



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 25 marca 2014 r.

Sygn. akt P 16/13

BAS-WPTK-1213/13

| | |
|---|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A | |
| wpl. dnia | 26. 03. 2014 |
| L.dz. | L. zał. |

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie II Wydział Cywilny z 28 marca 2013 r. (sygn. akt P 16/13), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** w zakresie badania konstytucyjności ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367 ze zm.), na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania w wyżej wymienionym zakresie, 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 **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji;
- 2) art. 8 ust. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto, wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie badania konstytucyjności ustawy powołanej w punkcie 1, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny

1. Jako przedmiot kontroli Sąd Okręgowy w Warszawie II Wydział Cywilny (dalej: pytający sąd) wskazał:

po pierwsze (i przede wszystkim) – przepisy § 2 ust. 2 i 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);

po drugie – art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367 ze zm.; dalej: ustawa konsolidacyjna).

Już w tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z art. 27 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: u. TK), Sejm jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie jako „organ, który wydał akt objęty wnioskiem lub skargą konstytucyjną”. W tej sytuacji, analiza 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).

2. Ustawa konsolidacyjna oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie wykonawcze 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 – czego dotyczą bezpośrednio zarzuty pytającego sądu – 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.

Zakwestionowane przepisy ustawy konsolidacyjnej określają zatem – zgodnie z sugestią zawartą w tytule – zasady konsolidacji spółek sektora energetycznego oraz partycypacji w tym procesie pracowników tychże spółek. Już na wstępie należy wskazać, że przepisy te były kilkakrotnie zmieniane. Tym niemniej, w sprawie zawisłej przed pytającym sądem, gdzie umowa zamiany akcji (której stroną był D W – poprzednik prawny pierwotnego powoda – spółki „S ” S.A. oraz dochodzącej aktualnie odszkodowania od Skarbu Państwa – Ministra Skarbu Państwa spółki „S ” S.A.) została zawarta sierpnia 2010 r., podstawą dalszych rozważań i kontroli Trybunału Konstytucyjnego może być wyłącznie ich aktualnie obowiązujące brzmienie, nadane ostatecznie ustawą 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. 90; dalej: ustawa zmieniająca z 19 grudnia 2008 r.), która weszła w życie 12 lutego 2009 r. W niniejszym wypadku nie zostały bowiem spełnione przesłanki dalszego stosowania przepisów ustawy konsolidacyjnej w ich dotychczasowym brzmieniu, wskazane w art. 5 ust. 3 ustawy zmieniającej z 19 grudnia 2008 r.

3. Przepis art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, w brzmieniu obowiązującym od 12 lutego 2009 r., stanowi: „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”. Pierwotnie (w brzmieniu obowiązującym do 11 lutego 2009 r.) przepis ten stanowił natomiast: „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”.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, w brzmieniu obowiązującym od 12 lutego 2009 r.: „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”. Pierwotnie (w brzmieniu obowiązującym do 11 lutego 2009 r.) art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej przewidywał natomiast, że: „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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 216; dalej: u.k.p.), do którego odsyła art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, 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 pierwszych 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”.

Z kolei zakwestionowany art. 8 ustawy konsolidacyjnej ma brzmienie następujące (niezmienione od daty wejścia ustawy w życie):

„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.

2. W przypadku zamiany, o której mowa w art. 6, uprawnieni pracownicy spółki konsolidowanej lub ich spadkobiercy otrzymają akcje spółki konsolidującej o wartości równej przyznanej kwocie ekwiwalentu prawa do akcji, ustalonej na podstawie wyceny, o której mowa w art. 9”.

4. 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”.

5. Pytanie prawne zostało wniesione w związku z następującym stanem faktycznym sprawy zawisłej przed pytającym sądem. D W (poprzednik prawny pierwotnego powoda – spółki „S ” S.A. oraz aktualnego powoda – spółki „S ” S.A.) był uprawnionym z akcji serii spółki G S.A. z siedzibą w B – spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione do spółki konsolidującej P S.A. z siedzibą w Ł (w pytaniu prawnym wymieniana jest P S.A. w B ; poprzednio P S.A. w R), która z kolei została przejęta przez P S.A. z siedzibą w W W związku z art. 5 ustawy konsolidacyjnej, na podstawie umowy zawartej ze

Skarbem Państwa – Ministrem Skarbu Państwa sierpnia 2010 r. D W
dokonał zamiany ww. akcji na akcje spółki konsolidującej. Na podstawie
umowy z sierpnia 2011 r. „S ” spółka z o.o. nabyła od D
W wierzytelność o zapłatę przez Skarb Państwa kwoty zł,
z tytułu wadliwego określenia zasad zamiany akcji. „S ” spółka z o.o.
została przejęta przez „S ” S.A. (w 2012 r. firma spółki została zmieniona
na „S ” S.A.), która pozwem z marca 2012 r. wystąpiła z ww.
roszczeniem przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa.
Rozpoznający sprawę Sąd Okręgowy w Warszawie – II Wydział Cywilny (dalej:
pytający sąd) postanowieniem z 28 marca 2013 r. (sygn. akt) wystąpił zaś
z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego.

II. Analiza formalnoprawna

1. Dopuszczalność i zasadność rozpoznania pytania prawnego w odniesieniu do zarzutów dotyczących ustawy konsolidacyjnej

1. Według art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Artykuł 193 Konstytucji formułuje zatem trzy przesłanki, których łączne spełnienie warunkuje dopuszczalność przedstawienia Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawnego:

1) przesłanka podmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne może być przedstawione wyłącznie przez sąd rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej;

2) przesłanka przedmiotowa, zgodnie z którą pytanie prawne ma dotyczyć zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą;

3) przesłanka funkcjonalna, która uzasadnia wystąpienie z pytaniem prawnym jedynie wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy zawisłej przed sądem (zob. postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00; 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03; 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 33/06).

W ustabilizowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że określana zależność między odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem sprawy polega na tym, że wyrok Trybunału musi mieć wpływ na orzeczenie sądu pytającego. Zależność ta jest oparta na odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu i stanem faktycznym sprawy, w związku z którą pytanie zadano (zob. postanowienia TK z: 15 maja 2007 r., sygn. akt P 13/06; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08 oraz wyroki TK z: 17 lipca 2007 r., sygn. akt P 16/06; 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; 20 grudnia 2007 r., sygn. akt P 39/06; 19 lutego 2008 r., sygn. akt P 49/06; 27 maja 2008 r., sygn. akt P 59/07 i 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07).

Co więcej, uszczegóławiający normę konstytucyjną art. 32 ust. 3 ustawy o TK przewiduje, że sąd występujący z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego jest zobowiązany do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego. Na sądzie występującym z pytaniem prawnym ciąży tym samym powinność stosownego do charakteru sprawy, odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter wiążący (zob. postanowienia TK z: 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09; 16 października 2012 r. sygn. akt P 29/12 oraz wyrok TK z 7 listopada 2005 r., sygn. akt P 20/04).

Pytanie prawne jest instrumentem inicjującym konkretną, a nie abstrakcyjną kontrolę konstytucyjności prawa (postanowienia TK z: 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08). W tym kontekście jeszcze raz należy przywołać stwierdzenie, że „Przedmiotem pytania prawnego [...]

musi być przepis, którego zgodność z określonym wzorcem wpływa na treść rozstrzygnięcia przez sąd konkretnej sprawy [...]. Nie może to być akt normatywny, który nie ma bezpośredniego znaczenia dla rozstrzygnięcia w rozpatrywanej przez sąd sprawie i który nie będzie podstawą rozstrzygnięcia” (postanowienie TK z 22 października 2007 r., sygn. akt P 24/07; zob. także wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01 oraz postanowienie TK z 27 lutego 2008 r., sygn. akt P 31/06). Istnienie takiej zależności można przyjąć wtedy, gdy w razie utraty mocy obowiązującej zakwestionowanego przepisu ustawowego (w następstwie ogłoszenia wyroku Trybunału stwierdzającego jego niezgodność z Konstytucją lub ratyfikowaną umową międzynarodową), orzeczenie w sprawie rozpoznawanej przez sąd przedstawiający pytanie prawne będzie miało treść różniącą się od tej, jaką miałyby w razie, gdyby zostało oparte na kwestionowanym przepisie ustawowym (zob. postanowienia TK z: 20 marca 2000 r., sygn. akt P 12/98; 10 października 2000 r., sygn. akt P 10/00). W przeciwnym wypadku nie można byłoby stwierdzić spełnienia tzw. funkcjonalnej przesłanki dopuszczalności pytania prawnego, zaś kontrola inicjowana przez sąd uzyskałaby cechy *de facto* kontroli abstrakcyjnej.

W nowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że wyznaczany za pomocą przesłanki funkcjonalnej dopuszczalny zakres kontroli inicjowanej przez sąd orzekający w konkretnej sprawie jest szerszy niż w wypadku kontroli wszczynanej na podstawie skargi konstytucyjnej (zob. wyroki TK z: 1 lipca 2003 r., sygn. akt P 31/02; 30 października 2006 r., sygn. akt P 36/05; 30 października 2006 r., sygn. akt P 10/06; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt P 22/07; 12 maja 2011 r., sygn. akt P 38/08). Tym niemniej w piśmiennictwie dominuje stanowisko, że przedmiotem kontroli konstytucyjności w trybie pytania prawnego może być wyłącznie przepis, który zostanie (powinien zostać) zastosowany w sprawie i stanowić podstawę rozstrzygnięcia sądowego, bądź też który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia w konkretnej, rozpoznawanej przez sąd sprawie (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2003, s. 217; L. Garlicki, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Zachodniej*, Warszawa 1987, s. 265; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 1, s. 3;

K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 9, s. 25; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 5, s. 5; M. Wiącek, *Pytania prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 145). Odwołania do podstawy rozstrzygnięcia, konieczności, powinności lub perspektywy zastosowania kwestionowanego przepisu w konkretnej sprawie występują również powszechnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego (wyroki TK z: 4 października 2000 r., sygn. akt P 8/00; 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00; 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 7 czerwca 2004 r., sygn. akt P 4/03; 16 listopada 2004 r., sygn. akt P 19/03; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 18 lipca 2006 r., sygn. akt P 6/05 oraz postanowienia TK z: 29 marca 2000 r., sygn. akt P 13/99; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt P 14/99; 13 grudnia 2000 r., sygn. akt P 9/00; 24 lutego 2004 r., sygn. akt P 5/03; 14 września 2005 r., sygn. akt P 7/05; 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 25/05; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 12/05).

Skuteczne zainicjowanie konkretnej kontroli konstytucyjności przepisów w formie pytania prawnego wymaga spełnienia wymienionych wymogów, a Trybunał kontroluje na każdym etapie postępowania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, skutkujących obligatoryjnym umorzeniem postępowania (zob. postanowienia TK z: 18 marca 2009 r., sygn. akt P 13/08; 30 czerwca 2009 r., sygn. akt P 34/07; 15 października 2009 r., sygn. akt P 120/08).

2. Jakkolwiek w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości spełnienie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej, to jednak sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego poddanego ocenie Trybunału Konstytucyjnego, skonfrontowany z przesłankami pytania prawnego, stanem faktycznym sprawy, na tle której zostało ono zadane, oraz jego uzasadnieniem, nasuwa wątpliwości co do dopuszczalności i zasadności merytorycznego rozpoznania sprawy w zakresie dotyczącym analizy konstytucyjności art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 oraz art. 8 ustawy konsolidacyjnej. Zdaniem Sejmu, pytający sąd nie wykazał, iż od odpowiedzi na pytanie prawne – w zakresie dotyczącym oceny konstytucyjności ww. przepisów ustawy konsolidacyjnej – zależy

rozstrzygnięcie toczącej się przed nim sprawy, czego wymagają art. 193 Konstytucji oraz art. 3 i art. 32 ustawy o TK.

Istota problemu rozpatrywanego przez pytający sąd sprowadza się do oceny dopuszczalności postłużenia się – przy określaniu liczby akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie na akcje spółki konsolidującej – mechanizmem „jednostronnej redukcji”, a więc zmniejszenia liczby akcji spółki konsolidującej przypadających poszczególnym akcjonariuszom spółki konsolidowanej (ewentualnie innym uprawnionym do jej akcji lub ekwiwalentu za nie) poniżej wielkości, jaka wynikałaby li tylko z porównania wartości zamienianych akcji (zob. § 2 ust. 2 rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r.). Jeżeli mechanizm ten jest konstytucyjnie akceptowalny, pytający sąd powinien wydać wyrok oddalający powództwo, natomiast w razie jego skutecznego zakwestionowania rysuje się realna możliwość uwzględnienia powództwa i zasądzenia odszkodowania.

W tym kontekście trzeba jednak stwierdzić – na co trafnie zwraca uwagę Prokurator Generalny w piśmie z 7 listopada 2013 r. (znak PG VIII TK 50/13) – że przepisem, w oparciu o który mechanizm jednostronnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej jest stosowany w praktyce, jest wyłącznie § 2 ust. 3 rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r. Żaden inny przepis rozporządzenia w sprawie zamiany akcji, a tym bardziej ustawy konsolidacyjnej, nie stanowi wprost podstawy prawnej dla stosowania tego mechanizmu. Z punktu widzenia rzeczywistego (właściwego) przedmiotu postępowania, ww. przepisy stanowią jedynie element kontekstu normatywnego, w jakim funkcjonuje § 2 ust. 3 rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r. Oczywiście, nie można wykluczyć, że określony sposób ich wykładni przez MSP stanowił podstawę wprowadzenia do rozporządzenia takiego, a nie innego rozwiązania, tym niemniej nie sposób utożsamiać tego typu pośredniej zależności z wymogami stawianymi „podstawie rozstrzygnięcia” i przesłance funkcjonalnej w rozumieniu art. 193 Konstytucji, uznając, że także one powinny stanowić przedmiot kontroli w niniejszej sprawie.

3. Odrębnym zagadnieniem jest konieczność przedstawienia pytania prawnego w sytuacji, w której zastosowanie w procesie zamiany akcji wątpliwego konstytucyjnie, zdaniem pytającego sądu, mechanizmu jednostronnej redukcji akcji

spółki konsolidowanej wynika wyłącznie (czy też przede wszystkim) z przepisów rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji (tj. jego § 2 ust. 3), a nie bezpośrednio z przepisów ustawy konsolidacyjnej, co do których inicjator postępowania dostrzega (dopuszcza) różne możliwości interpretacyjne. W takiej sytuacji, uwzględniając związaną z sądem wykładnię przepisami Konstytucji i ustaw (art. 178 ust. 1 Konstytucji), powinien on dokonać prokonstytucyjnej wykładni przepisów ustawy i rozstrzygnąć sprawę na jej podstawie, bez potrzeby uruchamiania procedury pytania prawnego – czy to w ogóle, czy też w szczególności w odniesieniu do przepisów ustawy konsolidacyjnej. Sąd nie ma bowiem obowiązku stosować przepisów rozporządzenia w przypadku, gdy dojdzie do przekonania, że stoi ono w sprzeczności z aktem wyższego rzędu (ustawą lub Konstytucją). Stanowisko takie jest wyrażane w orzecznictwie oraz doktrynie prawa (por. wyrok SN z 23 kwietnia 2008 r., sygn. akt III KK 475/07, w którym wskazano, że: „zgodnie z treścią art. 178 ust. 1 Konstytucji RP sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Oznacza to, że sędziowie zachowują uprawnienia do samodzielnej oceny i ustalenia zgodności podstawowych aktów normatywnych z ustawami [...], a w razie stwierdzenia [...] niezgodności z ustawami odmowy ich zastosowania w konkretnej sprawie”; szeroko na ten temat zob. M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s.273-280). Trudno w tej sytuacji oprzeć się wrażeniu, że mamy w istocie do czynienia z pytaniem wykładniczym, które – przynajmniej w części dotyczącej konstytucyjności przepisów ustawy konsolidacyjnej – stanowi polemikę z poglądem wyrażanym przez Sąd Apelacyjny w Warszawie, orzekający w tego typu sprawach jako sąd II instancji.

Z zagadnieniem tym wiąże się ponadto problem zbędności orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o konstytucyjności przepisów art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy konsolidacyjnej. Lektura uzasadnienia pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie przekonuje, że argumenty skierowane wobec tych przepisów są w przeważającej mierze alternatywne w stosunku do podniesionych wobec treści rozporządzenia. Innymi słowy, pytający sąd atakuje rozporządzenie jako wykraczające poza materię ustawy (i przy założeniu, że przepisy ustawy da się interpretować w zgodzie z Konstytucją, jako nienarzucające bezwzględnie mechanizmu jednostronnej redukcji akcji). Natomiast zarzuty kierowane wobec

przepisów ustawy wywodzi przyjmując założenie przeciwne – a więc, że autor rozporządzenia prawidłowo odczytał i wykonał intencję ustawodawcy, który „z góry”, jakkolwiek nie wprost, założył obowiązek zastosowania tego typu mechanizmu.

4. Odrębną kwestią jest niedopuszczalność pytania prawnego ze względu na niewykazanie (*scil.* błędne wykazanie) wpływu wyroku Trybunału Konstytucyjnego na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed pytającym sądem. Powód w tej sprawie występuje bowiem z roszczeniem odszkodowawczym, uzasadniając je naruszeniem przez Skarb Państwa reprezentowany przez MSP zasad zawierania umowy zamiany akcji określonych w ustawie. Roszczenie to ma wynikać z niedokonania przez MSP – w wypadku ryzyka przekroczenia ustawowego limitu 15% akcji spółki konsolidującej przeznaczonych dla uprawnionych pracowników i akcjonariuszy – mechanizmu dwustronnej redukcji zamienianych akcji, i posłużenie się, w opinii powoda sprzecznego z „duchem” i treścią ustawy mechanizmem jednostronnej redukcji (tj. redukcji wyłącznie liczby akcji spółki konsolidującej). Jednak w praktyce konsekwencją zgodnego z oczekiwaniami powoda stwierdzenia, że umowy zamiany akcji zawierane przez MSP były sprzeczne z ustawą, powinno być uznanie ich za nieważne, i obowiązek zwrotu spełnionych świadczeń, a nie utrzymanie ww. umów w mocy połączone z obowiązkiem zapłaty dodatkowego odszkodowania. W tym kierunku wypowiadały się już sądy orzekające w podobnych sprawach, trafnie kwestionując bezzasadność występowania z pytaniami prawnymi do TK. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 października 2012 r. (sygn. akt I ACa 225/12), w którym stwierdzono m.in., że: „gdyby bowiem podzielić tę argumentację, należałoby uznać, że umowa zamiany [...] jako sprzeczna z ustawą jest nieważna (art. 58 § 1 k.c.). Zważywszy, że nieważność bezwzględna następuje ze skutkiem *ex tunc*, oznacza to konieczność zwrócenia przez strony wzajemnych świadczeń. Tymczasem konstruując roszczenie odszkodowawcze w tej sprawie w oparciu o sprzeczność zawartej umowy zamiany z ustawą konsolidacyjną, powódka zmierza do utrzymania skutków prawnych zawartej umowy zamiany, to jest zachowania nabytych akcji spółki konsolidującej, a dodatkowo otrzymania ekwiwalentu pieniężnego (odszkodowania) za pozostałe akcje spółki konsolidowanej, które w jej ocenie przewyższają wartość otrzymanych akcji spółki konsolidującej.

Jak zostało to już wskazane powyżej, nie można uznać, że spełnienie przez powódkę świadczenia w wykonaniu zawartej umowy zamiany skutkuje powstaniem w jej majątku szkody prawnie relewantnej”.

Na marginesie należy zwrócić uwagę, że w świetle przedmiotu postępowania toczącego się przed pytającym sądem, część przytaczanej przezeń argumentacji ma charakter irrelewantny. Dotyczy to zwłaszcza argumentów o „nieprzewidywalności” określenia parytetu wymiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej przez uprawnionego pracownika lub akcjonariusza. W takim wypadku osoba dokonująca czynności prawnej dysponuje bowiem możliwością uchylenia się od skutków oświadczenia woli złożonego pod wpływem błędu lub podstępny (art. 84 i art. 86 k.c.), ewentualnie wystąpienia z żądaniem zmiany wysokości świadczeń stron lub unieważnienia umowy zawartej w warunkach wyzysku (art. 388 k.c.). Żądania takimi nie wystąpił jednak powód uczestniczący w postępowaniu zawisłym przed pytającym sądem ani jego poprzednik prawny. Zaniechania w tym zakresie nie mogą (nie powinny) być „konwalidowane” przez rozstrzygnięcia zapadające w toku kontroli konstytucyjności prawa.

5. Problem szkody pojawia się w związku z oceną dopuszczalności pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie także w innym kontekście. Przyjmując prezentowany w niniejszym stanowisku pogląd, w myśl którego do zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących dochodziło na podstawie umowy zamiany, manifestującej autonomiczną, swobodną decyzję stron, można uznać za co najmniej dyskusyjne udowodnienie przez powoda w postępowaniu zawisłym przed pytającym sądem przesłanek odpowiedzialności Skarbu Państwa: szkody prawnie relewantnej oraz związku przyczynowego między bezprawnym działaniem szkodzącym (zachowaniem MSP) a szkodą. Szkody w rozumieniu prawa cywilnego nie może bowiem stanowić uszczerbek w dobrach prawnie chronionych poniesiony 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.). Także ten argument nakazuje uznać, że pytający sąd nie wykazał w sposób dostateczny, że

sposób rozstrzygnięcia przezeń sprawy z powództwa „S
istotnie uzależniony od treści wyroku TK.

” S.A. jest

6. Reasumując, należy postawić wniosek o **umorzenie postępowania** zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie – II Wydział Cywilny, w zakresie dotyczącym badania konstytucyjności przepisów art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Poniższe uwagi, zarówno formalnoprawne – dotyczące dopuszczalności i zasadności rozpoznania pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie co do poszczególnych przepisów ustawy konsolidacyjnej oraz postanowień Konstytucji przywołanych w charakterze wzorców kontroli, jak i merytoryczne – odnoszące się do samej oceny konstytucyjności tych przepisów, zostały zamieszczone jedynie z tzw. ostrożności procesowej, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny nie uwzględnił – w całości lub w części – wniosku o umorzenie postępowania.

2. Dopuszczalność i zasadność rozpoznania pytania prawnego w odniesieniu do niektórych przepisów i wzorców kontroli

1. Przed przystąpieniem do analizy merytorycznej pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie należy ustalić – w kontekście zarzutów formułowanych pod adresem przepisów ustawy konsolidacyjnej – rzeczywisty przedmiot i wzorce kontroli. Potrzebę taką uzmysławia już zestawienie *petitum* pytania prawnego z jego uzasadnieniem. W *petitum* sąd pytający wnosi bowiem – jednolicie – o zbadanie: „Czy art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 roku o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, ze zmianami) są zgodne z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 3, art. 92 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2 Konstytucji [...]”. Z kolei część uzasadnienia poświęcona bezpośrednio zarzutom kierowanym wobec przepisów ustawy konsolidacyjnej (pytanie prawne, s. 39 i n.) jest podzielona na dwie części: w pierwszej, przynajmniej sugerując się

stosowaną przez pytający sąd intytulacją, został postawiony zarzut niezgodności art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji, natomiast w drugiej – zarzut niezgodności art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Bliższa analiza treści uzasadnienia pytania prawnego ujawnia jednak w tym zakresie nieścisłości i rozbieżności.

2. Co do przepisów zaliczonych do pierwszej grupy, tj. art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, odmiennie niż w odniesieniu do regulacji rozporządzenia o trybie zamiany akcji, pytający sąd stawia w istocie zarzut niekonstytucyjnego pominięcia. Stwierdza bowiem, że „z przepisów tych nie wynika wyraźnie i jednoznacznie konieczność i możliwość przeprowadzenia redukcji liczby akcji podlegających zamianie. Można stwierdzić, że istnieje prawdopodobieństwo, iż uprawnionych pracowników lub akcjonariuszy czeka redukcja praw z akcji, skoro w przepisach wprowadzono 15% limit akcji spółek konsolidujących określony w art. 3 ust. 3 Ustawy Konsolidacyjnej i jednocześnie wskazano w art. 5 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej, że uprawniony pracownik i uprawniony akcjonariusz zobowiązani są przedstawić do zamiany wszystkie posiadane przez siebie akcje spółki konsolidowanej (przy założeniu, że taki nakaz faktycznie z tego przepisy wynika)”. Zdaniem pytającego sądu, racjonalny ustawodawca nie powinien tego wymagać, a jeżeli taką sytuację dopuścił – winien był unormować jej skutki majątkowe. „Przyjmując milcząco możliwość wystąpienia takiego stanu rzeczy, Ustawa Konsolidacyjna nie precyzuje zasad zamiany akcji, ani zasad ustalania odszkodowania za akcje «zabrane» uprawnionym osobom w związku z redukcją liczby akcji spółek konsolidujących”.

O ile krytyka zakwestionowanej regulacji oraz postulaty pytającego sądu dotyczące właściwej – jego zdaniem – treści te same są stosunkowo czytelne, o tyle bardziej skomplikowane jest dookreślenie zarzutów konstytucyjnych i powiązanie ich z przepisami wskazanymi w śródtytule jako wzorce kontroli. Próby te są zresztą, po części, skazane na niepowodzenie. Przede wszystkim, pytający sąd nie odnosi się w tym punkcie do wzorców „równościowych”, w związku z czym za niedopuszczalne należy uznać rozstrzygnięcie o zgodności art. 3 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy

konsolidacyjnej z art. 32 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zarzut ten, postawiony formalnie w *petitum* pytania prawnego oraz w śródtytule jego uzasadnienia (s. 39-40) należy uznać za całkowicie nieuzasadniony i, jako taki, niedopuszczalny. Pozostaje zatem rozważenie zgodności przywołanych przepisów ustawy z art. 64 ust. 3, art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, przy czym – sugerując się brzmieniem punktu 2 sentencji postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie – te dwa ostatnie przepisy trzeba uznać za wzorce związkowe. Ponadto, kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet*, listę wzorców kontroli należy uzupełnić o art. 21 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji – pomimo bowiem, że ani w śródtytule ani w tekście uzasadnienia nie przywołano *explicite* tych postanowień ustawy zasadniczej, występują one w *petitum* pytania prawnego, a na s. 40-41 znajduje się krótki *passus* nawiązujący do „zasad konstytucyjnych dotyczących wyłączenia z prawa własności”.

Reasumując tę część rozważań, właściwym (rzeczywistym) i dopuszczalnym przedmiotem postępowania powinna być ocena zgodności art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej z art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy zastrzec, że taki sposób ujęcia wynika wyłącznie z próby interpretacji i racjonalizacji stanowiska pytającego sądu; nie oznacza on natomiast akceptacji i uznania adekwatności wszystkich przywołanych wzorców kontroli (na ten temat zob. niżej, pkt II.3 stanowiska).

3. W ramach drugiej grupy przepisów pytający sąd kwestionuje, przynajmniej *prima facie* (zob. śródtytuł na s. 41), zgodność art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy konsolidacyjnej z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przy bliższej analizie okazuje się jednak, że w odniesieniu do przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy nie są formułowane w tej mierze jakiegokolwiek dodatkowych, nowych zarzutów. Wręcz przeciwnie, przepisy te – w określonej interpretacji, zakładającej, że wprowadzają one obowiązek przedstawienia do zamiany wszystkich akcji posiadanych przez uprawnionych w spółkach konsolidowanych, przy równoczesnym ograniczeniu pakietu akcji w spółce konsolidującej, które mogą być im wydane w zamian, do 15% akcji uzyskanych przez Skarb Państwa w zamian za akcje spółek konsolidowanych – stanowią jedynie element kontekstu normatywnego, w którym oceniany jest art. 8 ustawy, a ściśle rzecz biorąc – ust. 1 tego artykułu (w odniesieniu do art. 8 ust. 2

ustawy konsolidacyjnej nie sformułowano bowiem żadnego zarzutu). Pytający sąd podnosi bowiem, że ustawodawca, mimo przyjęcia powyższego założenia, nie przewidział w tym przepisie wyraźnie mechanizmu proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej wydawanych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Brak wskazania, że MSP jest upoważniony do wprowadzenia tego rodzaju redukcji, z postawieniem tej kwestii w sferze domysłów i interpretacji, narusza – zdaniem pytającego sądu – zasady formułowania upoważnień ustawowych określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji i zasadę określoności prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji. Milczenie ustawodawcy nie może być bowiem interpretowane jako upoważnienie do wydania przepisu wykonawczego do ustawy.

4. Reasumując, nawet gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił opinii o konieczności umorzenia postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie w całości (zob. wyżej, pkt II.1 stanowiska), postępowanie to – z przytoczonych wyżej, dodatkowych względów – powinno ulec **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku w zakresie oceny zgodności: art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej z art. 32, art. 64 ust. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przy przyjętych wyżej założeniach, właściwy przedmiot i zakres kontroli sprowadzałby się do testu zgodności: (a) art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej z art. 21 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji; (b) art. 8 ustawy konsolidacyjnej z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3. Adekwatność niektórych wzorców kontroli

1. Jak już zapowiedziano, odrębną kwestią jest ocena adekwatności niektórych wzorców kontroli przywołanych przez pytający sąd w kontekście oceny art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej – a mianowicie art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji: „Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym

odszkodowaniem". Postanowienie to było przedmiotem wielu wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego (zob. m.in. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98; 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02; 9 grudnia 2008 r., sygn. akt K 61/07). Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że wywłaszczenie jest wyjątkową, szczególną formą ingerencji w sferę własności, dopuszczalną z uwagi na cel publiczny, rozumiany wyłącznie jako dobro ogółu, czyli całego społeczeństwa lub społeczności regionalnej. W znaczeniu ścisłym – tj. w nawiązaniu do treści tego pojęcia ukształtowanej w prawie administracyjnym – łączy się ono z ograniczeniem bądź odjęciem w całości prawa własności w drodze aktu indywidualnego, dotyczącego konkretnej nieruchomości, na rzecz konkretnego podmiotu. Polega ono na nabyciu przez państwo własności nieruchomości lub innego prawa do nieruchomości, będącej własnością podmiotu niepaństwowego, w drodze sformalizowanego postępowania administracyjnego połączonego z wypłatą odszkodowania. Trybunał Konstytucyjny podkreśla także, że wywłaszczenie powinno być stosowane tylko w sytuacjach koniecznych, uzasadnionych celami publicznymi, których nie można zrealizować za pomocą innych środków prawnych (zob. m.in. orzeczenia TK z: 28 maja 1991 r., sygn. akt K 1/91; 24 czerwca 1992 r., sygn. akt W 11/91; 29 marca 1993 r., sygn. akt W 13/92; 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98 i 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02).

Zgodnie z koncepcją autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych, w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i doktrynie prawa dominuje jednak stanowisko, że wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym obejmuje zarówno pozbawienie lub ograniczenie praw innych niż prawo własności, jak również pozbawienie własności w innym trybie niż w drodze postępowania prawnego zwieńczonego wydaniem aktu indywidualnego. Podkreśla się bowiem, że ustawowa definicja wywłaszczenia, zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami, nie może przesądzać o treści pojęcia wywłaszczenia w znaczeniu konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że: „Wywłaszczenie w znaczeniu konstytucyjnym powinno być ujmowane szeroko [...] jako «wszelkie ograniczenie bądź pozbawienie przysługującego podmiotowi prawa przez władzę publiczną»” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 8/98, stwierdzenie to powtórzono w wyroku TK

z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; zob. także wyrok TK z 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05) oraz że „Wywłaszczenie w sensie konstytucyjnym może dotyczyć nie tylko własności *sensu stricto*, ale i odjęcia innych praw majątkowych” (wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02), o ile następuje ono na rzecz podmiotu prawa publicznego (zob. w tej kwestii obszerny wywód zawarty w uzasadnieniu wyroku TK z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/08; zob. także L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 21, s. 12-14, uw. 15 i 16).

3. W okolicznościach niniejszej sprawy należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny dystansuje się nawet od ujmowania w kategoriach wywłaszczenia instytucji cywilistycznych przewidujących przymusowe (wbrew woli uprawnionego) przejście własności lub innego prawa majątkowego. Jak wskazał Trybunał w wyroku z 21 czerwca 2005 r. (sygn. akt P 25/02), powołując się na wcześniejszy wyrok z 29 maja 2001 r. (sygn. akt K 5/01): „Różnego rodzaju unormowania z dziedziny prawa prywatnego, przewidujące przejście prawa własności wbrew woli uprawnionego na inną osobę lub osoby, nie powinny być oceniane w świetle konstytucyjnej regulacji dotyczącej instytucji wywłaszczenia”. Wzorzec kontroli z art. 21 ust. 2 Konstytucji jest więc tym bardziej nieaktualny w wypadku oceny regulacji, która dopuszcza zamianę praw udziałowych następującą na podstawie umowy, a więc za zgodą obydwu stron takiej czynności. Nie została bowiem spełniona podstawowa z punktu widzenia hipotezy art. 21 ust. 2 Konstytucji przesłanka przymusowego wyzucia z własności.

Powyższego wniosku nie zmienia twierdzenie, że zaoferowanie przez Skarb Państwa akcjonariuszom spółki konsolidowanej zamiany zredukowanej (ze względu na 15% limit wynikający z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej) liczby akcji w spółce konsolidującej oznacza dla nich stratę ekonomiczną, względnie pozbawienie ich części wartości przysługujących im akcji bez uzasadnienia celem publicznym i bez odszkodowania. Do istoty prawa własności (w szerokim znaczeniu) należy możliwość rozporządzania tym prawem przez uprawnionego – także ze skutkiem dla niego ekonomicznie niekorzystnym. Dopóki więc rozporządzenie własnością, także ze „startą” dla uprawnionego, następuje na zasadzie dobrowolności, na podstawie

konstrukcji chroniącej autonomię decyzyjną tego podmiotu, nie może być mowy o naruszeniu własności w znaczeniu konstytucyjnym, w szczególności wywłaszczeniu czy też ograniczeniu tego prawa. Tymczasem, jak to zostanie jeszcze wskazane, wykreowane na podstawie art. 3 ustawy konsolidacyjnej prawo do zamiany akcji w spółce konsolidowanej na akcje w spółce konsolidującej zakłada inicjatywę ze strony dotychczasowego uprawnionego. Nie mamy więc tutaj do czynienia z władcym wkroczeniem władzy publicznej w sferę praw majątkowych akcjonariusza. Co więcej, samo państwo działa w tym wypadku nie w sferze *imperium*, ale *dominium*: Skarb Państwa zawiera bowiem z uprawnionym akcjonariuszem umowę zamiany, która generuje stosunek cywilnoprawny, a nie publicznoprawny. W tym stanie rzeczy, nie sposób uznać art. 21 ust. 2 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli dla kwestionowanych przepisów ustawy konsolidacyjnej.

4. Przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi: „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Trybunał Konstytucyjny uznaje za sprzeczne ze standardem statuowanym przez ten przepis rozwiązania normatywne, których skutkiem jest „wydrażenie” konkretnego prawa podmiotowego z uprawnień składających się na jego istotę albo takich, które tworzą pozorne i nieefektywne mechanizmy ochrony praw podmiotowych (zob. m.in. wyrok TK z 1 września 2006 r., sygn. akt SK 14/05). W wyroku z 10 października 2000 r. (sygn. akt P 8/99) Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że: „Koncepcja «istoty» praw i wolności opiera się na założeniu, że każde z nich zawiera w sobie pewien rdzeń, bez którego w ogóle nie mogłyby istnieć [...]. «Istota» prawa lub wolności wyznacza zatem bezwzględną granicę dopuszczalnej ingerencji. Interpretacja zakazu naruszenia «istoty» ograniczanego prawa lub wolności nie powinna przy tym sprowadzać się jedynie do strony negatywnej, akcentującej potrzebę odpowiedniego miarkowania dokonywanych ograniczeń. Należy w nim widzieć także stronę pozytywną, związaną z dążeniem do wskazania (określenia) pewnego nienaruszalnego rdzenia danego prawa lub wolności [...]. Ów «rdzeń» musi pozostawać wolny od ingerencji prawodawcy nawet wtedy, gdy działa on w celu ochrony wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w innym przepisie konstytucyjnym. A zatem żadne względy – nawet

konstytucyjne – nie mogą uzasadniać naruszenia istoty prawa lub wolności, których ochronę gwarantuje konstytucja”. Wprawdzie koncepcję tę – w powiązaniu z innymi postanowieniami konstytucyjnymi – Trybunał rozciąga także na inne prawa lub wolności, jednak nie powinno ująć uwadze, że art. 64 ust. 3 Konstytucji gwarantuje wyłącznie nienaruszalność prawa własności – które to pojęcie w znaczeniu konstytucyjnym pokrywa się z cywilistycznym rozumieniem własności. W wypadku prawa własności do elementów konstytutywnych, składających się na jego istotę, Trybunał Konstytucyjny zaliczył m.in. możliwość czerpania pożytków z rzeczy (zob. przykładowo wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98; 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98), a także możliwość rozporządzania rzeczą (zob. przykładowo wyroki TK z: 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07).

5. Jak już wskazano, przepisowi art. 64 ust. 3 Konstytucji przypisuje się szczególną rolę w interpretacji prawa własności i granic jego ochrony, ponieważ w odróżnieniu od art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji odnosi się on tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych (tak wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98; zob. także wyroki TK z: 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00; 20 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 42/02). Dystynkcja ta jest – zdaniem Trybunału – w pełni świadomym rozstrzygnięciem ustrojodawcy. W efekcie, Trybunał zwraca uwagę, że: „Zawarta w art. 64 ust. 3 przesłanka konieczności nienaruszania istoty prawa własności nie dotyczy innych praw majątkowych” (wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00); „art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się do własności, które to pojęcie na gruncie tego przepisu należy interpretować stosunkowo wąsko, jako odrębne od innych praw majątkowych” (wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05); „art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się tylko do prawa własności, nie dotyczy natomiast innych praw majątkowych” (wyrok TK z 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08); „Wskazana podstawa kontroli [art. 64 ust. 3 – uwaga własna] odnosi się więc jedynie do prawa własności, pomijając inne prawa majątkowe (np. prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych), o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W literaturze podkreśla się, że sposób sformułowania art. 64 ust. 3 Konstytucji «stanowi formę dodatkowego

zaakcentowania prymarnej pozycji tego prawa w stosunku do pozostałych praw majątkowych, które zostały pominięte w art. 64 ust. 3 Konstytucji» (L. Garlicki, komentarz do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 18). Trybunał podziela również pogląd, że «gwarancje z art. 64 ust. 3 nie odnoszą się do – innych niż własność – praw majątkowych, bo skoro zakres przedmiotowy przepisu ujęto wężej niż w dwu poprzednich ustępach art. 64, wyraża to świadomą decyzję ustawodawcy konstytucyjnego» (wyrok TK z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt P 8/08). Ustawodawca może w rezultacie nie tylko tworzyć, ale i znosić inne prawa majątkowe, a dopuszczalność ich ograniczenia należy postrzegać przede wszystkim w perspektywie ochrony praw nabytych, stabilności systemu prawa i innych składników zasady bezpieczeństwa prawnego wynikających z art. 2 Konstytucji (zob. L. Garlicki, [w:] *Konstytucja...*, t. III, red. L. Garlicki, s. 22). Rygorystyczne wymogi wynikające z art. 64 ust. 3 Konstytucji nie dotyczą zatem akcji, stanowiących niewątpliwie „inne prawa majątkowe” w rozumieniu konstytucyjnym. Kwalifikację taką potwierdził zresztą sam Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 czerwca 2005 r. (sygn. akt P 25/02), w którym zauważył, że z konstytucyjnego punktu widzenia jest to kategoria praw majątkowych odrębna od własności. Jak stwierdził, akcja jest prawem podmiotowym niejednolitym, w skład którego wchodzi „wiązka” różnych uprawnień, przede wszystkim korporacyjnych i majątkowych, i rozumiana jest jako: 1) część kapitału zakładowego, jako ułamek kapitału, wynikający z podziału wysokości kapitału przez ilość wyemitowanych przez spółkę akcji; 2) ogół praw (niekiedy także obowiązków) akcjonariusza w stosunku do spółki, zawsze jednocześnie oznacza to uczestnictwo w spółce; 3) papier wartościowy, czyli dokument wystawiony przez spółkę, ucieleśniający prawo podmiotowe akcjonariusza. Trybunał podkreślił jednocześnie, że z Konstytucji nie można wywodzić prawa do stałej wartości posiadanych akcji, gdyż akcjonariusze muszą liczyć się z ryzykiem gospodarczym, a posiadanie akcji spółek akcyjnych nie jest objęte skalą bezpieczeństwa i pewności rezultatu. W realiach niniejszej sprawy oznacza to nieadekwatność wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

6. Reasumując, nawet gdyby Trybunał Konstytucyjny zdecydował się na merytoryczną kontrolę art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 oraz art. 8 ustawy konsolidacyjnej, z przytoczonych wyżej względów należy uznać, że przepisy te **nie są niezgodne** z art. 21 ust. 2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

III. Analiza merytoryczna

1. Zarzuty pytającego sądu

1. Jak już wskazano, większość zarzutów formułowanych przez pytający sąd jest kierowanych bezpośrednio przeciwko przepisom rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r. Ponieważ jednak mają one znaczenie dla oceny całokształtu sprawy, a ponadto w niektórych wypadkach przepisy ustawy konsolidacyjnej są przywoływane (przynajmniej formalnie) jako związkowe wobec przepisów rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji, sformułowane w pytaniu prawnym zarzuty zostaną pokrótce omówione w całości.

2. Opierając się na argumentacji przywołanej przez stronę powodową, pytający sąd zwrócił uwagę na możliwość dwojakiego rodzaju wykładni przepisów ustawy konsolidacyjnej oraz rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r. W wypadkach, w których liczba akcji spółki konsolidującej przekraczałaby 15% akcji objętych w tej spółce przez Skarb Państwa w zamian za akcje spółki konsolidowanej, MSP przy zawieraniu umów zamiany akcji uznaje, że przepisy te dają podstawę do jednostronnej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej – przy utrzymaniu zasady, że akcjonariusz przedstawia do zamiany wszystkie posiadane przez siebie akcje spółki konsolidowanej. Natomiast zdaniem strony powodowej, w opisanej sytuacji powinna nastąpić dwustronna, proporcjonalna redukcja liczby akcji – zarówno spółki konsolidującej, jak i spółki konsolidowanej przedstawianych do zamiany. W przeciwnym razie, uprawnieni akcjonariusze byłiby „zmuszeni” do przedstawienia do zamiany akcji spółki konsolidowanej o większej wartości niż to wynikało z parytetu zamiany, w efekcie czego świadczenia stron nie byłyby ekwiwalentne.

Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo TK, pytający sąd podkreślił, że teoretycznie możliwa interpretacja art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r. w zgodzie z Konstytucją mogłaby prowadzić do nadania normie prawnej takiego znaczenia, które byłoby sprzeczne z literalną treścią przepisu i intencją ustawodawcy. Z kolei interpretacja § 2 ust. 3 rozporządzenia MSP z 19 lutego 2008 r. dopuszczająca jednostronną redukcję akcji może naruszać szereg wskazanych przepisów konstytucyjnych.

Po pierwsze – tak rozumiany § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji narusza, zdaniem pytającego sądu, zasadę równości wywodzoną z art. 32 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji (pytanie prawne, s. 13 i n.). W różnym stopniu są bowiem chronione prawa majątkowe Skarbu Państwa i akcjonariuszy spółek konsolidowanych. Kwestionowany mechanizm może też prowadzić do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej pracowników i uprawnionych akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych (w zależności od faktu dokonania i skali redukcji). Wreszcie, nieuzasadnione różnicowanie dotyka akcjonariuszy spółki konsolidowanej w zestawieniu z pozycją innych grup uprawnionych do nabycia akcji spółki konsolidującej (pytanie prawne, s. 17 i n.).

Po drugie – interpretacja § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji przyjęta przez MSP narusza zasady ochrony własności i proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności obywatelskie (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; pytanie prawne, s. 21 i n.; jak się wydaje, wśród przywołanych wzorców kontroli brak art. 21 ust. 2 Konstytucji). Zdaniem sądu pytającego, w realiach sprawy doszło do naruszenia prawa własności (częściowego wywłaszczenia) bez zachowania gwarancji wynikających z art. 21 ust. 2 Konstytucji. Wprawdzie opinia taka może się spotkać z zarzutem, iż zamiana akcji następowała dobrowolnie, na podstawie umowy zawieranej przez uprawnionego ze Skarbem Państwa, tym niemniej w opinii sądu jest wątpliwe, czy dobrowolność ta nie była jedynie pozorna. Jego zdaniem, nieuzasadnione jest uzyskiwanie przez Skarb Państwa w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, kosztem akcjonariuszy, dodatkowej korzyści, wynikającej z narzucenia im warunków umów zamiany akcji (pytanie prawne, s. 25). Ponadto, mechanizm jednostronnej redukcji został wprowadzony aktem wykonawczym do ustawy, a sama ustawa konsolidacyjna

nie zawiera żadnych postanowień dotyczących redukcji liczby akcji, a tym bardziej zasad jej dokonywania (pytanie prawne, s. 30); charakteru takiego nie mają w szczególności art. 3 ust. 3 czy też art. 5 ust. 1 ustawy. Zdaniem sądu, MSP, wprowadzając § 2 ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. dokonał w istocie, bez wyraźnej podstawy w ustawie, samodzielnej i nieuzasadnionej względami wymienionymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ingerencji w prawo własności.

Po trzecie – przepisy § 2 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia z 19 lutego 2008 r. w związku z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej w interpretacji przyjętej przez MSP godzą w art. 92 ust. 1 Konstytucji (pytanie prawne, s. 33 i n.). Zdaniem sądu pytającego, przywołane rozporządzenie nie zostało wydane w celu wykonania ustawy, ale niejako „obok” niej. Potwierdzeniem tej tezy jest, w opinii inicjatora postępowania, analiza skutków rezygnacji przez niektórych uprawnionych, którzy początkowo złożyli oświadczenia o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, z zawarcia umowy zamiany. Brak regulacji pozwalającej na korektę (przeliczenie) liczby zamienianych akcji skutkuje tym, że redukcja liczby akcji spółki konsolidującej będzie nadmierna, a być może nawet zbędna.

Po czwarte – § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji narusza, w opinii sądu pytającego, wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady: ochrony praw nabytych, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz sprawiedliwości społecznej (pytanie prawne, s. 35 i n.). Przepis ten prowadzi bowiem do arbitralnego odebrania części praw nabytych wcześniej przez uprawnionych pracowników i akcjonariuszy; zapewnia również – w sposób nieuprawniony – uprzywilejowaną pozycję Skarbowi Państwa. Zaufanie obywateli zostało naruszone w stopniu tym większym, że uprawnieni akcjonariusze nie zdawali sobie sprawy z mechanizmu jednostronnej redukcji akcji i jej wpływu na świadczenie wzajemne nie tylko w momencie składania oświadczeń o zamiarze zamiany akcji, ale także zawierania umów zamiany.

3. Odrębną część rozważań sąd pytający poświęca zarzutom adresowanym wobec art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy konsolidacyjnej, ujmowanym – przynajmniej *prima facie* – we wzajemnym związku. Jak już wskazano, zarzuty te

opierają się na założeniach i argumentach w znacznej mierze alternatywnych w stosunku do przywołanych wyżej.

Po pierwsze – uzasadniając zarzut niezgodności art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej z art. 32 w związku z art. 64 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji (pytanie prawne, s. 39 i n.), sąd pytający stwierdził, że z przepisów tych nie wynika w sposób wyraźny i jednoznaczny konieczność przeprowadzenia redukcji akcji spółki konsolidującej otrzymywanych w zamian za akcje spółki konsolidowanej, ale prawdopodobieństwo zastosowania takiego mechanizmu. W ocenie sądu, racjonalny ustawodawca nie powinien jednak wymagać, aby zachowano limit 15% akcji spółek konsolidujących i aby zarazem uprawnieni pracownicy lub akcjonariusze przekazali tytułem zamiany wszystkie posiadane akcje spółek konsolidowanych. Dlatego też w ustawie konsolidacyjnej powinien znaleźć się przepis stanowiący wyraźnie, że nastąpi proporcjonalna redukcja akcji spółek konsolidowanych, bądź też regulacja kwestii odszkodowania za akcje spółek konsolidowanych nabywane od osób uprawnionych bez wynagrodzenia (ekwiwalentu).

Po drugie – odnosząc ten zarzut formalnie do art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy konsolidacyjnej sąd pytający wskazuje na potencjalną sprzeczność z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Z przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy nie wynika wprost konieczność przeprowadzenia redukcji uprawnień przysługujących osobom uprawnionym do zamiany akcji. Jednocześnie z brzmienia art. 8 ustawy konsolidacyjnej nie wynika, aby przewidywał on mechanizm proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnionych w zamian za akcje spółek konsolidowanych (albo upoważniał do wprowadzenia takiego mechanizmu); nie zawiera on zatem wytycznych wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Wzorce kontroli

a) Zasada demokratycznego państwa prawnego

1. W myśl art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada demokratycznego państwa prawnego jest traktowana jako zbiorcze ujęcie reguł, które wprawdzie nie zostały *expressis verbis* wyrażone w tekście Konstytucji, ale w sposób immanentny wynikają z aksjologii oraz istoty demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok TK z 26 lutego 2003 r., sygn. akt K 1/01; postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). Z ugruntowanego orzecznictwa TK wynika, że z zasady demokratycznego państwa prawnego można wyprowadzić szereg zasad szczegółowych, takich jak: zasada ochrony praw słuszenie nabytych, zasada przyzwoitej legislacji, zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada dobra ogółu (interesu ogólnego) czy zasada niedziałania prawa wstecz. Niezależnie od tego, art. 2 Konstytucji stanowi także źródło szeregu praw szczegółowych, w tym wolności zrzeszania się, które znajdują swoją podstawę w odrębnych przepisach Konstytucji. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny kwestionuje powoływanie art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli konstytucyjności w przypadku, gdy wywodzone z niego prawo ma podstawę w szczególnym przepisie ustawy zasadniczej. Jak podkreśla Trybunał, nie ma potrzeby odwoływania się do zasady demokratycznego państwa prawnego w tych wszystkich przypadkach, co do których istnieją bardziej szczegółowe przepisy konstytucyjne, określające elementy statusu jednostki (zob. np. wyrok TK z 7 października 2003 r., sygn. akt K 4/02). Wskazanie przez wnioskodawcę zasad generalnych należy traktować jako możliwość wyjątkową i subsydiarną (postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03). „W wypadku zakwestionowania zgodności przepisu ze standardami demokratycznego państwa prawnego skonkretyzowanymi w szczegółowych przepisach Konstytucji, zasada demokratycznego państwa prawnego pełni przede wszystkim funkcję wskazówki dla interpretacji szczegółowych przepisów ustawy zasadniczej” (por. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., sygn. akt K 28/97).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, interpretacja zasady demokratycznego państwa prawnego nie jest całkiem dowolna. Dokonując jej, należy uwzględniać całokształt treściowy Konstytucji, w którego kontekście tłumaczy się dopiero jej art. 2. Ustrojodawca, uszczegóławiając i konkretyzując przepisy konstytucyjne, „rozwinął” postanowienia ustawy zasadniczej, aby – w odróżnieniu od poprzedniego stanu

prawnego – zapewnić bezpośrednio konstytucyjne środki gwarancyjno-ochronne, zawarte przede wszystkim w rozdziałach I i II Konstytucji (wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07).

b) Konstytucyjna zasada ochrony własności

1. Zamieszczony w rozdziale I Konstytucji art. 21 ust. 1 stanowi: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia”. Pytający sąd nie powołuje natomiast w charakterze wzorca kontroli dopełniającego i rozwijającego tę normę w kontekście prawno-podmiotowym art. 64 ust. 1 Konstytucji. Sejm poddaje pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego zastosowanie w tej mierze zasady *falsa demonstratio non nocet*; niektóre wątki argumentacji mogą bowiem świadczyć o tym, że ten ostatni przepis znajdował się jednak w orbicie zainteresowania Sądu Okręgowego w Warszawie.

2. W orzecznictwie i doktrynie prawa konstytucyjnego jest sporne, czy zakres znaczeniowy terminu „własność” jest na tle art. 21 ust. 1 identyczny jak w wypadku art. 64 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji, a więc czy określenie to stanowi synonim cywilistycznego pojęcia własności, czy też nabiera autonomicznego, konstytucyjnego i szerszego znaczenia, które zbliża je do cywilistycznej konstrukcji mienia.

Przyjmując ten drugi kierunek wykładni można wskazać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego powstałym na tle art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji 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, 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 oraz 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03). Sąd konstytucyjny wyraził także pogląd, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych powinna polegać nie tylko na eliminowaniu działań faktycznych, prowadzących do uniemożliwienia uprawnionemu korzystania z przysługującego prawa, ale także na takim ukształtowaniu unormowań pozytywnych dotyczących treści danego prawa, które w znacznym stopniu ograniczają niebezpieczeństwo jednostronnego zniweczenia ekonomicznej istoty danego prawa, związanej z zachowaniem jego realnej wartości, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zdarzeń obiektywnych, na przykład związanych z głębokimi przeobrażeniami ustroju ekonomicznego państwa (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99).

c) Zasada proporcjonalności

1. Według art. 31 ust. 3 Konstytucji: „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: 11 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 57/04; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98). 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.

d) Zasady formułowania delegacji ustawowej

1. Według art. 92 ust. 1 Konstytucji: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

2. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji określa zasady, na jakich organy wskazane w Konstytucji wydają rozporządzenia. W systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego rozporządzenia są sytuowane jako akty zawierające regulacje wykonawcze względem ustaw, obejmujące unormowania konkretyzujące bądź dopełniające przepisy ustawowe. Wydanie rozporządzenia może mieć miejsce tylko wówczas, gdy ustawodawca świadomie nie uregulował pewnej materii w ustawie, przekazując jej unormowanie konkretnym organom władzy wykonawczej i wskazując w generalnym kształcie sposób unormowania tych spraw. W związku z tym, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, upoważnienie ustawowe stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia musi określać zarówno organ mający wydać rozporządzenie (szczegółowość upoważnienia w aspekcie podmiotowym), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość w aspekcie przedmiotowym) oraz sposób ich uregulowania (szczegółowość treściowa).

Wyznaczenie sposobu uregulowania spraw w rozporządzeniu następuje poprzez wskazanie w upoważnieniu ustawowym wytycznych, zawierających wskazówki co do kierunku rozwiązań aktu wykonawczego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowane zostały wymagania, które muszą spełniać wytyczne. Trybunał wskazuje m.in., że mają one dotyczyć materialnego kształtu regulacji, mogą być sformułowane w sposób pozytywny bądź negatywny, mogą również zostać zawarte w innych niż upoważnienie. przepisach ustawowych. W każdym jednak przypadku sposób ukształtowania upoważnienia powinien być na tyle szczegółowy, aby zamiar ustawodawcy co do treści, jak ma zostać nadana rozporządzeniu, był czytelny (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01). Stopień szczegółowości wytycznych jest przy tym zależny od charakteru materii podlegającej regulacji – im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczegółowe (por. wyrok TK z 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05).

Zawarcie w upoważnieniu wytycznych stanowi niezbędny warunek zgodności z prawem upoważnienia. Tym samym, jeżeli w ustawie zawierającej upoważnienie nie można odnaleźć treści, na podstawie których zostałyby zrekonstruowane wytyczne, wówczas tak sformułowane upoważnienie jest niezgodne z Konstytucją. Brak wytycznych stanowi – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli pozostałe wymagania wskazane w art. 92 Konstytucji zostały spełnione (por. wyrok TK w sprawie K 12/99).

3. Ocena zgodności

1. Punktem wyjścia dla analizy merytorycznej zarzutów podniesionych przez pytający sąd powinna być krótka charakterystyka procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego oraz jej skutków dla akcjonariuszy mniejszościowych lub osób uprawnionych do nabycia akcji spółek konsolidowanych. Nie bez znaczenie wydaje się w tym kontekście także prześledzenie procesu legislacyjnego uchwalania ustawy konsolidacyjnej oraz jej późniejszej zmiany.

2. 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.

3. 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 podstaw 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 wymusza 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. na 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.

4. 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.

5. Z uwagi na znaczenie praktyczne tego zagadnienia – także w kontekście problemów, jakie ujawniły się na tle sprawy rozpatrywanej przez pytający sąd – 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 których czynny udział brali także przedstawiciele powoda w sprawie zawisłej przed pytającym sądem (zob. zgłoszenie S [redacted] S.A. zainteresowania pracami nad projektem ustawy z 28 marca 2007 r., wypowiedzi przedstawicieli S [redacted] : A W i K J [redacted], pełnomocnika akcjonariuszy indywidualnych Marcina Juzonia oraz przedstawiciela Penton Central and Eastern European Opportunity Fund Marka Michalskiego w trakcie wysłuchania publicznego na forum połączonych Komisji Gospodarki i Komisji Skarbu Państwa w dniu 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 sposób pochodny.

Ze względu na stan faktyczny i okoliczności sprawy zawisłej przed pytającym sądem, 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 prawna żądania zamiany akcji oraz charakter prawny zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących. Obszernie referowane przez pytający sąd zarzuty powoda zgłoszone w zawisłym przed nim postępowaniu byłyby bezspornie przekonujące, gdyby do ingerencji w treść praw akcyjnych – bezzasadnie utożsamianych z własnością zarówno w sensie cywilistycznym, jak i konstytucyjnym (zwłaszcza na tle art. 64 ust. 1-3 Konstytucji; przy czym oceny nie zmienia posłużenie się konstrukcją „własności” dokumentu stanowiącego nośnik praw udziałowych) – 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. 21 ust. 1 (a także 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 MSP 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 MSP z 19 lutego 2008 r.); 3) sporządzanie i ogłaszanie przez spółkę konsolidowaną listy osób uprawnionych do nabycia lub zamiany akcji (§ 5 i § 14 rozporządzenia MSP 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 MSP 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 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 konsolidowanych. Przyznając tę możliwość 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, czyli nieskorzystanie z prawa zamiany, będzie 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 irrelewantna – zarówno z punktu widzenia niniejszego postępowania, jak i postępowania toczącego się przed Sądem Okręgowym w Warszawie. Podobnie irrelewantna 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.

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 wyłączenia”. 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 wystąpieniach innych uczestników postępowania 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 miałaby – 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 do czynienia 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*).

7. Odrębną kwestią jest pytanie o to, czy brzmienie ustawy konsolidacyjnej – zarówno pierwotne, jak i aktualne – w ogóle dopuszcza lub zakłada wystąpienie stanu kwalifikowanego przez pytający sąd 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 wątpliwości sygnalizowanych w tej mierze przez sąd pytający – a dostrzeganych także przez Sejm – wydaje się, że na tak postawione pytanie należy udzielić odpowiedzi negatywnej.

W okolicznościach niniejszej sprawy jest bezsporne, że 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 15% akcji spółki konsolidowanej wniesionych przez Skarb Państwa do spółki konsolidującej (na marginesie można wskazać na dokonaną w 2009 r. zmianę treści art. 3 skutkującą zmniejszeniem puli przyznawanych akcji i zawężeniem zakresu dokonywanej redukcji – 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, co zasadniczo zmienia sposób oceny tej wielkości).

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 Państwa 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 MSP 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”.

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. Istotnie, jak wskazuje MSP w stanowisku z 16 lipca 2013 r.: „Powoduje to, że nie można postawić znaku równości między akcjonariuszami wszystkich konsolidowanych spółek, gdyż nie we wszystkich spółkach – z natury rzeczy – może dojść do przekroczenia owego pakietu 15% [...] zasadniczą cechą różnicującą podmioty uprawnione do zamiany akcji oraz pozostałe grupy pracowników spółki konsolidowanej (pytający sąd klasyfikuje je szczegółowo na s. 17-18 pytania

prawnego) jest okoliczność, że osoby uprawnione do zamiany akcji są już akcjonariuszami spółki konsolidowanej, podczas gdy wszystkie inne grupy pracownicze nie nabyły (bądź dotychczas nie zrealizowały) prawa do akcji spółki konsolidowanej. Stosownie do tego odmiennie ukształtowane zostały uprawnienia tych osób wynikające z ustawy – osoby posiadające już akcje spółki konsolidowanej zostały uprawnione do zamiany posiadanych akcji na akcje spółki konsolidującej, podczas gdy wszystkie pozostałe wyróżnione przez sąd grupy pracownicze – do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej. W przypadku tej ostatniej kategorii dochodzi zatem po raz pierwszy do nabycia (i realizacji) uprawnień statuowanych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji, związanych z przekazywaniem akcji pracownikom. Z kolei dla uprawnionych pracowników i akcjonariuszy, którzy posiadali już akcje, ustawodawca niejako ponownie otworzył możliwość skorzystania z uprawnień wynikających z ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (osoby te już raz skorzystały z prawa nabycia akcji nieodpłatnie obejmując akcje spółki konsolidowanej), tym razem w odniesieniu do spółki konsolidującej”. Nie zmienia to jednak faktu, że skutki takiego „faktycznego” zróżnicowania są 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.

8. Przedstawione wyżej uwagi wydają się uchylać zarzut niekompletności delegacji ustawowej z art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Jak wskazano, zarzut ten jest bowiem oparty na założeniu, że ustawodawca dopuszcza stosowanie

mechanizmu jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej, co jednak nie znalazło potwierdzenia we wcześniejszych wywodach i zaprezentowanym kierunku wykładni art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy. Jak też podniesiono, Sejm występuje w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym jako organ, który wydał jeden z zakwestionowanych aktów (ustawę konsolidacyjną) i do tego ogranicza zakres przedstawianych wyjaśnień. Sejm dystansuje się natomiast od zajęcia stanowiska co do konstytucyjności przepisów rozporządzenia w sprawie trybu zamiany akcji, jakkolwiek ma świadomość, że na tym tle występuje *gros* zarzutów natury konstytucyjnoprawnej.

9. Reasumując, należy uznać, że 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 **jest zgodny** z art. 21 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz **nie jest niezgodny** z art. 21 ust. 2 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji, zaś art. 8 ust. 1 ww. ustawy **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz