiany akcji); 7) ustalenie wartości akcji podlegających zamianie następuje według tych samych zasad, a więc według wyceny wartości rynkowej spółki konsolidowanej i spółki konsolidującej (art. 9 Ustawy).

Ustawa Konsolidacyjna nie zawiera przepisu wprowadzającego *expressis verbis* zasadę, że w każdym przypadku (a więc także w razie wystąpienia redukcji, o której mowa w art. 3 ust. 3 ustawy) zamianie podlegają wszystkie akcje spółki konsolidowanej przedstawione do zamiany przez uprawnionego akcjonariusza. Ustanowienie w art. 5 ust. 1 ustawy wymogu przedstawienia do zamiany wszystkich akcji spółki konsolidowanej znajdujących się w posiadaniu uprawnionego akcjonariusza zawiera jednak wyraźną wskazówkę, że ustawodawca preferuje mechanizm, w którym w każdym przypadku przystąpienia do zamiany przez osobę zainteresowaną zamianie mają podlegać wszystkie zaoferowane przez nią akcje. Zasada ta znajduje zastosowanie także w razie wystąpienia warunku określonego w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej, który skutkuje redukcją liczby akcji spółki konsolidującej przyznawanych poszczególnym uprawnionym. Ustawodawca nie wymaga bowiem, aby

wartość pakietów akcji podlegających zamianie była równa (por. argument *a contrario* z art. 8 ust. 2 Ustawy), w rezultacie wartość akcji spółki konsolidowanej przedstawionych przez uprawnionych pracowników może być wyższa niż wartość otrzymanego w zamian pakietu akcji spółki konsolidującej. Powyższe uwarunkowania najlepiej realizuje mechanizm jednostronnej redukcji akcji.

Dla przesądzenia modelu zamiany akcji wynikającego z przepisów Ustawy Konsolidacyjnej kluczowe znaczenie ma jednak zasada wywiedziona z jej art. 3 ust. 3, tj. ustanowienie ograniczeń w liczbie akcji podlegających zamianie jedynie w odniesieniu do akcji spółki konsolidującej, nie zaś akcji spółki konsolidowanej. Przepis ten zatem w sposób niebudzący wątpliwości stanowi podstawę dla mechanizmu redukcji liczby akcji podlegających zamianie wyłącznie w odniesieniu do akcji spółki konsolidującej, milczy natomiast (a więc nie przewiduje stosownej regulacji) w odniesieniu do akcji spółki konsolidowanej. Powyższe należy odczytywać jako dyrektywę przesądzającą o przyjęciu przez ustawodawcę mechanizmu jednostronnej redukcji.

Zdaniem Ministra Energii należy w dalszej kolejności wyrazić pogląd, że w braku odmiennej regulacji wynikający z ustawy obowiązek przedstawienia do zamiany wszystkich posiadanych akcji nie aktualizuje się wyłącznie w chwili składania oświadczenia o zamiarze zamiany posiadanych akcji, ale wyznacza zarazem podstawowe warunki, w oparciu o które ma zostać sfinalizowana umowa zamiany. Warunkiem tym jest zatem konieczność objęcia zamianą, co następuje w chwili zawarcia stosownej umowy, wszystkich posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej.

Za przyjęciem argumentacji na rzecz opowiedzenia się przez ustawodawcę za mechanizmem jednostronnej redukcji akcji przemawiają także argumenty o charakterze celowościowym. Interes Skarbu Państwa w procedurze zamiany akcji wyraża się bowiem w tym, aby w następstwie procesów konsolidacyjnych akcjonariat pracowniczy (innych podmiotów, będących następcami prawnymi uprawnionych pracowników) był możliwie ograniczony. Zatem jeżeli – zgodnie z oczekiwaniami strony społecznej – ustawodawca w sposób szczególny uprzywilejował akcjonariuszy spółek konsolidowanych poprzez przyznanie im prawa do zamiany posiadanych akcji na akcje spółki konsolidującej, to w wymiarze ekonomicznym korzyścią po stronie Skarbu Państwa było właśnie pozyskanie całości akcji spółek konsolidowanych od uprawnionych pracowników, tak aby spółki te (a ściślej akcje tych spółek) mogły zostać w całości włączone do spółek konsolidujących.

Jak wskazano, Ustawa Konsolidacyjna nie zawiera żadnych postanowień wyłączających możliwość ustanowienia w drodze rozporządzenia mechanizmu jednostronnej

redukcji, a przedstawiona interpretacja przepisów jednoznacznie przesądza o opowiedzeniu się ustawodawcy za takim modelem zamiany. Brak jest natomiast w Ustawie jakichkolwiek regulacji, które mogłyby stanowić podstawę do uznania, iż ustawa wprowadza mechanizm dwustronnej redukcji. Mechanizm taki byłby sprzeczny z celem ustawy oraz – co nie mniej istotne – istnieją zasadnicze wątpliwości co do możliwości ustanowienia takiego mechanizmu w praktyce (por. poniżej stanowisko wyrażone w orzecznictwie sądowym). Przepisy Ustawy Konsolidacyjnej nie dają także podstaw do wywiedzenia mechanizmu jednostronnej redukcji akcji z dopłatami na rzecz uprawnionych akcjonariuszy, o czym przesądza posłużenie się przez ustawodawcę konstrukcją umowy zamiany, a więc przeniesienia własności określonych dóbr (praw) bez dopłat pieniężnych którejkolwiek ze stron. W tym stanie Minister Energii uznaje, że jedynym wynikającym z przepisów Ustawy Konsolidacyjnej preferowanym modelem zamiany jest mechanizm jednostronnej redukcji.

Powyższe stanowisko znajduje także potwierdzenie w treści art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej. Zgodnie z tym przepisem, na poziom rozporządzenia zostało przekazane (m.in.) uregulowanie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej oraz tryb dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, przy czym regulacje te muszą uwzględniać równe traktowanie uprawnionych akcjonariuszy, jak również wartość akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących. W ramach powyższej delegacji mieści się zatem ustalenie matematycznej formuły (algorytmu), w oparciu o którą ustalona zostanie liczba przydzielanych w drodze umowy zamiany akcji spółki konsolidującej, przy przyjęciu założenia wynikającego z Ustawy Konsolidacyjnej, że zamianą objęte są wszystkie akcje spółki konsolidowanej przedstawione do zamiany przez uprawnionego akcjonariusza. Uwzględniając zasady przyjęte w art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy trzeba stwierdzić, że przyjęty w Rozporządzeniu algorytm ustalenia liczby akcji podlegających zamianie może i powinien zostać oparty o mechanizm jednostronnej redukcji akcji, natomiast założenia tych nie realizowałby algorytm oparty o rozwiązania postulowane przez Skarżącego, a więc mechanizm dwustronnej redukcji bądź mechanizm jednostronnej redukcji z dopłatami wyrównującymi różnice wartości pakietów akcji podlegających zamianie.

Stanowisko, zgodnie z którym przepisy Ustawy Konsolidacyjnej stanowią podstawę do wywiedzenia mechanizmu jednostronnej redukcji akcji jest również akceptowane w orzecznictwie sądowym. W wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 23 listopada 2011 r. (sygn. akt XX GC 712/10) wyrażono stanowisko, zgodnie z którym: „Wbrew twierdzeniom

powoda, w przypadku proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej, z uwagi na ustawowe ograniczenie sumy akcji spółki konsolidującej, która może być udostępniona do zamiany – ustawodawca nie przewidział możliwości redukcji ilości przedstawionych do zamiany akcji spółki konsolidowanej. Z treści powołanych powyżej przepisów wynika jednoznacznie, iż redukcja liczby akcji odbywa się wyłącznie w jednej spółce – konsolidującej. [...] nie zasługuje na aprobatę pogląd powoda wywodzony z literalnego brzmienia przepisu art. 3 ust. 3 ustawy rozumianego w ten sposób, że przepis ten ani nie nakazuje ani nie zakazuje dokonania proporcjonalnej redukcji akcji spółek konsolidowanych, jakie Skarb Państwa ma otrzymać w zamian za zredukowaną liczbą akcji spółki konsolidującej. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja obowiązku złożenia oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany w odniesieniu do wszystkich posiadanych przez akcjonariusza akcji spółek konsolidowanych oraz proporcjonalnej redukcji przydzielanych w zamian akcji spółki konsolidującej całkowicie ją wyklucza. Gdyby forsowane przez powoda stanowisko ustawodawca dopuścił, wyraziłby to wprost poprzez sformułowanie w tym zakresie stosownego, wyraźnego przepisu wskazującego, iż w przypadku dokonania proporcjonalnej redukcji ilości akcji spółki konsolidującej, ma również miejsce stosowna redukcja ilości akcji spółki konsolidowanej uczestniczących w zamianie. [...] możliwości redukcji akcji spółek konsolidowanych uczestniczących w zamianie na akcje spółki konsolidującej nie przewiduje żaden przepis prawa. [...] nie ulega wątpliwości, iż gdyby wolą ustawodawcy było przyjęcie takiego rozwiązania, w sposób wyraźny znalazłoby ono odzwierciedlenie w treści obowiązujących przepisów. W aktualnym stanie prawnym koncepcję strony powodowej należy uznać za swobodną interpretację obowiązujących przepisów, będącą wyłącznie subiektywnym odzwierciedleniem jego stanowiska kreowanego na potrzeby uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia”. Sąd Okręgowy w Warszawie w wyroku z 5 grudnia 2011 r. (sygn. akt I C 647/11) uznał, że: „Ustawodawca nie przewidział możliwości redukcji akcji przedstawionych przez akcjonariusza do zamiany. Redukcja przewidziana w Rozporządzeniu jest konsekwencją ustawowego ograniczenia możliwości zamiany akcji spółki konsolidującej, które jak wyżej wskazano wynosiło 15 % akcji objętych przez Skarb Państwa. Ustawodawca przewidział jedynie możliwość redukcji po jednej stronie. Wobec jasnych przepisów przy ich wykładni językowej nie jest zasadne szerokie odwoływanie się przez stronę powodową do reguł wykładni systemowej. [...] Należy zgodzić się ze stanowiskiem pozwanego, iż skoro ustawodawca nie przewidział możliwości redukcji akcji obu spółek, lecz wyraźnie zazaczył redukcję po jednej stronie, nie można domniemywać takiej intencji ustawodawcy. Twierdzenie strony powodowej o istnieniu obowiązku dokonania dwustronnej redukcji ilości akcji przedstawianych do zamiany nie znajduje oparcia

w powołanych przepisach”. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 października 2012 r. (sygn. akt IA Ca 225/12) zauważono, że: „ustawa konsolidacyjna i wydane na jej podstawie rozporządzenie z dnia 19 lutego 2008 r. nakładały na Ministra Skarbu Państwa obowiązek jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidacyjnej w przypadku przekroczenia limitu ilościowego akcji nabywanych w drodze zamiany przez podmioty uprawnione do prawa zamiany, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej. Brak natomiast przepisów, które nakazywałyby Ministrowi Skarbu w takim wypadku również redukcję liczby akcji spółki konsolidowanej. Co więcej, nakaz taki, gdyby faktycznie istniał, pozostawałby w sprzeczności z mechanizmem zamiany przewidzianym w ustawie”. W wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 21 października 2013 r. (sygn. akt II C 774/12) wskazano, że funkcją § 2 ust. 3 Rozporządzenia jest zapewnienie realizacji warunku sprecyzowanego w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej. Ustawa Konsolidacyjna i wydane na jej podstawie Rozporządzenie nakłada obowiązek zastosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej w przypadku przekroczenia limitu ilościowego akcji nabywanych w drodze zamiany. Przy dwustronnej redukcji (zarówno akcji spółki konsolidowanej, jak i konsolidującej), „funkcji tego przepisu nie można byłoby osiągnąć”. Sąd zarazem powtórzył obecny już w orzecznictwie pogląd, zgodnie z którym mechanizm dwustronnej redukcji „pozostawałby w sprzeczności z mechanizmem zamiany przewidzianym w ustawie”. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 maja 2015 r. (sygn. akt I ACa 421/14) stwierdzono z kolei, że obowiązek zastosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcji (a tym samym i zakaz zastosowania mechanizmu dwustronnej redukcji) wynika w sposób pośredni z art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej. W przepisach Ustawy Konsolidacyjnej ani Rozporządzenia nie ma mowy o objęciu reedukacją akcji spółki konsolidowanej przedstawionych do zamiany. Zastosowanie mechanizmu dwustronnej redukcji byłoby niezgodne z celem i normatywnym znaczeniem tego przepisu. Skutkowałoby także sytuacją, w której dla uprawnionych akcjonariuszy zostałby przeznaczony pakiet mniejszy niż 15% akcji spółki konsolidującej. Zastosowanie mechanizmu dwustronnej redukcji skutkowałoby w istocie koniecznością zastosowania powiązanych z sobą redukcji akcji spółki konsolidowanej i akcji spółki konsolidującej, których przeprowadzenie czyniłoby niemożliwym ustalenie liczby akcji podlegających zamianie po każdej ze stron, a w rezultacie również niemożliwym stałoby się samo dokonanie zamiany. Sąd zauważyłby ponadto, że przyjęcie mechanizmu dwustronnej redukcji nie sprzyjałoby celowi Ustawy Konsolidacyjnej, a więc uzyskania odpowiedniego skoncentrowania akcji spółek sektora energetycznego i w ten sposób większego wpływu na ich działanie na rynku, jak również pośredni wpływ na regulowanie i funkcjonowanie sektora o tak istotnym znaczeniu społecznym

i gospodarczym. Sposobem na optymalny poziom tej konsolidacji było skupienie możliwie największego udziału Skarbu Państwa w największych spółkach sektora energetycznego. Istotna jest także uwaga poczyniona przez sąd, zgodnie z którą art. 9 Ustawy Konsolidacyjnej reguluje ogólny mechanizm ustalania wartości zamienianych akcji, nie dotyczy natomiast kwestii ilości akcji podlegających zamianie na wniosek uprawnionego akcjonariusza spółki konsolidowanej. W konsekwencji w żaden sposób przepis ten nie może zostać uznany za nakazujący zastosowanie mechanizmu dwustronnej redukcji akcji (wyrok, s. 15-17, s. 20-22, s. 26 i s. 29). W wyroku z 29 listopada 2016 r. (sygn. akt I CSK 808/15) Sąd Najwyższy podniósł, że: „Z przepisów Ustawy Konsolidacyjnej oraz rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. nie wynika obowiązek uwzględnienia w umowie zamiany akcji obustronnej redukcji akcji. Źródła takiego obowiązku nie stanowią przepisy art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 9 wymienionej ustawy [...]. Z treści natomiast art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, odczytywanej w kontekście celu tej regulacji, można wyprowadzić wniosek – potwierdzony wprost w § 2 ust. 3 rozporządzenia z dnia 19 lutego 2008 r. – że w przypadku gdy suma udostępnionych uprawnionym akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć próg określony w pierwszym z tych przepisów, redukcji podlegają jedynie akcje tej spółki”. W uzupełnieniu do przedstawionego orzecznictwa przypomnienia wymaga, że trzy spośród cytowanych judykatów zapadły bezpośrednio w sprawie Skarżącego. Wskazuje to jednoznacznie, że w praktyce orzeczniczej, potwierdzonej rozstrzygnięciami Sądu Najwyższego, mechanizm jednostronnej redukcji akcji jest wiązany bezpośrednio z przepisami Ustawy Konsolidacyjnej.

Powyższa argumentacja nakazuje uznać za nietrafny pogląd przedstawiony przez Skarżącego, zgodnie z którym przepisy Ustawy Konsolidacyjnej nie stanowiły podstawy do wyinterpretowania mechanizmu jednostronnej redukcji, w rezultacie czego wprowadzenie takiego mechanizmu na poziomie Rozporządzenia winno być traktowane jako regulacja samoistna, która wychodzi poza zakres delegacji zawartej w przepisie upoważniającym. Kwestionowana regulacja przyjęta w § 2 ust. 3 Rozporządzenia znajduje jednoznaczne oparcie w przepisach ustawy i stanowi jej konkretyzację w ramach upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 1 ustawy. W związku z powyższym Minister Energii stwierdza, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zarazem trzeba zauważyć, że zgodnie z pkt 3 *petitum* skargi art. 92 ust. 1 Konstytucji został wskazany jako związkowy wzorzec kontroli względem art. 64 ust. 2 Konstytucji, co wynika z niedopuszczalności oparcia podstaw skargi konstytucyjnej o ujęte samodzielnie przepisy konstytucyjne niewyrażające wolności lub praw

konstytucyjnych. Stosownie do tego Minister Energii wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

6. Niezgodność Rozporządzenia z wytycznymi (art. 92 ust. 1 Konstytucji)

Zarzut sprzeczności § 2 ust. 3 Rozporządzenia z wytycznymi zawartymi w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, co prowadzi w konsekwencji do niezgodności § 2 ust. 3 tegoż Rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, został uzasadniony przez Skarżącego w sposób niezwykle lakoniczny. Ograniczono się w tej mierze do stwierdzenia, że mechanizm jednostronnej redukcji nie wynika z art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej, zarazem mechanizm taki powinien uwzględniać ekwiwalentność akcji podlegających zamianie i nie może przewidywać powstania sytuacji, w której wartość akcji podlegających zamianie nie byłaby równa. W konsekwencji mechanizm jednostronnej redukcji akcji, nie przewidując jakichkolwiek instrumentów kompensujących, pozostaje w sprzeczności z wytyczną zawartą w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, nakazującą wzięcie pod uwagę wartości akcji spółki konsolidującej lub konsolidowanej.

Na wstępie Minister Energii zwraca uwagę, że powyższy zarzut nie znajduje odzwierciedlenia w *petitum* skargi. W pkt 3 *petitum in fine* naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji zostało powiązane bowiem jedynie z naruszeniem zasady wyłączności ustawy, nie zaś z brakiem realizacji wytycznych przez rozporządzeniodawcę („składam skargę konstytucyjną, wnosząc o stwierdzenie: [...] 3. Niezgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia [...] z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji przez to, że narusza [...] konstytucyjne prawa uprawnionego akcjonariusza przepisem aktu wykonawczego naruszającym delegację ustawową do jego wydania”). Traktując jednak skargę konstytucyjną jako całość, na którą składa się zarówno *petitum* określające przedmiot skargi oraz naruszone wolności i prawa, jak i uzasadnienie skargi, Minister Energii dostrzega celowość odniesienia się także do tych zarzutów skargi, które zostały sformułowane wyłącznie na poziomie jej uzasadnienia.

Przystępując do oceny zasadności wątpliwości Skarżącego Minister Energii zwraca uwagę, że aktualność zachowuje w tym względzie przedstawiona wyżej argumentacja. Zawarte tam wyjaśnienia dowodzą, że mechanizm jednostronnej redukcji akcji znajduje jednoznaczną podstawę w przepisach Ustawy Konsolidacyjnej. § 2 ust. 3 Rozporządzenia stanowi zatem egzemplifikację zasady wyrażonej, choć nie wprost, na poziomie ustawowym. Tym samym regulacja zawarta w § 2 ust. 3 Rozporządzenia w sposób w pełni dopuszczalny precyzuje

przepisy ustawowe. W aspekcie treściowym przepis ten w żadnym stopniu nie zawiera regulacji o charakterze samoistnym, co do której ustawodawca się nie wypowiedział.

W dalszej kolejności ponownie należy wskazać, że skonkretyzowany na poziomie rozporządzenia mechanizm nie musi uwzględniać ekwiwalentności akcji podlegających zamianie. Z jednej strony, żaden przepis Ustawy Konsolidacyjnej nie przewiduje obowiązku ekwiwalentności pomiędzy akcjami spółki konsolidowanej zaoferowanymi do zamiany przez uprawnionych akcjonariuszy a otrzymanymi w zamian akcjami spółki konsolidowanej. Istotnego wskazania w tym względzie dostarcza art. 8 ust. 2 Ustawy Konsolidacyjnej. Przepis ten wprowadza wymóg ekwiwalentności wyłącznie w razie udostępnienia akcji w warunkach określonych w art. 6 Ustawy Konsolidacyjnej, nie dotyczy natomiast pozostałych przypadków nabycia bądź zamiany akcji, w tym w szczególności zamiany następującej w trybie art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wymóg ekwiwalentności w sytuacji udostępniania akcji w trybie art. 6 Ustawy Konsolidacyjnej został zawarty w art. 8 Ustawy Konsolidacyjnej, a więc w ramach artykułu formułującego upoważnienie do wydania rozporządzenia określającego „sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej”. Regulacja zawarta w art. 8 ust. 2 Ustawy Konsolidacyjnej stanowi tym samym jedną z wytycznych określających sposób wykonania delegacji zawartej w art. 8 ust. 1 ustawy. Jej zawarcie w odrębnej jednostce redakcyjnej art. 8 Ustawy Konsolidacyjnej wynika stąd, że dotyczy ona tylko jednej grupy osób, którym Ustawa Konsolidacyjna przyznała prawo do nabycia akcji spółki konsolidującej. W kontekście sformułowanego zarzutu istotnym jest zatem, że jako wytyczna został wprowadzicie sformułowany wymóg ekwiwalentności świadczeń, ale odnosi się on wyłącznie do sytuacji określonej w art. 6, nie zaś w art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej.

Z drugiej strony, brak ekwiwalentności akcji podlegających zamianie wynika z art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej w powiązaniu z art. 5 ust. 1 Ustawy. W art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej mowa jest o ograniczeniu limitu akcji podlegających zamianie tylko w odniesieniu do akcji spółki konsolidującej, nie zaś akcji spółki konsolidowanej. Z kolei art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej zobowiązywał uprawnionych akcjonariuszy do zaoferowania do zamiany całego pakietu posiadanych przez nich akcji spółki konsolidowanej. Powiązanie obydwu wymienionych przepisów stanowi podstawę do przyjęcia, że w razie gdyby akcje spółki konsolidowanej przekazane w następstwie zamiany miały przekroczyć limit określony w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej, wówczas wartość pakietów akcji przedstawionych do zamiany nie będzie równa i stroną otrzymującą pakiet o niższej wartości jest uprawniony

akcjonariusz. W związku z powyższym Minister Energii – po raz kolejny – wyraża stanowisko, że teza Skarżącego o zakazie przeprowadzania zamiany, w następstwie której pakiety akcji podlegających zamianie nie miałyby równej wartości, jest bezpodstawna.

W tym stanie należy przejść do oceny wątpliwości Skarżącego w kwestii zgodności § 2 ust. 3 Rozporządzenia z wytyczną zawartą w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, nakazującą uwzględnić w algorytmie stanowiącym podstawę określenia liczby akcji podlegających zamianie wartości akcji spółki konsolidującej lub konsolidowanej. Wbrew twierdzeniu Skarżącego, przepisy Rozporządzenia realizują powyższą wytyczną. Minister Energii wskazuje, że odbywa się to poprzez przyjęty w § 2 ust. 2 Rozporządzenia algorytm zamiany akcji, zgodnie z którym ustalenie liczby przysługujących w następstwie zamiany akcji spółki konsolidującej ustala się poprzez odniesienie ich wartości do wartości akcji spółki konsolidowanej przedstawionych do zamiany. Zarazem, odstępstwo od powyższej zasady występuje w razie redukcji przyznawanych akcji spółki konsolidującej, z tym że – jak wskazano wyżej – mechanizm jednostronnej redukcji akcji znajduje podstawy w przepisach Ustawy Konsolidacyjnej i z tego względu nie stoi w sprzeczności z wymienioną wytyczną. Należy ponadto wskazać, że Skarżący błędnie odczytuje konsekwencje wynikające z wytycznej nakazującej uwzględnić wartość akcji spółki konsolidującej i konsolidowanej. W jej ocenie wytyczna ta jest realizowana tylko wówczas, gdy przyjęty w rozporządzeniu mechanizm zamiany akcji będzie uwzględniał ekwiwalentność pakietów akcji podlegających zamianie. Tymczasem wytyczna ta *expressis verbis* nakazuje uwzględnić wartość akcji podlegających zamianie (i to zostało zrealizowane w przepisach rozporządzenia), natomiast nie zawiera warunku nadania takiej samej wartości pakietom akcji podlegających zamianie.

Uwzględniając powyższe Minister Energii stwierdza, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia został wydany zgodnie z wytycznymi określonymi w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej. Na tej podstawie Minister Energii wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia **jest zgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji również w aspekcie realizacji wytycznych określonych w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej.

7. Wymóg wprowadzenia ograniczeń w sferze prawa własności w drodze ustawy (art. 64 ust. 3 Konstytucji)

Zgodnie z pkt 3 *petitum* skargi, wśród wzorców kontroli został wskazany art. 64 ust. 3 Konstytucji („Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”).

Wzorzec zawarty w art. 64 ust. 3 Konstytucji nie może być jednak uznany za adekwatny w niniejszej sprawie ze względu na charakter prawa przysługującego uprawnionemu akcjonariuszowi, którego naruszenie jest dochodzone niniejszą skargą. W tym kontekście wymaga zwrócenia uwagi, że w obrębie art. 64 Konstytucji ochronie zostały poddane różne dobra – zakres przedmiotowy ochrony udzielanej przez ust. 1 i ust. 2 obejmuje „własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia”, podczas gdy ust. 3 odnosi się jedynie do „własności”. Powyższe zróżnicowanie nie jest przypadkowe, stanowiąc świadome rozstrzygnięcie ze strony ustrojodawcy. Analogicznie zawężenie dóbr podlegających ochronie przewiduje także art. 21 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”, natomiast powyższy przepis nie odnosi się w żaden sposób do praw majątkowych innych niż prawo własności. Na wynikające stąd skutki wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny podnosząc, że: „Zawarta w art. 64 ust. 3 przesłanka konieczności nienaruszania istoty prawa własności nie dotyczy innych praw majątkowych” (wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00); „art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się do własności, które to pojęcie na gruncie tego przepisu należy interpretować stosunkowo wąsko, jako odrębne od innych praw majątkowych” (wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05); „art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się tylko do prawa własności, nie dotyczy natomiast innych praw majątkowych” (wyrok TK z 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08).

Prawem, które doznaje naruszenia wskutek obowiązywania kwestionowanych w skardze przepisów jest prawo do zamiany akcji. Nie ulega wątpliwości, że prawo to nie może być kwalifikowane jako prawo własności, spełnia natomiast przesłanki do uznania je za „inne prawo majątkowe” w rozumieniu art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji. Z kolei brzmienie art. 64 ust. 3 Konstytucji jednoznacznie stanowi, że przepis ten odnosi się wyłącznie do prawa własności, nie zaś do „innych praw majątkowych”. W tym stanie wskazany przez Skarżącego wzorzec w postaci art. 64 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatny. Uwzględniając powyższe Minister Energii wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 Rozporządzenia **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

8. Naruszenie praw nabytych (art. 2 Konstytucji)

Zdaniem Skarżącego, zmiana treści art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej w następstwie nowelizacji wprowadzonej ustawą zmieniającą z 19 grudnia 2008 r. skutkuje po stronie uprawnionego akcjonariusza naruszeniem praw nabytych. Jak argumentowano w skardze, w pierwotnym brzmieniu art. 5 ust. 1 ustawy, obowiązującym do 12 lutego 2009 r., nie został

wprowadzony wymóg, aby zamianie podlegał pakiet wszystkich akcji posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza. Tym samym ustawodawca dopuścił poddanie zamianie tylko takiej liczby akcji spółki konsolidowanej, która odpowiadała co do wartości liczbie akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie. Zarazem limit akcji spółki konsolidującej, które mogły zostać przyznane uprawnionym pracownikom spółki konsolidowanej, nie mógł przekroczyć 15% akcji spółki konsolidującej należących do Skarbu Państwa (art. 3 ust. 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym do 12 lutego 2009 r.). W następstwie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. zasady te zmieniono w sposób niekorzystny dla uprawnionych akcjonariuszy. Po pierwsze, wprowadzono wymóg złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany wszystkich posiadanych akcji. Po drugie, limit akcji spółki konsolidującej przydzielanych uprawnionym pracownikom został ustalony na poziomie nieprzekraczającym 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej. Równocześnie został przesunięty termin składania oświadczeń o zamiarze zamiany akcji – zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. początek tego terminu następował po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. począwszy od 13 sierpnia 2009 r. (por. art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r.).

Skarżący następnie wskazał, że prawem nabytym przez uprawnionego akcjonariusza jest prawo do zamiany akcji powstałe na gruncie Ustawy Konsolidacyjnej, którego treść ustala się według daty, w której ustawa przyznawała uprawnionym akcjonariuszom uprawnienie do złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany akcji. Ingerencja w tak ukształtowane prawo, powstałe w następstwie złożenia odpowiedniego oświadczenia oraz nadejścia terminu wyznaczonego w pierwotnym brzmieniu art. 5 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej, nastąpiła wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. Mianowicie, ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2008 r. uchyliła skutki wcześniej złożonych oświadczeń, traktując prawo do zamiany akcji jako „powstające na nowo”. Skarżący uznaje, że dla ustalenia momentu nabycia prawa do zamiany akcji nie ma znaczenia data zawarcia samej umowy zamiany, jako że zawarcie umowy stanowi jedynie realizację wcześniej powstałego prawa podmiotowego. W tym przypadku występuje zatem naruszenie nabytego już prawa podmiotowego, które wyrażało się w możliwości jego realizacji zgodnie z zasadami obowiązującymi w dacie jego powstania. Po stronie uprawnionego akcjonariusza warunek uzyskania prawa do zamiany akcji (a tym samym do zawarcia z nim przez Skarb Państwa umowy zamiany akcji) został zrealizowany – w ocenie Skarżącego – w dniu złożenia przez Skarżącego oświadczenia o zamiarze zamiany akcji.

Ustosunkowując się do powyższego zarzutu należy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy – jak twierdzi Skarżący – stan prawny obowiązujący w dacie, od której uprawnieni akcjonariusze mogli składać oświadczenia o zamiarze zamiany akcji, jest relewantny dla ostatecznego ukształtowania prawa do zamiany akcji. W ocenie Ministra Energii przepisy Ustawy Konsolidacyjnej, ani w brzmieniu pierwotnym, ani w brzmieniu wynikającym ze zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą z 19 grudnia 2008 r., nie dają podstaw do przyjęcia powyższej tezy. W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę, że w art. 4 ust. 2 i art. 5 Ustawy Konsolidacyjnej dokonano rozróżnienia pomiędzy uprawnieniem do złożenia „oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej” a „prawem do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej”. Uprawnienia te mają odmienną treść i różną sekwencję czasową, w której powstają i mogą być realizowane. Treścią pierwszego z wyróżnionych praw jest możliwość złożenia przez uprawnionego akcjonariusza oświadczenia o zamiarze zamiany akcji. Skutki prawne przypisane realizacji powyższego prawa przez akcjonariusza wyrażają się w przyznaniu tej osobie w przyszłości z mocy ustawy i w terminie w niej określonym prawa do zamiany akcji. Przyznanie powyższego uprawnienia akcjonariuszowi, jak i jego realizacja nie prowadzą jednak do ukształtowania jakichkolwiek innych uprawnień, w tym w szczególności nie wyznaczają zasad, na jakich ma się dokonać zamiana akcji. W aspekcie czasowym skorzystanie z powyższego uprawnienia mogło nastąpić wyłącznie w ramach wyznaczonych w ustawie. Zgodnie z art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2 Ustawy Konsolidacyjnej w pierwotnym brzmieniu uprawnienie do złożenia oświadczenia podlegało realizacji nie wcześniej niż po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. od 19 maja 2008 r.) i nie później niż po upływie dziewięciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 19 sierpnia 2008 r.). Natomiast zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. bieg terminu składania oświadczeń rozpoczynał się w dniu wejścia w życie tej ustawy (tj. 12 lutego 2009 r.) i kończył się z upływem trzech kolejnych miesięcy (tj. 12 maja 2009 r.).

Odrębnym od wskazanego wyżej uprawnienia do złożenia oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany posiadanych akcji jest prawo do zamiany tych akcji. Treść tego ostatniego prawa wyraża się w powstaniu po stronie akcjonariusza roszczenia wobec Skarbu Państwa o przekazanie akcji spółki konsolidującej w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Prawo to powstaje tylko wtedy, gdy uprawniony akcjonariusz złożył oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany posiadanych przez siebie akcji spółki konsolidowanej na znajdujące się dotychczas w posiadaniu Skarbu Państwa akcje spółki konsolidującej. Zgodnie z art. 5 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej prawo do zamiany akcji powstało po upływie dwunastu miesięcy od dnia

wejścia w życie ustawy (tj. 19 października 2008 r.) i wygasło z upływem kolejnych dwunastu miesięcy (tj. 19 października 2009 r.), natomiast zgodnie z art. 5 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. termin ten rozpoczynał się po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie (tj. 13 sierpnia 2009 r.) i kończył się z upływem dwunastu kolejnych miesięcy (tj. 13 sierpnia 2010 r.).

W ocenie Ministra Energii, prawa do zamiany akcji nie można utożsamiać z samym aktem zamiany. Wynika to przede wszystkim stąd, że akt zamiany nie następował z mocy prawa, ale konieczne było podjęcie odpowiednich czynności ze strony uprawnionego akcjonariusza. Zgodnie z trybem sprecyzowanym w Rozporządzeniu, zamiana akcji następowała w drodze zawarcia stosownej umowy pomiędzy Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa), a uprawnionym akcjonariuszem. I to dopiero zawarcie tej umowy wywoływało skutki prawnokształtujące w postaci zamiany akcji pomiędzy Skarbem Państwa a uprawnionym akcjonariuszem, skutki takie nie mogą natomiast w żadnym stopniu zostać przypisane samemu powstaniu prawa do zamiany akcji. Stąd też prawo do zamiany akcji w ujęciu art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej należy traktować jako roszczenie wobec Skarbu Państwa o przystąpienie do zawarcia umowy, zaś w wymiarze praktycznym jego treść wyczerpuje się w wyznaczeniu terminu, w którym musi nastąpić zamiana akcji. Bezskuteczny upływ tego terminu prowadził do wygaśnięcia roszczenia o przystąpienie do zamiany, zaś po stronie Skarbu Państwa oznaczał zakaz przeprowadzenia takiej zamiany. Prawo do zamiany akcji nie zawiera w sobie natomiast, odmiennie niż twierdzi Skarżący, roszczenia o zawarcie umowy zamiany o ściśle sprecyzowanej treści.

Uwzględnienie występującej odrębności pomiędzy „prawem do złożenia oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany”, „prawem do zamiany” oraz samym aktem zamiany umożliwia odniesienie się do twierdzeń zawartych w skardze. Po pierwsze, uprawnienie do złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany akcji, jak i obowiązujący w tej dacie stan prawny nie mogą być utożsamiane z powstaniem w pełni ukształtowanego co do treści prawa do zamiany akcji. Związek pomiędzy tymi uprawnieniami wyraża się wyłącznie w tym, że realizacja przez akcjonariusza prawa do złożenia oświadczenia warunkuje w przyszłości powstanie z mocy ustawy prawa do zamiany akcji. Nie oznacza to natomiast, że wraz z wykonaniem przez akcjonariusza przysługującego mu uprawnienia do złożenia oświadczenia następuje pełne ukształtowanie treści przyszłego prawa do zamiany akcji. Uzupełniająco trzeba także zauważyć, że na ukształtowanie ostatecznej treści prawa do zamiany akcji wpływają również okoliczności, których zakres nie jest znany w momencie składania oświadczeń przez uprawnione podmioty. Przede wszystkim nie jest wiadome, czy akcje spółki konsolidującej

przyznawane uprawnionym akcjonariuszom w następstwie zamiany podlegać będą redukcji, czy też nie. Wystąpienie takiej sytuacji jest bowiem zależne od wolumenu akcji znajdujących się w posiadaniu uprawnionych akcjonariuszy (dane w tym zakresie były znane w momencie rozpoczęcia biegu terminu o zamiarze przystąpienia do zamiany) oraz od odsetka uprawnionych akcjonariuszy, którzy złożyli oświadczenie o zamiarze dokonania takiej zamiany (dane w tym zakresie mogą być ustalone dopiero z upływem terminu na składanie oświadczeń). Z kolei fakt wystąpienia redukcji przyznawanych akcji wpływa – nie tylko w wymiarze ekonomicznym – na treść prawa do zamiany powstałego po stronie uprawnionego akcjonariusza. Po drugie, prawo do zamiany akcji nie może być utożsamiane z roszczeniem uprawnionego akcjonariusza o zawarcie umowy zamiany, której treść podlegałaby ustaleniu według daty powstania tego prawa. W tym kontekście istotne znaczenie odgrywa okoliczność, że ani przepisy Ustawy Konsolidacyjnej, ani Rozporządzenia nie wskazują, aby dla ustalenia warunków zamiany akcji właściwy był stan prawny na dzień powstania prawa do zamiany akcji. Okoliczność ta, w powiązaniu z prawnokształtującym charakterem zawarcia umowy zamiany nakazuje przyjąć, że momentem właściwym dla ustalenia rzeczywistej treści prawa do zamiany jest data, w której prawo to się materializuje, a więc dzień zawarcia przez akcjonariusza umowy zamiany. Pogląd, zgodnie z którym dla określenia zasad zamiany akcji właściwym jest moment zawarcia umowy zamiany znajduje również oparcie w orzecznictwie (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14).

W ocenie Skarżącego prawem nabytym przez uprawnionego akcjonariusza jest prawo do zamiany akcji, którego treść należy oceniać według daty jego powstania (19 listopada 2008 r.), jak i zgodnie z treścią oświadczenia złożonego przez Skarżącego. Tak ukształtowane prawo miało zostać naruszone poprzez wprowadzenie mechanizmu jednostronnej redukcji akcji, jak i w następstwie zmian w sposobie ustalenia limitu akcji spółki konsolidującej, uregulowanego w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej. Minister Energii nie dostrzega, aby w następstwie wejścia w życie przepisów ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. przysługujące akcjonariuszowi prawo do zamiany akcji doznało uszczerbku. Mechanizm jednostronnej redukcji akcji był przewidziany w pierwotnym brzmieniu ustawy (art. 3 ust. 3), a potwierdzeniem tego jest brzmienie § 2 ust. 3 Rozporządzenia, które obowiązywało przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. Z kolei, zmiana dotycząca ustalenia pułapu, od którego liczony jest limit akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany („liczba akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej”) mogła hipotetycznie prowadzić do obniżenia ilości akcji otrzymanych przez uprawnionych akcjonariuszy w porównaniu z pierwotnym

brzmieniem art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej, tyle że Skarżący nie przedstawił w tym względzie żadnych wyliczeń pozwalających na zweryfikowanie tej tezy. Zarazem, zmiana treści art. 5 ust. 1 ustawy nie miała wpływu na treść oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany akcji. Co prawda, zgodnie z pierwotnym stanem prawnym uprawniony akcjonariusz składał oświadczenie o zamiarze zamiany akcji, co przez Skarżącego jest interpretowane jako możliwość zaoferowania do zamiany jedynie części akcji posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza. Zarazem jednak Skarżący nie wskazuje, aby składając oświadczenie po raz pierwszy (tj. w terminie określonym w pierwotnym brzmieniu art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2 Ustawy Konsolidacyjnej) Skarżący złożył oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany jedynie części posiadanych przez siebie akcji, co oznacza że w oświadczeniu wyraził zamiar zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej. W konsekwencji, w realiach stanu faktycznego, zmiana treści oświadczenia składanego przez uprawnionego (obowiązek złożenia oświadczenia o „zamiarze zmiany wszystkich posiadanych akcji” a nie oświadczenia o „zamiarze dokonania zamiany posiadanych akcji”) pozostaje irrelevantna w kontekście zarzutu sformułowanego przez Skarżącego i nie może ona wywodzić stąd negatywnych konsekwencji dla sytuacji prawnej Skarżącego.

W tym stanie Minister Energii wyraża stanowisko, że pomiędzy prawem do zamiany akcji nabytym w terminie określonym w art. 5 pkt 1 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r., a prawem nabytym na podstawie art. 5 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym nie występowały różnice co do zakresu uprawnień, które przysługiwały z tego tytułu Skarżącemu. W każdym przypadku prawo to obejmowało roszczenie względem Skarbu Państwa o zawarcie umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, natomiast ustalenie treści konkretnej umowy zawieranej w realizacji tego prawa następowało w dniu przystąpienia do zawarcia tej umowy. Pozostaje przy tym faktem bezspornym, że Skarżący zrealizował przysługujące mu prawo do zamiany akcji poprzez zawarcie stosownej umowy.


Wskazać należy ponadto, że z faktu wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. wynikają dwa dalsze, niewspomniane wyżej, skutki prawne. Pierwszy z nich wyraża się – w pewnych sytuacjach – w konieczności ponownego złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany akcji w sytuacji, gdy uprawniony akcjonariusz złożył już oświadczenie w terminie wyznaczonym przez pierwotne brzmienie art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 2 Ustawy Konsolidacyjnej. Należy przy tym wskazać, że z przepisów ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. nie wynika, aby uprawniony akcjonariusz, który złożył przed wejściem w życie tej ustawy oświadczenie o zamiarze zamiany posiadanych przez siebie akcji był zobowiązany do powtórnego złożenia

takiego oświadczenia. Nie ma też żadnego przepisu, który uchylałby skuteczność oświadczeń złożonych na podstawie art. 5 ust. 2 Ustawy Konsolidacyjnej w jej pierwotnym brzmieniu w terminie tam wskazanym. Istnienie obowiązku powtórnego złożenia oświadczenia można zatem wywodzić jedynie względem osób, które złożyły oświadczenie o zamiarze objęcia zamianą tylko części posiadanych akcji, która to sytuacja nie miała jednak miejsca w przypadku Skarżącego. Drugim skutkiem wynikającym z ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. jest przesunięcie terminu, w którym powstawało prawo do zamiany akcji. Powyższe okoliczności i wynikające stąd ewentualne skutki dla Skarżącego nie zostały jednak podniesione w skardze, nie wywierają zatem wpływu na ocenę przepisów poddanych kontroli sądu konstytucyjnego.

W kontekście podniesionych uwag Minister Energii stwierdza, że przepisy wskazane w pkt 4 *petitum* skargi nie mogą stanowić podstawy do uznania, iż ustalenie warunków, na jakich następuje zawarcie umowy zamiany następuje według stanu prawnego wcześniejszego niż dzień zawarcia tej umowy. W szczególności, datą relewantną dla ustalenia tych warunków nie jest dzień złożenia oświadczenia o zamiarze nabycia akcji w trybie art. 5 ust. 1 ustawy ani też dzień nabycia prawa do zamiany ustalony zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 5 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej. Z tego względu Minister Energii wyraża stanowisko, że zarzut Skarżącego dotyczący niezgodności art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, w zakresie wskazanym w pkt 4 *petitum* pisma, z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadą ochrony praw nabytych nie zasługuje na uwzględnienie.

Na marginesie poczynionych ustaleń Minister Energii zwraca uwagę, że postępowanie w sprawie skargi konstytucyjnej ma charakter konkretny. Jest ono zorientowane na ochronę rzeczywistych przypadków ingerencji w sferę wolności i praw podmiotu występującego ze skargą, nie zaś stanów, które w świetle kwestionowanych przepisów potencjalnie mogły wystąpić, ale w następstwie określonych działań podjętych przez skarżącego nie wystąpiły. Jak już wskazano, zgodnie ze stanem faktycznym sprawy, znajdującym potwierdzenie w rozstrzygnięciach sądowych poprzedzających wystąpienie ze skargą oraz niekwestionowanym przez Skarżącego, uprawniony akcjonariusz Skarżący wystąpił o zamianę wszystkich posiadanych przez siebie akcji. Z tego względu twierdzenie Skarżącego, że zgodnie z pierwotnym brzmieniem Ustawy Konsolidacyjnej uprawniony akcjonariusz mógł wystąpić z zamiarem objęcia zamianą jedynie części posiadanych przez siebie akcji, nie znajduje zastosowania na tle niniejszego postępowania, a skarga w tym zakresie nabiera charakteru *actio popularis*. Z tego względu Minister Energii poddaje pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego

zasadność umorzenia postępowania w zakresie obejmującym powyższy zarzut ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

 paweł wem 