



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt SK 24/18
BAS-WAKU-2420/18

Warszawa, 18 marca 2019 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	19. 03. 2019
Nr wg EZD	

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej B. B. (sygn. akt SK 24/18), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania wnoszę o stwierdzenie, że:

- 1) art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1966), **jest zgodny** z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 2009 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) **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli konstytucyjności zainicjowanej skargą konstytucyjną B B są trzy grupy unormowań dotyczących szeroko pojętej problematyki konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego oraz związanych z tym uprawnień pracowników oraz podmiotów, które nabyły tzw. akcje pracownicze tych spółek:

- 1) przepisy art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 oraz (*scil.* lub) art. 5 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 191, poz. 1367 ze zm.; tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1966; dalej: ustawa konsolidacyjna albo ustawa), przy czym skarżący formułuje zakres żądanej kontroli konstytucyjności tych unormowań w sposób w istocie alternatywny (zob. na ten temat niżej, pkt I.8 stanowiska);
- 2) przepisy § 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 MSP z 19 lutego 2008 r. albo rozporządzenie w sprawie trybu zamiany akcji) w zw. z art. 3 ust. 3 oraz art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej;
- 3) przepisy art. 2 pkt 2 i 4 w zw. 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 z 19 grudnia 2008 r. albo ustawa zmieniająca).

2. W tym miejscu wypada podkreślić, że zgodnie z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK), Sejm jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie jako „organ, który wydał akt normatywny objęty wnioskiem, pytaniem prawnym albo skargą konstytucyjną”.

W tej sytuacji, wykładnia i ocena przepisów rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji może stanowić jedynie tło dla rozważenia problemu konstytucyjności przepisów ustawy konsolidacyjnej. Odrębna analiza konstytucyjności przepisów rozporządzenia wykracza poza pozycję procesową Sejmu i zakres niniejszego stanowiska (zob. niżej, pkt IV stanowiska).

Ponadto należy zaznaczyć, że niniejsze stanowisko jest oparte na stanowisku przedstawionym już przez Sejm w analogicznej (by nie powiedzieć identycznej) sprawie o sygn. akt SK 7/18. Ze względu na podobieństwo stanu faktycznego i prawnego uwagi przedstawione w niniejszym stanowisku powielają argumentację zaprezentowaną przez Sejm w ww. zawisłym przed Trybunałem postępowaniu.

2. Ustawa konsolidacyjna, która weszła w życie 18 listopada 2007 r. oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie trybu zamiany akcji, które weszło w życie 19 marca 2008 r. stanowią element strategii rozwoju i przekształceń spółek sektora elektroenergetycznego, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 28 marca 2006 r. jako „Program dla elektroenergetyki”. Program ten oraz podjęte na jego podstawie decyzje Ministra Skarbu Państwa (dalej: MSP) przewidują konsolidację pionową spółek sektora elektroenergetycznego w czterech grupach energetycznych: Polska Grupa Energetyczna S.A. (powstała na bazie PSE, BOT, ZEDO i 8 spółek dystrybucyjnych); Grupa Południe (powstała na bazie PKE S.A., Enion S.A., Energia-Pro Koncern Energetyczny S.A. oraz Elektrowni Stalowa Wola S.A.), Grupa Północna (powstała na bazie Zespołu Elektrowni Ostrołęka S.A. i Koncernu Energetycznego ENERGA S.A.) oraz Grupa Centralna (powstała na bazie Spółki Lubelski Węgiel Bogdanka S.A., Elektrowni Kozienice S.A. i ENEA S.A.). Jej elementem jest wniesienie akcji Skarbu Państwa w spółkach „parterowych” (konsolidowanych) do spółki „holdingowej” (konsolidującej) oraz umożliwienie pracownikom i innym osobom uprawnionym do otrzymania akcji spółek konsolidowanych, ekwiwalentu za akcje spółek konsolidowanych lub już posiadającym akcje spółek konsolidowanych, ich zamiany na akcje spółek konsolidujących.

Już na wstępie należy wskazać, że zaskarżone przepisy były kilkakrotnie zmieniane, w szczególności przywołaną wyżej ustawą z 19 grudnia 2008 r., która weszła w życie 12 lutego 2009 r. Inicjator niniejszego postępowania jako zagadnienie istotne z punktu widzenia oceny konstytucyjności zakwestionowanych unormowań

wskazuje przy tym to, że w sprawie, na tle której została sformułowana skarga konstytucyjna, oświadczenie o zamiarze zamiany akcji zostało przez niego złożone pod rządami przepisów ustawy konsolidacyjnej w pierwotnym brzmieniu, natomiast umowa zamiany akcji została zawarta 7 października 2009 r. (a więc pod rządami ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu nadanym ustawą z 19 grudnia 2008 r.). Już z tego powodu, niezależnie od dalszych ustaleń co do tego, w jakim brzmieniu przepisy art. 3 ust. 3 w zw. art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej powinny być przedmiotem kontroli konstytucyjności, w punkcie wyjścia należy przywołać zarówno ich pierwotną, jak i zmienioną (oraz obecnie obowiązującą) treść. Ze względu na datę zawarcia umowy zamiany akcji przez skarżącego wypada uznać, że przedmiotem kontroli powinien być art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej (w zw. z art. 5 ust. 1 tej ustawy) w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 19 grudnia 2008 r.

3. Przepis art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym, obowiązującym od daty jej wejścia w życie (tj. od 18 listopada 2007 r.) do dnia poprzedzającego wejście w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. (tj. do 11 lutego 2009 r.) stanowił: „Suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych lub uprawnionym akcjonariuszom, na zasadach określonych w ust. 1 oraz art. 5 ust. 1, nie może przekroczyć 15% akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych”. Z kolei art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej we wskazanym wyżej okresie (od 18 listopada 2007 r. do 11 lutego 2009 r.) miał brzmienie następujące: „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”.

Przywołane przepisy art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, w brzmieniu obowiązującym od 12 lutego 2009 r., nadanym im przez art. 2 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r., stanowią odpowiednio: „Suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych i ich 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” oraz: „Uprawnieni pracownicy spółek konsolidowanych oraz uprawnieni akcjonariusze

mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji. Przepis art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji stosuje się odpowiednio”.

4. Ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2008 r. nie rozstrzyga wprost zakresu czasowego stosowania przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w dawnym i znowelizowanym brzmieniu. Normę intertemporalną nakazującą bezpośrednio stosowanie ustawy nowej można wywieść – w ocenie skarżącego – z zakwestionowanego (w związku z art. 2 pkt 2 i 4) przepisu art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej, który stanowi:

„W spółkach konsolidowanych, w których prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidowanej powstało przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy:

- 1) bieg terminu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 [tj. terminu powstania prawa do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej przez uprawnionych pracowników – uwaga własna] oraz art. 5 ust. 3 [tj. terminu powstania prawa do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej przez uprawnionych pracowników lub akcjonariuszy – uwaga własna] ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, rozpoczyna się po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy [tj. 13 sierpnia 2009 r. – uwaga własna];
- 2) bieg terminu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 [tj. terminu do złożenia oświadczeń o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej przez uprawnionych pracowników – uwaga własna] oraz art. 5 ust. 2 [tj. terminu do złożenia oświadczeń o zamiarze dokonania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej przez uprawnionych pracowników lub akcjonariuszy] ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, rozpoczyna się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy [tj. 12 lutego 2009 r.]”.

Pewne wskazówki przemawiające za przyjęciem normy intertemporalnej o przywołanej treści mogą również wynikać z wnioskania *a simili* z art. 3 oraz wnioskania *a contrario* z art. 5 ust. 3 ustawy zmieniającej.

5. Zakwestionowany związkowo (łącznie z § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji) art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej aż do 1 stycznia 2017 r. obowiązywał w brzmieniu następującym:

„1. Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa określi, w drodze rozporządzenia, sposób 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, mając na uwadze równe traktowanie uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy, 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”.

Jedyna do chwili obecnej zmiana tego przepisu sprowadzała się do zastąpienia określenia „Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa” zwrotem „Rada Ministrów” (na podstawie art. 66 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym; Dz. U. z 2016 r. poz. 2260) i nie ma ona znaczenia z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

6. Dla kompletności rozważań należy również przywołać treść art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2013 r. poz. 216; dalej: u.k.p.), do którego odsyła art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, a który stanowi:

„1. Prawo do nieodpłatnego nabycia akcji podlega dziedziczeniu, z zastrzeżeniem ust. 2-4.

2. Spadkobierca uprawnionego pracownika, rolnika lub rybaka może skorzystać z prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, o ile uprawniony pracownik, rolnik lub rybak złożył oświadczenie o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji, w terminie, o którym mowa w art. 38 ust. 1.

3. W przypadku śmierci uprawnionego pracownika, rolnika lub rybaka, w okresie 6 miesięcy od dnia wpisania spółki do rejestru, spadkobierca może skorzystać z prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, o ile złoży oświadczenie

o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji, w terminie, o którym mowa w art. 38 ust. 1 [tj. w terminie sześciu miesięcy od dnia wpisania spółki do rejestru – uwaga własna]. Do złożenia oświadczenia o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji przez spadkobiercę osoby uprawnionej nie jest wymagane przedstawienie postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia sporządzonego przez notariusza.

4. Spadkobierca uprawnionego pracownika, rolnika lub rybaka może nieodpłatnie nabyć akcje spółki pod warunkiem przedstawienia prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku albo zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia sporządzonego przez notariusza, w terminie, o którym mowa w art. 38 ust. 2 [tj. w terminie 24 miesięcy liczonych od daty powstania prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, co przypada z kolei po upływie 3 miesięcy od zbycia przez Skarb Państwa pierwszy akcji na zasadach ogólnych – uwaga własna].

5. W przypadku śmierci uprawnionego pracownika, rolnika lub rybaka termin do skorzystania z prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, o którym mowa w art. 38 ust. 2, nie rozpoczyna biegu, a rozpoczęty ulega przerwaniu do czasu uzyskania prawomocnego postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku, a w przypadku przedstawienia zarejestrowanego aktu poświadczenia dziedziczenia sporządzonego przez notariusza ulega przedłużeniu o miesiąc, o ile zostaną łącznie spełnione następujące warunki:

- 1) śmierć uprawnionego pracownika, rolnika lub rybaka nastąpiła przed upływem terminu wygaśnięcia prawa do nieodpłatnego nabycia akcji;
- 2) oświadczenie o zamiarze nabycia akcji zostało złożone przez uprawnionego pracownika, rolnika lub rybaka albo jego spadkobiercę z zachowaniem terminu, o którym mowa w art. 38 ust. 1;
- 3) został złożony wniosek o stwierdzenie nabycia spadku nie później niż w dniu, w którym upłynął termin wygaśnięcia prawa, o którym mowa w art. 38 ust. 2, albo w tym terminie został przedstawiony zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia sporządzony przez notariusza.

6. W razie przerwania biegu terminu, o którym mowa w ust. 5, termin ten biegnie na nowo od dnia uprawomocnienia się postanowienia sądu o stwierdzeniu nabycia spadku."

7. Przepisy § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji (łącznie z nieobjętym zakresem zaskarżenia ust. 1 tego paragrafu) stanowią:

„1. Liczbę akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego tej spółki konsolidującej, ustala się na dzień rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego spółki konsolidującej.

2. Liczbę akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółki konsolidowanej określa następujący wzór:

$$L_K = \frac{W_{j_n}}{W_{j_K}} \times L_n$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

- L_K - liczbę akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje odpowiedniej spółki konsolidowanej,
- L_n - liczbę akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie na akcje odpowiedniej spółki konsolidującej,
- W_{j_n} - wartość jednej akcji spółki konsolidowanej, wyznaczoną jako iloraz wartości spółki i ogólnej liczby jej akcji,
- W_{j_K} - wartość jednej akcji spółki konsolidującej, wyznaczoną jako iloraz wartości spółki i ogólnej liczby jej akcji.

3. W przypadku, gdy suma udostępnianych akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć wysokość określoną w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zwanej dalej «ustawą», nastąpi proporcjonalna redukcja liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Akcje spółki konsolidującej zostaną przydzielone zgodnie z zasadą proporcjonalnej redukcji”.

8. Skarżący inicjuje kontrolę konstytucyjności zaskarżonych przepisów ograniczoną do określonego zakresu ich normowania, a *de facto* – sposobu rozumienia. Żąda on mianowicie oceny ze wskazanymi wzorcami kontroli:

- 1) art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej – w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnej redukcji liczby należących do uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej podlegających 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;
- 2) art. 5 ust. 1 w zw. 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;
- 3) § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji w zw. z art. 3 ust. 3 oraz w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej – w zakresie, w jakim w sytuacji przekroczenia limitu liczby 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 ustawy;
- 4) art. 2 pkt 2 i pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej – 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 tej ustawy.

W *petitum* niniejszego stanowiska zdecydowano się jednak zrezygnować ze wskazywania „zakresu” zaskarżenia, a w istocie rzeczy – określonego sposobu interpretacji (wykładni) zakwestionowanych przez skarżącego przepisów ustawy konsolidacyjnej. Jest to związane z odmiennymi założeniami interpretacyjnymi, które legły u podstaw niniejszego stanowiska (podobnie, jak i analogicznego stanowiska Sejmu przedstawionego w sprawie o sygn. akt P 16/13), a które mają istotne znaczenie zarówno dla formułowanych wniosków formalnych, jak i dla oceny merytorycznej konstytucyjności przepisów stanowiących przedmiot kontroli. Już na

wstępie należy też zastrzec, że w warstwie merytorycznej stanowisko niniejsze nawiązuje ściśle do stanowiska Sejmu przedstawionego w sprawie o sygn. akt P 16/13, mimo że w tamtym postępowaniu przedmiotem kontroli były (m.in.) przepisy art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym.

II. Stan faktyczny

1. Niniejsza skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego. Skarżący - B B był właścicielem akcji spółki P Spółka Akcyjna, z siedzibą w K (dalej: spółka konsolidowana) a jednocześnie uprawnionym, w związku z procesem konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, do nabycia w drodze zamiany akcji spółki pod firmą T Spółka Akcyjna, z siedzibą w K (dalej: spółka konsolidująca). Skarżący jeszcze przed nowelizacją ustawy konsolidacyjnej złożył oświadczenie o zamiarze zmiany posiadanych przez siebie pakietu akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili składania tego oświadczenia, prawo do zamiany akcji po stronie B B powstało po upływie dwunastu miesięcy od wejścia w życie ustawy konsolidującej, tj. 19 listopada 2008 r.

Do zawarcia umowy zamiany akcji pomiędzy B B a Ministrem Skarbu Państwa doszło października 2009 r. Jednak w wyniku przekroczenia limitu wynikającego z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej liczba akcji spółki konsolidującej należnych uprawnionym do zamiany została zredukowana stosownie do treści § 2 ust. 3 rozporządzenia. W konsekwencji, wartość akcji spółki konsolidującej otrzymanych przez B B była niższa od wartości przekazanych przez niego w ramach umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej. Tymczasem wg skarżącego – o ile w jego sprawie zastosowany zostałby prawidłowy parytet wymiany, bez mechanizmu jednostronnej redukcji – powinien on nabyć akcji spółki konsolidującej.

2. W dniu października 2015 skarżący wniósł do Sądu Rejonowego K pozew przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa o zapłatę kwoty zł (obliczonej jako różnica wartości akcji spółki konsolidowanej zamienionych na akcje spółki konsolidującej) wraz z ustawowymi

odsetkami, tytułem odszkodowania za szkodę wyrządzoną skarżącemu w związku z niewłaściwym wykonaniem umowy zamiany akcji.

Wyrokiem z września 2016 r. (sygn. akt .) Sąd Rejonowy dla W oddalił powództwo skarżącego wskazując, że na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej ustawodawca wprowadził limit przysługującej uprawnionym i ich spadkobiercom ogólnej liczby akcji spółki konsolidującej. Limit ten został określony w wysokości 15 % liczby akcji spółki konsolidującej. Zdaniem Sądu Rejonowego, regulacja ta wprowadziła rozwiązanie polegające na proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej, które zostały udostępnione uprawnionym w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Zaś z literalnego brzmienia przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia wynika, iż proporcjonalnej redukcji poddawane są jedynie akcje spółki konsolidującej, zatem nie ma podstaw do twierdzenia, że akcje spółek konsolidowanych również powinny być proporcjonalnie redukowane. W związku z powyższym, Sąd Rejonowy uznał, że nie doszło do bezprawnego zachowania Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa w związku z zawarciem umowy zamiany z października 2010 r. z Panem B B .

Od powyższego orzeczenia skarżący wniósł apelację, która została oddalona przez Sąd Okręgowy w W wyrokiem z lipca 2017 r. (sygn. akt

). Sąd odwoławczy nie podzielił argumentacji skarżącej stwierdzając, że przepisy ustawy nie wskazują, aby w sposób bezwzględny wynikał z nich obowiązek obustronnej redukcji akcji podlegających zamianie. Jak zauważył Sąd Apelacyjny, postanowienia ustawy konsolidacyjnej nie uregulowały dokładnych zasad realizacji ograniczenia wynikającego z art. 3 ust. 3. Dookreślają ją dopiero przepisy § 2 rozporządzenia, które zostały wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Sąd Apelacyjny podkreślił również, że żaden przepis analizowanej ustawy nie przemawiał za zasadnością tezy przewidującej bezwzględną konieczność zastosowania przy umowach zamiany dwustronnej redukcji akcji, zaś zasadność jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej wynika pośrednio z limitu wprowadzonego w art. 3 ust. 3 ustawy.

3. W związku z treścią prawomocnego rozstrzygnięcia skarżący złożył do Trybunału Konstytucyjnego niniejszą skargę konstytucyjną. Skarżącemu nie przysługiwała skarga kasacyjna od wyroku sądu II instancji z uwagi na brzmienie przepisu art. 398² § 1 k.p.c., ponieważ sprawa zakończona wyrokiem Sądu

Okręgowego dotyczyła spraw majątkowych skarżącego, w której wartość przedmiotu zaskarżenia była niższa niż pięćdziesiąt tysięcy złotych.

III. Analiza formalnoprawna

1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji, każdy, czyje prawo lub wolność konstytucyjna zostały naruszone, może wnieść skargę konstytucyjną 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. Skarga konstytucyjna może zostać złożona po wyczerpaniu drogi prawnej, o ile droga ta jest przewidziana, w ciągu 3 miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. 2016, poz. 2072; dalej: u.o.t.p.TK)

2. Akcentowana w art. 79 ust. 1 Konstytucji zależność między przedmiotem skargi konstytucyjnej a jednostkowym orzeczeniem wydanym wobec skarżącego przesądza o jego legitymacji do wystąpienia z tym środkiem ochrony praw i wolności, a jednocześnie nadaje skardze konstytucyjnej niezbędny – w świetle założeń wyrażonych przywołanym przepisem – charakter środka inicjowania tzw. konkretnej kontroli prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym. Analizując problem podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego, należy zwrócić uwagę na to, że za taką podstawę mogą być uznane tylko te przepisy, które wyrażają normy prawne bezpośrednio określające sytuację prawną skarżącego w chwili wydania ostatecznego orzeczenia. Konieczną przesłanką skargi jest więc wykazanie związku między kwestionowanym unormowaniem a ostatecznym orzeczeniem, z którego wydaniem skarżący wiąże zarzut naruszenia jego praw (zob. przykładowo postanowienia TK z: 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 15 lipca 2002 r., sygn. akt Ts 5/02). Ponadto, przepisy wskazane przez inicjatora postępowania, będąc podstawą ostatecznego orzeczenia sądu, powinny jednocześnie stanowić bezpośrednie źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw (dotyczyć go osobiście). Naruszenie musi mieć charakter osobisty i aktualny (rzeczywisty), a nie potencjalny, czyli możliwy do wyobrażenia w realiach innych niż sytuacja faktyczna

i prawna skarżącego (zob. przykładowo postanowienia TK z: 17 marca 1998 r., sygn. akt Ts 11/97; 19 października 2004 r., sygn. akt SK 13/03; 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10).

Powyższy związek bywa wyjaśniany w nieco bardziej rozwiniętej formule w ten sposób, iż: „Po pierwsze, przepisy kwestionowane za pomocą skargi konstytucyjnej stanowią winny normatywną podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego wobec skarżącego w sprawie, w związku z którą wniesiona została skarga konstytucyjna do Trybunału. Po drugie, to w treści tych przepisów tkwić winna bezpośrednia przyczyna zaistniałego naruszenia konstytucyjnych praw lub wolności skarżącego. Po trzecie wreszcie, naruszenie to wywołane być winno wydaniem przez sąd lub organ administracji publicznej orzeczenia opartego na przepisach stanowiących przedmiot skargi konstytucyjnej” (zob. postanowienie TK z 12 stycznia 2012 r., sygn. akt Ts 84/09; zob. także wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. akt SK 39/09). Innymi słowy, dopuszczalność skargi konstytucyjnej zależy – co do zasady – także od tego, czy w wyniku zastosowania aktu normatywnego pogorszyła się sytuacja prawna skarżącego w kontekście jego konstytucyjnych praw i wolności (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Formy naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw* [w:] *Skarga konstytucyjna*, red. J. Trzciniński, Warszawa 2000, s. 75; L. Jamróz, *Skarga konstytucyjna. Wstępne rozpoznanie*, Białystok 2011, s. 192). Powinien on to wykazać w ramach spełnienia wymogu „uprawdopodobnienia naruszenia”, które uzasadnia udzielenie ochrony w trybie skargi konstytucyjnej.

3. Przepisy ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nakładają ponadto na podmioty uprawnione do złożenia wniosku (pytania, skargi) do sądu konstytucyjnego szereg obowiązków, w tym wymóg uzasadnienia postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). W swoim wcześniejszym orzecznictwie, które zachowuje pełną aktualność na tle obowiązującego stanu prawnego, Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że: „[...] uzasadnienie zarzutów powinno opierać się na przedstawieniu we wniosku takiej argumentacji, która uprawdopodobni ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów. W szczególności argumentacja taka nie może opierać się jedynie na odczuciach czy wyobrażeniach wnioskodawcy, ale powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, mogącym uwzględnić m.in. wcześniejsze orzecznictwo TK, praktykę stosowania prawa czy dorobek doktryny”

(zob. postanowienie TK z 6 listopada 2007 r., sygn. akt Tw 41/05; zob. także postanowienia TK z: 12 sierpnia 2005 r., sygn. akt Tw 23/05 i 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06). Samo werbalne sformułowanie zarzutu czy też wskazanie, że kwestionowany przepis jest sprzeczny z innym przepisem aktu hierarchicznie wyższego nie może więc zostać uznane za uzasadnienie zarzutu w sensie procesowym. Zgodnie z art. 67 u.o.t.p.TK, Trybunał Konstytucyjny jest bowiem związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku, pytania prawnego lub skargi. Tym samym, nie może on – wychodząc poza granice określone w piśmie inicjującym postępowanie – wyręczać inicjatora tego postępowania w doborze argumentacji adekwatnej do podnoszonych wątpliwości. Brak odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności danego przepisu z przywołanymi wzorcami kontroli stanowi o uchybieniu przez wnioskodawcę ustawowej powinności określonej w art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK (na tle poprzednio obowiązującego art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. por. przykładowo postanowienie TK z 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08) powoduje brak możliwości jego rozpatrzenia przez sąd konstytucyjny i konieczność umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

4. W orzecznictwie Trybunału ugruntowany jest pogląd, że pozytywnie zakończone wstępne badanie skargi konstytucyjnej i przekazanie jej do merytorycznego rozpoznania nie zwalnia składu orzekającego od badania – na każdym etapie postępowania – czy w sprawie nie zachodzi ujemna przesłanka procesowa, pociągająca za sobą konieczność umorzenia postępowania (zob. postanowienia TK z: 21 listopada 2001 r., sygn. akt K 31/01; 20 marca 2002 r., sygn. akt K 42/01; 27 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 50/03; 16 marca 2005 r., sygn. akt SK 41/03; 12 października 2011 r., sygn. akt SK 22/10; 11 września 2012 r., sygn. akt SK 19/12; 10 marca 2015 r., sygn. akt SK 65/13; 13 grudnia 2016 r., sygn. akt SK 16/15). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy, prowadzona na etapie merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymogi wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Trybunał na obecnym etapie postępowania nie jest związany wynikami wstępnej kontroli ujętymi w zarządzeniu sędziego Trybunału o nadaniu skardze biegu. Jeśli wydanie orzeczenia byłoby niedopuszczalne ze względu na niespełnienie wymogów skargi konstytucyjnej, konieczne jest umorzenie

postępowania (zob. postanowienie TK z 22 marca 2016 r., sygn. akt SK 6/15). Mając powyższe na uwadze, w pierwszej kolejności Sejm odniesie się do formalnoprawnych przesłanek merytorycznego rozpoznania skargi.

5. Na tle stanu faktycznego, w związku z którym została wniesiona skarga konstytucyjna, powstają wątpliwości co do spełnienia przesłanki aktualności i bezpośredniości naruszenia praw skarżącego, postrzeganych w kontekście ukształtowanego normatywnie mechanizmu zamiany akcji. Sam proces konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego został oparty na mechanizmie podwyższenia kapitału zakładowego spółek konsolidujących, przy czym na poczet akcji objętych w podwyższonym kapitale zakładowym Skarb Państwa wniósł akcje spółek konsolidowanych (zob. art. 2 pkt 1 oraz art. 3 ust. 1-4 ustawy konsolidacyjnej). Natomiast partycypację w tym procesie pracownikom i akcjonariuszom spółek konsolidowanych umożliwiono nie w drodze mechanizmu działającego *ex lege*, ale na podstawie umów zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących. Wynikające z przepisów ustawy prawo zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej, którego powstanie było uzależnione od złożenia przez uprawnionego pracownika lub akcjonariusza oświadczenia o zamiarze dokonania takiej zamiany w terminie wskazanym w art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, należy zakwalifikować jedynie jako roszczenie o zawarcie umowy zamiany akcji na warunkach wynikających z przepisów ustawy i rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji, którego korelatem był stosowny obowiązek działania po stronie Skarbu Państwa. Ostatecznie jednak do zamiany dochodziło na podstawie umowy cywilnoprawnej zawieranej przez Skarb Państwa i uprawnionego pracownika lub akcjonariusza w warunkach pełnej (przynajmniej formalnie) swobody i autonomii woli tego ostatniego. Jeżeli więc nawet przyszłoby stwierdzić, że przepisy ustawy lub ich określona wykładnia determinowały w pewien sposób – zdaniem skarżącej niekorzystny – treść i warunki, na jakich Skarb Państwa mógł i był skłonny zawrzeć umowę, dając podstawę dla stosowania mechanizmu tzw. jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidowanej, to nie może to przesłaniać faktu, że źródłem wszelkich przysporzeń majątkowych w tym zakresie nie były bezpośrednio przepisy ustawy, ale wola stron kontraktu. Również tę okoliczność należy wziąć pod uwagę przy ocenie spełnienia przesłanek art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Natomiast z punktu widzenia przesłanek ewentualnej odpowiedzialności Skarbu Państwa (dochodzonej w postępowaniu zakończonym wyrokiem Sądu Okręgowego w Warszawie) trzeba zaznaczyć, że skoro do zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących dochodziło na podstawie umowy zamiany, manifestującej autonomiczną, swobodną decyzję stron, to nie można uznać za szkodę w rozumieniu prawa cywilnego uszczerbku w dobrach prawnie chronionych poniesionego wskutek celowych i świadomych czynności poszkodowanego, choćby nawet były one niezgodne z zasadami racjonalnego działania (tak m.in. Sąd Apelacyjny w Warszawie w cytowanym już wyroku z 23 października 2012 r., sygn. akt I ACa 225/12).

6. Odrębnej oceny wymaga dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w kontekście tego, że zarzuty w niej podniesione odnoszą się do normy niewynikającej bezpośrednio z treści przepisu, ale dekodowanej zeń przez orzecznictwo sądowe.

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, jakkolwiek przedmiotem kontroli konstytucyjności nie może być konkretny akt stosowania prawa, to organ ten może badać taką treść przepisu, jaką uzyskał on w wyniku jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej (zobnp. wyroki TK z: 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04; 7 marca 2011 r., sygn. akt P 3/09; 28 czerwca 2017 r., sygn. akt SK 20/16; 6 grudnia 2017 r., sygn. akt SK 20/17 oraz postanowienie TK z 16 października 2007 r., sygn. akt SK 13/07). Możliwa jest bowiem sytuacja, „gdy prawo jest sformułowane w taki sposób, że choć nie jest jednoznacznie niekonstytucyjne i mogłoby być właściwie (czyli bez uszczerbku dla praw i wolności) stosowane, to jednak powszechne stosowanie jest niewłaściwe. Wówczas przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego jest norma prawna dekodowana zgodnie z ustaloną praktyką” (zob. wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06; zob. także wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05), zwłaszcza w orzecznictwie Sądu Najwyższego. „[S]tałość, powtarzalność i powszechność praktyki sądowej może nadawać kwestionowanemu unormowaniu [...] określone znaczenie, podlegające następnie kontroli konstytucyjności. Stałość i powszechność praktyki, wynikającej z odczytywania przepisów w sposób niekonstytucyjny, powoduje bowiem nadanie samym przepisom trwałego i niekonstytucyjnego znaczenia. [...] Ujawnienie [...] zależności pomiędzy sferą

stanowienia i stosowania prawa wymaga jednakże każdorazowo stwierdzenia, czy w istocie rzeczy mamy do czynienia z taką właśnie powtarzalną i powszechną metodą wykładni określonego przepisu (unormowania)” (zob. postanowienie TK z 21 września 2005 r., sygn. akt SK 32/04).

Dopiero zatem, gdyby ponad wszelką wątpliwość okazało się, że określony sposób rozumienia kwestionowanego przepisu ustawy utrwalił się już w sposób oczywisty, a zwłaszcza, jeśli znalazł on jednoznaczny i autorytatywny wyraz w orzecznictwie Sądu Najwyższego bądź Naczelnego Sądu Administracyjnego, należy uznać, że przepis ten – w praktyce swego stosowania – nabrał takiej właśnie treści, jaką odnalazły w nim najwyższe instancje sądowe (zob. m.in. wyroki TK z: 8 maja 2000 r., sygn. akt SK 22/99; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 37/01; 9 czerwca 2003 r., sygn. akt SK 12/03; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 24 czerwca 2008 r., sygn. akt SK 16/06). Wtedy też uzasadniona jest kontrola i orzeczenie o niekonstytucyjności tak rozumianego i stosowanego przepisu. Kwestionowanie samej wykładni przepisów prawnych czy też kwestionowanie innych faz stosowania prawa (ustalenie stanów faktycznych, subsumpcja) nie jest objęte kognicją Trybunału (por. np. postanowienie TK z 28 lipca 2015 r., sygn. akt SK 22/14).

W analizowanym przypadku istnienie jednolitej i stałej interpretacji zakwestionowanych przepisów art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej zakładającej obowiązek prawny reprezentanta Skarbu Państwa stosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej w razie przekroczenia 15% progu wynikającego z pierwszego z tych przepisów, nasuwa wątpliwości (tak również Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 12 marca 2015 r., sygn. akt P 16/13). Istotnie, większość sądów powszechnych reprezentuje takie właśnie stanowisko. Tytułem przykładu można wskazać wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12) i 29 maja 2015 r. (sygn. akt I ACa 421/14), wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 29 grudnia 2017 r. (sygn. akt I ACa 526/17), wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z 12 czerwca 2015 r. (sygn. akt I C 301/12). Można jednak również powołać rozstrzygnięcia odmienne (jakkolwiek w większości przypadków uchylane w toku kontroli instancyjnej), m.in. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 21 października 2013 r. (sygn. akt II C 774/12), wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 11 stycznia 2017 r. (sygn. akt I C 372/12), wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie

z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12), w analizowanej kwestii brak zaś wiążącego sądy powszechne rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego wydanego w ramach nadzoru judykacyjnego.

7. Niezależnie od wniosku o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, na wypadek uznania przez Trybunał Konstytucyjny dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej Bolesława Batora w toku dalszej analizy zostanie przedstawione stanowisko odnośnie do konstytucyjności zakwestionowanych przepisów art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą z 19 grudnia 2008 r., oraz art. 2 pkt 2 i pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 samej ustawy zmieniającej.

IV. Artykuł 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej

1. Zarzuty skarżącego

Skarżący postawił przepisom art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej (lub alternatywnie: przepisom art. 5 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 3 tej ustawy) zarzuty naruszenia konstytucyjnych gwarancji ochrony prawa własności i innych praw majątkowych oraz zasady proporcjonalności inkorporowanych w art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jak już wskazano, zarzuty te z analogiczną argumentacją, ale poszerzone o tezę o naruszeniu art. 64 ust. 3 Konstytucji, zostały odniesione również do § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. w związku z art. 3 ust. 3 oraz w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej (uwagi dotyczące konstytucyjności rozporządzenia zostaną poczynione poniżej wyłącznie na marginesie).

Skarżący wskazał, że zakwestionowane przepisy wprowadziły mechanizm jednostronnej redukcji akcji. Mechanizm ten – w razie jego zastosowania – skutkował brakiem ekwiwalentności pomiędzy wartością akcji spółki konsolidowanej zaoferowanych do zamiany przez uprawnionego akcjonariusza, a wartością akcji spółki konsolidującej otrzymanych od Skarbu Państwa. Wartość akcji zaoferowanych przez uprawnionego akcjonariusza mogła być mianowicie znacząco wyższa od wartości akcji otrzymanych w zamian. W ocenie skarżącego, wprowadzona w zakwestionowanych przepisach procedura zamiany akcji, poprzez dopuszczenie

możliwości zamiany pakietów akcji o nierównej wartości, nie spełnia wymogów wynikających z konstytucyjnej zasady równej ochrony prawa własności i innych praw majątkowych. Skutkiem takiej regulacji jest bowiem uprzywilejowanie i przyznanie wyższego stopnia ochrony interesom majątkowym Skarbu Państwa w porównaniu z interesami uprawnionych akcjonariuszy, którym zostały narzucone niekorzystne warunki zamiany. Zakwestionowane przepisy nie zawierają przy tym żadnych rozwiązań pozwalających na zrównoważenie świadczeń obu stron umowy. Prawa majątkowe uprawnionych akcjonariuszy podlegają słabszej ochronie prawnej w porównaniu z ochroną praw i interesów majątkowych Skarbu Państwa, co prowadzi do naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji, z którego wynika obowiązek zapewnienia ochrony prawa własności odznaczającej się równym stopniem intensywności niezależnie od podmiotu, któremu przysługuje.

W dalszej kolejności skarżący wskazał, że procedura zamiany akcji nie miała w istocie charakteru dobrowolnego. Podejmowane przez Skarb Państwa działania konsolidacyjne w sektorze spółek konsolidowanych doprowadziły do tego, że uprawnieni pracownicy i akcjonariusze musieli przystąpić do zamiany akcji, mimo że dokonywała się ona na niekorzystnych dla nich, a często kompletnie nieznanych zasadach. W toku samej procedury zamiany akcji akcjonariusze nie posiadali bowiem informacji dotyczących ewentualnego zastosowania mechanizmu redukcji przydzielanych im akcji oraz zakresu tej redukcji, jak również wartości akcji podlegających zamianie. Zdaniem skarżącej, na tle ustawy i rozporządzenia dochodzi także do nierównego traktowania poszczególnych grup uprawnionych akcjonariuszy i pracowników: osoby te za przedstawione do zamiany akcje uzyskiwały bowiem pakiety akcji spółek konsolidujących różnej wartości, mniej lub bardziej zredukowane w stosunku do wartości posiadanych przez nich akcji spółek konsolidowanych.

Skarżący uznał, że wprowadzenie regulacji nakazującej zapewnienie równej wartości akcji podlegającej zamianie nie jest objęte swobodą ustawodawcy i jej brak w kwestionowanych przepisach ustawy i rozporządzenia należy postrzegać jako pominięcie prawodawcze. Tym samym prawodawca był zobowiązany do ustanowienia mechanizmu zamiany akcji, zapewniającego ekwiwalentną wartość pakietów akcji podlegających zamianie. Pominięcie ustawodawcze skarżący powiązała przede wszystkim z treścią art. 3 ust. 3 ustawy, a w dalszej kolejności z art. 8 ust. 1 i art. 9 ustawy konsolidacyjnej. Z przepisów tych ma wynikać dyrektywa

nakazująca uwzględnienie przy ustalaniu zasad zamiany akcji wartości akcji spółki konsolidowanej i konsolidującej.

Wzorcem kontroli, którego naruszenie skarżący wiąże z regulacją art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy (a także § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji), jest także art. 64 ust. 1 Konstytucji. Skarżący nie przedstawił odrębnej argumentacji na okoliczność naruszenia powyższego wzorca. Z uzasadnienia skargi można wnioskować, że teza ta została powiązana z brakiem wprowadzenia rozwiązań prawnych zapewniających ekwiwalentność pakietów akcji podlegających zamianie w sytuacji, gdy uprawnieni akcjonariusze zobowiązani są zaoferować do zamiany wszystkie posiadane przez siebie akcje, przy równoczesnej redukcji akcji spółki konsolidującej. Skutkuje to nieodpłatnym przejęciem przez Skarb Państwa części praw majątkowych przysługujących dotąd uprawnionym akcjonariuszom.

2. Wzorce kontroli

a) Prawo do własności i innych praw majątkowych oraz zasad równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych

1. Przepisy art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji stanowią odpowiednio: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” oraz: „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Rangę tych postanowień podkreśla zamieszczony w rozdziale I Konstytucji art. 21 ust. 1, według którego: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powstałym na tle przywołanych przepisów ugruntowany jest pogląd, że „na ustawodawcy pozytywnym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owo prawo mogłyby pozbawia ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać” (zob. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 29 czerwca 2004 r., sygn. akt P 20/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05, czy też 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 55/08). Sprzeczne ze standardem

konstytucyjnym są w szczególności rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrążenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punktem odniesienia (kryterium weryfikacji tej cechy) jest skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. orzeczenia powołane powyżej oraz wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02 i 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

3. Istota regulacji art. 64 ust. 2 Konstytucji prowadzi się do podkreślenia, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; 20 października 2009 r., sygn. akt SK 15/08). Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że wymóg "równość ochrony" sformułowany przez art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza przede wszystkim niedopuszczalność materialnoprawnego zróżnicowania „statusu” własności (i innych praw majątkowych), co stanowi reakcją na hierarchizację typów i form własności istniejącą do 1990 r. w Konstytucji z 1952 r. (zob. wyrok TK z 16 marca 2004 r., sygn. akt K 22/03).

Z drugiej strony, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98; 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K 34/98 oraz 14 marca 2006 r., sygn. akt SK 4/05). Z kolei w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (sygn. akt SK 20/04) Trybunał stwierdził, że: „Ochrona prawa majątkowego, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, nie oznacza gwarancji określonej treści prawa majątkowego. W orzecznictwie Trybunału prezentowany jest pogląd, że na gruncie art. 64 ust. 2 Konstytucji można wskazać dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

- po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;

- po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów. Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji" (analogicznie TK w wyroku z 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07).

W wyroku z 28 października 2003 r. (sygn. akt P 3/03) Trybunał przyjął, że art. 64 ust. 2 Konstytucji „dopełnia regulację zawartą w art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1, nawiązując – w perspektywie konstytucyjnej regulacji ochrony własności – do ogólnej normy art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji [...]”. Zasada równości oznacza bowiem „nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych. Istotą zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji (zob. wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98 [...]) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa [...]. Wyalienowanie od elementów podmiotowych ma zapewnić obiektywizację nakazu zapewnienia równej ochrony własności (innych praw majątkowych)”. Dyrektywę równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych należy odnosić zarówno do sfery pozytywnych, jak i negatywnych obowiązków ustawodawcy, związanych z realizacją norm art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji. Poza zakresem regulacji analizowanego postanowienia znajdują się natomiast inne niż «ochrona» aspekty kształtowania treści i sposobu korzystania z własności i innych praw majątkowych (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja...*, komentarz do art. 64, s. 16, uw. 14).

4. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie ma charakteru absolutnego, a jej ograniczenia są dopuszczalne z zachowaniem warunków przewidzianych w art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji, tj. na podstawie ustawy i z poszanowaniem zasad równości oraz proporcjonalności. Ponadto, zdaniem Trybunału: „w świetle art. 64 Konstytucji zakres ochrony własności i innych praw majątkowych nie jest tożsamy. Z istoty innych niż własność praw, których treść jest węższa od treści własności i które nie mogą być uznawane za własność w znaczeniu konstytucyjnym, wynika w szczególności, że ustawodawcy przysługuje kompetencja do szerszej ingerencji w ich zakres i ukształtowaną normatywnie treść. Z drugiej jednak strony nie może budzić wątpliwości, że również w ich wypadku można mówić o «istocie» prawa – takim

zakresie treści, w który ingerencja, uwzględniając inne wartości konstytucyjne oraz zasadę proporcjonalności, oznaczałaby stworzenie bądź nadanie danemu prawu majątkowemu cech prawa pozornego, wydrążonego z treści. Podobnie jak w wypadku prawa własności, taka ingerencja w każdym wypadku chronionych konstytucyjnie praw majątkowych byłaby niedopuszczalna. W odniesieniu do wierzytelności pieniężnych za tego rodzaju niedopuszczalną ingerencję należy uznać rozwiązania normatywne, które w stosunku do pierwotnie ukształtowanej wartości prawa majątkowego kształtują jego wartość majątkową w taki sposób, że dla uprawnionego przestaje mieć wartość choćby częściowo adekwatną do tej, jaką nadano mu w chwili powstania” (wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05).

b) Zasada proporcjonalności

1. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji, wyrażający ogólną klauzulę limitacyjną wolności i praw konstytucyjnych, stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

2. Analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że zasada proporcjonalności określa dopuszczalny zakres ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, wymagając ustalenia, czy kwestionowana norma spełnia trzy wymagania: przydatności, konieczności i proporcjonalności w ścisłym znaczeniu tego słowa. Ustanowione ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, jeżeli wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (zasada proporcjonalności w znaczeniu ścisłym; zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; ; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99; 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99; 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 18 lutego 2014 r.,

sygn. akt K 29/12). Przesłanka proporcjonalności w znaczeniu ścisłym oznacza dla ustawodawcy obowiązek wyboru najmniej dolegliwego środka realizacji określonego interesu (wartości) podlegającego konstytucyjnej ochronie. Ocena czy przesłanki te zostały spełnione, wymaga zatem w każdym konkretnym przypadku skonfrontowania wartości i dóbr chronionych daną regulacją z tymi, które w jej efekcie podlegają ograniczeniu. Przepis wprowadzający ograniczenie jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli te same efekty można osiągnąć za pomocą środków, które w mniejszym zakresie ograniczają korzystanie z wolności lub prawa podmiotowego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że istotą tak rozumianego nakazu nadmiernej ingerencji jest uznanie, że ustawodawca nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zapoznających proporcję pomiędzy stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyroki TK z: 22 lutego 2005 r., sygn. akt K 10/04; 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 34/99).

3. Analiza zgodności

1. Jak już wskazano, koncepcja konsolidacji pionowej spółek sektora elektroenergetycznego, była elementem przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 28 marca 2006 r. „Programu dla elektroenergetyki”. Program ten obejmował zespół środków i przekształceń o charakterze organizacyjnym, kapitałowym i własnościowym, stanowiących próbę rozwiązania problemu niedostatecznej konkurencyjności i efektywności polskiego sektora elektroenergetycznego. Konieczność ich podjęcia wiązała się z niesatysfakcjonującymi wynikami pierwszego etapu reformy strukturalnej polskiej energetyki, czyli tzw. konsolidacji poziomej. W efekcie, „Program dla elektroenergetyki” przewidywał konsolidację pionową spółek sektora elektroenergetycznego (tj. kopalni, elektrowni, przedsiębiorstw przesyłowych i dystrybucyjnych) w czterech grupach energetycznych:

- 1) Polska Grupa Energetyczna S.A. na bazie PSE (Polskie Sieci Energetyczne S.A.), BOT Górnictwo i Energetyka S.A. (holding kopalni i elektrowni Bełchatów – Opole – Turów), ZEDO (Zespół Elektrowni Dolna Odra) i 8 spółek dystrybucyjnych,

- 2) Grupa Południe na bazie PKE S.A., Enion S.A., Energia-Pro Koncern Energetyczny S.A. oraz Elektrowni Stalowa Wola S.A.,
- 3) Grupa Północna na bazie Zespołu Elektrowni Ostrołęka S.A. i Koncernu Energetycznego ENERGA S.A.,
- 4) Grupa Centralna na bazie spółek: Lubelski Węgiel Bogdanka S.A., Elektrowni Kozienice S.A. i ENEA S.A.

Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy konsolidacyjnej, dla trzech grup, poza Polską Grupą Energetyczną, Zespół Sterujący do spraw realizacji „Programu dla elektroenergetyki” przyjął następujący model konsolidacji:

- 1) Skarb Państwa wraz z konsolidowanymi w ramach grupy przedsiębiorstwami energetycznymi, będącymi jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa, zawiązują spółkę konsolidującą, z kapitałem zakładowym 500.000 zł, w którym Skarb Państwa obejmuje 51%, w efekcie czego spółka ta uzyskuje status państwowej osoby prawnej,
- 2) Skarb Państwa wnosi na podwyższenie kapitału zakładowego spółki konsolidującej do 85% akcji każdego z przedsiębiorstw energetycznych objętych konsolidacją w ramach tej Grupy w zamian obejmując jej akcje.

Dla powołania Polskiej Grupy Energetycznej S.A. przyjęto nieco odmienny, następujący model:

- 1) PSE S.A. zakłada spółkę specjalnego przeznaczenia PGE Energia S.A.,
- 2) Skarb Państwa wnosi na podwyższenie kapitału zakładowego tej spółki do 85% akcji ZEDO oraz Zakładów Energetycznych (do 15% akcji zostanie udostępnione nieodpłatnie pracownikom),
- 3) Skarb Państwa wnosi na podwyższenie kapitału zakładowego PSE S.A. po 85% akcji BOT Górnictwo i Energetyka S.A. i PGE Energia S.A.,
- 4) PSE S.A. dokonuje podziału przez wydzielenie majątku sieci przesyłowych do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa PSE Operator S.A. (wydzielenie OSP, czyli operatora sieci przesyłowych),
- 5) PSE S.A. uzyskuje docelową strukturę i zmienia nazwę na Polską Grupę Energetyczną S.A.

Przyjęty model konsolidacji kapitałowej przewidywał zatem powstanie struktur holdingowych, obejmujących pionowo zintegrowane (poddane jednolitemu kierownictwu wynikającemu z zależności kapitałowej) przedsiębiorstwa zajmujące się pozyskiwaniem paliw, wytwarzaniem, przesyłem i dystrybucją energii, w których

spółki konsolidujące będą poddane w przyszłości procesowi prywatyzacji przez zaoferowanie akcji Skarbu Państwa w ofercie publicznej. Z góry też zakładano, że konsolidowane przedsiębiorstwa energetyczne, w których uprawnieni pracownicy posiadają akcje lub uzyskają prawo do otrzymania nieodpłatnie akcji, nie będą podlegały procesom prywatyzacji, a zatem ich akcje nie będą zbywane przez Skarb Państwa.

2. Na wstępie należy podkreślić, że sama decyzja o podjęciu procesu konsolidacji pionowej sektora elektroenergetycznego była – niezależnie od pewnych implikacji politycznych i publicznoprawnych (*ratio* w postaci zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwa jest tutaj bezsporne) – typową decyzją właścicielską Skarbu Państwa, jako uprawnionego z tytułu zdecydowanej większości akcji spółek tego sektora. Innymi słowy, także bez odrębnych odstaw normatywnych, Skarb Państwa mógł wnieść posiadane przez siebie akcje w spółkach konsolidowanych do spółek konsolidujących, czego efektem z punktu widzenia korporacyjnego byłoby powstanie stosunku dominacji kapitałowej i struktury holdingowej (ze spółką konsolidującą jako spółką dominującą i spółkami konsolidowanymi jako spółkami zależnymi), a z punktu widzenia ekonomicznego – wzrost wartości samych spółek konsolidujących i akcji w tych spółkach. Tak też się, co do zasady, stało – w odniesieniu do samego procesu konsolidacji brak jest bowiem odrębnej regulacji ustawowej (por. jedynie 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. 284 ze zm.). Proces ten *per se* nie wymuszał jakichkolwiek innych zmian w strukturze właścicielskiej spółek konsolidowanych, zwłaszcza jeżeli chodzi o pozycję akcjonariatu pracowniczego, tj. pracowników uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.k.p., osób, które już to prawo zrealizowały i podmiotów, które nabyły akcje pracownicze w drodze sukcesji *inter vivos* czy *mortis causa* (w dalszym toku rozważań podmioty te będą określane odpowiednio – za art. 2 pkt 3 ustawy konsolidacyjnej – jako „uprawnieni pracownicy” i „uprawnieni akcjonariusze”). Akcjonariusze spółek konsolidowanych posiadaliby bowiem w dalszym ciągu pełnię praw korporacyjnych i obligacyjnych, w tym między innymi prawo do dywidendy, jednakże – jak wskazuje uzasadnienie ustawy konsolidacyjnej – „ich akcje nie byłyby

przedmiotem rynkowego obrotu” (ściśle rzecz biorąc, zbywalność tych akcji nie byłaby ograniczona ani wyłączona, można jednak sądzić, że ze względów praktycznych zainteresowanie ich nabyciem byłoby minimalne). Szczególnych rozwiązań prawnych wymagałaby natomiast w tej sytuacji pozycja osób uprawnionych do nabycia w przyszłości akcji spółek konsolidowanych oraz uprawnionych do ekwiwalentu prawa do nieodpłatnego nabycia akcji w rozumieniu art. 38b ust. 2 u.k.p. Jedynie w wypadku niektórych spółek sektora (tj. spółek grupy BOT Górnictwo i Energetyka S.A., PGE Energia S.A. oraz Południowego Koncernu Energetycznego) prawo do nieodpłatnego nabycia akcji w spółkach konsolidowanych zostało już bowiem zrealizowane w przeszłości. W wypadku pozostałych spółek konsolidowanych dopiero wniesienie akcji Skarbu Państwa na pokrycie podwyższenia kapitału zakładowego spółki konsolidującej stanowiłoby „zbycie pierwszych akcji na zasadach ogólnych” w rozumieniu art. 38 ust. 2 u.k.p., czego skutkiem byłoby powstanie obowiązku nieodpłatnego udostępnienia 15% akcji uprawnionym pracownikom na zasadach ogólnych, tj. podstawie przepisów u.k.p. – niewykonalne w wypadku wniesienia przez Skarb Państwa 100% akcji do spółki konsolidującej.

W tej sytuacji, strona społeczna, reprezentowana przez związki zawodowe działające w przedsiębiorstwach energetycznych, w trakcie konsultacji i spotkań informacyjnych zorganizowanych w ramach wdrażania „Programu dla elektroenergetyki” kategorycznie uzależniła prowadzenie jakichkolwiek działań zmierzających do jego realizacji od: przedstawienia wiążących ustaleń dotyczących nieodpłatnego wydania akcji spółek konsolidujących grup energetycznych w miejsce posiadanych akcji, praw do akcji lub ekspektatywy prawa do akcji w spółkach konsolidowanych stanowiących podmioty zależne w strukturach grup oraz ustalenia parytetów zamiany akcji. Postulaty te były, przynajmniej w części, zbieżne z dążeniem prawodawcy i MSP do uspołecznienia procesu konsolidacji, a następnie prywatyzacji polskiej energetyki.

Jak wskazuje uzasadnienie ustawy konsolidacyjnej, celem umożliwienia nabycia przez uprawnionych pracowników spółek konsolidowanych prawa do nabycia akcji spółek konsolidujących (zamiast albo w zamian za akcje spółek konsolidowanych) rozważano pierwotnie dwa rozwiązania: transakcję zbycia akcji, praw do akcji lub prawa do ekwiwalentu w drodze ich zamiany na akcje Skarbu Państwa w spółkach konsolidujących albo objęcie akcji spółek konsolidujących

powstałych w wyniku podwyższenia ich kapitału zakładowego w zamian za aport w postaci akcji spółki konsolidowanej. Problemy związane z ograniczeniem obrotu akcjami objętymi nieodpłatnie przez uprawnionych pracowników (art. 38 ust. 3 u.k.p.), koniecznością zachowania przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2014 r. poz. 94), perspektywa obowiązków podatkowych, które powstałyby po stronie pracowników z tytułu zbycia akcji objętych nieodpłatnie oraz trudności z określeniem parytetu zamiany akcji pracowniczych na dzień konsolidacji w tym drugim wypadku spowodowały, że ustawodawca opowiedział się ostatecznie za modelem zamiany akcji objętych w spółkach konsolidujących przez Skarb Państwa, czego efektem była ustawa konsolidacyjna w uchwalonym kształcie.

3. W rezultacie uzgodnień ze stroną społeczną, niezależnie od prawa do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników akcji spółek konsolidowanych, podlegającego realizacji na zasadach ogólnych (a więc zgodnie z przepisami u.k.p.), ustawa konsolidacyjna przyznała im – jako alternatywę – dodatkowe, szczególne uprawnienie w postaci prawa do nieodpłatnego nabycia akcji spółek konsolidujących, do których zostały wniesione przez Skarb Państwa akcje spółek konsolidowanych (wniesienie akcji spółek konsolidowanych na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej stanowi zbycie pierwszych akcji na zasadach ogólnych w rozumieniu u.k.p.). Rozwiązanie to znalazło zastosowanie przede wszystkim w wypadku konsolidacji spółek Grupy Południowej, Północnej i Centralnej, na podstawie składanych przez uprawnionych oświadczeń w sprawie wyboru, czy chcą otrzymać akcje spółki konsolidowanej czy też – w zamian za nie – akcje spółek konsolidujących. W wypadku spółek konsolidowanych, których akcje zostały już udostępnione uprawnionym w wyniku zdarzeń mających miejsce w przeszłości (tj. spółek grupy BOT Górnictwo i Energetyka S.A., PGE Energia S.A. oraz Południowego Koncernu Energetycznego S.A.) uprawnionym pracownikom – po wniesieniu akcji tych spółek do spółek konsolidujących – umożliwiono natomiast wyrażenie woli zamiany tych akcji (praw do akcji) ze Skarbem Państwa na akcje (prawa do akcji) spółki konsolidującej.

W przypadku konsolidacji Polskiej Grupy Energetycznej S.A. spółkami konsolidującymi w rozumieniu ustawy były: BOT Górnictwo i Energetyka S.A. oraz PGE Energia S.A. Pracownicy spółek konsolidowanych (tj. ZEDO, 8 spółek

dystrybucyjnych oraz kopalni i elektrowni Grupy BOT GiE S.A.), którzy wyrazili taką wolę, uzyskali prawo do zamiany lub otrzymania akcji ww. spółek konsolidujących. Równocześnie, aby umożliwić im docelowo nabycie akcji PGE, a jednocześnie uniknąć zakłóceń przy wydzieleniu majątku sieciowego do OSP, ustawa zobowiązała MSP do realizacji połączenia spółek konsolidujących PGE Energia S.A. i BOT GiE S.A. z PGE S.A. powstałą po zmianie nazwy PSE S.A. (art. 11 ustawy konsolidacyjnej). Przed połączeniem a po uprzednim wniesieniu przez Skarb Państwa 85% akcji wyżej wymienionych spółek do PSE S.A. a następnie jej podziału z jednoczesną zmianą nazwy na Polska Grupa Energetyczna S.A. uprawnieni pracownicy otrzymają akcje PGE S.A. na zasadach określonych w przepisach k.s.h. w zamian za majątek przeniesiony na PGE S.A. w drodze połączenia.

4. Z uwagi na znaczenie praktyczne tego zagadnienia – także w kontekście istoty problemu związanej z drugą grupą zakwestionowanych przepisów, tj. art. 2 pkt 2 i 4 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej – warto zwrócić uwagę na wpływ kręgu uprawnionych na realizację uprawnień wynikających z ustawy konsolidacyjnej.

Treścią pierwotnego przedłożenia rządowego był projekt ustawy „o zasadach nieodpłatnego nabywania od Skarbu Państwa akcji przez uprawnionych pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zasadach zamiany posiadanych przez nich akcji oraz o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych” (druk sejmowy nr 1750/V kad.). Przewidywał on, zgodnie z supozycją wynikającą z tytułu, przyznanie uprawnień do nabycia akcji spółek konsolidujących na zasadach określonych tą ustawą wyłącznie „osobom uprawnionym”, definiowanym jako „osoby, które na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji [...] są uprawnione do nieodpłatnego nabycia od Skarbu Państwa akcji spółki konsolidowanej, oraz [...] osoby, które jako uprawnieni pracownicy, w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy [ustawy konsolidacyjnej – uwaga własna], nabyły od Skarbu Państwa akcje spółek konsolidowanych lub prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółek konsolidowanych. Aksjologia tego aktu prawnego nawiązywała zatem do szczególnych uprawnień pracowniczych wynikających z u.k.p. Z rozwiązaniem tym związane było konsekwentnie założenie, że: „Liczba akcji spółek konsolidujących wydanych w zamian za akcje spółek konsolidowanych przeznaczone do udostępnienia

uprawnionym pracownikom nie przekroczy 15% ogólnej liczby akcji, które posiada Skarb Państwa w tych spółkach, co jest spójne z ogólnymi zasadami nieodpłatnego udostępnienia akcji określonymi w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji. W przypadku, gdy po ustaleniu stosunku zamiany akcji na podstawie wyceny wartości rynkowej spółek liczba akcji przeznaczonych do objęcia przez uprawnionych w spółce konsolidującej mogłaby przekroczyć 15% liczby jej akcji, zostanie przeprowadzona proporcjonalna redukcja” (uzasadnienie ustawy, druk sejmowy nr 1750/V kad.).

W efekcie nacisków ze strony posiadaczy akcji spółek energetycznych nie należących do żadnej z ww. grup, wspieranych także przez ówczesną opozycję (zob. wypowiedzi A. Grada w trakcie wspólnych posiedzeń Komisji Gospodarki i Komisji Skarbu Państwa w dniach: 3 lipca 2007 r., Biuletyn Biura Komisji Sejmowych nr 2186/V kad. oraz 23 sierpnia 2007 r., Biuletyn Biura Komisji Sejmowych nr 2283/V kad.), w ustawie uchwalonej ostatecznie przez Sejm wprowadzono zmiany polegające na poszerzeniu kręgu uprawnionych do żądania zamiany akcji (praw do akcji) spółek konsolidowanych na akcje (prawa do akcji) spółek konsolidujących o osoby, które nabyły prawo do ekwiwalentu z tytułu nieodpłatnego nabycia akcji spółek konsolidowanych (por. art. 38b ust. 3 u.k.p.) oraz zredefiniowaniu pojęcia „uprawnionych akcjonariuszy”, przez objęcie nim wszystkich akcjonariuszy spółek konsolidowanych – a więc także tych, którzy nabyli akcje spółek konsolidowanych (w szczególności od akcjonariuszy będących pracownikami) w sposób pochodny.

Ze względu na stan faktyczny i okoliczności sprawy, na tle której została sformułowana skarga konstytucyjna, dalsze rozważania będą koncentrować się na tym właśnie przypadku partycypacji osób uprawnionych w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego. Niezależnie zatem od tego, że zarówno zakres podmiotowy, jak i treść uprawnień przysługujących beneficjentom ustawy jest szersza, mowa będzie przede wszystkim o zamianie akcji i uprawnionych akcjonariuszach.

6. W ocenie Sejmu, o bezzasadności zarzutu naruszenia przez art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej konstytucyjnych zasad ochrony własności, praw nabytych i proporcjonalności (art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) przesądza przede wszystkim konstrukcja prawa żądania

zamiany akcji oraz charakter prawny zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących. Obszernie referowane przez skarżącego zarzuty byłyby bezspornie przekonujące, gdyby do ingerencji w treść praw akcyjnych dochodziło bezpośrednio na podstawie kwestionowanych przepisów. Innymi słowy, perspektywę tę należałoby podzielić, gdyby zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej następowała *ex lege*, wskutek jednostronnej czynności MSP, czy też w inny sposób niegwarantujący autonomii woli i swobody zawarcia kontraktu przez uprawnionych akcjonariuszy. Jedynie w tego typu wypadkach aktualizuje się wynikający z art. 64 ust. 1 Konstytucji obowiązek zapewnienia ochrony praw majątkowych zarówno przed aktywnością organów władzy publicznej, jak i osób trzecich.

Tymczasem regulacja zasad partycypacji uprawnionych akcjonariuszy i pracowników w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego potwierdza tezę, że udział ten ma charakter całkowicie dobrowolny, a dokonywane w tym zakresie czynności stanowią emanację autonomicznej woli zainteresowanych podmiotów prawa (autonomia decyzyjna jest ograniczona wyłącznie w wypadku Skarbu Państwa, zobowiązanego z mocy kwestionowanej ustawy do zadośćuczynienia żądaniu zamiany akcji lub praw do akcji zgłoszonemu w ustawowo określonym terminie przez uprawnioną do tego osobę). Procedura zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej obejmowała następujące etapy: 1) wezwanie przez spółkę konsolidującą do składania przez osoby uprawnione oświadczeń o zamiarze nabycia lub dokonania zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej (§ 3 i § 12 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r.); 2) składanie oświadczeń o zamiarze nabycia lub dokonania zamiany akcji (art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej oraz § 4 i § 13 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r.); 3) sporządzanie i ogłaszanie przez spółkę konsolidowaną listy osób uprawnionych do nabycia lub zamiany akcji (§ 5 i § 14 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r.); 4) określenie przez spółkę konsolidującą liczby akcji przydzielanych lub zamienianych i sporządzenie przez spółkę konsolidowaną imiennej listy osób uprawnionych ze wskazaniem przypadającej na nie liczby akcji spółki konsolidującej (§ 9 i § 18 rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r.); 5) ogłoszenie o przystąpieniu do zbywania akcji spółki konsolidującej osobom uprawnionym (§ 10 i § 19 rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r.); 6) zawieranie umów nieodpłatnego zbycia

lub umów zamiany z osobami uprawnionymi (§ 11 i § 20 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r.).

Jak widać, udział w procesie konsolidacji wymagał aktywności i wyrażenia przez uprawnionych akcjonariuszy lub pracowników oświadczenia woli, i to na dwóch etapach: składania oświadczenia o zamiarze zamiany akcji – warunkującego powstanie prawa do zamiany akcji, ale niewiążącego co do ostatecznego przystąpienia do takiej zamiany, oraz podpisania umowy o zamianie akcji – podlegającej ogólnemu reżimowi prawa kontraktów. W okolicznościach niniejszej sprawy jest poza sporem, że uprawnieni pracownicy i akcjonariusze, którzy – z różnych powodów – nie byli zainteresowani udziałem w procesie konsolidacji nie byli do tego zmuszeni. Zarówno z tekstu ustawy, jej uzasadnienia, jak i publikowanych w czasie jej uchwalania doniesień prasowych wynikało wyraźnie, że brak zamiany nie pociągnie za sobą unicestwienia praw udziałowych w spółce konsolidowanej; może co najwyżej wpłynąć na mniejsze zainteresowanie potencjalnych nabywców zakupem takich akcji, czy też na zmiany w zakresie polityki dywidendowej spółki. Uprawnienie do zamiany akcji od początku było bowiem sytuowane jako szczególny (dodatkowy) przywilej i alternatywa dla zachowania akcji spółek konsolidujących. Przyznając to uprawnienie w art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, ustawodawca wprowadził równocześnie zasadę, że po upływie terminu wyznaczonego w art. 5 ust. 2 ustawy bezczynność uprawnionego akcjonariusza (brak skorzystania z uprawnienia do zamiany) skutkowałą jego wygaśnięciem i, w rezultacie, zachowaniem pełni dotychczasowych praw jako posiadacza akcji spółki konsolidowanej. Nie ulega także wątpliwości, że nawet mimo wstępnego zainteresowania zamianą i złożenia stosownego oświadczenia woli, uprawnieni mogli nie zdecydować się ostatecznie na podpisanie umów ze Skarbem Państwa. Jeżeli natomiast podjęli taką decyzję, to motywacja leżąca u jej podstaw jest prawnie. Podobnie irrelevantna wydaje się (czy to prowadzona z pozycji czysto teoretycznych czy też ilustrowana kursem akcji spółek konsolidujących) dyskusja, na ile dość powszechne przekonanie o „korzystności” zamiany akcji okazało się mieć pokrycie w rzeczywistości. Decydując się na uczestnictwo w obrocie kapitałowym uprawnieni akcjonariusze nie mogą i nie powinni oczekiwać swego rodzaju „gwarancji” opłacalności dokonywanych transakcji – jest to ryzyko immanentnie obciążające ich decyzje inwestycyjne.

7. Co więcej – na co wskazywano już powyżej – określenie „prawo do zamiany akcji” można i należy rozumieć wyłącznie jako roszczenie o zawarcie przez Skarb Państwa umowy zamiany akcji na warunkach brzegowych (maksymalnych) ustalonych zgodnie z przepisami ustawy i rozporządzenia. Innymi słowy, nie jest tak, że w wyniku złożenia przez uprawnionego akcjonariusza oświadczenie o zamiarze zamiany (potencjalnie) nawet wszystkich jego akcji w spółce konsolidowanej, konkretyzowało się po jego stronie roszczenie o nabycie ściśle określonej liczby akcji spółki konsolidującej. Możliwa treść konkretnej umowy zamiany akcji (a zarazem treść uprawnień akcjonariusza) była bowiem ustalana sukcesywnie, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji, w zależności (m.in.) od liczby i wartości akcji spółki konsolidowanej wniesionych przez Skarb Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego spółki konsolidującej oraz maksymalnej liczby akcji zgłoszonych do zamiany przez uprawnionych akcjonariuszy. Wreszcie – finałem owego wieloetapowego procesu ustalania możliwych parametrów ilościowych i wartościowych umów zamiany akcji nie był swoisty „przydział” akcji spółki konsolidowanej przez Skarb Państwa, ale oferta zawarcia umowy zamiany na określonych warunkach.

8. Oparcie udziału uprawnionych pracowników w procedurze zamiany akcji na zasadzie dobrowolności podkreśla się także w orzecznictwie sądowym. W przywoływanym już wyroku z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12) Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził, że: „umowa zamiany miała charakter dobrowolny, zaś jej zawarcie stanowiło autonomiczną decyzję powódki. Trafnie w tym kontekście strona pozwana wskazuje, że dopóki rozporządzenie prawem własności, choćby z niekorzystnym skutkiem ekonomicznym, dokonywane jest na zasadzie dobrowolności i z poszanowaniem zasady autonomii podmiotów, nie jest uprawniony zarzut naruszenia ochrony własności, czy też przywoływany przez skarżącego zarzut bezpodstawnego wywłaszczenia”. Przystąpienie przez akcjonariusza do umowy zamiany musi być zatem postrzegane jako wyrażenie świadomej zgody na jej warunki. Zgoda taka – zgodnie z poglądami Trybunału Konstytucyjnego jest natomiast uważana za usprawiedliwienie wkroczenia w sferę osoby wyrażającej zgodę (por. wyroki TK z 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04 oraz 18 listopada 2011 r., sygn. akt SK 24/09).

Oceny tej nie zmienia sygnalizowany w skardze konstytucyjnej spór co do tego, czy umowa zamiany, o której mowa w § 20 rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r. stanowi umowę zamiany w rozumieniu art. 603-604 k.c. Kwalifikacja taka miałyby

– być może – znaczenie dla sądu rozstrzygającego spór dotyczący niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Problem, z którym został skonfrontowany Trybunał Konstytucyjny, jest jednak jakościowo inny. Dlatego ustalenie, w jakim zakresie przepisy ustawy konsolidacyjnej stanowią *lex specialis* w stosunku do regulacji art. 603 k.c. oraz wynikający stąd wniosek, czy mamy w analizowanym wypadku z umową zamiany typową, atypową, czy też z umową mieszaną, łączącą elementy umowy zamiany i umowy sprzedaży (lub darowizny), wydaje się w tym kontekście pozbawione znaczenia. Nawet jeżeli poczynione na tym tle obserwacje ujawnią ewentualną horyzontalną sprzeczność przepisów ulokowanych w aktach prawnych tego samego rzędu, nie powinno to mieć wpływu na przeprowadzaną przez sąd konstytucyjny ocenę hierarchicznej zgodności norm. Jedynie na marginesie można wskazać, że obiegowo w starszej literaturze przyjmowany pogląd, jakoby o wzajemnym charakterze umowy zobowiązaniowej (w szczególności umowy zamiany) decydowała jakkolwiek rozumiana równowartość (ekwiwalentność) świadczeń, jest aktualnie – trafnie – poddawany krytyce. O wzajemności umowy nie przesądzają bowiem parametry ekonomiczne, tj. wycena świadczeń stron (dokonywana w sposób zobiektywizowany lub subiektywny – przez same strony), ale jej konstrukcja jurydyczna, zakładająca normatywny związek zobowiązań stron, wyrażany paremią *do ut des*, a niekiedy określany też jako wzajemne powiązanie przyczynowe (niem. *wechselseitige Kausalbeziehung*).

9. Odrębną kwestią jest pytanie o to, czy brzmienie ustawy konsolidacyjnej w ogóle dopuszcza lub zakłada wystąpienie stanu kwalifikowanego jako naruszenie praw majątkowych uprawnionych pracowników lub akcjonariuszy, tj. mechanizmu jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej „przydzielanych” w zamian za akcje spółki konsolidowanej, przy równoczesnym założeniu, że akcjonariusz tej spółki może przedstawić do zamiany wyłącznie wszystkie posiadane przez siebie akcje. Mimo podnoszonych w tej mierze wątpliwości oraz abstrahując od praktyki wykonywania ustawy wydaje się, że tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej.

10. W ocenie Sejmu, ustawa w ogóle nie reguluje mechanizmu redukcji ani jakiegokolwiek innego mechanizmu dostosowawczego, który pozwoliłby na określenie konkretnej liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie na akcje spółek konsolidowanych. Regulacja ustawowa ogranicza się do dwóch zagadnień.

Po pierwsze – wprowadza wyraźny zakaz przyznania uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom, w wyniku czynności dokonywanych na podstawie ustawy, akcji spółki konsolidującej przekraczających – w obowiązującym stanie prawnym – 15% akcji spółki konsolidowanej wniesionych przez Skarb Państwa do spółki konsolidującej (na marginesie należy ponownie wskazać na dokonaną w 2009 r. zmianę treści art. 3 ustawy, skutkującą zmniejszeniem puli przyznawanych akcji; w pierwotnym przedłożeniu uzasadnienie projektu ustawy zakładało bowiem, że próg 15% będzie odnosił się do ogólnej liczby akcji, które posiada Skarb Państwa w tych spółkach).

Po drugie – jako co najmniej dyrektywę kierunkową ustawodawca przyjmuje parytet wymiany bazujący na wycenie spółki konsolidowanej i konsolidującej (oraz akcji w spółce konsolidowanej i akcji w spółce konsolidującej) sporządzanej – według tych samych metod – na potrzeby procesu wniesienia akcji spółki konsolidowanej jako aportu na podwyższenie kapitału zakładowego spółki konsolidującej. Teza ta znajduje oparcie w brzmieniu art. 8 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 9 ustawy konsolidacyjnej; nawiązuje także do wykładni historycznej i przebiegu prac nad ustawą. Jeszcze raz należy ubocznie przypomnieć, że jako alternatywę dla modelu zamiany akcji w spółkach konsolidowanych na akcje nabyte przez Skarb Państwa rozważano wniesienie ich aportem na pokrycie podwyższenia kapitału zakładowego spółek konsolidujących, co w oczywisty sposób skutkowałoby tym, że dokonywana w ramach tej procedury „wycena” akcji obejmowanych przez Skarb Państwa i pozostałych akcjonariuszy byłaby taka sama. Także w toku dyskusji parlamentarnej dotyczącej poszerzenia kręgu uprawnionych do zamiany akcji ówcześni przedstawiciele resortu skarbu wskazywali, że w efekcie uprawnieni pracownicy otrzymają mniejszą liczbę akcji – nigdy nie upubliczniono natomiast informacji, że „cena” takiego zredukowanego nabycia będzie się kształtować na takim samym poziomie.

W opinii Sejmu, w tej sytuacji milczenie ustawodawcy w kwestii losów prawnych „nadwyżki” należących do uprawnionych akcjonariuszy akcji przedstawionych do zamiany czy też należących do uprawnionych pracowników praw do akcji, która wynika z różnicy iloczynów liczby i wartości akcji spółki konsolidowanej i spółki konsolidującej (w tym ostatnim wypadku ograniczonego ww. limitem 15%) nie powinno być odczytywane jako przyzwolenie na ich nieodpłatne nabycie przez Skarb Państwa. „Zwrotnym” efektem przekroczenia limitu 15% akcji spółki konsolidującej objętych przez Skarb Państwa za akcje spółki konsolidowanej powinno być zatem skorygowanie liczby akcji przedstawianych do zamiany, zgodnie z parytetem wymiany stanowiącym element wzoru z § 2 ust. 2 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. Potwierdza to zresztą brzmienie § 18 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji, zgodnie z którym: „Spółka konsolidowana w terminie 7 dni od dnia otrzymania informacji o liczbie akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej sporządzi listę osób uprawnionych do zamiany akcji zawierającą dane, o których mowa w § 14 ust. 2 [nazwisko i imię oraz imię ojca – uwaga własna], uzupełnioną o dane dotyczące liczby akcji spółki konsolidowanej zgłoszonych do zamiany przez poszczególne osoby, liczby akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie należących do każdej z tych osób, a także liczby akcji spółki konsolidującej przypadających poszczególnym osobom uprawnionym w zamian za akcje podlegające zamianie”.

11. Jest oczywiste, że jednym z celów ustawy konsolidacyjnej – i to celem legitymowanym konstytucyjnie wskazaną w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanką bezpieczeństwa państwa – było przyznanie określonym grupom adresatów uprawnienia do zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących, przy możliwie znaczącym uproszczeniu struktury właścicielskiej spółek „parterowych”, a równocześnie – ograniczeniu liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom. Trudno również nie dostrzec możliwych w praktyce różnic prawnych (np. faktu, iż w jednej spółce konsolidowanej Skarb Państwa zbył już pierwsze akcje, podczas gdy w innych nie zdecydował się na to lub uczynił to częściowo) oraz faktycznych (np. co do liczby akcji spółki konsolidowanej nienależących do Skarbu Państwa i przedstawionych do zamiany czy też różnicy wartości akcji spółki konsolidowanej i konsolidującej), które wymuszają – do pewnego stopnia – adekwatną reakcję

ustawodawcy, autora rozporządzenia i wreszcie podmiotu upoważnionego do jego wykonania. Skutki takiego „faktycznego” zróżnicowania są bowiem możliwe do rozwiązania w sposób mniej dolegliwy i w mniejszym stopniu ingerujący w prawa akcyjne uprawnionych akcjonariuszy. W przeciwnym razie, dochodziłoby do paradoksalnych i nieakceptowalnych z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej sytuacji, w których rzeczywisty parytet wymiany akcji spółki konsolidowanej na akcje (tej samej) spółki konsolidującej byłby korzystniejszy wówczas, gdyby wartość spółki konsolidowanej i liczba osób zgłaszających się do zamiany była stosunkowo niewielka, a Skarb Państwa wniósłby na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej znaczący pakiet akcji, i odwrotnie: parytet ten obniżałby się w sytuacji, w której wartość spółki konsolidowanej i liczba osób zainteresowanych zamianą byłaby większa, a Skarb Państwa pokryłby podwyższony kapitał zakładowy spółki konsolidującej mniejszym pakietem udziałów w spółce konsolidowanej.

12. Wbrew poglądom reprezentowanym niekiedy w orzecznictwie, za odmiennym stanowiskiem nie przemawiają również zmiany art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej dokonane ustawą zmieniającą z 19 grudnia 2008 r. Jeszcze raz wypada podkreślić, że modyfikacja art. 5 ust. 1 ustawy i wprowadzenie wymagania, aby oświadczenie o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej precyzowało, iż zamiar ten obejmuje wszystkie akcje posiadane przez uprawnionego akcjonariusza, powinna być postrzegana w kontekście dalszych przepisów samej ustawy i rozporządzenia, przede wszystkim pozwalających określić wartość i parytet wymiany, a następnie finalną liczbę akcji istotnie (rzeczywiście) podlegających zamianie. Tylko przy takim założeniu da się również sensownie wyjaśnić zmianę art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej – nie ulega bowiem wątpliwości, że uczynienie punktem odniesienia (brzegowym wolumenem) dla transakcji zamiany 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej – zamiast 15% akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych – powoduje, że przynajmniej co do zasady liczba ta ulegnie zmniejszeniu. W tej sytuacji teza, iż konstrukcja zamiany akcji spółek sektora elektroenergetycznego jest oparta na ustawowo inkorporowanym mechanizmie jednostronnej redukcji, istotnie musiałaby zatem oznaczać akceptację dla

jednostronnej i selektywnej (wybiórczej, przypadkowej) ingerencji w prawa majątkowe akcjonariuszy, którzy dążąc do zachowania płynności posiadanych papierów wartościowych zdecydowali się na dokonanie zamiany.

13. Reasumując, z powyżej przytoczonych względów i przy przyjęciu powyższych założeń należy uznać, że art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej są zgodne z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

V. Artykuł 2 pkt 2 i pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r.

1. Zarzuty skarżącego

W odniesieniu do przepisów art. 2 pkt 2 i pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. skarżący formułuje zarzuty naruszenia postanowień art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji i wyrażonej w tym ostatnim przepisie zasady ochrony praw nabytych.

Jak podnosi inicjator postępowania, zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej uprawnieni akcjonariusze zainteresowani zamianą akcji składali oświadczenie „o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej”. W następstwie wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. brzmienie tego przepisu zostało zmodyfikowane przez wprowadzenie wymogu, aby uprawniony akcjonariusz złożył pisemne oświadczenie „o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji”. W ocenie skarżącego, nadanie nowej treści art. 5 ust. 1 ustawy zostało dokonane na niekorzyść uprawnionych akcjonariuszy. Istotnym jest przy tym, że zmiany te weszły w życie już po powstaniu prawa do zamiany akcji, co w świetle art. 5 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej nastąpiło w dniu 18 listopada 2008 r. Oznacza to, że w okresie od 18 listopada 2008 r. do 11 lutego 2009 r. uprawnieni pracownicy mogli składać oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany działając na podstawie przepisu ustawy w brzmieniu pierwotnym. Wskutek wejścia w życie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. wprowadzone przez nią regulacje znajdowały zastosowanie również do tych uprawnionych pracowników, którzy złożyli stosowne oświadczenie o zamiarze zamiany akcji przed tą datą i dla których rozpoczął się już termin powstania prawo do zamiany. Prowadzi

to – zdaniem skarżącej – do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, które to prawo nabyte wyraża się *in concreto* w uprawnieniu do realizacji zamiany akcji na zasadach przewidzianych w pierwotnym brzmieniu ustawy konsolidacyjnej.

2. Wzorce kontroli

a) Prawo do własności i innych praw majątkowych oraz zasada równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych

Jako wzorce kontroli art. 2 pkt 2 i pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. skarżący powołał postanowienia art. 64 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji. W odniesieniu do treści i wykładni art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zachowują aktualność uwagi poczynione powyżej, w pkt III.2.a) stanowiska. Uwagi poniższe koncentrują się natomiast na zasadzie lojalności i zasadzie ochrony praw nabytych wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

b) Zasada ochrony praw nabytych

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywiedziono szereg zasad szczegółowych, które wyznaczają (precyzują) określony w ten sposób model państwa, w szczególności zasada ochrony praw nabytych.

Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wyraża pogląd o ograniczonym zakresie powoływania art. 2 Konstytucji jako samodzielnej podstawy kontroli w trybie skargi konstytucyjnej. Mimo to Trybunał nie wyklucza, że w pewnych wypadkach art. 2 Konstytucji może stanowić podstawę skargi konstytucyjnej, choć możliwość tę należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (por. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 23 stycznia 2002 r., sygn. akt Ts 105/00; wyrok TK z 12 grudnia 2001 r.,

sygn. akt SK 26/01). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyroki TK z: 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 11/07).

2. Jedną z zasad szczegółowych, wyprowadzanych z zasady demokratycznego państwa prawnego, jest zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego i poglądami nauki prawa, zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, zwana też niekiedy zasadą lojalności (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06) jest oczywistą cechą demokratycznego państwa prawnego (zob. W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 33). Wykazuje ona pewne podobieństwo do znanej z prawa prywatnego zasady *pacta sunt servanda*. Z zasady tej Trybunał wyprowadza dalsze szczegółowe reguły, odnoszące się przede wszystkim do sytuacji, gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami obowiązującego stanu prawnego. Na ustawodawcy ciąży bowiem obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów intertemporalnych, ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku (zob. przykładowo orzeczenia TK z: 2 marca 1993 r., sygn. akt K 9/92; 25 czerwca 1996 r., sygn. akt K 15/95; wyroki TK z: 17 grudnia 1997 r., sygn. akt K 22/96 i 28 maja 2003 r., sygn. akt K 33/02). Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się więc w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

Zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa ma szczególne znaczenie w kontekście zmian obowiązujących przepisów. Zgodnie z analizowanym wzorcem przyjmowane przez ustawodawcę nowe uregulowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (zob. wyroki TK z: 7 lutego 2001 r., sygn. akt K 27/00; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04). Zasada ta bezpośrednio łączy się z zasadą bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa. Bezpieczeństwo prawne oznacza bowiem możliwość decydowania przez obywatela o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie działania obywatela mogą za sobą pociągnąć (zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. akt P 3/00 oraz 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).

3. Wskazana przez skarżącego jako wzorzec kontroli zasada ochrony praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych, należy – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – zwrócić uwagę na cztery kwestie. Po pierwsze, treścią omawianej zasady jest zakaz stanowienia przepisów arbitralnie odbierających lub ograniczających prawa podmiotowe. Po drugie, przedmiotem gwarancji jest przysługujące już określonej osobie uprawnienie. Nie ma przy tym znaczenia, czy zostało ono nabyte na podstawie indywidualnego aktu organu władzy, czy wprost na podstawie ustawy, z chwilą spełnienia określonych w niej przesłanek. Po trzecie, należy podkreślić, że z zasady ochrony praw nabytych nie wynika (adresowany do ustawodawcy) zakaz zmiany przepisów określających sytuację prawną osoby w zakresie, w którym sytuacja ta nie wyraża się w przysługującym tej osobie prawie podmiotowym. Po czwarte, ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Uzasadnieniem odejścia od zasady ochrony praw nabytych może być w szczególności potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost i *expressis verbis* wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych (por. np.: wyroki TK z: 6 lipca 1999 r., sygn. akt P 2/99; 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K 4/99; 21 grudnia 1999 r., sygn. akt K 22/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02;

17 października 2005 r., sygn. akt K 6/04; 10 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 30/04; a także W. Sokolewicz *op. cit.*, s. 37; M. Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim porządku konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 94-105 i cytowana tam literatura).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego zasada praw słusznie nabytych zapewnia ochronę praw podmiotowych oraz maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw. O ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej można mówić wówczas, gdy zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do niego późniejszej ustawy (zob. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. akt K. 14/91, a także po wejściu w życie Konstytucji wyroki TK z: 23 listopada 1998 r., sygn. akt SK 7/98; 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99).

4. Równocześnie, w judykaturze Trybunału Konstytucyjnego eksponowano, że ochrona zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrona praw nabytych nie wykluczają stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki i nie zakazują ograniczania lub znoszenia tych praw. Odstąpienie od zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest dopuszczalne, jeżeli:

a) wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, którym w danej sytuacji należy dać pierwszeństwo (choćby nie były one wyrażone w Konstytucji *expressis verbis*),

b) nie zachodzi możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

c) prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji (orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyroki TK z: 15 września 1999 r., sygn. akt K 11/99; 17 listopada 2003 r., sygn. akt K 32/02).

Prawodawca, wprowadzając zmiany w systemie prawnym, powinien jednak preferować rozwiązania najmniej uciążliwe dla jednostki i ustanawiać regulacje, które ułatwią adresatom dostosowanie się do nowej sytuacji (zob. przykładowo wyrok TK z 16 czerwca 2003 r., sygn. akt K 52/02).

3. Analiza zgodności

1. Na wstępie należy podnieść wątpliwości co do prawidłowego skonstruowania i zaadresowania zarzutów skarżącego w analizowanym zakresie. Jako przedmiot kontroli wskazano bowiem art. 2 pkt 2 i 4 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r., określając natomiast zakres zaskarżenia wskazano, że chodzi o kontrolę ich konstytucyjności „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 tej ustawy”.

Jak już podniesiono, przepis art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej modyfikuje treść art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, natomiast art. 2 pkt 4 ustawy zmieniającej – treść art. 5 ust. 1 tej ustawy. Z kolei art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej określa początek biegu terminów: powstania prawa do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej przez uprawnionych pracowników (art. 4 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej), powstania prawa do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej przez uprawnionych pracowników lub akcjonariuszy (art. 5 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej), a także terminów do: złożenia oświadczeń o zamiarze nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej przez uprawnionych pracowników (art. 4 ust. 2 ustawy konsolidacyjnej) i złożenia oświadczeń o zamiarze dokonania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej przez uprawnionych pracowników lub akcjonariuszy (art. 5 ust. 2 ustawy konsolidacyjnej). Nie wydaje się zatem, aby wskazane przez skarżącego przepisy (odpowiednio: art. 2 pkt 2 i 4 oraz art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej) pozostawały wobec siebie w takiej relacji, która uzasadniałaby traktowanie ich jako przepisów związkowych. Sejm poddaje zatem pod rozagę Trybunału Konstytucyjnego ewentualne ograniczenie lub modyfikację przedmiotu kontroli we wskazanym zakresie.

Być może, istota zarzutów skarżącego sprowadza się do zakwestionowania pozytywnej normy intertemporalnej nakazującej natychmiastowe działanie ustawy nowej w odniesieniu do zasad zamiany akcji przeprowadzanej na podstawie oświadczeń o zamiarze zamiany złożonego przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, a źródłem problemu związanego z określeniem przedmiotu kontroli jest fakt, iż ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2008 r. nie rozstrzyga wprost zakresu

czasowego stosowania przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w dawnym i znowelizowanym brzmieniu. Jak wskazano powyżej, pewne wskazówki przemawiające za przyjęciem normy intertemporalnej o przywołanej treści mogą również wynikać z wnioskowania *a simili* z art. 3 oraz wnioskowania *a contrario* z art. 5 ust. 3 ustawy zmieniającej. Alternatywnie i potencjalnie przedmiotem zarzutu skarżącej mógłby być brak w ustawie zmieniającej normy intertemporalnej wprost wysławiającej zasadę dalszego działania ustawy dawnej w odniesieniu do osób, które złożyły oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany akcji przed jej wejściem w życie

– analogicznie, jak to przewiduje w odniesieniu do osób wnioskujących o dokonanie zamiany prawa do ekwiwalentu na akcje spółki konsolidującej art. 5 ust. 3 ustawy zmieniającej.

2. W świetle dokonanych powyżej ustaleń trudno uznać, że w analizowanym przypadku, z chwilą złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej, po stronie uprawnionego akcjonariusza powstawała ekspektatywa maksymalnie ukształtowana nabycia określonej liczby akcji spółki konsolidującej. O ekspektatywie maksymalnie ukształtowanej w znaczeniu przyjmowanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można mówić wówczas, gdy zostały spełnione wszystkie zasadnicze przesłanki ustawowe nabycia prawa pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do niego późniejszej ustawy. Tymczasem, jak już wskazano, określanie ostatecznej liczby przedstawionych do zamiany liczby akcji spółki konsolidującej następowało sukcesywnie, po ostatecznym upływie terminu do składania oświadczeń o zamiarze zamiany i spełnieniu się warunków określonych przez § 9 i n. rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji. Finalnie liczba ta wynikała natomiast z oferty umowy zamiany akcji przedstawianej przez Skarb Państwa. Skutkiem złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej było zatem wyłącznie objęcie konkretnej osoby programem zamiany akcji i powstanie prawa żądania zawarcia umowy zamiany akcji jako takiej, nie zaś roszczenia o zawarcie umowy zamiany akcji o ściśle określonej treści lub na ściśle określonych warunkach. W przeciwnym razie trzeba byłoby uznać, że jakiegokolwiek zmiany rozszerzające zakres podmiotów uprawnionych do zamiany czy też otwierające na nowo bieg terminów, w których

mogło powstać prawo do zamiany akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego.

3. Ingerencja w stosunki prawne kształtowane na podstawie ustawy konsolidacyjnej w pierwotnym brzmieniu, dokonana na podstawie ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. – określana przez skarżącego jako naruszenie praw nabytych akcjonariuszy, którzy złożyli oświadczenia o zamiarze zamiany akcji pod rządami pierwotnie obowiązujących przepisów – została dokonana w legitymowanym prawnie celu. Celem tym było, co oczywiste, zapewnienie pełnej realizacji uzgodnień zawartych ze stroną społeczną, poprzez umożliwienie jak najszerszej partycypacji w programie konsolidacji i zamiany akcji spółek sektora elektroenergetycznego pracownikom uprawnionym do nieodpłatnego nabycia akcji spółek konsolidowanych, prawa do ekwiwalentu za akcje tych spółek, a wreszcie ich akcjonariuszom. Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy: „Dostosowanie przepisów ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego do sytuacji faktycznej spółek podlegających konsolidacji umożliwi zamianę akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących w taki sposób, aby procedura ta mogła zostać zrealizowana bez wykluczenia grup uprawnionych z uwagi na upływ terminów wskazanych w obecnie obowiązującej ustawie, co w konsekwencji zdecydowanie ograniczy ewentualne spory sądowe dotyczące realizacji prawa zamiany akcji w elektroenergetyce oraz pozwoli uniknąć napięć społecznych w tej branży.

Koniecznym stało się również doprecyzowanie definicji uprawnionego pracownika oraz uprawnionego akcjonariusza, tak aby zapewnić ich równe traktowanie.

W związku ze zgłoszoną przez spółki koniecznością dalszego przekształcania struktur grup energetycznych, zachodzi konieczność zagwarantowania ciągłości procesów nieodpłatnego udostępniania lub zamiany akcji w przypadku realizacji połączeń bądź podziałów spółek wchodzących w skład tych grup. Zakres przekształceń obejmują uwzględnione w art. 2 pkt 2c projektu ustawy formy podziału, określone w art. 529 § 1 ust. 1- 3 Kodeksu spółek handlowych [...].

Zgodnie z obowiązującym art. 6 ustawy uprawnieni pracownicy albo ich spadkobiercy, którzy nabyli prawo do ekwiwalentu przed dniem wejścia w życie ustawy, mogą skorzystać z prawa do zamiany tego prawa na prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie

o zamiarze dokonania tej zamiany. Ustawa weszła w życie w dniu 18 listopada 2007 r. Do czasu wejścia w życie ustawy w żadnej ze spółek sektora elektroenergetycznego nie zaistniał przypadek powstania prawa do ekwiwalentu za akcje spółki konsolidowanej, o którym mowa w art. 38 b ust 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. Dlatego też zaistniała konieczność nowelizacji art. 6 ustawy poprzez rezygnację ze wskazania, iż prawo do zamiany ekwiwalentu na prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidowanej przysługuje jedynie tym, którzy prawo do ekwiwalentu nabyli przed dniem wejścia w życie ustawy tj. przed 18 listopada 2007 r., bowiem z tak ukształtowanego prawa nikt nie mógłby skorzystać. Wskazano również nowe terminy składania oświadczeń. Dopiero projektowana nowelizacja przywraca uprawnionym możliwość skorzystania z prawa do tej zamiany" (druk sejmowy nr 1135/VI kad.).

4. Jednocześnie, gwoli kompletności prowadzonej analizy, należy wskazać, że projekt ustawy zmieniającej w brzmieniu pierwotnym wprowadzał w przepisach art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej jedynie drobne poprawki redakcyjne i doprecyzowujące (przepisy te miały brzmieć odpowiednio: „Suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych i ich spadkobiercom oraz uprawnionym akcjonariuszom, na zasadach określonych w ustawie, nie może przekroczyć 15 % akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych” oraz „Uprawnieni pracownicy spółek konsolidowanych oraz 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. Przepis art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji stosuje się odpowiednio”).

Ostatecznie uchwalone i aktualnie obowiązujące brzmienie tych przepisów było wynikiem poprawek zgłoszonych na etapie prac po II czytaniu przez Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej i pozytywnie zarekomendowanych przez Komisję Skarbu Państwa (druk nr 1200-A/VI kad.). W trakcie dyskusji na posiedzeniu Komisji Skarbu Państwa poseł W. Karpieński w odniesieniu do modyfikacji art. 3 ust. 3 ustawy wyjaśniał: „W poprawce do art. 3 ust. 3 proponujemy, aby nie można było przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesienie akcji spółki konsolidowanej. Chodzi o wyeliminowanie

wątpliwości zgłaszanych przez spółki parterowe i konsolidujące odnośnie do sposobu określania pakietu akcji przeznaczonego do zamiany. Doprecyzowuje się, jak liczyć akcje w stosunku do tego, co objął Skarb Państwa faktycznie” (poprawka została przyjęta jednomyślnie, 19 głosami za, bez głosów w dyskusji). Z kolei w odniesieniu do zmian proponowanych w art. 5 ust. 1 ustawy poseł W. Karpiński wyjaśniał, iż: „Poprawka dotyczy uprawnienia do skorzystania z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej” oraz „[...] ma charakter uporządkowania w perspektywie stosunków własnościowych”. Z kolei Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa Zdzisław Gawlik, odnosząc się do pytania posła Dawida Jackiewicza odnośnie do skutków takiej modyfikacji wskazał, że: „Poprawka doprecyzowuje przepis, nie powoduje zmiany zakresu uprawnień, które pracownik posiada w spółce parterowej. Nie powoduje to uszczuplenia ani zwiększenia rozmiaru posiadanych przez niego akcji. Chodzi o to, aby nie dzielić akcji. Dyspozycja powinna dotyczyć tych wszystkich akcji, które podlegają zamianie” (Biuletyn z posiedzenia Komisji Skarbu Państwa (nr 62) Nr 1478/VI kad., 5.11.2008 r., s. 14).

5. Argumentem, który uzasadnia oddalenie zarzutów skierowanych przez skarżącego przeciwko art. 2 pkt 2 i 4 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r. we wskazanym wyżej zakresie, jest wreszcie przedstawione wyżej (zob. pkt IV.3 stanowiska) założenie, zgodnie z którym ustawa konsolidacyjna – ani w brzmieniu pierwotnym, ani w brzmieniu znowelizowanym – nie narzucała przy dokonywaniu zamiany akcji spółek elektroenergetycznych mechanizmu jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej. W ocenie Sejmu, po przekroczeniu limitu 15% akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej, powinna być nastąpić proporcjonalna redukcja zarówno liczby akcji spółki konsolidującej przedstawianych do zamiany poszczególnym uprawnionym, jak również – zgodnie z parytetem zamiany określonym na podstawie wartości akcji spółki konsolidowanej i konsolidującej i wpisanym w treść algorytmu z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji – liczby akcji spółki konsolidowanej należących do danego akcjonariusza, podlegających zamianie. Przy takim założeniu, nawet uznając prawo do zamiany akcji nabyte na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym za prawo nabyte w rozumieniu art. 2 konstytucji, wprowadzanie zmian

zasad zamiany akcji po upływie terminu do składania oświadczeń o zamiarze akcji i nabyciu uprawnienia do dokonania takiej zamiany, nie wywołuje referowanych wątpliwości konstytucyjnych.

6. Reasumując, należy uznać, że art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 2009 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) **nie jest niezgodny** z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński