



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 50/13
P 16/13

Warszawa, dnia 7 listopada 2013r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	08. 11. 2013
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie – II Wydział Cywilny czy:

– § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008r. 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.) są zgodne z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz

– 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.) są zgodne z art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany**

akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250 ze zm.):

a) jest niezgodny z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) jest zgodny z art. 21 ust. 1, art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji;

c) nie jest niezgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji i z art. 21 ust. 2 Konstytucji;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

Z przytoczonym na wstępie pytaniem prawnym Sąd Okręgowy w Warszawie – II Wydział Cywilny, dalej: „Sąd pytający”, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego na mocy postanowienia z dnia 28 marca 2013 r., wydanego w sprawie o sygn. akt _____, dotyczącej pozwu S

S.A. w K _____, będącym następcą prawnym S

Sp. z o.o. w K _____ przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa o zapłatę odszkodowania w wysokości _____ złotych za szkodę będącą wynikiem wadliwego określenia przez Skarb Państwa zasad zamiany akcji w trybie art. 5 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”. W szczególności chodzi zaś o dokonanie jednostronnej redukcji wartości i liczby akcji spółki konsolidującej (P

S.A. w B _____ – poprzednio: P

S.A. w R) przydzielonych w zamian za przedstawione do zamiany akcje spółki konsolidowanej (G S.A. w B).

Chronologicznie rzecz biorąc, D W. był właścicielem akcji serii spółki akcyjnej G w B , która została przejęta przez P S.A. w B Zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy konsolidacyjnej, akcjonariuszom spółek konsolidowanych przysługuje prawo zamiany posiadanych przez nich akcji spółki konsolidowanej na akcje właściwej spółki konsolidującej. W oparciu o postanowienia powyższego przepisu, w dniu sierpnia 2010 r. D W. zawarł ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa umowę zamiany wszystkich posiadanych przez siebie akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, uzyskując w zamian za posiadanych akcji spółki konsolidowanej akcje spółki konsolidującej.

Szczegółowe zasady realizacji prawa zamiany akcji określone zostały w rozporządzeniu 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”. Wydane ono zostało na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej.

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, łączna liczba akcji spółki konsolidującej, udostępnionych uprawnionym pracownikom oraz uprawnionym akcjonariuszom na zasadach określonych w tej ustawie, nie mogła przekroczyć 15 % liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej. Mając powyższy ustawowy limit na uwadze, w § 2 ust. 2 rozporządzenia opracowany został wzór określający liczbę akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia

uprawnionym pracownikom i uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółki konsolidowanej, odnoszący się do takich wielkości jak liczba akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom w zamian za akcje odpowiedniej spółki konsolidowanej, liczba akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie na akcje odpowiedniej spółki konsolidującej, wartość jednej akcji spółki konsolidowanej, wyznaczona jako iloraz wartości spółki i ogólnej liczby jej akcji oraz wartość jednej akcji spółki konsolidującej, wyznaczona jako iloraz wartości spółki i ogólnej liczby jej akcji.

Jednocześnie w § 2 ust. 3 rozporządzenia wprowadzono rozwiązanie prawne polegające na tym, że w przypadku, gdy suma udostępnianych akcji spółki konsolidującej, obliczona według wzoru zawartego w § 2 ust. 2 rozporządzenia, mogłaby przekroczyć wielkość określoną w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, następowała proporcjonalna redukcja liczby akcji spółki konsolidującej udostępnionych w zamian za akcje spółek konsolidowanych.

To właśnie w wyniku zastosowania powyższej zasady i dokonania jednostronnej redukcji wartości i liczby akcji spółki konsolidującej, w zamian za przedstawione do zamiany przez D W. akcje spółki G w B, doznał on, w jego ocenie, wyrządzonej mu przez Skarb Państwa szkody w wysokości zł.

Na podstawie umowy z dnia sierpnia 2011 r. S Sp. z o.o. nabyła od D W. przysługującą mu do Skarbu Państwa wierzytelność o zapłatę powyższej kwoty tytułem naprawienia szkody wyrządzonej mu przez Skarb Państwa poprzez wadliwe określenie zasad zamiany akcji.

Następcą prawnym S Sp. z o.o. została S Spółka Akcyjna w K w związku z połączeniem S Sp. z o.o.(spółka przejęta) z S Spółka Akcyjna w K (spółka przejmująca). W konsekwencji, to właśnie S Spółka Akcyjna w K wystąpiła przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu

Państwa o zapłatę odszkodowania w wysokości zł tytułem naprawienia szkody wyrządzonej D W. przez Skarb Państwa poprzez wadliwe określenie zasad zamiany akcji i ich zastosowanie, a w tym dokonanie jednostronnej redukcji wartości i liczby akcji spółki konsolidującej P S.A. w B przydzielonych D W. w zamian za przedstawione przez niego do zamiany akcje spółki konsolidowanej – G w B

Uzasadniając treść pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający, opierając się na argumentacji przedstawionej przez stronę powodową, zwrócił uwagę na okoliczność, iż na gruncie zaprezentowanych przepisów ustawy konsolidacyjnej oraz rozporządzenia możliwa jest ich różna wykładnia.

Minister Skarbu Państwa przy zawieraniu umów zamiany akcji interpretuje przepisy ustawy konsolidacyjnej oraz rozporządzenia w ten sposób, że realizacja przez niego prawa zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących następować ma przy założeniu jednostronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie, bez dokonywania proporcjonalnej redukcji liczby przedstawianych do zamiany akcji spółki konsolidowanej należących do danego akcjonariusza. W oparciu o takie stanowisko uprawniony akcjonariusz w każdym przypadku musi przedstawić do zamiany wszystkie posiadane przez siebie akcje spółki konsolidowanej i za wszystkie posiadane przez takiego akcjonariusza akcje spółki konsolidowanej otrzymuje on w wyniku zamiany odpowiednio zredukowaną liczbę akcji spółki konsolidującej.

Z kolei, zdaniem strony powodowej w niniejszej sprawie, prawidłowa wykładnia powołanych przepisów powinna prowadzić do wniosku, że w przypadku zaistnienia sytuacji opisanej w § 2 ust. 3 rozporządzenia istnieje obowiązek dokonania „dwustronnej” redukcji liczby akcji przedstawionych do zamiany, a więc odpowiedniej redukcji ulec powinna nie tylko liczba akcji spółki konsolidującej, ale również liczba akcji spółki konsolidowanej

przedstawianych do zamiany przez danego akcjonariusza na zredukowaną liczbę akcji spółki konsolidującej. Połączenie mechanizmu redukcji liczby akcji spółki konsolidującej z obowiązkiem zamiany wszystkich posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej skutkuje bowiem pozbawieniem uprawnionego akcjonariusza, bez żadnego ekwiwalentu, części posiadanych przez niego akcji spółki konsolidowanej, gdyż za część akcji spółki konsolidowanej przedstawionych do zamiany akcjonariusz taki nie otrzymuje żadnych akcji spółki konsolidującej. Jednocześnie skutkiem redukcji jednostronnej (§ 2 ust. 3 rozporządzenia) jest faktyczne pominięcie przepisów ustalających liczbę akcji spółki konsolidującej, które miały być udostępniane w zamian za akcje spółki konsolidowanej, która to liczba w istocie wyznaczała parytet zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. W takiej bowiem sytuacji uprawnieni akcjonariusze zmuszeni byli do przedstawienia do zamiany akcji spółki konsolidowanej o większej wartości, niż by to wynikało z parytetu zamiany. Oznacza to, że „cena nabycia” akcji spółki konsolidującej była wówczas wyższa od ceny wyznaczonej przez ustalony w przepisach prawa parytet zamiany.

W ocenie strony powodowej, za jednostronnością redukcji akcji nie przemawia fakt, iż nowelizacja ustawy konsolidacyjnej, która weszła w życie w dniu 12 lutego 2009 r., wprowadziła w art. 5 ust. 1 wymóg, by oświadczenie o zamiarze zamiany akcji składane przez uprawnionego akcjonariusza obejmowało wszystkie posiadane akcje ani to, że przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia stanowi o redukcji „liczby akcji spółki konsolidującej”, skąd można by wyprowadzić wniosek, iż redukcja ilości akcji spółki konsolidującej nie pociąga za sobą konieczności redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej.

Zdaniem strony powodowej, z treści przepisu art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej wynika jedynie to, że akcjonariusz powinien oświadczyć o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji. Brak jest natomiast argumentów, które mogłyby przemawiać za zrównaniem skutków prawnych

tego oświadczenia z treścią czynności prawnej polegającej na zawarciu przez uprawnionego akcjonariusza umowy zamiany akcji. Żaden bowiem z przepisów ustawy konsolidacyjnej nie wskazuje, że przedmiotem zamiany miałyby być, niejako automatycznie, „wszystkie akcje” objęte treścią oświadczenia złożonego w trybie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej.

Odnosząc się natomiast do treści § 2 ust. 3 rozporządzenia, strona powodowa wskazała, iż ani ustawa konsolidacyjna, ani rozporządzenie nie stanowią, że zredukowana liczba akcji spółki konsolidującej ma zostać przydzielona w zamian za wszystkie akcje spółki konsolidowanej objęte zamiarem zamiany. Przepisy stanowią jedynie o tym, że zostaną one przydzielone „za akcje spółek konsolidowanych”. W sytuacji więc, gdy powstanie konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej, akcje te – zdaniem powoda – powinny być przydzielane uprawnionym akcjonariuszom w zamian za taką liczbę akcji spółki konsolidowanej, jaka stanowi ekwiwalentne świadczenie w stosunku do oferowanej przez Skarb Państwa liczby akcji spółki konsolidującej, a więc zgodnie z zasadą proporcjonalnej redukcji liczby akcji.

Strona powodowa podniosła także, iż rozporządzenie dotyczące przedmiotowej sprawy zostało wydane w dniu 19 lutego 2008 r., a więc przed wejściem w życie ustawy nowelizującej ustawę konsolidacyjną, co nastąpiło z dniem 12 lutego 2009 r. W konsekwencji, nie można dokonywać wykładni postanowień § 2 ust. 3 rozporządzenia powołując się na aktualne brzmienie postanowień art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, z którego wynika obowiązek złożenia przez akcjonariusza pisemnego oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji, czego nie przewidywał przepis art. 5 ust. 1 w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Sąd pytający zwrócił też uwagę na okoliczność, że – w ocenie strony powodowej – nie ma żadnego uzasadnienia twierdzenie, iż umowa zamiany, przewidziana w art. 5 ustawy konsolidacyjnej, nie jest umową zamiany w

rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Tymczasem zastosowanie interpretacji przepisów prawa zaproponowanej przez Ministra Skarbu Państwa doprowadziło do spełnienia przez strony nieekwiwalentnych świadczeń.

Sąd pytający wskazał przy tym, że szkoda została przez powódkę wskazana jako wartość liczby należących do D W. akcji spółki konsolidowanej, która na mocy zawartej między nim a Skarbem Państwa umowy zamiany stała się własnością Skarbu Państwa, a w odniesieniu do której D W. nie uzyskał w zamian od Skarbu Państwa ekwiwalentnego świadczenia w postaci odpowiedniej liczby akcji spółki konsolidującej.

W ocenie Sądu pytającego, treść szeregu przepisów ustawy konsolidacyjnej oraz rozporządzenia budzi uzasadnione wątpliwości konstytucyjne.

Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sąd pytający podkreślił, że interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy zgodnie z Konstytucją. Oznacza ona przede wszystkim wybór tego kierunku wykładni spośród rysujących się wzajemnie „konkurujących” znaczeń przepisu, który jest zgodny z konstytucyjnymi normami i wartościami. Jeżeli możliwe jest różne rozumienie treści normy, to należy przyjmować taki rezultat wykładni, który zapewnia zgodność z zasadami konstytucyjnymi. W rezultacie, dyrektywa ta nakazuje odrzucić takie możliwości interpretacyjne, które prowadzą do odczytania przepisu jako niekonstytucyjnego.

Zdaniem Sądu pytającego, dokonanie w niniejszej sprawie interpretacji art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia zgodnie z powyższą dyrektywą mogłoby jednak prowadzić do nadania takiego znaczenia normie prawnej, które byłoby sprzeczne z literalną treścią przepisu, jak też sprzeczne byłoby z intencją ustawodawcy. W ocenie Sądu, uznać należy zarazem, iż ewentualne nadanie omawianym przepisom rozumienia, zgodnie z którym konsolidacja przedsiębiorstw państwowych odbywałaby się w

niektórych przypadkach na zasadzie „jednostronnej” redukcji akcji, może naruszać szereg przepisów konstytucyjnych.

Podnosząc zarzut niezgodności przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia z zasadą równości (art. 32 Konstytucji w związku z art. z art. 64 ust. 1 Konstytucji – str. 13 i nast. uzasadnienia pytania prawnego), Sąd Okręgowy w Warszawie zauważa, że § 2 ust. 3 rozporządzenia w różny sposób chroni z jednej strony prawa majątkowe Skarbu Państwa jako akcjonariusza spółki konsolidującej, a z drugiej – prawa majątkowe akcjonariuszy spółek konsolidowanych, wprowadzając zasadę, zgodnie z którą w zamian za akcje spółek konsolidowanych przedstawianych Skarbowi Państwa do zamiany w trybie art. 5 ustawy konsolidacyjnej akcjonariusze spółek konsolidowanych uzyskują od Skarbu Państwa akcje spółki konsolidującej o wartości jednostronnie zredukowanej, nieekwiwalentnej w stosunku do wartości zaoferowanych przez nich do zamiany akcji spółki konsolidowanej. Zdaniem Sądu, to nierówne traktowanie pracowników i uprawnionych akcjonariuszy spółek konsolidowanych wobec Skarbu Państwa wynika z połączenia uregulowania zawartego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, który wprowadza górną granicę 15% akcji spółek konsolidujących, jakie mogą zostać udostępnione uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom, oraz uregulowania zawartego w § 2 ust. 3 rozporządzenia, który wprowadza mechanizm jedynie jednostronnej redukcji liczby zamienianych akcji w razie, gdyby powyższy limit został przekroczony.

W ocenie Sądu pytającego, wyprowadzony z § 2 ust. 3 rozporządzenia nakaz jednostronnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej może prowadzić także do nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej pracowników i uprawnionych akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych. Należy bowiem zauważyć, że w przypadku, gdy liczba akcji spółki konsolidowanej posiadanych przez osoby zamierzające skorzystać z prawa zamiany akcji byłaby odpowiednio niska, nie zachodziłaby w ogóle konieczność zastosowania

mechanizmu redukcji liczby akcji spółki konsolidującej do pakietu 15 %. W innej sytuacji byłoby natomiast akcjonariusze spółek konsolidowanych, w których wobec liczby akcji zgłoszonych do zamiany powstała konieczność zastosowania mechanizmu redukcji.

Zdaniem Sądu pytającego, również w grupie spółek konsolidowanych, w przypadku których powstała konieczność dokonania redukcji, sytuacja prawna uprawnionych pracowników i akcjonariuszy została zróżnicowana, gdyż w odniesieniu do każdej z tych spółek zakres redukcji musiał być inny – w zależności od liczby zgłoszonych do zamiany akcji posiadanych przez pracowników i akcjonariuszy danej spółki konsolidowanej.

Sąd pytający dochodzi także do ustalenia, że postanowienie § 2 ust. 3 rozporządzenia prowadzi do nierównego traktowania tych uprawnionych do akcji spółki konsolidującej, którzy uzyskali możliwość zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, w stosunku do pozostałych grup uprawnionych, o których mówi ustawa konsolidacyjna. Grupa ta traktowana jest gorzej z tego powodu, że uprawnieni ci posiadają już akcje spółki konsolidowanej. Wynika to z faktu, że uprawnieni, o których mowa w grupach I, II i III (strony 17–18 uzasadnienia pytania prawnego), mają prawo do uzyskania świadczenia o wartości ekwiwalentnej w stosunku do wartości posiadanego prawa (czy to prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, czy też prawa do ekwiwalentu), a tylko uprawnieni z IV grupy otrzymują (w razie konieczności dokonania redukcji ilości akcji spółki konsolidującej) świadczenia o wartości niższej niż wartość akcji przedstawionych przez nich do zamiany.

Uzasadniając zarzut niezgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z zasadami ochrony własności i proporcjonalności ingerencji w prawa i wolności obywatelskie (art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – str. 21 i nast. uzasadnienia pytania prawnego), Sąd pytający zauważył, że własność i prawo dziedziczenia stanowią wolność, która podlega ochronie Rzeczypospolitej Polskiej, a wyłączenie jest dopuszczalne jedynie

wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Przypomniał, że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sąd Okręgowy w Warszawie odniósł się do pojęcia wywłaszczenia, które obejmuje różne formy pozbawienia własności bez należytej rekompensaty. Zauważył przy tym, że wprawdzie Trybunał Konstytucyjny wiąże pojęcie wywłaszczenia przede wszystkim ze sferą prawa publicznego, ale jednocześnie podkreślił, że nie oznacza to, iż treść art. 21 ust. 2 Konstytucji nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności również ingerujących w prawo instrumentów prawa prywatnego. Jednocześnie Sąd podkreślił, iż w realiach przedmiotowej sprawy zasada ochrony praw majątkowych nie musiała zostać naruszona, ponieważ w zakresie stosowania ustawy konsolidacyjnej i rozporządzenia nie stosowano elementów wywłaszczenia wskazanych w art. 21 Konstytucji, gdyż skorzystanie z prawa zamiany akcji w trybie art. 5 ustawy konsolidacyjnej uzależnione było od woli uprawnionego akcjonariusza, który zgłaszał zamiar skorzystania z prawa zamiany akcji oraz zawierał ze Skarbem Państwa umowę zamiany akcji. Tym samym zamiana akcji była dobrowolna, a akcjonariusz akceptował warunki tej zamiany. Jednakże, w ocenie Sądu pytającego, analiza konstytucyjna przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia powinna wykazać, czy wskazana dobrowolność po stronie uprawnionego akcjonariusza nie była jedynie pozorną, a skutki, jakie wynikają z zastosowania postanowień § 2 ust. 3 rozporządzenia, w odniesieniu do sytuacji prawnej akcjonariuszy spółek konsolidowanych, nie są zbliżone do skutków wywłaszczenia.

Sąd pytający w uzasadnieniu pytania wskazał także na treść wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2012 r., sygn. VI ACa 436/12, który uznał, iż przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia, rozumiany jako wprowadzający zasadę jednostronnej redukcji akcji, budzi zasadnicze wątpliwości z punktu widzenia zgodności z art. 64 ust. 2 i ust. 3 Konstytucji,

podkreślając, że „dobrowolność uczestnictwa w procesie zamiany w żaden sposób nie tłumaczy, dlaczego jego (akcjonariusza) prawo do zamiany ma być przeprowadzone w sposób niekorzystny dla niego”.

Nadto przypomniał, że własność i inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, zaś ograniczenie własności może być wprowadzone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności. Zwrócił jednakże uwagę na okoliczność, iż określona w ustawie konsolidacyjnej i rozporządzeniu jednostronna redukcja może nie stanowić wywłaszczenia w rozumieniu konstytucyjnym, bowiem o wywłaszczeniu w tym rozumieniu można mówić w przypadku przymusowego odjęcia prawa własności. Wywłaszczenie z prawa własności w rozumieniu Konstytucji wystąpi nadto jedynie w przypadku, gdy pozbawienie lub ograniczenie własności będzie wynikiem działania Państwa o charakterze publicznym i przymusowym. Natomiast w niniejszej sprawie warunek działania Państwa w sposób przymusowy mógł nie być spełniony, bowiem, mimo iż „jednostronna” redukcja akcji spółki konsolidowanej skutkowałą stratą ekonomiczną dla uprawnionych, to do istoty prawa własności należy możliwość rozporządzania tym prawem przez uprawnionego również ze stratą ekonomiczną.

Pozostaje jednak – zdaniem Sądu – wątpliwość, jakie, w przypadku niezawarcia umowy zamiany akcji, prawa z akcji spółki konsolidowanej mogliby realizować akcjonariusze, w sytuacji, gdy spółka ta przestawała w zasadzie istnieć.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 31 ust. 3 Konstytucji, Sąd pytający wskazał, że zasada jednostronnej redukcji akcji została wprowadzona aktem wykonawczym do ustawy, zaś sama ustawa konsolidacyjna nie zawiera żadnych postanowień dotyczących redukcji liczby akcji, a tym bardziej zasad jej dokonywania. Nie przesądza też w żaden sposób,

czy ewentualna redukcja liczby akcji ma mieć charakter jednostronny, czy dwustronny.

Mocą ustawy wprowadzony został jedynie 15 % próg liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym pracownikom i uprawnionym akcjonariuszom (art. 3 ust. 3). Z przepisu tego wynika jedynie tyle, że liczba akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym osobom nie może przekroczyć określonego progu. Z przepisu tego nie wynika jednak, czy taka sytuacja skutkuje jedynie redukcją liczby akcji spółki konsolidującej, czy też konieczna jest wówczas również redukcja liczby akcji spółki konsolidowanej.

Sąd pytający zauważa także, że zasada jednostronnej redukcji akcji nie wynika też z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Zdaniem Sądu pytającego, Minister Skarbu Państwa, wprowadzając w § 2 ust. 3 rozporządzenia rozwiązanie polegające na jednostronnej redukcji wartości akcji należnych akcjonariuszom bez właściwej rekompensaty, w istocie dokonał, bez wyraźnej podstawy w ustawie, samodzielnej ingerencji w prawo własności, co może mieć miejsce jedynie za pomocą aktu mającego rangę ustawy. Jednocześnie ingerencji takiej nie usprawiedliwiają jakiegokolwiek względy określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności § 2 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej z art. 92 ust. 1 Konstytucji (str. 33 i nast. pytania prawnego), Sąd pytający zauważa, iż możliwa jest sytuacja, gdy uprawniona osoba składa oświadczenie o zamiarze skorzystania z prawa do zamiany akcji, a następnie nie decyduje się na zawarcie umowy zamiany. Akcje spółki konsolidującej, jakie miały przypaść takim osobom, pozostają w takiej sytuacji „niezagospodarowane” w procesie konsolidacji. Jednocześnie rozporządzenie nie przewiduje mechanizmu przeliczania na nowo liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym osobom ani też rozdziału między osoby uprawnione tych akcji spółki konsolidującej, które miały być

przydzielone osobom, które już po złożeniu oświadczeń o zamiarze skorzystania z prawa zamiany zrezygnowały z realizacji tego prawa, a które mieszczą się w limicie przewidzianym w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej. W ocenie Sądu pytającego, brak stosownego mechanizmu dla takich sytuacji powoduje, że w spółkach konsolidowanych, w których uprawnione osoby ostatecznie zrezygnowały z realizacji prawa zamiany akcji, redukcja liczby akcji spółki konsolidującej była nadmierna, a być może nawet zupełnie zbędna. Dlatego też, zdaniem Sądu, zasadna jest konstatacja, iż prawodawca, wydając rozporządzenie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, nie wydał go w celu wykonania ustawy, lecz niejako „obok” niej. Okoliczność ta wskazuje na możliwość istnienia sprzeczności postanowień § 2 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadniając zarzut niezgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 2 Konstytucji, określającym zasadę ochrony praw nabytych i zasady zaufania obywatela do państwa oraz sprawiedliwości społecznej (str. 35 i nast. pytania prawnego), Sąd pytający podniósł, iż wprowadzenie w § 2 ust. 3 rozporządzenia mechanizmu jednostronnej redukcji wartości akcji podlegających zamianie wydaje się naruszać powyższe zasady konstytucyjne. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych Sąd wywodzi z tego, że istniejące przepisy, przy okazji procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, prowadzą do arbitralnego odebrania części praw nabytych wcześniej przez uprawnionych pracowników i akcjonariuszy. W ocenie Sądu pytającego, mechanizm jednostronnej redukcji akcji może w istocie prowadzić do nieodpłatnego przejęcia przez Skarb Państwa części akcji, a więc praw nabytych wcześniej przez akcjonariuszy. W konsekwencji niewskazanie odpowiednio doniosłych racji interesu publicznego, czyniących koniecznym ustanowienie mechanizmu nieodpłatnego przejmowania przez Skarb Państwa tych uprawnień, stanowi naruszenie zasady ochrony praw nabytych wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Dostrzegając z kolei uprzywilejowaną pozycję Skarbu Państwa w procesie zamiany akcji, Sąd skonstatował, że przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia może być w swojej treści niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Sąd pytający zauważył również, że przeprowadzenie mechanizmu jednostronnej redukcji akcji i jego wpływ na wartość świadczenia wzajemnego Skarbu Państwa pozostawały akcjonariuszom nieznane nie tylko w momencie składania oświadczeń o zamiarze zamiany akcji, ale również w momencie zawierania umów zamiany. Uprawnieni pracownicy i akcjonariusze musieli podjąć decyzję o zamianie akcji przy braku informacji niezbędnych dla możliwości świadomej i racjonalnej oceny zasadności uczestnictwa w procesie zamiany. W rezultacie, zdaniem Sądu, przyjęty mechanizm podważa zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Uzasadniając zarzut niezgodności art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej z art. 32 w zw. z art. 64 ust. 2 i 3 oraz art. 31 ust. 3 i art. 2 Konstytucji (str. 39 i nast. pytania prawnego), Sąd pytający stwierdził, iż z przepisów tych nie wynika wyraźnie i jednoznacznie konieczność i możliwość przeprowadzenia redukcji liczby akcji podlegających zamianie. Jednakże z brzmienia tych przepisów można wyprowadzić wniosek, że istnieje prawdopodobieństwo, iż uprawnionych pracowników i akcjonariuszy czeka redukcja praw z akcji. W ocenie Sądu, racjonalny ustawodawca nie powinien wymagać, by zachowano limit 15 % akcji spółek konsolidujących i by zarazem uprawnieni pracownicy i akcjonariusze przekazali tytułem zamiany wszystkie posiadane akcje spółek konsolidowanych. W myśl ustawy konsolidacyjnej może zatem dojść do sytuacji, gdy, z uwagi na limit liczby akcji wprowadzony w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, nastąpi wywłaszczenie uprawnionych osób z części posiadanych przez nich akcji spółek konsolidowanych bez świadczenia wzajemnego ze strony Skarbu Państwa. Dlatego też, zdaniem Sądu, to w ustawie konsolidacyjnej powinien znaleźć się przepis stanowiący wyraźnie, że nastąpi proporcjonalna redukcja liczby akcji spółek konsolidujących

udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Nadto w ustawie powinna zostać uregulowana kwestia odszkodowania za akcje spółek konsolidowanych nabywane od uprawnionych osób bez wynagrodzenia.

W kwestii niezgodności art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy konsolidacyjnej z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji (str. 41 i nast. pytania prawnego), Sąd pytający stwierdził, że z brzmienia przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej wynika, iż ustawodawca nie wprost założył konieczność przeprowadzenia redukcji uprawnień przysługujących osobom uprawnionym z tytułu akcji. Jednocześnie z brzmienia przepisu art. 8 ustawy konsolidacyjnej, stanowiącego upoważnienie ustawowe do wydania aktu wykonawczego, nie wynika, by przewidywał on mechanizm proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Przepis powyższy nie zawiera wytycznych wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji, co – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – przesądza o jego niekonstytucyjności.

Odnosząc się do kwestii dopuszczalności zadania pytania prawnego Trybunałowi Konstytucyjnemu, Sąd Okręgowy w Warszawie zauważył, że przedmiotem rozpoznania w niniejszym postępowaniu jest roszczenie odszkodowawcze uprawnionego akcjonariusza spółki konsolidowanej oparte na przekonaniu, że przepisy ustawy konsolidacyjnej i rozporządzenia nie mogą prowadzić do wniosku, iż zamiana akcji pomiędzy Skarbem Państwa a uprawnionymi pracownikami i uprawnionymi akcjonariuszami dokonywana jest na zasadzie jednostronnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej, gdyż warunki konstytucyjne spełnia jedynie zamiana na warunkach tzw. dwustronnej redukcji, dającej uprawnionemu pracownikowi i uprawnionemu akcjonariuszowi prawo przedstawienia do zamiany tylko takiej liczby posiadanych przez niego akcji spółki konsolidowanej, za jaką Skarb Państwa jest w stanie spełnić świadczenie ekwiwalentne w postaci odpowiedniej liczby akcji spółki konsolidującej.

Sąd zauważył przy tym: <<[w] sytuacji, gdyby uznane zostało, że działanie Skarbu Państwa podjęte w zgodzie z zapisami omawianego rozporządzenia poprzez dokonanie „jednostronnej redukcji” liczby akcji w spółce konsolidującej z brakiem dokonania takiej redukcji w spółce konsolidowanej mieściło się w granicach konstytucyjnych wówczas, ukształtowane na tej podstawie prawnej powództwo powodowej spółki wydawałoby się niezasadne>>. A contrario, Sąd pytający dał do zrozumienia, że, w realiach przedmiotowej sprawy, uznanie przepisów rozporządzenia za niezgodne z Konstytucją pozwoli uznać wniesione przez spółkę powództwo za zasadne.

Przed przystąpieniem do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych przez Sąd Okręgowy w Warszawie w pytaniu prawnym, odnieść należy się do kwestii formalnych związanych z zakresem i dopuszczalnością jego zadania.

Na podstawie art. 193 Konstytucji, 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. Na konieczność istnienia tej samej zależności wskazuje również brzmienie art. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.). Ponadto ustawa o Trybunale Konstytucyjnym, rozwijając regulację konstytucyjną, określa w art. 32 warunki formalne, którym powinno odpowiadać pytanie prawne. W szczególności nakłada na sąd obowiązek wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało postawione (art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym).

Niespełnienie przesłanek, wymaganych przy kontroli konkretnej, powoduje przeszkodę formalną przeprowadzenia pełnej, merytorycznej kontroli

konstytucyjności zaskarżonych norm i musi skutkować umorzeniem postępowania, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Sformułowane w przepisach Konstytucji i w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym wymaganie powiązania pytania prawnego z danym postępowaniem ma charakter bezwzględny i stanowi przesłankę konieczną dla wszczęcia i prowadzenia postępowania w sprawie pytania prawnego.

Zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze przedmiotu, formułuje się tezę co do wyznaczenia przez wskazane wyżej przepisy trzech przesłanek warunkujących możliwość wystąpienia z pytaniem prawnym – podmiotowej, przedmiotowej i funkcjonalnej.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego sąd, rozumiany jako państwowy organ władzy sądowniczej, oddzielony i niezależny od legislatywy i egzekutywy. Trybunał Konstytucyjny pełni rolę subsydiarną względem sądu w tym sensie, że orzeka dopiero wówczas, gdy sąd dokona oceny konstytucyjności danego aktu normatywnego i dojdzie do przekonania, że jest on niezgodny z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą.

Z przesłanki przedmiotowej wynika natomiast wymaganie, aby w pytaniu prawnym kwestionowano zgodność aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą.

Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest zaś jego „relewancja”, czyli wystąpienie zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Zależność ta jest oparta na bezpośredniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą postawione zostało pytanie prawne. Przedmiotem pytania prawnego może być tylko taki przepis, którego wyeliminowanie z porządku prawnego w wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego wywrze wpływ na treść rozstrzygnięcia w sprawie, w związku z którą przedstawiono pytanie prawne. Z kolei pojęcie „wpływu na

rozstrzygnięcie sprawy” oznacza, iż zależność między sprawą toczącą się przed sądem a pytaniem prawnym powinna polegać na tym, że rozstrzygnięcie sądu pytającego będzie inne w sytuacji orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny o niekonstytucyjności przepisu, którego pytanie dotyczy, aniżeli w sytuacji orzeczenia o konstytucyjności takiego przepisu. Wiąże się z tym konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym zależności między odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem sprawy, na której tle powstała wątpliwość natury konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 29 marca 2000 r., sygn. P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; 16 marca 2011 r., sygn. P 36/09, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 16 i 5 kwietnia 2011 r., sygn. P 6/10, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 19).

Jednocześnie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanka relewantności nie zostaje spełniona, jeżeli istnieje możliwość rozstrzygnięcia sprawy przez zastosowanie przepisów prawa obowiązującego, nawet jeżeli wymaga to posłużenia się techniką wykładni ustawy w zgodzie z Konstytucją.

Mając powyższe na uwadze, należy przytoczyć i omówić uregulowania prawne istotne w rozpatrywanej sprawie.

Ustawa 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), która weszła w życie 18 listopada 2007 r., zgodnie z treścią jej art. 1, reguluje zasady nieodpłatnego nabywania akcji przez uprawnionych pracowników lub ich spadkobierców oraz zamiany akcji posiadanych przez uprawnionych akcjonariuszy lub zamiany prawa do ekwiwalentu w związku z procesem konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego.

Zgodnie z treścią uzasadnienia projektu ustawy (druk nr 1750 z dnia 18 maja 2007 r., Sejm V kadencji), ustawa ta przewiduje realizację konsolidacji pionowej spółek sektora elektroenergetycznego. Przyjęty w niej model

konsolidacji kapitałowej przewiduje powstanie struktur holdingowych, w których spółki konsolidujące będą poddane procesowi prywatyzacji przez zaoferowanie akcji Skarbu Państwa w ofercie publicznej. Konsolidowane przedsiębiorstwa energetyczne, w których uprawnieni pracownicy posiadają akcje lub uzyskają prawo do otrzymania nieodpłatnie akcji, nie będą natomiast podlegały procesom prywatyzacji, a zatem ich akcje nie będą zbywane przez Skarb Państwa. Uprawnieni pracownicy jako akcjonariusze tych spółek będą posiadać pełnię praw korporacyjnych, w tym między innymi do dywidendy, jednakże ich akcje nie będą przedmiotem rynkowego obrotu, co uniemożliwi swobodne zbywanie i nabywanie akcji.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 ustawy, przez „uprawnionych akcjonariuszy” rozumie się akcjonariuszy spółki konsolidowanej, którzy jako uprawnieni pracownicy, w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji, lub jako spadkobiercy tych osób, nabyli akcje spółki konsolidowanej nieodpłatnie od Skarbu Państwa, jak również pozostałych akcjonariuszy spółki konsolidowanej.

Z kolei przepis art. 5 ust. 1 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 12 lutego 2009 r., po nowelizacji, która nastąpiła na mocy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70), regulujący prawo do zamiany akcji, stanowi:

„Art. 5. 1. Uprawnieni pracownicy spółek konsolidowanych oraz uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania takiej zamiany wszystkich posiadanych akcji. Przepis art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji stosuje się odpowiednio.”.

Kolejne jednostki redakcyjne tego artykułu, to jest ustępy 2 i 3, wprowadzają natomiast terminy – odpowiednio – do złożenia wskazanego wyżej oświadczenia oraz do powstania i wygaśnięcia prawa do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej.

Natomiast, również znowelizowany na mocy powołanej wyżej ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r., przepis art. 3 ust. 3 ustawy, w brzmieniu obowiązującym od dnia 12 lutego 2009 r., wprowadził zasadę:

„Art. 3.

(...)

- 3) 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.”.*

Jednocześnie w art. 8 ustawy przewidziana została delegacja ustawowa dla Ministra Skarbu Państwa do wydania aktu wykonawczego w brzmieniu:

„Art. 8. 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”.

Na podstawie powyższego upoważnienia ustawowego wydane zostało rozporządzenie 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).

W rozporządzeniu tym uregulowany został m.in. sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej, oraz tryb dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej.

Jednocześnie organ, który wydał rozporządzenie, przewidując, iż przy zastosowaniu opracowanego algorytmu, suma udostępnianych akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć 15 % liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy, wprowadził mechanizm proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych.

Powyższe kwestie uregulowane zostały w przepisach § 2 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia, w brzmieniu:

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

$$Lk = \frac{Wjn}{WjK} \times Ln$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

LK – liczbę akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje odpowiedniej spółki konsolidowanej,

Ln – liczbę akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie na akcje odpowiedniej spółki konsolidującej,

Wjn – wartość jednej akcji spółki konsolidowanej, wyznaczoną jako iloraz wartości spółki i ogólnej liczby jej akcji,

WjK – 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".

W *petitum* pytania prawnego Sąd pytający jako przedmiot kontroli konstytucyjnej wskazał przepisy art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy konsolidacyjnej oraz przepisy § 2 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia.

Jak wynika z treści przedstawionego pytania prawnego, przedmiotem rozstrzygnięcia w sprawie, w której zostało ono skierowane, jest powództwo spółki S Spółka Akcyjna w K przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa, o zapłatę kwoty zł tytułem

naprawienia szkody wyrządzonej poprzez wadliwe określenie zasad zamiany akcji i ich zastosowanie, w tym w szczególności dokonanie jednostronnej redukcji wartości i liczby akcji spółki konsolidującej przydzielonych w zamian za przedstawione do zamiany akcje spółki konsolidowanej.

W konsekwencji, podstawę rozstrzygnięcia w tej sprawie stanowić może jedynie przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia, który jako jedyny z wymienionych w pytaniu prawnym przepisów wprowadza instytucję „proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej”. Pomędzy tym przepisem zakwestionowanym w pytaniu prawnym, a stanem faktycznym sprawy rozpoznawanej przez Sąd pytający istnieje zatem relacja uzasadniająca zastosowanie tego przepisu w sprawie zawisłej przed Sądem. W zależności zatem od tego, czy przepis ten zostanie uznany za konstytucyjny, czy też niekonstytucyjny, różne może być rozstrzygnięcie Sądu pytającego w konkretnej sprawie. Tym samym rozstrzygnięcie w przedmiocie konstytucyjności tego przepisu będzie miało wpływ na treść orzeczenia Sądu pytającego, a odpowiedź na pytanie o zgodność zaskarżonego przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia ze wskazanymi przez Sąd wzorcami kontroli potrzebna jest Sądowi do rozstrzygnięcia sprawy, w związku z którą postawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne.

Pozostałe przepisy wymienione w pytaniu prawnym nie dotyczą bezpośrednio regulacji prawnej w postaci „proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej” i nie mają bezpośredniego związku z przedmiotem sprawy zawisłej przed Sądem pytającym, a od odpowiedzi na pytanie dotyczące ich konstytucyjności nie zależy rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie.

Powyższe ustalenie znajduje także potwierdzenie w treści uzasadnienia pytania prawnego, w którym Sąd, wskazując na dopuszczalność jego zadania i wpływ rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego na przedmiot sprawy, *de facto* podniósł, iż orzeczenie o zasadności lub niezasadności wniesionego powództwa uzależnione będzie od rozstrzygnięcia w przedmiocie

konstytucyjności przepisów rozporządzenia, nie podając analogicznej argumentacji w zakresie wymienionych w pytaniu prawnym przepisów ustawy konsolidacyjnej.

W związku z tym, że Sąd pytający nie wykazał istnienia przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego w zakresie dotyczącym zakwestionowanych w pytaniu przepisów art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 2 rozporządzenia, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Kolejną kwestią formalną jest ustalenie w niniejszej sprawie wzorców kontroli.

Jak wynika z treści pytania prawnego, Sąd Okręgowy w Warszawie wzorcami kontroli zaskarżonego przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia uczynił art. 21 ust. 1 i 2, art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3, art. 64 ust. 1, art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji. Dokonany przez Sąd pytający dobór wzorców kontroli nie jest w pełni zasadny.

Należy zauważyć, że w *petitum* pytania prawnego Sąd wskazał jako wzorce kontroli oba ustępy art. 32 Konstytucji. Ust. 1 określa pojęcie i zakres zasady równości, a ust. 2 wyraża zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, gospodarczym i społecznym. Analiza uzasadnienia pytania prawnego wskazuje, że argumentacja dotycząca zarzutu niekonstytucyjności zakwestionowanej normy odnosi się wyłącznie do art. 32 ust. 1 Konstytucji i to ten przepis winien być wzorcem kontroli w niniejszej sprawie.

W tym stanie rzeczy postępowanie w zakresie badania zgodności przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 32 ust. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Odnosząc się do pozostałych powołanych wzorców kontroli należy podkreślić, że art. 21 ust. 2 Konstytucji, regulujący zasady wyłączenia, nie

może stanowić konstytucyjnego punktu odniesienia w przedmiotowym postępowaniu.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 czerwca 2005r., sygn. P 25/02, OTK ZU Nr 6/A/2005, poz. 65, zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji, instytucja wywłaszczenia należy do sfery prawa publicznego i obejmuje przede wszystkim przymusowe wyzucie z własności na rzecz Skarbu Państwa lub innego podmiotu prawa publicznego. Powołując się w tym orzeczeniu na wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K. 5/01, OTK ZU Nr 4/2001, poz. 87, Trybunał Konstytucyjny przypomniał: „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”.

W realiach przedmiotowej sprawy, dotyczącej zamiany akcji posiadanych przez uprawnionych akcjonariuszy w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, która oparta została na zasadzie dobrowolności, nie były stosowane elementy przymusowego wywłaszczenia, a w konsekwencji art. 21 ust. 2 Konstytucji nie stanowi adekwatnego wzorca konstytucyjnego zaskarżonego przepisu, wprowadzającego zasadę proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnionych w zamian za akcje spółek konsolidowanych.

Podobnie należy ustosunkować się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wywodzonej z art.2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w utrwalonym orzecznictwie (por. wyrok z dnia 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07, OTK ZU nr 6A/2008, poz. 109), podkreślał, iż z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są zasady:

- ochrony praw nabytych,
- zaufania obywateli do państwa,
- sprawiedliwości społecznej.

Zasada ochrony praw nabytych rozumiana jest jako ochrona praw podmiotowych prywatnych i publicznych oraz ich ekspektatyw. Źródłem tych praw musi być ustawa. Do ich naruszenia dochodzi, gdy pozbawia się jednostkę prawa podmiotowego w drodze uchylecia ustawy, jej zmiany czy przez jego ograniczenie. Ustawodawca ma jednak pewną swobodę w zakresie kształtowania treści danego prawa.

Analiza przedmiotowej sprawy, a zwłaszcza treści § 2 ust. 3 rozporządzenia, prowadzi do wniosku, iż tak rozumiana zasada ochrony praw nabytych nie odnosi się do niniejszej sprawy. Nie mamy bowiem w niej do czynienia z jednostronnym władcym wkroczeniem ustawodawcy w prawa majątkowe akcjonariuszy. Kwestionowany przepis nie ingeruje w dotychczasowe prawa akcjonariuszy związane z posiadaniem akcji spółki konsolidowanej. Dorozumiana odmowa (bezczyność) skorzystania z uprawnienia do zamiany akcji pozostawała bez wpływu na korzystanie w dalszym ciągu z praw przysługujących akcjonariuszom spółki konsolidowanej, a udział w procedurze zamiany akcji oparty został na zasadzie dobrowolności.

Uprawnione zatem jest stwierdzenie, że należy posłużyć się formułą, iż przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 2 i art. 21 ust. 2 Konstytucji.

Podsumowując ten fragment rozważań należy stwierdzić, iż analiza pytania prawnego prowadzi do wniosku, że wzorcami merytorycznej kontroli przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia są art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Przystępując do oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia stwierdzić należy, że powinna być ona dokonana w szerszym kontekście normatywnym, gdyż przepis ten stanowi część regulacji normującej zasady nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego.

W pierwszym rzędzie przypomnieć należy cel, dla którego wprowadzono konsolidację spółek sektora elektroenergetycznego.

Spółki należące do tego sektora należą do grupy przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa. Działają bowiem w takich sferach gospodarki jak energetyka kraju czy energetyka jądrowa. Sfery te mają bezpośredni związek z zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego kraju.

W celu zwiększenia tego bezpieczeństwa koniecznym było stworzenie dużych i silnych grup kapitałowych, które podejmowałyby nowe inwestycje w sektorze elektroenergetycznym, połączone z wdrażaniem nowych technologii.

Program konsolidacji tego sektora miał objąć wdrożenie nowej struktury organizacyjnej i własnościowej spółek elektroenergetycznych, która umożliwiłaby bardziej efektywną realizację celów strategicznych i gospodarczych, nie tylko tego sektora, ale i państwa. W szczególności chodziło o zwiększenie wartości grup kapitałowych tego sektora, zwiększenie ich zysku oraz poprawę operacyjnej efektywności funkcjonowania spółek wchodzących w skład poszczególnych grup kapitałowych.

Odwołując się ponownie do treści uzasadnienia projektu ustawy konsolidacyjnej (druk nr 1750 z dnia 18 maja 2007 r., Sejm V kadencji), podkreślić należy, iż przedmiotowa ustawa była konsekwencją realizacji strategii rozwoju i przekształceń spółek sektora elektroenergetycznego, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 28 marca 2006 r. jako „*Program dla elektroenergetyki*”.

W ramach tego programu przewidziano realizację konsolidacji pionowej spółek sektora elektroenergetycznego w czterech grupach energetycznych: **Polskiej Grupie Energetycznej S.A.** na bazie PSE, BOT, ZEDO i 8 spółek dystrybucyjnych, **Grupie Południowej** na bazie PKE S.A., Enion S.A., Energia-Pro Koncern Energetyczny S.A. oraz Elektrowni Stalowa Wola S.A., **Grupie Północnej** na bazie Zespołu Elektrowni Ostrołęka S.A. i Koncernu

Energetycznego ENERGA S.A. **Grupie Centralnej** na bazie Spółki Lubelski Węgiel „Bogdanka” S.A., Elektrowni Kozienice S.A. i ENEA S.A.

Dla trzech grup, poza Polską Grupą Energetyczną, Zespół Sterujący do spraw realizacji Programu dla elektroenergetyki przyjął następujący model konsolidacji:

– Skarb Państwa wraz z konsolidowanymi w ramach grupy przedsiębiorstwami energetycznymi, będącymi jednoosobowymi spółkami Skarbu Państwa, zawiązują spółkę, zwaną dalej Spółką Konsolidującą, z kapitałem zakładowym 500000 zł, w którym Skarb Państwa obejmie 51 % kapitału zakładowego, a Spółka Konsolidująca posiada status państwowej osoby prawnej; Skarb Państwa wnosi na podwyższenie kapitału 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 następujący model:

– PSE S.A. założyła spółkę specjalnego przeznaczenia PGE Energia S.A.,
– Skarb Państwa wniósł na podwyższenie kapitału zakładowego tej Spółki do 85% akcji ZEDO oraz Zakładów Energetycznych (do 15 % akcji zostanie udostępnione nieodpłatnie pracownikom),
– Skarb Państwa wnosi na podwyższenie kapitału zakładowego PSE S.A. po 85% akcji BOT Górnictwo i Energetyka S.A. i PGE Energia S.A.,
– PSE S.A. dokonuje podziału poprzez wydzielenie majątku sieci przesyłowych do jednoosobowej spółki Skarbu Państwa PSE Operator S.A. (wydzielenie OSP),
– PSE S.A. uzyskuje docelową strukturę i zmienia nazwę na Polską Grupę Energetyczną S.A.

Model tworzenia PGE S.A. jako powiązany z wydzieleniem majątku Operatora Sieci Przesyłowych jest różny od pozostałych modeli tworzenia grup energetycznych i wymaga odrębnego uregulowania odnośnie zagwarantowania

możliwości objęcia akcji PGE S.A. (spółki, której akcje są przewidziane do publicznego obrotu) przez uprawnionych pracowników w rozumieniu ustawy.

Przyjęty model konsolidacji kapitałowej przewidywał powstanie struktur holdingowych, w których spółki konsolidujące będą poddane w przyszłości procesowi prywatyzacji poprzez zaoferowanie akcji Skarbu Państwa w ofercie publicznej. 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.

Uprawnieni pracownicy jako akcjonariusze tych spółek będą posiadać pełnię praw korporacyjnych, w tym między innymi do dywidendy, jednakże ich akcje nie będą przedmiotem rynkowego obrotu, co uniemożliwi swobodne zbywanie i nabywanie akcji.

Po wniesieniu akcji spółek energetycznych i innych (kopalnie węgla kamiennego i brunatnego) do spółek konsolidujących uprawnieni pracownicy uzyskają alternatywnie prawo do nieodpłatnego otrzymania akcji spółek konsolidujących, do których te akcje zostały wniesione.

W przypadku konsolidacji Grupy Południowej, Północnej i Centralnej uprawnieni składają oświadczenia w sprawie wyboru, czy chcą otrzymać akcje spółki konsolidującej w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Złożenie oświadczeń oraz odpowiednie udostępnienia nastąpią niezwłocznie po upływie terminów określonych w ustawie, co prowadzi do zakończenia procesu zamiany akcji zgodnie z oczekiwaniem strony społecznej.

W przypadku spółek, których akcje już zostały wniesione, lub spółek, których akcje zostały już udostępnione uprawnionym w wyniku zdarzeń mających miejsce w przeszłości, po wniesieniu akcji tych spółek do spółki konsolidującej pracownicy uprawnieni mogą wyrazić wolę zamiany tych akcji ze Skarbem Państwa (prawa do tych akcji) na akcje (prawo do akcji) spółki

konsolidującej (dotyczy spółek grupy BOT Górnictwo i Energetyka S.A., PGE Energia S.A. oraz Południowego Koncernu Energetycznego S.A.).

W przypadku konsolidacji Polskiej Grupy Energetycznej S.A., spółkami konsolidującymi w rozumieniu ustawy są BOT Górnictwo i Energetyka S.A. oraz PGE Energia S.A. Pracownicy spółek konsolidowanych, to jest ZEDO i 8 spółek dystrybucyjnych oraz kopalni i elektrowni Grupy BOT GiE S.A., o ile wyrażą taką wolę, odpowiednio zamieniają lub otrzymują akcje spółek konsolidujących. Celem umożliwienia otrzymania przez uprawnionych pracowników akcji Polskiej Grupy Energetycznej, a jednocześnie niedopuszczenia do zakłóceń przy wydzielaniu majątku sieciowego do Operatora Sieci Przesyłowej, który, z mocy ustawy Prawo energetyczne, ma pozostać w wyłącznym władaniu Skarbu Państwa, zawarty został przepis art. 10 zobowiązujący ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do realizacji połączenia spółek konsolidujących PGE Energia S.A. i BOT Górnictwo i Energetyka S.A. z PGE S.A. powstałą po zmianie nazwy PSE S.A. 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 otrzymują akcje PGE S.A. na zasadach określonych w przepisach Kodeksu spółek handlowych w zamian za majątek przeniesiony na PGE S.A. w drodze połączenia. Połączenie eliminuje z obrotu prawnego spółki konsolidujące PGE Energia S.A. i BOT GiE S.A., co dodatkowo wpłynie na usprawnienie zarządzania grupą kapitałową PGE S.A.

Prawo do otrzymania akcji w spółkach konsolidujących powstaje po zarejestrowaniu podwyższenia kapitału tych spółek w drodze wniesienia aportem akcji odpowiednich spółek konsolidowanych .

Stosunek wymiany akcji zostaje ustalony w oparciu o wyceny wartości rynkowej spółek sporządzone na potrzeby konsolidacji grup energetycznych.

Uprawnionymi są osoby fizyczne zgodnie z postanowieniami ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji na zasadach tam określonych.

Preferowany przez spółki model aportowego wydzielenia OSP jest neutralny dla procesu udostępniania i zamiany akcji spółek konsolidowanych. Karencja w obrocie akcjami (nie dotyczy procedury wymiany akcji) wynosi 2 lata.

Liczba akcji spółek konsolidujących, wydanych w zamian za akcje spółek konsolidowanych, przeznaczonych 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 tej akcji, zostanie przeprowadzona jednostronna redukcja.

W tym miejscu wskazać należy, iż, jak wynika z uzasadnienie projektu rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej przypadających do podziału pomiędzy osoby uprawnione do nieodpłatnego nabycia akcji, trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników oraz trybu dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, stosunek wymiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących określi stosowny matematycznie algorytm.

Liczba akcji spółki konsolidującej, otrzymanych w zamian za przedstawione do zamiany akcje spółki konsolidowanej, wyznaczona została jako iloczyn akcji przedstawionych do zamiany i stosunku wymiany akcji. Stosunek wymiany akcji miał natomiast zostać ustalony na podstawie wycen spółek konsolidowanych i konsolidujących i miał być ilorazem wartości jednej akcji spółki konsolidowanej i wartości jednej akcji spółki konsolidującej.

Wartość jednej akcji spółek miała zostać ustalona jako iloraz wartości 100 % akcji spółek ustalonych na podstawie wycen i ogólnej liczby ich akcji.

W części dotyczącej skutków wprowadzenia rozporządzenia wskazano, iż planowana łączna wartość nominalna akcji udostępnionych i planowanych do udostępnienia wynosi 1 440 308 170 zł, zaś w części dotyczącej źródeł finansowania regulacji wskazano, iż rozporządzenie nie będzie obciążać budżetu państwa.

Powyższe regulacje w zakresie zamiany akcji, zdaniem Ministerstwa Skarbu Państwa, wyrażanym w stanowiskach kierowanych do mniejszościowych akcjonariuszy firm elektroenergetycznych, zawierało pogląd, iż zamiana akcji w przewidzianym kształcie była korzystna dla akcjonariuszy, albowiem stawali się oni akcjonariuszami dużej grupy energetycznej, której akcje miały wysoką płynność, co oznaczało możliwość obracania nimi na warunkach rynkowych. Akcje te miały znacznie większy potencjał gospodarczy i ekonomiczny niż akcje spółek konsolidowanych.

Nadto MSP przypominało, iż proces zamiany akcji w grupie PGE S.A. był podzielony na dwa etapy. W pierwszym uprawnieni akcjonariusze mogli dokonać zamiany akcji na akcje spółek konsolidujących, tj. PGE Energia S.A. i BOT GiE S.A., albowiem procedury połączenia tych spółek, w trybie art. 492 § 1 pkt 1 k.s.h. nastąpiły w pierwszym etapie, tj. w 2010r.

Ministerstwo Skarbu Państwa podkreślało, iż zamiana akcji miała charakter dobrowolny, a więc akcjonariusz, który uznałby, że zasady zamiany akcji nie są dla niego korzystne, nie musiał do zamiany przystępować, zachowując niezmienną ilość akcji spółki konsolidowanej. Podkreślano też, iż w dotychczasowych procesach sądowych, prowadzonych przeciwko Skarbowi Państwa w związku z procesem konsolidacji sektora energetycznego, powództwa były oddalane.

Zagadnienie, będące przedmiotem niniejszej sprawy, było także przyczyną kierowania do Ministra Skarbu Państwa interpelacji poselskich.

W odpowiedzi na interpelację poselską z dnia 27 lipca 2009 r., nr 10833, dotyczącą skutków zamiany akcji Grupy BOT na akcje PGE Górnictwo i Energetyka S.A. w procesie konsolidacji, a przede wszystkim zagadnienia, czy podczas redukcji liczby akcji spółki konsolidującej, ilość akcji spółki konsolidującej powinna być przyznawana akcjonariuszom w zamian za wszystkie ich akcje spółki konsolidowanej, czy też za proporcjonalnie zredukowaną ich część (pozostałe akcje spółki konsolidowanej pozostałyby nadal własnością dotychczasowego akcjonariusza), wskazano, iż zamiana musi dotyczyć wszystkich posiadanych akcji, a w wypadku, gdy miałyby dojść do przekroczenia 15 % liczby akcji w spółce konsolidującej obejmowanych przez Skarb Państwa, dojdzie do proporcjonalnej redukcji akcji spółki konsolidującej. Redukcja liczby akcji będzie więc dotyczyła jedynie akcji spółki konsolidującej, a obowiązujące przepisy nie przewidują redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej. Ustawodawca przyjął bowiem koncepcję oderwania się od wartości akcji spółek, których akcje są zamieniane. W § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia ma miejsce jedynie odniesienie do liczby akcji spółki konsolidującej, podczas gdy odniesienie do wartości (suma dostępnych akcji) ma miejsce w § 2 ust. 3 rozporządzenia. Uboczne odniesienie do wartości jednej akcji spółki konsolidowanej i spółki konsolidującej ma miejsce w § 2 ust. 2 rozporządzenia we wzorze, na podstawie którego ma zostać obliczona właśnie liczba akcji spółki konsolidującej, która może być przeznaczona do udostępnienia uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom.

W konsekwencji przyjęte zostały następujące zasady:

- jest określony model obliczania liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych dla uprawnionych (§ 2 ust. 2 rozporządzenia);
- jest określona reguła proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej (§ 2 ust. 3 rozporządzenia), w przypadku, gdy suma udostępnionych akcji przekraczałaby 15%;

– jest określony tryb dokonania zamiany akcji, co następuje przez przydział zgodnie z zasadą proporcjonalnej redukcji.

W związku z powyższym, co podkreśla Minister Skarbu Państwa i co już wyżej wskazano, w świetle obowiązujących przepisów, możliwa jest redukcja akcji podlegających zamianie tylko w spółce konsolidującej.

W odpowiedzi na interpelację wskazano także, iż ustawodawca przyjął szczególny tryb związany z zamianą akcji, tj. zastąpił czynność prawną, jaką jest umowa zamiany, przydziałem akcji spółki konsolidującej, który to przydział podlega zasadom prawa publicznego, a nie prywatnego. W konsekwencji, przepisy prawa cywilnego o zamianie (art. 603–604 k.c.), zakładające wzajemność i ekwiwalentność świadczeń, nie będą miały zastosowania.

Podkreślono, iż prawo do zamiany akcji było uprawnieniem akcjonariusza, który nie musiał z niego korzystać, a los jego akcji byłby wtedy związany z losami spółki konsolidowanej. Jednocześnie Minister Skarbu Państwa podkreślił, że zakładany system zamiany wiąże się z tym, iż uzyskuje się akcje spółki konsolidującej, mającej znacznie większy potencjał niż spółka konsolidowana. Cel konsolidacji i strategia w stosunku do spółki konsolidującej z pewnością docelowo może spowodować, że przyznane w drodze zamiany akcje mogą mieć wyższą wartość niż wartość akcji zadeklarowanych do zamiany.

Z kolei, w odpowiedzi na interpelację nr 12687, skierowaną pismem z dnia 17 listopada 2009 r., nr SPS–023–12687/09, Minister Skarbu Państwa wskazał m.in., iż prowadzone procesy konsolidacyjne spółek, w tym z sektora energetycznego, prowadzone są z uwzględnieniem zasad określonych przez Radę Ministrów w obowiązujących strategiach i programach branżowych, a w szczególności w „Programie dla elektroenergetyki”, „Strategii dla górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 2007 – 2015”, „Polityki rządu RP dla przemysłu naftowego w Polsce” czy „Strategii dla przemysłu chemicznego w Polsce do 2010 r.”. Programy te uwzględniają założenia, dotyczące polityki

gospodarczej państwa, w tym bezpieczeństwa energetycznego kraju oraz polityki wobec branży.

Problematyką zamiany akcji spółek konsolidowanych z jednostronną redukcją akcji spółki konsolidującej zajmowały się sądy powszechne, które jednak oddalały powództwa wniesione przeciwko Skarbowi Państwa (vide: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2012 r., sygn. VI ACa 436/12, nr Lex 1223499 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2012 r., sygn. I ACa 225/12, Portal Orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Warszawie).

W tym ostatnim wyroku Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził, iż podstawą prawną roszczenia jest art. 471 k.c., a podstawą faktyczną powództwa była umowa powódki ze Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa, zamiany akcji, na mocy której powódka – w zamian za 18366 akcji spółki konsolidowanej – otrzymała 818790 akcji spółki konsolidującej. Szkoda powódki miała polegać na tym, że na skutek zawarcia umowy zamiany akcji nie otrzymała ekwiwalentnego świadczenia. Sąd uznał, iż na gruncie prawa cywilnego nie można mówić o powstaniu szkody, uszczerbku, który jest skutkiem celowych i świadomych działań poszkodowanego, powołując się na publikację – zamiast wielu – M. Kalińskiego, *Szkoda na mieniu i jej naprawienie*, Warszawa 2008, s. 178 – 182 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2007 r., sygn. V CSK 423/06. Sąd Apelacyjny uznał, iż powódka dobrowolnie, bez przymusu ekonomicznego czy prawnego, zawarła umowę zamiany akcji w kształcie oferowanym przez Skarb Państwa. Niezawarcie tej umowy nie łączyło się z ryzykiem utraty posiadanych akcji spółki konsolidowanej. Warunki umowy zamiany znane były skarżącej przed jej zawarciem. Skarżąca miała wybór: albo zachować swój pakiet akcji, albo wymienić go na akcje spółki konsolidującej. Dokonany przez skarżącą wybór i wynikające z niego konsekwencje ekonomiczne nie mogą – w ocenie sądu – być obecnie przypisywane pozwanemu Skarbowi Państwa jako działania bezprawne

skutkujące powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej, zarówno na płaszczyźnie odpowiedzialności *ex contractu*, jak i ewentualnej odpowiedzialności *ex delicto*.

To Skarb Państwa był zobowiązany do zawarcia umowy zamiany, do czego zobowiązywał go art. 5 ustawy konsolidacyjnej z dwoma ograniczeniami:

– suma akcji nie mogła przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej, w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej, a gdyby tak się stało, musiała nastąpić proporcjonalna redukcja akcji spółki konsolidującej – art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej i § 2 ust. 2 rozporządzenia;

– złożone oświadczenie akcjonariusza o chęci dokonania zamiany dotyczyło wszystkich posiadanych akcji – art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej.

Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał, powołując się na materiały sejmowe – Biuletyn z posiedzenia Komisji Skarbu Państwa nr 62 dotyczący toku prac nad art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej – iż ustawodawca celowo zastrzegł możliwość zamiany jedynie wszystkich posiadanych przez akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej, aby uporządkować strukturę właścicielską spółek parterowych, tak aby nie występowało dzielenie akcji. Ustawodawca chciał zapobiec sytuacji, w której w posiadaniu jednego podmiotu będą zarówno akcje spółki konsolidowanej, jak i konsolidującej. Przyjął więc zasadę wszystko albo nic, przy czym wybór skorzystania bądź nieskorzystania z tego mechanizmu pozostawiony został właścicielowi akcji spółki konsolidowanej. Z tego względu przyjęto zasadę jednostronnej redukcji akcji. Przyjęcie mechanizmu podwójnej redukcji akcji z tym celem ustawodawcy byłoby oczywiście sprzeczne. Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał również, iż nie można mówić o ekwiwalentności świadczeń w sytuacji, gdy wprowadzono ograniczenie 15 % akcji wskazane w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidującej. Pełna ekwiwalentność podlegających zamianie akcji ma miejsce wówczas, gdy nie zostanie osiągnięty pułap 15 % wskazany w art. 3 ust. 3 ustawy. W takim wypadku wszystkie akcje

spółki konsolidowanej podlegają zamianie na odpowiednią liczbę akcji spółki konsolidującej. Natomiast w wypadku przekroczenia wskazanego pułapu następuje, z uwagi na istniejące ustawowe ograniczenie, proporcjonalna redukcja liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółki konsolidowanej.

Za odmienną interpretacją powyższych przepisów nie przemawiają – zdaniem Sądu – zasady konstytucyjne, tj. zasada równości wobec prawa i zasada ochrony własności. Ustawa przewiduje bowiem tożsame zasady wobec wszystkich akcjonariuszy chętnych do zamiany akcji (cecha relewantna) i nie narusza zasady równości w sytuacji, gdy akcjonariusz innej spółki, z uwagi na nieosiągnięcie limitu 15%, redukcją objęty nie będzie lub będzie nią objęty w mniejszym rozmiarze. Inne są bowiem w takim wypadku okoliczności faktyczne i cechy relewantne każdej grupy uprawnionych podmiotów. Także zasada ochrony własności nie została naruszona, albowiem umowa zamiany miała charakter dobrowolny, jej zawarcie było autonomiczną decyzją powódki. Z tych też powodów nie mogło dojść do bezpodstawnego wywłaszczenia powódki.

Wyrokiem z dnia 7 września 2012 r., sygn. VI ACa 436/12, Sąd Apelacyjny w Warszawie, w sprawie dotyczącej zobowiązania Skarbu Państwa do złożenia oświadczenia woli o zamianie 5118 akcji zwykłych, należących do Skarbu Państwa, na 4557 akcji zwykłych należących do powoda, oddalił apelację powoda, utrzymując w mocy wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie oddalający powództwo. Sąd Apelacyjny uznał, iż prawo powoda wygasło z uwagi na niemożność świadczenia, albowiem spółka konsolidowana i konsolidująca już nie istnieją. Niezależnie od powyższego, w uzasadnieniu wyroku stwierdził, iż przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia może budzić wątpliwości konstytucyjne w zakresie, w jakim redukcja akcji podlegających zamianie wynika tylko z ograniczeń po stronie spółki konsolidującej, w celu zapewnienia jednolitości w zakresie udostępniania pakietu akcji spółek w procesie prywatyzacji i komercjalizacji. Zdaniem Sądu, nie ma żadnego uzasadnienia dla

ograniczenia ilości akcji po stronie posiadaczy akcji spółek konsolidowanych. Nadto Sąd Apelacyjny podniósł, iż takie ograniczenie własności może nastąpić jedynie na gruncie ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza istoty prawa własności.

Jak to już wyżej podniesiono, analiza pytania prawnego prowadzi do wniosku, że wzorcami kontroli przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia są art. 21 ust. 1, art. 64 ust. 1, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Określona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości nie stanowi tylko zasady ustrojowej, ale z przepisu tego wynika także szczególne prawo podmiotowe w postaci prawa do równego traktowania.

Zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej.

Z zasady równości wynika zatem nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą relewantną cechą. Takie ujęcie zasady równości dopuszcza zatem odmienne traktowanie osób, które takiej cechy nie posiadają. Ustalenie, czy zasada równości została w konkretnym przypadku rzeczywiście naruszona, wymaga zatem ustalenia kręgu adresatów, do których odnosi się budząca wątpliwości norma prawna, oraz wskazania tych elementów, które są prawnie relewantne (*vide* np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 5 września 2005 r., sygn. P 18/04, OTK ZU Nr 8/A/2005, poz. 88, 14 lipca 2004 r., sygn. SK 8/03, OTK ZU Nr 7/A/2004, poz. 65, 29 maja 2001 r., sygn. K. 5/01, op. cit., 29 czerwca 2001, sygn. K. 23/00, OTK ZU Nr 5/2001, poz. 124).

Przy wskazanym ujęciu równości, ocena jej zachowania przenosi się na płaszczyznę kryteriów wyróżnienia poszczególnych grup obywateli, których sytuacja prawna została uregulowana w sposób zróżnicowany. Trybunał

Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślał, że kryterium zróżnicowania musi być dobrane z poszanowaniem innych zasad konstytucyjnych, zwłaszcza zasady sprawiedliwości (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 18 grudnia 2000 r., sygn. K. 10/00, OTK ZU nr 8/2000, poz. 298 czy 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32).

Różnicowanie podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną jest dopuszczalne (nie narusza zasady równości), ale warunkiem *sine qua non* jest jasno sformułowane i zgodne z zasadami konstytucyjnymi kryterium, na podstawie którego owo zróżnicowanie jest dokonywane (wyroki Trybunału Konstytucyjnego dnia 16 grudnia 1997 r., sygn. K. 8/97, OTK ZU Nr 5–6/1997, poz. 70 i 24 lutego 1999r., sygn. SK 4/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 24).

Zróżnicowanie musi mieć charakter relewantny, czyli musi pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, oraz ma służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy – wprowadzone zróżnicowanie musi mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno go dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94, OTK w 1994 r., cz. II, poz. 42).

Kryterium zróżnicowania musi mieć charakter proporcjonalny. To znaczy, że waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Kryterium to musi ponadto pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (orzeczenie z dnia 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 11).

Różnicowanie podmiotów prawa jest dopuszczalne na gruncie zasady równości, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, OTK ZU Nr

3/1998, poz. 33). Zakazane jest natomiast różnicowanie niesprawiedliwe (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU Nr 6/1998, poz. 96).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwracano uwagę na związek, jaki zachodzi między zasadą sprawiedliwości społecznej a zasadą równości, które w znacznym stopniu nakładają się na siebie i pozostają w nierozdzielalnym związku (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K. 37/97, op. cit.). Zasada sprawiedliwości społecznej nie jest przy tym tożsama z zasadą równości. O ile zasada równości zakłada jednakowe traktowanie podmiotów wyróżnionych według cechy relewantnej w danej sferze stosunków społecznych, o tyle zasada sprawiedliwości ujawnia, czy wybór danego kryterium wyodrębnienia był prawidłowy, adekwatny do sytuacji danego podmiotu.

Sprawiedliwość społeczna wyraża się w dążeniu do powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów wybranych grup.

Sprawiedliwość społeczna mieści w sobie zakaz arbitralności działania organów państwa, dopuszczając jednak prawne różnicowanie poszczególnych jednostek, ale tylko w odpowiedniej relacji do różnic w ich faktycznej sytuacji (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. K. 2/97, OTK ZU nr 5–6/1997, poz. 72). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podnosi się, że „na gruncie tego przepisu (art. 2 Konstytucji – przypis wł.) można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa” (wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 258). Trybunał wskazał również, iż wspomniana zasada nie ma jednorodnego charakteru. „Niewątpliwie wiążą się z nią m.in. równość praw, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji dla osób pozostających bez pracy nie z własnej woli. (...) ocena sposobów urzeczywistniania zasady sprawiedliwości społecznej w danych warunkach wymaga zachowania przez sądownictwo konstytucyjne szczególnej powściągliwości. Trybunał Konstytucyjny uznaje kwestionowane przepisy za niezgodne z Konstytucją wtedy, gdy naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej nie budzi wątpliwości (wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. K 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100).

Odnosząc się z kolei do wzorca z art. 21 ust. 1 Konstytucji, zauważyć należy, co następuje.

Jak wyraził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2012r., sygn. P 15/12, OTK ZU Nr 7/A/2012, poz. 77, art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Formuła ta wyraża jedną z zasad ustroju państwa. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, poświęconym interpretacji art. 21 ust. 1 Konstytucji, zagwarantowanie ochrony własności jest powinnością państwa, przy czym powinność ta urzeczywistniana jest m.in. przez działania o charakterze prawodawczym, kształtujące podstawowe instytucje prawne konkretyzujące treść prawa własności i określające granice tego prawa.

Jednocześnie, w myśl art. 64 ust. 1 Konstytucji, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Przepis ten statuuje prawo podmiotowe jednostki, nie stanowi więc tylko powtórzenia zasady ujętej w art. 21 ust. 1 Konstytucji, który proklamuje ochronę własności jako instytucji ustrojowej, a zatem nieokreślonej podmiotowo. Dopiero ten przepis stwarza podstawę dla danego podmiotu do sięgnięcia po konkretne

środki ochrony prawnej. Wypada zauważyć, że art. 64 ust. 1 Konstytucji ma także szerszy zakres przedmiotowy. Oprócz prawa własności i prawa dziedziczenia zabezpiecza również inne prawa majątkowe, do których niewątpliwie zaliczają się wierzytelności oraz ograniczone prawa rzeczowe, w tym prawa służące zabezpieczeniu wierzytelności (np. hipoteka).

Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, z art. 64 ust. 1 Konstytucji wynika, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej, zaś na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ochronę tę ograniczyć (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98 OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Trybunał wielokrotnie wskazywał, że konstytucyjna ochrona określonego prawa majątkowego obejmuje także zagwarantowanie możliwości jego realizacji (zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97), zaś naruszenie istoty prawa majątkowego chronionego w art. 64 Konstytucji występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść określonego prawa i uniemożliwiają realizację przez to prawo funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w przepisach ustrojowych ustawy zasadniczej (zob. wyroki: z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2 oraz z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3), lub w ogóle uniemożliwiają korzystanie z tego prawa (zob. wyrok z dnia 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78; stanowisko to TK podtrzymał w wyrokach: z dnia 11 maja 2010 r., sygn. SK 50/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 34 oraz z dnia 5 maja 2011r., sygn. P 110/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 31).

Należy w tym miejscu podnieść, że Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie stoi na stanowisku, że relacja art. 64 oraz art. 21 ust. 1 Konstytucji polega nie na wyłączeniu jednego przepisu przez drugi, lecz na ich wzajemnym uzupełnianiu się. Podstawową treścią art. 64 Konstytucji jest wyrażenie prawa każdego do własności i w tym zakresie przepis ten stanowi powtórzenie i uszczegółowienie ogólnej zasady i gwarancji ochrony własności, wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji (wyroki z dnia: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, op. cit.; 21 maja 2001r., sygn. SK 15/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 85). Art. 64 Konstytucji nie tylko ją powtarza, ale także rozwija i uzupełnia.

Jak wyraził to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, OTK ZU Nr 3/A/2010, poz. 23, „[a]rt. 64 ust. 1 Konstytucji (w odróżnieniu od art. 21 ust. 1 Konstytucji zawierającego deklarację ustrojowej gwarancji ochrony własności) wyraża przede wszystkim konstytucyjne prawo podmiotowe jednostki do ochrony przysługującego jej prawa własności, będące podstawą publicznego prawa podmiotowego obejmującego wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. wyrok z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5). Art. 64 Konstytucji uznaje ochronę własności za element porządku prawnego, z czego wynika obowiązek organów władzy publicznej do ustanowienia odpowiednich reguł funkcjonowania stosunków majątkowych (zob. B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, red. M. Wyrzykowski, Warszawa 2001, s. 32–37).

Trybunał Konstytucyjny opowiada się za tym, że art. 21 ust. 1 Konstytucji stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji art. 64 Konstytucji (zob. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; por. L. Garlicki, Komentarz do art. 64 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 5–6). W tym sensie art. 64 Konstytucji należy rozumieć także jako refleks ogólnej zasady ustrojowej, jaką jest uznanie

własności prywatnej za jedną z podstawowych instytucji porządku gospodarczego Rzeczypospolitej i jedną z podstawowych wartości porządku społecznego. Zagwarantowanie ochrony własności powinno być urzeczywistniane przede wszystkim przez działania o charakterze prawodawczym kształtujące podstawowe instytucje prawne konkretyzujące treść własności, jak i określające środki ochrony tego prawa (zob. wyrok z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2). W tym zakresie treść prawna art. 64 ust. 1 Konstytucji nakłada się na treść prawną art. 21 ust. 1 Konstytucji”.

Jeśli chodzi o powołany przez Sąd pytający wzorzec z art. 64 ust. 2 Konstytucji, to należy podnieść, iż przepis ten ustanawia zasadę równej dla wszystkich ochrony własności w porównaniu z zakresem regulacji innych praw majątkowych. Oznacza on przede wszystkim zakaz kategoryjnego różnicowania poziomu ochrony tego prawa w stosunku do innych praw majątkowych, gdyż ochrona własności *sensu stricto* nie może być słabsza w porównaniu z poziomem ochrony innych praw majątkowych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., sygn. K. 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Różnicowanie charakteru poszczególnych praw majątkowych determinować może różnicowanie zakresu ich ochrony, tym bardziej, że nakaz równej ochrony praw majątkowych tej samej kategorii nie jest absolutny i dopuszcza uzasadnione odstępstwa. Jeżeli można wykazać, że różnicowanie ochrony znajduje oparcie w argumentach relewantności, proporcjonalności i powiązania z innymi zasadami konstytucyjnymi, to różnicowanie takie jest dopuszczalne (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5).

Art. 64 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że ochrona prawna własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia ma być równa dla wszystkich. To postanowienie Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości do poszczególnych dziedzin życia społecznego. Z tego względu art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być

interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne.

Ani prawo własności, ani inne prawa majątkowe, nie mają charakteru absolutnego. Zakres dopuszczalnych ograniczeń prawa własności wskazuje art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zgodnie z treścią tego przepisu, „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wskazany przepis pełni podwójną rolę (zob. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, op. cit.; 11 maja 1999 r., sygn. K. 13/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 74; 25 maja 1999 r., sygn. SK 9/98, op. cit.; 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, op. cit.). Po pierwsze – stanowi jednoznaczną i wyraźną konstytucyjną podstawę wprowadzenia ograniczeń prawa własności, zaś po drugie – zawarte w nim przesłanki dopuszczalności ograniczenia własności stanowić mogą formalne, jak i materialne kryterium kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń, nie będąc jednakże wszystkimi konstytucyjnymi obwarowaniami zawężającymi w tym zakresie jego swobodę. Odrębne unormowanie problematyki ograniczania własności, poprzez wskazanie w art. 64 ust. 3 Konstytucji przesłanek dopuszczających tego rodzaju działania, nie oznacza wyłączenia zastosowania w odniesieniu do tego prawa generalnej zasady proporcjonalności wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w szeregu orzeczeniach (zob. wyroki z: 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, op. cit.; 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU Nr 2/1999, poz. 25; 29 maja 2001r., sygn. K. 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87; 23 kwietnia 2002 r., sygn. K. 2/01, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 27), analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczania praw prowadzi do wniosku, że w wypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, natomiast art. 64 ust. 3

Konstytucji traktować należy wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń tego prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2010 r., sygn. K 8/08, op. cit.).

Jak stanowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, „[o]graniczenia 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”.

Istotą unormowania zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji jest ogólne określenie przesłanek, których spełnienie jest konieczne do wprowadzenia ograniczeń praw i wolności jednostki.

Owymi przesłankami wprowadzenia ograniczeń są:

- wymóg ustawowej formy ograniczeń,
- określenie przesłanek materialnych poprzez specyfikację pojęcia „interesu publicznego”,
- wskazanie maksymalnych granic dla wprowadzenia ograniczeń (nakaz szanowania zasady proporcjonalności oraz zakaz naruszania „istoty” praw i wolności).

Wymóg ustawowej formy ograniczeń wolności i praw jest wyjściową przesłanką oceny, czy dane ograniczenie zostało ustanowione zgodnie z Konstytucją. „Oznacza to, że o ile sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń statusu jednostki nie wystarcza jeszcze dla uznania ich merytorycznej zasadności..., o tyle *a contrario*: brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw prowadzić musi do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., sygn. U. 5/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 46).

Art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ustanawianie ograniczeń korzystania z wolności i praw tylko pod warunkiem, że jest to konieczne dla realizacji jednej

z sześciu wartości w nim wymienionych. Łączna analiza tych wartości prowadzi do wniosku, że wyrażają one koncepcję interesu publicznego jako ogólnego wyznacznika granic wolności i praw jednostki. Jednocześnie wyliczenie w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości uzasadniających ograniczanie wolności i praw jednostki ma charakter wyczerpujący.

Związek ustawowego ograniczenia wolności i praw jednostki z ochroną jednej z wartości wyliczonych w art. 31 ust. 3 jest koniecznym warunkiem uznania dopuszczalności jego ustanowienia. Zakres owego ograniczenia poddany jest jednak konstytucyjnej reglamentacji i musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności rozumianej jako suma trzech zasad składowych:

- zasady przydatności (czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków),
- zasady konieczności (czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana),
- zasada proporcjonalności *sensu stricto* (czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela).

Ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych jest przy tym dopuszczalne tylko pod warunkiem, że owe trzy kryteria zostały spełnione (por. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Tom III, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 31, str. 29).

Drugą sferę ograniczeń stanowi przewidziany w art. 31 ust. 1 zd. 1 Konstytucji zakaz naruszania istoty wolności i praw. Opiera się on na założeniu, że każda wolność bądź prawo posiada pewien podstawowy zakres treściowy, którego usunięcie zniweczy faktyczne jej istnienie.

W wyroku z dnia 10 października 2000 r., sygn. P. 8/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 190, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: << 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 2). 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>>.

Jeśli zaś chodzi o powołany w pytaniu prawnym wzorzec z art. 92 ust. 1 Konstytucji, stwierdzić należy, co następuje.

Wymagania, którym muszą obecnie odpowiadać rozporządzenia, formułuje art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem: 1) podmiotowym – musi wskazywać organ właściwy do wydania rozporządzenia; 2) przedmiotowym – musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz 3) treściowym – musi określać wytyczne dotyczące treści aktu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalilo się stanowisko, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego (rozporządzenia) nie może mieć charakteru blankietowego (por. np. orzeczenie z dnia 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88, OTK w latach 1988–1995, t. 1, poz. 5). Nie może ono pozostawiać organowi wydającemu akt zbyt daleko idącej swobody w kształtowaniu merytorycznych treści rozporządzenia. Upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak, aby materie uregulowane w

rozporządzeniu służyły realizacji celów wyrażonych w ustawie. W związku z tym powinno ono wyznaczać kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym.

W orzeczeniu z dnia 22 września 1997 r., sygn. K. 25/97, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, ale do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań albo wytycznych (OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 35). Jednocześnie Trybunał stwierdził, że nie można pozostawiać kształtowania zasadniczych elementów regulacji prawnej decyzjom organu władzy wykonawczej.

Ustawodawca, wydając przepis upoważniający, wpływa na treść rozporządzenia. Organ wydający akt ma jedynie obowiązek wykonać delegację zawartą w ustawie. Każde rozporządzenie wydawane jest na podstawie ustawy i w celu jej wykonania. To znaczy, że powinno być ono oparte na wyraźnym, szczegółowym upoważnieniu i w zakresie w tym upoważnieniu określonym. Kompetencji nie można domniemywać z upoważnienia. Nie można ich również odkodowywać w drodze wykładni celowościowej. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie należy interpretować jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji prawodawczej.

Rozporządzenie nie może być sprzeczne z ustawą, na podstawie której zostało wydane. Nie może również być sprzeczne z normami konstytucyjnymi ani z żadnymi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materię będącą jego przedmiotem.

Jak wskazał na to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 marca 2007 r., sygn. U 1/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 29, „(...) wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. [Akt wykonawczy] wydany może

być tylko w zakresie określonym w upoważnieniu, w jego granicach i w celu wykonania ustawy w zgodzie z normami konstytucyjnymi, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami. Z art. 92 Konstytucji wynika, że ustrojodawca miał wolę pełnego, podmiotowego i przedmiotowego określenia zakresu prawodawstwa podustawowego i w tym celu nałożony został na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego sformułowania zakresu delegacji, a przez to także obowiązek organów upoważnionych do ścisłego jej wykonania. Akt wykonawczy jest tym samym ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w ustawowej delegacji”.

Funkcją upoważnienia ustawowego jest ukierunkowanie działalności prawotwórczej organów wydających rozporządzenie i określenie kryteriów legalnej i politycznej kontroli rozporządzeń ze strony właściwych organów. Oznacza to, że rozporządzenia regulują sprawy należące do ustaw.

Trybunał Konstytucyjny podtrzymał jednocześnie swoją linię orzeczniczą dotyczącą wydawania rozporządzeń wypracowaną przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Wynika z niej, że szczegółowe określenie materii rozporządzenia w upoważnieniu ustawy oznacza, iż „materia ta powinna być określona poprzez wskazanie spraw rodzajowo jednorodnych z tymi, które reguluje ustawa, lecz które nie mają zasadniczego znaczenia z punktu widzenia założeń ustawy i które dlatego nie zostały wyczerpująco uregulowane w danej ustawie, a są niezbędne dla jej realizacji” (orzeczenie z dnia 22 kwietnia 1987 r., sygn. K. 1/87, OTK w latach 1986–1995, t. 1, poz. 3).

Na przykład – już po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. – Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie stoi na stanowisku, że ustawodawca nie może udzielać upoważnienia do wydania aktu normatywnego, dotyczącego materii zastrzeżonych dla ustawy, które nie zostały uregulowane w danej ustawie. Materie uregulowane w rozporządzeniu muszą być jednorodne z tymi, które są uregulowane w ustawie (*vide* wyrok z dnia 15 października 1998 r., sygn. K. 7/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 96). Należy pamiętać, że sprawy przekazane do

uregulowania w akcie wykonawczym nie powinny mieć zasadniczego znaczenia z punktu widzenia konstrukcji całej ustawy.

Cechą rozporządzenia, oprócz tego, że jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, jest jego wykonawczy charakter. Oznacza to, że przepisy tego aktu normatywnego muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi. Upoważnienie ustawowe może zezwalać na modyfikację treści ustawy za pomocą rozporządzenia, ale to pozwolenie musi być wyrażone wprost w przepisie upoważniającym. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w § 115 i § 116 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z tą regulacją, akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. Od woli ustawodawcy zależy bowiem, w jaki sposób będzie ukształtowana treść rozporządzenia i w jakim stopniu akt podustawowy ma wpływać na przepisy zawarte w ustawie (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 236–237).

Przystępując do oceny zgodności kwestionowanej regulacji z opisanymi wyżej wzorcami konstytucyjnymi, należy stwierdzić, co następuje.

Jeśli chodzi o zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, podnieść należy, że zróżnicowanie, naruszające w ocenie Sądu pytającego ten wzorzec kontroli konstytucyjnej, dotyczy odmiennego potraktowania:

– akcjonariuszy spółek konsolidowanych uprawnionych do zamiany akcji oraz Skarbu Państwa jako stron umów zamiany akcji zawieranych w trybie art. 5 ustawy konsolidacyjnej;

– różnicowania sytuacji prawnej akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych uprawnionych do zamiany akcji;

– różnicowania sytuacji prawnej pracowników i ich spadkobierców uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji danej spółki konsolidowanej lub ekwiwalentu, którzy w miejsce tego prawa mogą skorzystać z prawa do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidacyjnej, w porównaniu z sytuacją akcjonariuszy spółki konsolidowanej uprawnionych do zamiany akcji.

Zarzuty Sądu pytającego w tej mierze nie są zasadne, albowiem kwestionowany przepis prawa nie narusza konstytucyjnej zasady równości.

Do takiego stanowiska upoważnia ocena kryteriów wyróżnienia wskazanych grup podmiotów uczestniczących w procesie konsolidacji spółek.

Do tych grup należą: pracownicy i akcjonariusze posiadający akcje spółek konsolidowanych uprawnieni do zamiany akcji, Skarb Państwa, pracownicy uprawnieni do uzyskania akcji spółki konsolidującej lub ich ekwiwalentu.

W pierwszej wskazanej grupie podmiotów mamy do czynienia z pracownikami i akcjonariuszami spółek konsolidowanych, posiadającymi już akcje tych spółek, którym przysługuje prawo zamiany akcji na akcje spółki konsolidującej. Cechą wspólną tej grupy jest właśnie posiadanie przez te podmioty określonych pakietów akcji spółek konsolidowanych. Podmioty te mają prawo zamiany tych akcji na akcje spółki konsolidującej pod warunkiem, iż do procesu zamiany akcji zgłoszą wszystkie posiadane przez siebie akcje. Cechą wspólną dla tej grupy podmiotów jest więc posiadanie akcji spółki konsolidowanej, a zasadą dotyczącą wszystkich tych akcjonariuszy, uprawniającą do zamiany akcji, jest zgłoszenie w terminie ustawowym woli ich zamiany na akcje spółki konsolidującej.

W ramach tej grupy podmiotów występuje różnicowanie w zakresie odnoszącym się do akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych uprawnionych do zamiany akcji. Różnicowanie to występuje na gruncie zasady redukcji akcji wówczas, gdy przekroczony zostaje 15 % limit akcji spółki

konsolidującej, należących do Skarbu Państwa. W przypadku bowiem, gdy liczba akcji spółki konsolidowanej posiadanych przez akcjonariuszy, korzystających z prawa zamiany akcji jest odpowiednio mała, to do zastosowania zasady redukcji akcji spółki konsolidującej do limitu 15 % nie dochodzi. Zatem różnicowanie akcjonariuszy ma charakter faktyczny.

W tym wypadku, nawet gdyby przyjąć, iż nastąpiło pewne zróżnicowanie podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą istotną, tj. posiadaniem akcji spółek konsolidowanych, to takie zróżnicowanie było dopuszczalne. Odstępstwa od restrykcyjnie pojmowanej zasady równości są bowiem dopuszczalne konstytucyjnie, o ile koniunktywnie są spełnione pewne warunki, tj.:

- zróżnicowanie pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią regulacji,

- waga interesu, któremu zróżnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku zróżnicowania,

- kryterium zróżnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. akt K 16/02, OTK ZU nr 6A/2003, poz. 52).

Na gruncie ustawy konsolidacyjnej i rozporządzenia, takie zróżnicowanie było uzasadnione. Celem ustawy konsolidacyjnej było bowiem utworzenie nowej, silnej spółki konsolidującej oraz ujednoczenie struktury właścicielskiej, czemu miała służyć możliwość zamiany akcji. Jednocześnie, z uwagi na charakter spółek konsolidowanych, ich znaczenia strategicznego dla gospodarki i państwa, zabezpieczone zostały interesy państwa, poprzez ograniczenie możliwości zamiany jedynie do 15 % akcji spółki konsolidującej, należących do Skarbu Państwa. Taki właśnie cel regulacji uzasadniał wprowadzenie redukcji akcji do tych spółek konsolidujących, w których liczba akcji należnych według zasad ogólnych akcjonariuszom spółek konsolidowanych korzystającym z

prawa zamiany akcji przekraczała limit owych 15 %. W innych wypadkach zasada ta nie miałaby uzasadnienia.

Zasada redukcji akcji następuje według stosownego parytetu, tj. zredukowana jest jedynie taka ilość akcji, która prowadzi do przekroczenia 15 % akcji należących do Skarbu Państwa, po uprzednim przeliczeniu (według wzoru określonego w rozporządzeniu) ilości akcji spółki konsolidowanej na ilość akcji spółki konsolidującej. Parytet ten pozostaje więc w odpowiedniej proporcji do wagi interesów akcjonariusza w stosunku do interesów Skarbu Państwa. Redukcja dotyczy bowiem jedynie odpowiedniej części akcji spółki konsolidującej.

Przedmiotowe zróżnicowanie, zabezpieczające interesy Skarbu Państwa, pozostaje w oczywistym, ścisłym związku z innymi normami i wartościami konstytucyjnymi, w tym bezpieczeństwem (zwłaszcza energetycznym) państwa i w konsekwencji – ogółu jego obywateli, a ponadto – perspektywie długofalowej – nie musi prowadzić do pogorszenia sytuacji ekonomicznej właścicieli akcji podlegających zamianie.

Odnosnie do kolejnego podmiotu, uczestniczącego w procesie zamiany akcji, tj. Skarbu Państwa, stwierdzić należy, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, możliwa jest ocena zakwestionowanego przepisu z punktu widzenia jego zgodności z art. 32 Konstytucji w kontekście Skarbu Państwa. Wyrażona bowiem w tym przepisie norma konstytucyjna odnosi się bezpośrednio do sytuacji prawnej wszystkich podmiotów, tj. obywateli i osób prawnych.

Z brzmienia art. 32 Konstytucji RP wynika, iż wszyscy są wobec prawa równi (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 1995r., sygn. K. 17/95, OTK 1986–1995, t. 6, cz. II, poz. 18 czy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98, ZU z 1999 r., nr 2, poz. 24).

Należy więc ustalić, czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej nakazującej jednakowe traktowanie Skarbu Państwa i innych podmiotów prawa – akcjonariuszy spółek konsolidowanych – na gruncie ustawy konsolidacyjnej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości polega na tym, iż wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną mają być traktowane równo, tj. bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Oznacza to jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej podmiotów różnych (orzeczenie TK z dnia 28 listopada 1995 r., sygn. K. 17/95, OTK ZU z 1995 r., nr 3, poz. 18, a także z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU z 1997 r., nr 3–4, poz. 41).

Równość wobec prawa stanowi jedną z ogólnych zasad porządku konstytucyjnego, pozostającą w ścisłym związku z istnieniem i urzeczywistnianiem innych podstawowych zasad ustrojowych. Zasadę tą można równocześnie ujmować w kategoriach prawa podmiotowego.

Z tak rozumianej konstytucyjnej zasady równości wynika dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli i innych podmiotów, nie tylko gdy ogranicza on prawa lub wolności, ale także gdy przyznaje prawa lub nakłada obowiązki.

Jeśli natomiast określona norma prawna traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, wówczas mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości. Odstępstwo takie nie jest tożsame z naruszeniem art. 32 Konstytucji. Niezbędna staje się wówczas ocena przyjętego kryterium zróżnicowania. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa (Wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., sygn. U. 17/97, OTK ZU z 1998 r., nr 3, poz. 34.).

Dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o zgodność z zasadą równości traktowania Skarbu Państwa i pozostałych akcjonariuszy, biorących udział w

procesie konsolidacji, konieczne jest ustalenie, czy podmioty prawa publicznego i podmioty prawa prywatnego tworzą grupę podmiotów podobnych. Tylko bowiem w takim przypadku ustawodawca ma obowiązek równego ich traktowania w podobnych sytuacjach.

W wyroku z dnia 22 maja 2007 r. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że nie można nie dostrzegać podstawowych różnic pomiędzy osobą fizyczną i osobą prawną prawa prywatnego a publiczną osobą prawną. Odmienny status tych osób determinuje charakter praw i wolności przyznanych im na mocy Konstytucji (wyroki TK z dnia 22 maja 2007 r., sygn. SK 70/05, OTK ZU z 2007 r., seria A, nr 6, poz. 60 oraz z dnia 29 maja 2001 r., sygn. K. 5/01, OTK ZU z 2001 r., nr 4, poz. 87).

W ocenie Trybunału, uzasadnione jest zróżnicowanie osób prawnych prawa publicznego i osób prawnych prawa prywatnego. To, że osoby prawne prawa publicznego działają także w formach prywatnoprawnych nie zmienia ich charakteru (podobnie Państwo działa w obrocie cywilnoprawnym jako Skarb Państwa). Istotą samodzielności jest bowiem swoboda podejmowania czynności prawnych oraz ujęcie weryfikacji tych czynności w procedury właściwe prawu cywilnemu, a nie prawu administracyjnemu, a więc powierzenie ich przede wszystkim sądom powszechnym.

Również w doktrynie podkreśla się, że nie można traktować osób prawnych prawa publicznego jako prostych zrzeszeń obywateli realizujących swoje prawa i wolności. Stąd osobom tym odmawia się zdolności bycia podmiotami praw i wolności, o których mowa w rozdziale II konstytucji, a ich samodzielność chroniona jest innymi mechanizmami konstytucyjnymi (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa, 2004, s. 101–102).

Tak więc, w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz ustaleń przedstawicieli doktryny stwierdzić należy, iż podmioty prawa prywatnego oraz podmioty prawa publicznego nie należą do grupy podmiotów podobnych i mogą być traktowane różnie.

Przenosząc powyższe na grunt sprawy, należy stwierdzić, że na gruncie ustawy konsolidacyjnej, nie mamy do czynienia z podmiotami, posiadającymi wspólną istotną cechę prawną.

Skarb Państwa bowiem, jako podmiot prawa publicznego, dysponuje w procesie zamiany, akcjami spółki konsolidującej, a pozostałe podmioty, jako podmioty prawa prywatnego, akcjami spółek konsolidowanych.

Ustawodawca zobowiązał Skarb Państwa do udostępnienia akcji spółki konsolidującej, na żądanie akcjonariuszy spółek konsolidowanych. Wypełnienie tego obowiązku powoduje, że Skarb Państwa wyzbywa się części swych aktywów na rzecz podmiotów ściśle określonych w ustawie konsolidacyjnej, tj. pracowników i akcjonariuszy spółek konsolidowanych, przystępujących do zamiany akcji.

Z powyższego wynika więc, iż sytuacja prawna Skarbu Państwa i pozostałych podmiotów uczestniczących w procesie zamiany akcji jest zupełnie inna.

Skarb Państwa nie stanowi jednak grupy relewantnej z pozostałymi podmiotami wskazanym w ustawie konsolidacyjnej, a uczestniczącymi w procesie zamiany akcji, zatem – na gruncie ustawy konsolidacyjnej – nie zachodziła konieczność zachowania konstytucyjnych standardów, wynikających z zasady równości wobec prawa.

W konsekwencji, wprowadzenie możliwości redukcji akcji spółki konsolidującej przy przekroczeniu limitu 15 % akcji należących do Skarbu Państwa, poprzez zasadę jednostronnej redukcji tych akcji, różnicującą sytuację prawną różnej kategorii podmiotów, nie stanowiło odstępstwa od zasady równości.

Kontrolowana norma, odmiennie traktuje adresatów procesu zamiany akcji, jednak podmioty te nie charakteryzują się wspólną cechą istotną.

Brak cech relewantnych, ma także miejsce w przypadku pozostałych podmiotów – pracowników lub ich spadkobierców, jedynie uprawnionych do

otrzymania akcji spółki konsolidującej (grupa I, II, III z art. 3 ustawy konsolidującej).

Odmiennosc sytuacji prawnej tych podmiotów polega na tym, że osoby te nie posiadają żadnych akcji spółki konsolidowanej. Przysługuje im jedynie prawo do nabycia akcji spółki konsolidowanej lub uzyskania ich ekwiwalentu.

Ta kategoria pracowników i ich spadkobierców stanowi więc odrębną kategorię podmiotów. Zróznicowanie ich sytuacji prawnej w porównaniu z sytuacją akcjonariuszy spółek konsolidowanych znajduje swe uzasadnienie w różnej sytuacji faktycznej tych dwóch grup podmiotów.

Odmienna sytuacja, dotyczy też pracowników spółki konsolidowanej, którym przysługuje prawo do ekwiwalentu. Ich zróznicowanie ma swe źródło w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji, w aspekcie zasad nabywania akcji spółki konsolidującej.

Należy też podnieść, co zresztą zauważa Sąd pytający, iż niezależnie od powyższego, ograniczenie 15 % akcji należących do Skarbu Państwa, zgodnie z art. 3 ustawy konsolidującej, dotyczy wszystkich podmiotów, uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej.

W kontekście zasady równości wobec prawa, wyrażonej w art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2, wyrażającym zasadę równej ochrony pranej własności i innych praw majątkowych, stwierdzić należy, iż te zasady konstytucyjne nie zostały naruszone na gruncie ustawy konsolidacyjnej.

W judykaturze i doktrynie ugruntowany jest pogląd, że art. 64 ust. 1 Konstytucji wyraża prawo podmiotowe, które obejmuje wolność nabywania mienia, jego zachowania i dysponowania nim (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; E. Łętowska, Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy, "Kwartalnik Prawa Prywatnego" nr 4/2009, s. 911). Spośród tych trzech uprawnień szczególne znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności.

Klasyczna, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, koncepcja własności zakłada bowiem, że właściciel może swobodnie przenieść swoje prawo na inną osobę (*ius disponendi*), i to zarówno aktem *inter vivos*, jak i *mortis causa*. Uprawnienie do rozporządzania oznacza również możliwość swobodnego zachowania własności określonej rzeczy przez jej właściciela, dopóki jest to zgodne z jego wolą (por. powołany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 33/00).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo własności, choć stanowi najpełniejsze z praw majątkowych, może podlegać ograniczeniom (por. wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3; podobnie zob. wyroki z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 2; z 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, OTK ZU nr 6/2000, poz. 188). W doktrynie zwraca się też uwagę, że prawo własności należy do grupy praw ekonomicznych, które podlegają słabszej ochronie niż prawa osobiste czy polityczne (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, s. 17).

Prawo własności może zatem podlegać ograniczeniu, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 64 ust. 3 Konstytucji, tj. tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, konstytucyjna ochrona praw majątkowych polega 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 ogranicza niebezpieczeństwo jednostronnego zniweczenia ekonomicznej istoty danego prawa, związanego z zachowaniem jego realnej wartości, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zdarzeń obiektywnych, na przykład związanych z głębokimi przeobrażeniami ustroju ekonomicznego państwa (wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 3 października 2000 r., sygn. K. 33/99, poz. OTK ZU nr 6/2000, poz. 188).

Prawo do zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółki konsolidującej bez wątpienia miało charakter majątkowy. Akcjonariusze otrzymali odpowiednio przeliczoną liczbę akcji spółki konsolidującej, tj. spółki dużej, silnej ekonomicznie, której akcje mogą przysporzyć im znacznych korzyści majątkowych. Korzyści te mogą być nawet większe niż w wypadku zatrzymania akcji spółek konsolidowanych. Uznać więc należy, iż w ramach procesu zamiany, prawo akcjonariuszy posiadających akcje spółek konsolidowanych zachowało swą ekonomiczną istotę, bowiem uzyskane w zamian akcje mają realną wartość majątkową. Nadto proces zamiany akcji był dobrowolny, co wyklucza arbitralne pozbawienie lub ingerencję w prawo własności przez ustawodawcę.

Odnosnie do kolejnego zarzutu Sądu pytającego, tj. zarzutu naruszenia art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji, polegającego na nierównej ochronie prawnej własności i innych praw majątkowych, należy stwierdzić, iż zarzut ten nie jest zasadny.

Istota przedmiotowej sprawy, dotyczy prawa do nabycia określonej liczby akcji spółki konsolidującej, w zamian za posiadane przez akcjonariuszy akcje spółki konsolidowanej. Z uwagi na fakt, iż zamiana musi dotyczyć w wszystkich akcji spółki konsolidowanej, w procesie zamiany na akcje spółki konsolidującej może dojść do ich redukcji. Skoro bowiem wszystkie akcje akcjonariusza spółki konsolidowanej, podlegają zamianie na akcje spółki konsolidującej, to w sytuacji, gdy ich ilość przekracza ustalony w ustawie pułap 15%, następuje redukcja. Dochodzi do jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej. Akcjonariusz spółki konsolidowanej nie otrzymuje ekwiwalentu za zredukowane akcje. Można więc stwierdzić, iż dochodzi do zamiany nieekwiwalentnej.

Obowiązująca Konstytucja samoistnie nigdzie nie gwarantuje „prawa do nabycia własności” w znaczeniu własności konkretnego dobra. Art. 64 Konstytucji chroni natomiast własność istniejącą, zarówno zresztą w postaci prawa własności sensu stricto, jak i innych praw majątkowych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 września 2003 r., sygn. akt K 5/03, OTK ZU nr 7A/2003, poz. 77).

Przepisy ustawy konsolidacyjnej umożliwiały akcjonariuszom dobrowolny udział w procesie zamiany akcji i nie dawały żadnych gwarancji, iż akcjonariusz spółki konsolidowanej otrzyma w procesie zamiany akcji 100% akcji spółki konsolidującej. Wprost przeciwnie, jasno stanowiły, iż suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych do zamiany, nie może przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej. Skorzystanie z możliwości nabycia nowych akcji spółki konsolidującej, zależało wyłącznie od decyzji akcjonariusza spółki konsolidowanej czy z tego uprawnienia, tak ukształtowanego, skorzysta, czy też nie.

Ustawa konsolidacyjna nie musiała gwarantować prawa do otrzymania liczby akcji spółki konsolidującej o wartości równej wartości zamienianych akcji spółki konsolidowanej. Przepisy art. 603 – 604 Kodeksu cywilnego, traktujące o umowie zamiany, nie mają do niej zastosowania, albowiem ustawa konsolidacyjna i rozporządzenie odrębnie uregulowały cały proces zamiany akcji.

Wbrew twierdzeniom Sądu pytającego, Skarb Państwa w żaden sposób nie narzucił akcjonariuszom warunków umów, dotyczących zamiany akcji.

Warunki te wynikają z przepisów ustawy i rozporządzenia, które akcjonariuszom były znane przed przystąpieniem do procesu zamiany. Akcjonariusze swobodnie składali, w tej mierze, oświadczenie woli.

Ta swoboda co do złożenia stosownego oświadczenia woli nie była pozorna, co sugeruje Sąd pytający wskazując, że akcjonariusze nie wiedzieli, czy w procesie zamiany otrzymają świadczenie ekwiwalentne.

Z tezą tą nie sposób się zgodzić. Akcjonariusze spółek konsolidowanych powinni zakładać, iż w procesie zamiany może dojść do redukcji akcji. Im większy był ich pakiet akcji spółki konsolidowanej, tym pewniejszy był fakt redukcji akcji po ich zamianie. Świadomie zatem podjęli określoną decyzję ekonomiczną i inwestorską.

W procesie zamiany akcji akcjonariusz, w zamian za posiadane akcje spółki konsolidowanej, otrzymuje nowe akcje, tj. akcje spółki konsolidującej.

Akcje spółki konsolidującej zapewniają akcjonariuszowi pełnię praw właścicielskich, w tym prawo do obracania akcjami na wolnym rynku, podczas gdy akcje spółki konsolidowanej takiego uprawnienia nie dawały.

Jeżeli uczestnik procedury zamiany akcji decyduje się dobrowolnie na taką zamianę, to nie musi dojść do ekwiwalentności świadczeń. Zresztą w efekcie finalnym świadczenia te mogą stać się ekwiwalentne, gdy akcje spółki konsolidującej, jako silnego holdingu, uzyskają większą wartość.

Trudno też zgodzić się z twierdzeniem, iż obowiązujące przepisy ustawy konsolidacyjnej czy rozporządzenia prowadzą do wywłaszczenia akcjonariuszy bez należnej rekompensaty. Nie sposób też zgodzić się z poglądem, iż w procesie zamiany akcji Skarb Państwa uzyskuje dodatkowe korzyści, bowiem Skarb Państwa wyzbywa się części swoich akcji spółki konsolidującej, uzyskując w to miejsce mniej atrakcyjne rynkowo akcje spółek konsolidowanych.

Proces zamiany akcji jest dobrowolny, a nie – jak w przypadku wywłaszczenia – przymusowy. Przystąpienie do tego procesu zależy wyłącznie od woli akcjonariusza, który, po analizie korzyści i ewentualnych strat, podejmuje określoną decyzję ekonomiczną. Na żadnym etapie podejmowania decyzji o przystąpieniu do procesu zamiany akcji, nie mamy do czynienia z jakąkolwiek władczą ingerencją państwa.

Jak wyżej stwierdzono, § 2 ust. 3 rozporządzenia nie narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, co odnosi się m.in. do określenia sytuacji prawnej Skarbu Państwa

oraz uprawnionych akcjonariuszy jako podmiotów uczestniczących w procedurze zamiany akcji. Wyżej wskazano również na to, iż w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany jest pogląd, że istota treści normatywnej art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji pozostaje w zasadzie tożsama, zaś art. 64 ust. 2 Konstytucji stanowi uszczegółowienie konstytucyjnej zasady równości w obszarze praw majątkowych.

W tym stanie rzeczy właściwe jest przyjęcie stanowiska o zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 32 ust 1 Konstytucji i uznanie, iż przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny także z art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Powyższe rozważania wskazują, iż przepis rozporządzenia oceniany merytorycznie, w aspekcie przyjętej zasady redukcji akcji spółki konsolidującej, jest zgodny z Konstytucją.

Należy jednak rozważyć, czy zamieszczenie zasady redukcji akcji spółki konsolidującej w rozporządzeniu, w jego § 2 ust. 3 tj. akcie niższego rzędu niż ustawa, nie narusza art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, co do nakazu ustawowego ustanawiania ograniczeń.

Przepis rozporządzenia bezspornie ingeruje w prawo własności akcjonariuszy do akcji spółki konsolidującej, a skoro tak, to winien on znaleźć się w ustawie, a nie w rozporządzeniu, nawet jeżeli jest to ingerencja dopuszczalna w świetle materialnych standardów konstytucyjnych.

Kolejnym zarzutem Sądu pytającego jest zarzut niezgodności przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji, polegającej na przekroczeniu upoważnienia ustawowego.

Ustawodawca upoważnił ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do wydania aktu wykonawczego w celu unormowania:

– sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej lub do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze

zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej,

- trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników,
- trybu dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w delegacji ustawowej, organ wydający rozporządzenie miał mieć 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.

O ile samo określenie liczby akcji przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia czy zamiany, tryb nabywania akcji czy tryb dokonywania zamiany akcji nie budzi wątpliwości, to już wprowadzenie w § 2 ust. 3 rozporządzenia zasady proporcjonalnej redukcji akcji spółki konsolidującej, abstrahując od jej merytorycznej zasadności, jest niekonstytucyjne.

W pierwszym rzędzie wskazać należy, iż w żadnym z przepisów ustawy konsolidacyjnej ustawodawca nie przewidział takiej zasady.

W art. 3 ust. 3 ustawy wprowadził co prawda ograniczenie liczby akcji podlegających zamianie do 15 %, ale nie określił reguł zamiany akcji, gdy wskazany próg zostanie przekroczony.

Konieczność redukcji akcji, jest wprawdzie konsekwencją ustawowego 15 – procentowego ograniczenia liczby akcji podlegających zamianie, lecz wymaga ustawowego uregulowania jej zasad, gdyż sposób redukcji istotnie rzutuje na sytuację prawną akcjonariuszy.

O ile sama zasada przyjęta w rozporządzeniu, co powyżej wskazano, nie budzi wątpliwości konstytucyjnych o charakterze merytorycznym, o tyle zamieszczenie jej w rozporządzeniu, a nie w ustawie, budzi wątpliwości z uwagi

na naruszenie systemu źródeł prawa. Zasada redukcji ma bowiem fundamentalne znaczenie w całym procesie zamiany akcji.

Zgodnie z wzorcem kontroli, dotyczącym delegacji ustawowej, każde rozporządzenie winno być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nie opartego na domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia.

Brak stanowiska ustawodawcy w określonej kwestii, w tym wypadku odnośnie do redukcji akcji, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej.

Zakres swobody autora rozporządzenia wyznaczony jest pozytywnie (przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania) oraz negatywnie (przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi).

Zadaniem rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie czy modyfikacja. W konsekwencji akt wykonawczy nie może normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to – z jakiegokolwiek punktu widzenia – celowe lub pożądane.

Analiza zasady proporcjonalnej redukcji akcji w konfrontacji z przepisami ustawy konsolidacyjnej, prowadzi natomiast do wniosku, iż nie jest ona jedynie skonkretyzowaniem ustawy, a samodzielnie reguluje to zagadnienie.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie jest dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom władzy wykonawczej pozostawiać kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dni: 26 października 1999 r. sygn. akt K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, 11 lutego 2010 r., sygn. K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11 i 26 marca 2013 r., sygn. K 11/12, OTK ZU nr 3/2013, poz. 28).

Należy w tym miejscu powołać się także na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 1997 r., sygn. K 25/97, OTK ZU nr 3–4/1997, poz. 35), w którym wskazano, że niedopuszczalne konstytucyjnie jest

takie sformułowanie upoważnienia, które w istocie upoważnia nie do wydania rozporządzenia w celu wykonania ustawy, lecz do samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich unormowań czy wskazówek.

Wskazać też należy, iż sama treść delegacji ustawowej nie uprawniała do wprowadzenia zasady redukcji akcji w rozporządzeniu. Minister Skarbu Państwa został bowiem upoważniony do ustalenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia i zamiany oraz do określenia trybu nabycia i zamiany akcji przez pracowników i akcjonariuszy. Tym samym ustawodawca upoważnił organ wykonawczy jedynie do określenia procedury (trybu) zamiany akcji, a nie zasad tej zamiany. Minister Skarbu Państwa nie miał więc upoważnienia ustawowego do wprowadzenia zasady proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej.

W związku z powyższym przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, z powodu przekroczenia granic upoważnienia, a także z art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji wobec wkroczenia w materię zastrzeżoną do regulacji ustawowej.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego