



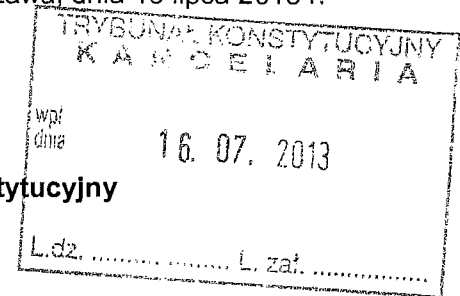
MINISTER SKARBU PAŃSTWA

DP-BP-0260-436/13 (DP/3831/13)

Warszawa, dnia 15 lipca 2013 r.

Sygn. akt P 16/13

Trybunał Konstytucyjny



Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 38 pkt 2 i art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przedstawiam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Warszawie II Wydział Cywilny z 28 marca 2013 r. (sygn. akt P 16/13) jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

§ 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, ze zm.) jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1-2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1-2 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W pozostałym zakresie wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

UZASADNIENIE

I. Przedmiot kontroli

1. Przedmiotem kontroli Sąd Okręgowy w Warszawie II Wydział Cywilny (dalej: sąd albo pytający sąd) uczynił § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki

konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, ze zm., dalej: rozporządzenie albo rozporządzenie w sprawie określenia liczby akcji), w brzmieniu:

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

$$L_K = \frac{W_{jn}}{W_{jK}} \times L_n$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

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

L_n - liczbę akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie na akcje odpowiedniej spółki konsolidującej,

W_{jn} - wartość jednej akcji spółki konsolidowanej, wyznaczoną jako iloraz wartości spółki i ogólnej liczby jej akcji,

W_{jK} - wartość jednej akcji spółki konsolidującej, wyznaczoną jako iloraz wartości spółki i ogólnej liczby jej akcji”.

ust. 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”.

2. Zgodnie z *petitum* pytania prawnego, sąd powziął wątpliwość także w kwestii zgodności art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 i art. 8 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367 ze zm., dalej: ustawa albo ustawa konsolidacyjna) z Konstytucją.

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm., dalej: ustawa o TK) organ, który wydał skarżony akt, zobowiązany jest do złożenia wyjaśnień dotyczących sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym. Na gruncie niniejszego postępowania obowiązek złożenia wyjaśnień przez Ministra Skarbu Państwa rozciąga się wyłącznie na rozporządzenie w sprawie określenia liczby akcji, nie dotyczy natomiast zaskarżonych

przepisów ustawy. W konsekwencji, analiza zarzutów podniesionych przez pytający sąd w stosunku do przepisów ustawy nie leży w gestii Ministra Skarbu Państwa.

3. Przechodząc do umówienia treści zaskarżonych przepisów trzeba stwierdzić, że zarówno ustawa konsolidacyjna, jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie określenia liczby akcji regulują uprawnienia pracowników oraz akcjonariuszy do nabycia bądź zamiany akcji spółek sektora elektroenergetycznego, podlegających procesom konsolidacji.

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

Podstawowe założenia procesu konsolidacji zostały zawarte w przyjętym 28 marca 2006 r. przez Radę Ministrów programie konsolidacji przedsiębiorstw sektora energetycznego. W wymiarze organizacyjnym konsolidacja miała polegać na połączeniu odrębnych dotąd spółek sektora energetycznego w 5 koncernów (Energia S.A. z siedzibą w Gdańsku, PGE Energia S.A. z siedzibą w Lublinie, Tauron Polska Energia S.A. z siedzibą w Katowicach, ENEA S.A. z siedzibą w Poznaniu, PGE Górnictwo i Energetyka S.A. z siedzibą w Łodzi). Spółka, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego innej spółki została nazwana spółką konsolidowaną (art. 2 pkt 2 ustawy), zaś spółkę, na pokrycie kapitału zakładowego której Skarb Państwa wnosił, w ramach konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, akcje spółek konsolidowanych, oznaczono spółką konsolidującą (art. 2 pkt 1 ustawy). Przyjęty model konsolidacji kapitałowej przewidywał powstanie struktur holdingowych (pionowo zintegrowane przedsiębiorstwa zajmujące się wytwarzaniem, przesyłem i dystrybucją energii elektrycznej oraz pozyskiwaniem paliw pierwotnych), które w przyszłości miały zostać poddane prywatyzacji przez zaoferowanie akcji Skarbu Państwa w ofercie publicznej.

W trakcie opracowywania programu konsolidacji przedsiębiorstw sektora energetycznego organizacje związkowe wyrażały jednolicie stanowisko, że warunkiem akceptacji programu przez stronę pracowniczą jest przyznanie szczególnych uprawnień dotychczasowym pracownikom spółek konsolidowanych, polegających na nieodpłatnym wydaniu akcji spółek konsolidujących w miejsce posiadanych przez nich akcji spółki konsolidowanej. Kwestionowane przepisy – zarówno ustawy, jak i rozporządzenia – realizują ów postulat, poprzez przyznanie pracownikom spółek konsolidowanych oraz ich akcjonariuszom uprawnienia do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej.

Podkreślić należy, że sam proces konsolidacji nie został bliżej unormowany na poziomie ustawowym. Regulacją ustawową objęte zostało jedynie nieodpłatne nabywanie akcji pracowniczych oraz zamiana akcji przez uprawnionych pracowników i akcjonariuszy. Natomiast ustalenie listy przedsiębiorstw objętych procesem konsolidacji (a więc zarówno spółek konsolidujących, jak i konsolidowanych) pozostawiono w kompetencjach Rady Ministrów, której przyznano uprawnienie do wydania stosownego rozporządzenia (por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie listy spółek konsolidowanych, których akcje podlegają wniesieniu na pokrycie kapitału zakładowego spółek konsolidujących, oraz listy spółek konsolidujących, Dz. U. Nr 51, poz. 294 ze zm.).

Proces konsolidacji spółek sektora energetycznego, jak i pochodny względem niego proces zamiany akcji miał charakter epizodyczny – przekształcenia organizacyjne i własnościowe spółek sektora energetycznego zostały ostatecznie zakończone. Zrealizowane również zostały uprawnienia pracowników i akcjonariuszy spółek konsolidowanych poprzez wydanie im w następstwie zamiany akcji spółek konsolidujących.

4. W myśl aktów normatywnych kwestionowanych przez pytający sąd, uprawnionymi do nabycia akcji spółki konsolidującej byli m.in. pracownicy spółek konsolidowanych posiadający akcje tych przedsiębiorstw oraz ich akcjonariusze. Ponadto uprawnienia do nieodpłatnego nabycia akcji ustawodawca przyznał także innym podmiotom (por. art. 4 i 6 ustawy). Z uwagi na konkretny charakter kontroli inicjowanej pytaniem prawnym, sytuacja prawna podmiotów innych niż akcjonariusze spółek konsolidowanych pozostaje jednak poza zakresem analizy w niniejszym postępowaniu.

Nabycie akcji spółki konsolidującej następowało na podstawie zamiany, w ramach której za przedstawione do zamiany akcje spółki konsolidowanej uprawniona osoba nabywała akcje spółki konsolidującej. Przystąpienie do zamiany wymagało uprzednio złożenia pisemnego oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji (por. art. 5 ust. 1 zd. 1 ustawy). Ustawodawca wprowadził limit akcji spółki konsolidującej, które łącznie mogły zostać przyznane uprawnionym akcjonariuszom w zamian za przedstawione do zamiany akcje spółki konsolidowanej – zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy: „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”. W ustawie wyznaczono także termin, w którym oświadczenie o zamiarze zamiany mogło zostać złożone (art. 5 ust. 2 ustawy) jak również termin, w którym uprawnione podmioty mogły zrealizować prawo do zamiany (art. 5 ust. 3 ustawy).

Zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 1 ustawy, sposób określenia łącznej liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie, jak i szczegółowy tryb zamiany zostały przekazany do uregulowania w rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa. W tej materii rozporządzenie wprowadziło zasadę, że liczbę akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej określa się na zasadzie równej wartości akcji podlegających zamianie (taka sama jest wartość akcji przedstawionych do zamiany oraz akcji oferowanych w zamian), przy równoczesnym zastosowaniu zasady proporcjonalnej redukcji oferowanych akcji w przypadku przekroczenia progu, określonego w art. 3 ust. 3 ustawy. Procedura zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej obejmowała następujące etapy: 1) wezwanie przez spółkę konsolidującą do składania oświadczeń o zamiarze dokonania przez osoby uprawnione zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej; 2) składanie oświadczeń o zamiarze dokonania zamiany 3) sporządzanie i ogłaszanie list osób uprawnionych do zamiany akcji; 4) określenie przez spółkę konsolidującą liczby akcji przydzielanych w drodze zamiany; 5) ogłoszenie o przystąpieniu do zbywania akcji spółki konsolidującej osobom uprawnionym; 6) zawieranie umów zamiany z osobami uprawnionymi.

5. W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym inicjowanym w trybie kontroli konkretnej koniecznym elementem jest – choćby skrótowe – odniesienie się do stanu faktycznego, stanowiącego podstawę wystąpienia przez sąd z pytaniem prawnym.

Pytanie prawne zostało zadane w związku ze sprawą zawisłą przed pytającym sądem z powództwa S S.A. w K (dalej: powódka) przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa o zapłatę. Powódka jest następcą prawnym S Sp. z o.o. w K Ta ostatnia spółka w dniu sierpnia 2011 r. nabyła od D W wierzytelność o zapłatę kwoty zł tytułem naprawienia szkody powstałej w następstwie zawarcia – na podstawie kwestionowanych przepisów – umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. D W był akcjonariuszem spółki konsolidującej, której akcje nabył w drodze zamiany za posiadane przez niego akcje spółki konsolidowanej. Zdaniem powódki, przyjęty mechanizm zamiany akcji dopuszczający redukcję akcji spółki konsolidującej przyznawanych w zamian za akcje spółki konsolidowanej narusza konstytucyjne prawa akcjonariusza dopuszczając sytuację, w której wartość otrzymanych akcji spółki konsolidującej jest niższa niż podlegających zamianie akcji spółki konsolidowanej. W sprawie zawisłej przed pytającym sądem chodzi *in concreto* o zamianę akcji spółki P S.A. w B (spółka konsolidowana) na akcje spółki P S.A. w Ł (spółka konsolidująca; w pytaniu prawnym sąd pytający mylnie wskazał, że akcjami spółki

konsolidującej otrzymanymi w następstwie zamiany były akcje P

S.A.). Jak wskazała powódka, ekwiwalent przedstawionych do zamiany akcji spółki konsolidowanej stanowiły akcje spółki konsolidującej. Jej zdaniem prawodawca zobowiązany był wykreować mechanizm zamiany, w którym wartość otrzymanych akcji spółki konsolidującej odpowiadałaby w pełni wartości akcji przedstawionych do zamiany. Prawodawca dysponował przy tym dwojakiego rodzaju instrumentami, realizującymi powyższy postulat. Po pierwsze, mógł wprowadzić tzw. podwójny mechanizm redukcji akcji (uprawniony akcjonariusz przedstawiałby do zamiany akcje spółki konsolidowanej o wartości nominalnej w pełni odpowiadającej otrzymanym akcjom spółki konsolidującej) albo poprzez system dopłat.

Wysokość szkody – a w rezultacie dochodzonego od Skarbu Państwa odszkodowania – powódka określiła jako różnicę wartości przedstawionych do zamiany akcji spółki konsolidowanej oraz otrzymanych akcji spółki konsolidującej. Powódka nie wskazała sposobu określenia wartości akcji spółki konsolidowanej oraz spółki konsolidującej (w tym zwłaszcza daty, z której przyjęta została wartość akcji dla celów określenia wysokości szkody).

II. Zarzuty Sądu Okręgowego w Warszawie

1. Pierwszy z zarzutów podniesionych przez pytający sąd związany jest z przyjęciem wadliwej interpretacji zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu przepisów, czego skutkiem było zastosowanie tzw. jednostronnej redukcji akcji. Zdaniem sądu, zamianie powinny podlegać wyłącznie akcje spółki konsolidowanej o wartości odpowiadającej wartości otrzymanych akcji spółki konsolidującej. W przypadku, gdy liczba akcji spółki konsolidującej podlegała redukcji, wówczas obowiązek przeprowadzenia stosownej redukcji odnosić się powinien również do akcji przedstawionych do zamiany („dwustronna” redukcja). Zastosowanie mechanizmu jednostronnej redukcji, przy jednoczesnym obowiązku objęcia zamianą wszystkich akcji danego akcjonariusza, skutkowało pozbawieniem uprawnionego akcjonariusza bez ekwiwalentu części posiadanych akcji spółki konsolidowanej. W ocenie sądu ani ustawa, ani też rozporządzenie nie nakładały na Ministra Skarbu Państwa obowiązku zastosowania jednostronnej redukcji (jako przepisy właściwe w tym kontekście sąd wskazał art. 5 ust. 1 ustawy, jak również § 2 ust. 3 oraz § 18 ust. 3 i 5 rozporządzenia). Ponadto, obowiązek przedstawienia do zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej został wprowadzony na poziomie ustawy dopiero w następstwie nowelizacji ustawy i rozporządzenia, które zostały dokonane w końcu 2008 r.

Sąd wskazał, że celem ustawodawcy było oparcie trybu zamiany akcji o ekwiwalentność podlegających tej zamianie akcji spółki konsolidowanej i spółki

konsolidującej. Prawodawca wprowadził w tym względzie zasadę, że do zamiany akcji dochodzi w trybie cywilnoprawnej umowy zamiany, która dotyczy wymiany rzeczy (praw) o ekwiwalentnej wartości. Umowa zamiany jest umową nazwaną regulowaną w kodeksie cywilnym i nie mogą podlegać zmianie jej istotne cechy, w tym przede wszystkim kwestia ekwiwalentności świadczeń.

W pytaniu prawnym nie wskazano wzorca kontroli, który doznawałby naruszenia wskutek zastosowania interpretacji kwestionowanej przez sąd. Ograniczono się do stwierdzenia, że przyjęta wykładnia – jako mniej korzystna dla akcjonariuszy – jest niezgodna z techniką wykładni w zgodzie z Konstytucją.

2. Następnym zarzutem związany jest ze zróżnicowaniem, które występuje w procedurze zamiany akcji. Zdaniem sądu występuje ono w trzech aspektach. Pierwszy z nich związany jest z przyjęciem przez prawodawcę odmiennych zasad w kwestii ochrony interesów majątkowych Skarbu Państwa oraz akcjonariuszy spółek konsolidowanych. W następstwie zastosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcjonariusze spółki konsolidowanej uzyskali w drodze zamiany akcje spółki konsolidującej o niższej wartości, natomiast Skarb Państwa uzyskał dodatkowe korzyści kosztem pracowników i akcjonariuszy spółek konsolidowanych. Powyższe zróżnicowanie nie służy realizacji „żadnych racji interesu publicznego”, ale wyłącznie zapewnieniu Skarbowi Państwa – działającemu w sferze *dominium* – dodatkowych dochodów w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego. Sąd stwierdził w tym kontekście, że art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanawia zakaz zróżnicowania ochrony własności z uwagi na charakter podmiotu prawa. Z kolei, przy zastosowaniu mechanizmu „dwustronnej redukcji” pracownicy i uprawnieni akcjonariusze spółek konsolidowanych uzyskaliby możliwość zachowania tych akcji spółki konsolidowanej, za które nie otrzymali ekwiwalentu w postaci akcji spółki konsolidującej.

Drugi aspekt nierównego traktowania odnosi się do akcjonariuszy poszczególnych spółek konsolidowanych, którzy – w ocenie sądu – powinni być traktowani równo. Jak wskazał sąd, o zastosowaniu redukcji w procedurze zamiany przesądzała liczba akcji spółki konsolidowanej posiadanych przez pracowników i uprawnionych akcjonariuszy, którzy zgłosili zamiar skorzystania z prawa do zamiany akcji. Ze względu na różny stopień redukcji w przypadku poszczególnych spółek mogło dojść do przyznania pracownikom zatrudnionym w spółkach konsolidowanych oraz akcjonariuszom tych spółek różnych uprawnień w zakresie zamiany akcji, ze względu na różny stopień redukcji (brak wystąpienia redukcji w ogóle).

Ponadto, w ocenie sądu, prawodawca zróżnicował sytuację prawną poszczególnych grup pracowników i akcjonariuszy w ramach tej samej spółki konsolidowanej. Mianowicie odmiennie potraktowani zostali uprawnieni pracownicy

posiadający akcje oraz akcjonariusze w porównaniu z pracownikami, którzy nie posiadają jeszcze akcji. Tej ostatniej grupie przyznano uprawnienie do nabycia akcji spółki konsolidującej bez redukcji, podczas gdy pracownicy i uprawnieni akcjonariusze zostali potraktowani gorzej – jako że otrzymane przez nich akcje mogły podlegać redukcji – z tego powodu, że posiadali już akcje spółki konsolidowanej.

3. Kolejny zarzut dotyczy niedopuszczalnej i nieproporcjonalnej ingerencji w prawo własności, do której dochodzi w następstwie zastosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcji.

Sąd stwierdził, że przyjęty mechanizm zamiany skutkuje pozbawieniem uprawnionego pracownika własności części akcji spółki konsolidowanej bez ekwiwalentu. Z kolei Skarb Państwa nieodpłatnie uzyskał własność części akcji spółki konsolidowanej, co w tym przypadku stanowi dodatkową korzyść względem akcjonariuszy, których akcje podlegają zamianie. Powyższa regulacja nie jest uzasadniona żadnym celem publicznym. Ponieważ pozbawienie własności części akcji następuje bez odszkodowania, dochodzi tym samym do ingerencji ze strony Skarbu Państwa w prawo własności. Sąd argumentował w tym względzie, że: „w żaden sposób nie można zaakceptować rozwiązania, które z jednej strony zmierza do przejęcia przez Skarb Państwa możliwie wszystkich akcji spółki konsolidowanej posiadanych przez jej pracowników i innych akcjonariuszy w zamian za ściśle ograniczony pakiet akcji spółki konsolidującej kosztem przejęcia przez Skarb Państwa «za darmo» części podlegających zamianie akcji spółki konsolidowanej” (pytanie prawne, s. 33).

Zdaniem sądu, niedopuszczalne jest nałożenie obowiązku przeniesienia na własność Skarbu Państwa akcji spółki konsolidowanej w liczbie przekraczającej wartość otrzymanych akcji spółki konsolidującej. Jeżeli Skarb Państwa nie może zaoferować uprawnionej osobie akcji spółki konsolidującej w liczbie odpowiadającej wartości posiadanych przez tę osobę akcji spółki konsolidowanej, wówczas powinien zastosować mechanizm podwójnej redukcji akcji bądź też wprowadzić zasadę dopłaty w gotówce za część akcji objętych jednostronną redukcją. Przyjęty mechanizm wywołuje skutki analogiczne jak wyłączenie. Ponadto sąd wskazał, że uprawnieni akcjonariusze także w momencie zawierania umowy zamiany nie mieli możliwości ustalenia, czy w zamian za swoje akcje uzyskają akcje o ekwiwalentnej wartości oraz ewentualnie w jakim stopniu przysługujące im świadczenie będzie nieekwiwalentne. Stąd też, § 2 ust. 2-3 rozporządzenia prowadzi do naruszenia zasady ochrony własności i innych praw majątkowych (art. 64 Konstytucji). Ponadto sąd podniósł naruszenie zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W tej kwestii stwierdził, że regulacje dotyczące redukcji akcji zostały wprowadzone w rozporządzeniu, nie zaś w ustawie, co jest sprzeczne z zasadą wyłączności ustawy w kwestii ograniczeń praw i wolności

jednostki. Zarazem nie wystąpiły przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, które warunkowałyby ograniczenie prawa własności.

4. Zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji powiązany został z przyjęciem w kwestionowanych przepisach mechanizmu dopuszczającego zastosowanie większej skali redukcji przyznawanych akcji w porównaniu z liczbą akcji faktycznie podlegających zamianie.

Pytający sąd wskazał, że liczba akcji przypadających w następstwie zamiany na rzecz uprawnionych akcjonariuszy była ustalana na podstawie oświadczeń, zgłoszonych przez zainteresowanych w trybie art. 5 ust. 1 ustawy; ustawa jednocześnie nie nakładała na osoby, które złożyły oświadczenie o zamiarze zamiany akcji, obowiązku późniejszego przystąpienia do zamiany. Mimo, że liczba akcji podlegających zamianie mogła być niższa niż liczba akcji zgłoszonych do zamiany ustalona na podstawie zgłoszeń (osoba, która zgłosiła zamiar zamiany, mogła w rzeczywistości z niej zrezygnować), nie powodowało to ponownego przeliczenia liczby akcji spółki konsolidującej przypadających uprawnionym akcjonariuszom. W sytuacji, gdy w procesie zamiany akcji znajdował zastosowanie mechanizm proporcjonalnej redukcji, skala redukcji obliczona na podstawie faktycznie zawartych umów powinna być niższa, niż wynikało to z wcześniej złożonych oświadczeń. W tym kontekście pytający sąd stwierdził, że: „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” (pytanie prawne, s. 34). W następstwie tego mogło dojść do sytuacji, w której uczestniczącym w zamianie akcjonariuszom została przyznana mniejsza liczba akcji, niż wynikająca z konieczności zachowania limitu określonego w art. 3 ust. 3 ustawy. Tym samym kwestionowany § 2 ust. 2-3 rozporządzenia nie ma charakteru wykonawczego względem ustawy, prowadząc do niezgodności rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji („rozporządzeniodawca – przypis własny] nie wydał go w celu wykonania ustawy, lecz niejako «obok niej»” – pytanie prawne, s. 34-35).

5. Ostatnim z zarzutów podniesionych przez pytający sąd pod adresem § 2 ust. 2-3 rozporządzenia jest naruszenie zasad pochodnych wynikających z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), tj. zasady ochrony praw nabytych, zasady zaufania obywateli do państwa oraz zasady sprawiedliwości społecznej.

Jak wskazał sąd w uzasadnieniu, ustawodawca – wprowadzając zasadę akcjonariatu pracowniczego – uczynił pracowników przedsiębiorstw państwowych akcjonariuszami spółek powstałych w wyniku przekształceń własnościowych, umożliwiając im rozporządzanie nabytymi akcjami. Prawo pracowników do akcji podlega ochronie

w świetle art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przyjęty przez prawodawcę mechanizm jednostronnej redukcji akcji prowadzi natomiast do naruszenia zasady ochrony praw nabytych, poprzez arbitralne odebranie „części praw nabytych wcześniej przez uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy” (pytanie prawne, s. 36). Następuje to bez jakiegokolwiek ekwiwalentu, przy czym zastosowany mechanizm „nie ma żadnego ekonomicznego lub aksjologicznego uzasadnienia i stanowi jedynie przejaw dążenia do osiągnięcia dodatkowej korzyści majątkowej kosztem [...] pracowników i innych akcjonariuszy spółek konsolidowanych” (*tamże*). Sąd wskazał ponadto, że uprawnieni pracownicy nie mieli możliwości negocjacji warunków umowy zamiany, jak i nie wiedzieli o ewentualnej redukcji i jej stopniu. Zostali oni także pozbawieni możliwości wyboru w kwestii zawarcia umowy zamiany, bowiem Skarb Państwa „występując jako prawodawca mógł wywierać na kontrahentach presję co do konieczności zawierania tych umów wynikającą z posiadania wyłącznego prawa decydowania o dalszych losach spółek konsolidowanych. [...] po stronie Skarbu Państwa brak było wspomnianego elementu ryzyka gospodarczego, a jedynie dwustronność w tym zakresie mogłaby uzasadniać przyjęty mechanizm” (pytanie prawne, s. 38).

Naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej pytający sąd dostrzega w braku aksjologicznie akceptowalnego uzasadnienia dla uprzywilejowania prawnego Skarbu Państwa w procesie zamiany akcji. Natomiast naruszenie zasady zaufania do państwa i stawionego przez nie prawa wynika stąd, że uprawnieni akcjonariusze musieli podjąć decyzję o zamianie akcji przy braku informacji, niezbędnych do podjęcia świadomej i racjonalnej oceny w kwestii udziału w procesie zamiany.

III. Dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego

1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy o TK, każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego (przepisu prawnego) z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Powołane wyżej przepisy określają, że wymogiem formalnym pytania prawnego jest istnienie zależności pomiędzy sprawą toczącą się przed sądem a wątpliwościami podniesionymi w pytaniu prawnym polegającej na tym, że od rozstrzygnięcia Trybunału w postaci odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Konieczność wystąpienia powyższego powiązania określana jest mianem przesłanki funkcjonalnej. Przesądza ona zarazem o charakterze pytania prawnego jako instrumentu kontroli konkretnej – przesłanka funkcjonalna powoduje, że w trybie pytania prawnego może być inicjowana kontrola konstytucyjności jedynie w odniesieniu do przepisów regulujących bezpośrednio sytuację prawną podmiotu,

które stanowią podstawę rozstrzygnięcia przed pytającym sądem. W przypadku braku przesłanki funkcjonalnej nie jest dopuszczalne merytoryczne rozpoznanie pytania prawnego, a postępowanie w tym względzie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Przechodząc na grunt niniejszego postępowania należy stwierdzić, że sprawa zawisła przed sądem dotyczy roszczeń odszkodowawczych przysługujących akcjonariuszom spółek konsolidowanych (por. art. 2 pkt 4 ustawy), ewentualnie też innym podmiotom, które nabyły w drodze cesji tego typu roszczenia. W tym zakresie zaskarżone przez pytający sąd przepisy spełniają przesłankę funkcjonalną. Przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego nie jest natomiast sytuacja prawna innych kategorii pracowników uprawnionych do nabycia akcji, o których mowa w ustawie konsolidacyjnej, a więc pracowników uprawnionych do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej (art. 4 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 3 lit. a ustawy), osób, którzy jako uprawnieni pracownicy nabyli od Skarbu Państwa akcje spółek konsolidowanych (art. 5 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 3 ustawy) oraz pracowników, którzy nabyli od Skarbu Państwa prawo do ekwiwalentu (art. 6 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 3 lit. b *in fine*). W odniesieniu do tych grup podmiotów kwestionowane przez sąd przepisy nie mogą podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego ze względu na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej.

2. Jako przedmiot kontroli sąd inicjujący postępowanie wskazał w *petitum* pytania prawnego § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia. Analiza treści zarzutów nakazuje jednak postawić pytanie, czy znajdują one w pełni odzwierciedlenie w tak zakreślonym przedmiocie kontroli. Otóż wątpliwości konstytucyjnoprawne sądu związane są z tymi przepisami rozporządzenia, na podstawie których zastosowany został mechanizm jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej przyznawanych w drodze zamiany za akcje spółki konsolidowanej. Należy stwierdzić, że mechanizm ten znajduje normatywne podstawy wyłącznie w treści § 2 ust. 3 rozporządzenia (*in concreto* w zawartym w tym przepisie następującym sformułowaniu: „nastąpi proporcjonalna redukcja liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych [...] zgodnie z zasadą proporcjonalnej redukcji”). Z kolei § 2 ust. 2 rozporządzenia odnosi się do sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i akcjonariuszom. Pytający sąd nie zakwestionował jednak samego mechanizmu przeliczania liczby akcji spółki konsolidującej przysługujących za zgłoszoną do zamiany określoną liczbę akcji spółki konsolidowanej, ale wyłącznie wprowadzony w tym zakresie mechanizm proporcjonalnej redukcji znajdujący zastosowanie w sytuacji, gdy łączna liczba akcji udostępnianych uprawnionym podmiotom miałaby przekroczyć 15% liczby akcji spółki konsolidującej objętych przez Skarb Państwa. Zarazem, sąd nie zakwestionował żadnego z rozwiązań,

które prawodawca zawarł w § 2 ust. 2 rozporządzenia. Stąd też trzeba uznać, że § 2 ust. 2 rozporządzenia został wskazany wyłącznie jako tło normatywne mechanizmu jednostronnej redukcji akcji, który z kolei znajduje podstawę prawną w § 2 ust. 3 rozporządzenia.

Należy w konsekwencji stwierdzić, że przedmiot postępowania w sprawie zawisłej przed pytającym sądem stanowi roszczenie odszkodowawcze związane z faktem zastosowania jednostronnej redukcji akcji przysługujących akcjonariuszowi spółki konsolidowanej. Ani powódka, ani też pytający sąd nie sformułowali natomiast żadnych wątpliwości odnoszących się do sposobu przeliczenia liczby akcji podlegających zamianie i otrzymywanych w zamian, które to zostały unormowane w § 2 ust. 2 rozporządzenia. Z tego względu objęcie kontrolą § 2 ust. 2 rozporządzenia jest niedopuszczalne zarówno ze względu na brak spełnienia przesłanki funkcjonalnej, jak i faktyczny brak zarzutów pytającego sądu co do rozwiązań przyjętych w tym przepisie.

Wskazane okoliczności przesadzają o tym, że w ocenie Ministra Skarbu Państwa właściwym przedmiotem postępowania w niniejszym postępowaniu jest § 2 ust. 3 rozporządzenia, natomiast **postępowanie w zakresie kontroli konstytucyjności § 2 ust. 2 rozporządzenia powinno, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

3. Jednym z wzorców kontroli pytający sąd uczynił art. 32 Konstytucji, nie wskazując przy tym ustępów tego artykułu, które stanowić mają punkt odniesienia przy ocenie konstytucyjności. W takiej sytuacji, *prima facie*, pytanie sądu powinno być odczytywane jako wola zainicjowania kontroli pod kątem zgodności z całym art. 32 Konstytucji. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia w uzasadnieniu pisma procesowego. Po pierwsze, sąd w żadnym miejscu na sformułował zarzutu naruszenia ust. 2 w art. 32 Konstytucji (por. np. pytanie prawne, s. 16, gdzie wprost jako wzorzec kontroli wymieniony został jedynie art. 32 ust. 1 Konstytucji). Po drugie – co nie mniej istotne – zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji nie może stanowić jedynie powtórzenia argumentacji podniesionej na tle art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wskazać należy bowiem, że art. 32 ust. 1 Konstytucji odnosi się ogólnie do sytuacji, w których występuje nierówne traktowanie adresatów norm prawnych. Natomiast zakaz dyskryminacji, o którym mowa w art. 32 ust. 2 Konstytucji, jest kwalifikowaną formą nierówności i wymaga stosownego uzasadnienia ze strony podmiotu formułującego powyższą wątpliwość. Pytający sąd nie sformułował takiego zarzutu w związku z czym należy przyjąć, że zamiarem sądu było poddanie kwestionowanych przepisów ocenie jedynie pod względem zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Uwzględniając powyższe trzeba uznać, że kontroli może podlegać wyłącznie zgodność kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, zaś **postępowanie w zakresie dotyczącym art. 32 ust. 2 Konstytucji powinno – na podstawie art. 39 ust.**

1 pkt 1 ustawy o TK – podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W związku z powyższym należy uznać, że właściwy przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu powinna stanowić ocena zgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 92 ust. 1, a także z art. 64 ust. 1-3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IV. Obowiązek interpretacji przepisów z zastosowaniem techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją

1. Istotą kontroli konstytucyjności prawa sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny jest orzekanie w sprawie hierarchicznej zgodności norm prawnych, a więc zgodności norm zawartych w aktach niższego rzędu z normami zawartymi w aktach wyższego rzędu. Do zadań sądu konstytucyjnego nie należy natomiast – zasadniczo – wiążące rozstrzygnięcie w sprawach wykładni przepisów prawnych i zgodności takiej wykładni z Konstytucją. Przypomnieć w tym miejscu należy, że obecna Konstytucja pozbawiła Trybunał kompetencji do określania wiążącej wykładni ustaw (por. art. 239 ust. 3 Konstytucji). Nie oznacza to oczywiście, że Trybunał w ogóle nie dokonuje wykładni prawa. Przeciwnie, wykładnia przepisów poddanych kontroli (jak i szerzej całego kontekstu normatywnego, towarzyszącego tym przepisom, a także wzorców kontroli wskazanych przez podmiot inicjujący postępowanie) jest – jako czynność o charakterze operacyjnym – konieczna w procesie kontroli hierarchicznej kontroli norm. Wykładnia jako taka nie może jednak stanowić przedmiotu orzekania przez Trybunał Konstytucyjny (wyjątek w tym względzie stanowi jedynie sytuacja, gdy przepis poddany kontroli nie jest w pełni precyzyjny, a jego faktyczne – niekonstytucyjne – rozumienie zostało powszechnie przyjęte jako rezultat utrwalonej i jednolitej wykładni – por. w tym względzie np. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03; taka sytuacja nie występuje jednak na tle niniejszego postępowania). Powyższy aspekt wyraźnie podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że: „Interpretacja zaskarżonych przepisów stanowi więc jeden z etapów kontroli zgodności norm prawnych, w żadnym natomiast wypadku nie jest samoistnym celem postępowania prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym” (wyrok TK z 16 stycznia 2001 r., sygn. akt P 5/00).

Pierwszy z zarzutów podniesionych przez pytający sąd dotyczy właśnie kontroli interpretacji przepisów prawnych z punktu widzenia Konstytucji. Sąd wskazał w tym względzie, że na gruncie kwestionowanych przepisów dopuszczalne było zarówno przyjęcie interpretacji skutkującej zastosowaniem mechanizmu jednostronnej redukcji akcji (i taka wykładnia skarżonego przepisu była przyjmowana w praktyce) jak i interpretacji,

która prowadziłyby do dwustronnej redukcji akcji (taka wykładnia – jak wskazuje pytający sąd – powinna zostać zastosowana jako bardziej korzystna dla osób uprawnionych do nabycia akcji). Przedmiotem żądania pytający sąd uczynił zatem dokonanie przez Trybunał rozstrzygnięcia, że określona wykładnia przepisu nakazująca zastosować dwustronną redukcję akcji jest zgodna z Konstytucją, zaś odmienna wykładnia – narusza Konstytucję.

Próbując ukryć rzeczywistą intencję zarzutu sąd pytający pozornie starał się nadać mu postać kontroli hierarchicznej zgodności norm poprzez wskazanie, że technika wykładni w zgodzie z Konstytucją nakazuje przyjąć określoną wykładnię jako jedynie zgodną z Konstytucją. W tym miejscu trzeba jednak wskazać, że technika wykładni w zgodzie z Konstytucją stanowi wyłącznie jedną z dyrektyw interpretacji przepisów prawnych (spośród wielu możliwych interpretacji danego przepisu należy przyjąć za wiążącą tę, która prowadzi do nadania przepisowi rozumienia zgodnego z ustawą zasadniczą). Dyrektywa ta nie znajduje wprost zakotwiczenia w przepisach Konstytucji. W związku z tym trudno sformułować zarzut, że dokonanie wykładni przepisów z naruszeniem tej zasady jest niezgodne z Konstytucją oraz że podlega ono kontroli sprawowanej przez sąd konstytucyjny. Symptomatyczne pozostaje zresztą, że pytający sąd nie powołał w tym zakresie żadnego wzorca kontroli.

Jedynie na marginesie pozostaje zauważyć, że ewentualne rozważania co do możliwości zastosowania techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją aktualizują się jedynie w sytuacji, gdy wykładnia językowa przepisu nie prowadzi do w pełni jednoznacznych rezultatów. Należy jednak zauważyć, że w analizowanej sprawie zasada *clara non sunt interpretanda* powoduje, że jeżeli uzyskano w miarę jasne rezultaty wykładni językowej, to wykładnia pozajęzykowa (systemowa lub celowościowa) może jedynie rezultaty te dodatkowo potwierdzać czy wzmacniać (por. A. Choduń, M. Zieliński, *Aspekty granic wykładni prawa*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego. Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego*, W. Miemiec (red.), Wrocław 2009, s. 88 i n.). W związku z tym, za zmodyfikowaniem językowego rezultatu wykładni musiałoby przemawiać wyjątkowo silne uzasadnienie aksjologiczne, którego – wobec argumentów przytoczonych w niniejszym stanowisku – w tej sprawie nie dostrzeżono. Odstąpienie od wykładni językowej dopuszczalne jest bowiem, jeżeli jej rezultat burzy podstawowe założenia o racjonalności prawodawcy, zwłaszcza o jego spójnym systemie wartości (por. M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 6/2009, s. 9). Co za tym idzie, w świetle reguł prawidłowej wykładni tekstu prawnego, nie zachodzi tutaj konieczność odstępowania od interpretacji językowej powyższych przepisów (por. pkt IV.2. stanowiska).

Przede wszystkim wymaga jednak podkreślenia, że zarzut określonej interpretacji przepisu, jako dotyczący sfery stosowania prawa, nie podlega kognicji Trybunału

Konstytucyjnego. Rozpoznanie przez sąd konstytucyjny powyższego zarzutu leży zatem poza zakresem kompetencji tego organu i – jako niedopuszczalne – powinno podlegać umorzeniu. Z uwagi jednak na to, że powyższy zarzut nie znalazł odzwierciedlenia w *petitum* (jak i w szczególności nie został w tym względzie wskazany wzorzec kontroli), wniosek o umorzenie postępowania w tym zakresie pozostaje bezprzedmiotowy.

2. Główna oś zarzutu dotyczącego naruszenia techniki wykładni w zgodzie z Konstytucją koncentruje się na twierdzeniu, iż ze skarżonych przepisów wynika wymóg przeprowadzenia zamiany akcji w oparciu o mechanizm wzajemnej (podwójnej) redukcji. Powyższa teza nie znajduje potwierdzenia zarówno w kwestionowanych przez sąd przepisach ustawy, jak i rozporządzenia. Analizując ich treść pod kątem wymogu zastosowania mechanizmu podwójnej redukcji akcji trzeba wskazać, że art. 3 ust. 3 ustawy określa jedynie górny limit liczby akcji, które mogą zostać przyznane uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych i ich spadkobiercom. Przepis ten w żaden sposób nie odnosi się natomiast do kwestii, czy wartość przyznanych akcji spółki konsolidującej ma odpowiadać wartości akcji przedstawionych do zamiany, co mogłoby stanowić argument na rzecz obowiązku zastosowania mechanizmu podwójnej redukcji akcji bądź dopłat. Podobnie obowiązku zastosowania podwójnej redukcji akcji nie można wywieść z art. 5 ust. 1 ustawy (ustanawia prawo do zamiany akcji, uzależniając możliwość skorzystania z tego prawa od wcześniejszego złożenia stosownego oświadczenia) ani też z art. 8 ust. 1 ustawy (wyznacza materie, które zostają przekazane do uregulowania w rozporządzeniu).

Należy wyraźnie podkreślić, że żaden z przepisów ustawy jak i rozporządzenia nie wprowadził zasady, zgodnie z którą wartość przyznanych akcji spółki konsolidującej musi odpowiadać wartości przedstawionych do zamiany akcji spółki konsolidowanej. Artykuł 8 ust. 1 ustawy stanowi przy tym wyraźnie, że sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej ma nastąpić w rozporządzeniu. Wynika stąd, że ustawodawca wyraźnie przekazał na rzecz rozporządzenia określenie sposobu ustalenia liczby akcji, przypadających w drodze zamiany. W sytuacji, gdy żaden przepis ustawy nie zastrzega, iż wartość podlegających zamianie akcji spółki konsolidowanej i spółki konsolidującej muszą być równe, rozporządzeniodawca uzyskał swobodę w unormowaniu tej kwestii. Oczywiście, pozostaje on związany wymogiem zachowania zgodności przepisów rozporządzenia z ustawą oraz obowiązkiem respektowania wytycznych, określonych w art. 8 ust. 1 ustawy. Ustawa jednak, podobnie jak i wytyczne, nie odnosi się do kwestii zapewnienia ekwiwalentności wartości akcji podlegających zamianie.

W dalszej kolejności trzeba nadmienić, że argument o braku obowiązku zapewnienia ekwiwalentności akcji podlegających zamianie wspiera wyraźnie treść art. 8 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem zasada ekwiwalentności została *expressis verbis* wprowadzona w procedurze zamiany przez uprawnionych pracowników prawa do ekwiwalentu na akcje spółki konsolidującej. Argumentacja *a contrario* wskazuje zatem wyraźnie, że ustawodawca nie wprowadził powyższej reguły w pozostałych przypadkach.

Również przepisy rozporządzenia nie stanowią oparcia dla twierdzenia, że zamiana akcji mogła następować wyłącznie przy zachowaniu ekwiwalentności ich wartości. Jest to wprawdzie ogólna reguła wynikająca ze sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej przyznawanych w drodze zamiany na rzecz uprawnionych pracowników (por. § 2 ust. 2 rozporządzenia), ale zarazem jest ona respektowana tylko wtedy, gdy nie dochodzi do proporcjonalnej redukcji przyznawanych akcji w trybie § 2 ust. 3 rozporządzenia.

Trudno wskazywać na konieczność zachowania ekwiwalentności w procedurze zamiany akcji odwołując się także do metod wykładni historycznej. W uzasadnieniu projektu ustawy konsolidacyjnej (druk sejmowy nr 1750/V kad.) wskazano wyraźnie, że nie jest możliwe zastosowanie parytetu zamiany akcji zaproponowanego przez stronę pracowniczą (uzasadnienie, s. 3-4), jak również, że w przypadku przekroczenia pułapu 15 % będzie stosowana proporcjonalna redukcja (uzasadnienie, s. 6).

W świetle powyższej argumentacji nie można uznać za trafne twierdzenie pytającego sądu, że brzmienie zaskarżonych przepisów ustawy i rozporządzenia było niejednoznaczne i nie przesądzało o konieczności zastosowania mechanizmu jednostronnej redukcji akcji.

V. Różnicowanie podmiotów uprawnionych do nabycia akcji (art. 32 ust. 1 Konstytucji)

1. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji statuuje na szczeblu ustawy zasadniczej zasadę równości w prawie („Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”).

Zgodnie z utrwalonym poglądem, zasada równości w ujęciu art. 32 ust. 1 Konstytucji nakłada na prawodawcę obowiązek równego traktowania podmiotów podobnych. Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą relewantną, powinny być traktowane równo (tak samo), bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (po raz pierwszy powyższe ujęcie zostało wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87). Cechą wspólną decydującą o podobieństwie danej grupy podmiotów może być zarówno cecha faktyczna, jak i prawna, a ustalenie jej istnienia dokonuje się z uwzględnieniem treści i celu

przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma (por. np. orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96). Wymóg równego traktowania podmiotów podobnych oznacza zarazem akceptację różnicowania sytuacji prawnej podmiotów, które nie odznaczają się wspólną cechą – „Równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem” (wyrok TK z 23 listopada 2010 r., sygn. akt K 5/10).

Z uwagi na przyjętą formułę zasady równości, ocena zgodności kwestionowanych przepisów z tą zasadą wymaga ustalenia, czy dotyczą one podmiotów podobnych (podmiotów posiadających istotne cechy wspólne ze względu na przedmiot regulacji) oraz czy prawodawca zróżnicował ich sytuację prawną (por. np. wyroki TK z: 6 lutego 2007 r., sygn. akt P 25/06 i 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07). To bowiem istnienie cechy relewantnej przesądza w istocie o możliwości operatywnego stosowania konstytucyjnej zasady równości. Dla stwierdzenia, że między dwoma lub większą ilością podmiotów dochodzi do zachowania zasady równości konieczne jest przesądzenie, czy przynależą one do jednej i tej samej klasy, która wyróżniona jest ze względu na cechę istotną. Konstytucja nie zakazuje w konsekwencji różnicowania sytuacji prawnej adresatów danej regulacji, ale zróżnicowanie to musi znajdować oparcie w odrębnościach charakterystyki (prawnej lub faktycznej) poszczególnych kategorii adresatów (zob. M. Kruk, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006, s. 295). W doktrynie podkreśla się ponadto, że charakter relewantny mają kryteria pozostające w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest oceniana norma oraz służące realizacji tego celu i treści – wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 185).

Zasada równości nie wyklucza odmiennego traktowania przez prawo podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną. Jest to jednak możliwe tylko wtedy, gdy kryterium, na podstawie którego określona grupa adresatów została potraktowana odmiennie, pomimo występowania cechy wspólnej, jest: 1) istotne (relewantne), 2) proporcjonalne oraz 3) pozostaje w związku z zasadami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmierne traktowanie podmiotów podobnych (tzw. test równości; por. np. wyroki TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97 i 3 października 2006 r., sygn. akt K 30/05). Przesłanka relewantności wymaga, aby argument stanowiący podstawę różnicowania był racjonalnie uzasadniony, tj. pozostawał w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów oraz służył ich realizacji. Przesłanka proporcjonalności jest spełniona, gdy waga interesu, któremu służy różnicowanie sytuacji adresatów normy pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego traktowania podmiotów podobnych. Odstępstwo od równego traktowania

powinno jednocześnie znajdować oparcie w zasadach lub wartościach wyrażonych w Konstytucji.

2. Ocena zasadności zarzutów pytającego sądu dotyczących naruszenia zasady równości wymaga na wstępie ustalenia, czy rzeczywiście podmioty, w obrębie których prawodawca wprowadził zróżnicowanie sytuacji prawnej, są podmiotami odznaczającymi się wspólną cechą relewantną i stąd muszą być traktowane w jednakowy sposób. Dopiero w wypadku potwierdzenia występowania dwóch (więcej) grup podmiotów odznaczających się wspólną cechą relewantną uzasadnione staje się rozważenie, czy ich odmienne traktowanie znajduje uzasadnienie w konstytucyjnie chronionych wartościach.

Pierwszy przypadek zróżnicowania występuje, w ocenie pytającego sądu, w sytuacji prawnej akcjonariuszy spółek konsolidowanych uprawnionych do zamiany akcji (w dalszej części stanowiska są oni określani w skrócie jako uprawnieni akcjonariusze) z jednej strony oraz Skarbu Państwa z drugiej strony. Odmienność w ich traktowaniu przejawia się w zróżnicowaniu ochrony praw wynikających z posiadanych akcji spółki konsolidowanej (mechanizm redukcji akcji prowadzi do faktycznego zmniejszenia wartości posiadanych akcji jedynie po stronie uprawnionych akcjonariuszy, nie zaś po stronie Skarbu Państwa), natomiast wspólną cechą nakazującą równe traktowanie obu stron umowy zamiany jest – zdaniem sądu – status akcjonariusza spółki konsolidowanej.

Minister Skarbu Państwa nie podziela poglądu, że sytuacja prawna uprawnionych akcjonariuszy oraz Skarbu Państwa jako stron umów zamiany akcji jest tożsama, co nakazywałoby traktować je w taki sam sposób. Pierwszą cechą odróżniającą te podmioty jest to, że – wbrew twierdzeniem pytającego sądu – ustawodawca całkowicie odmiennie ukształtował sytuację prawną Skarbu Państwa oraz uprawnionych akcjonariuszy. W procesie konsolidacji na Skarb Państwa jako akcjonariusza spółki konsolidowanej, a następnie spółki konsolidującej zostały nałożone dwa zasadnicze obowiązki: 1) wniesienie określonej liczby akcji spółek konsolidowanych na pokrycie kapitału zakładowego spółek konsolidujących; 2) udostępnienie określonej liczby akcji spółek konsolidujących w drodze nieodpłatnego nabycia albo zamiany na rzecz uprawnionych pracowników oraz innych podmiotów – na ich żądanie. Odmienne kształtuje się natomiast sytuacja prawna uprawnionych akcjonariuszy – nie został na nich nałożony żaden z wymienionych obowiązków obciążających Skarb Państwa, natomiast prawodawca przyznał im prawo do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej (a wcześniej uprawnienie do złożenia oświadczenia o zamiarze dokonania takiej zamiany) na akcje spółki konsolidującej. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że prawo do zamiany było realizowane przez uprawnionych akcjonariuszy na zasadzie dobrowolności, podczas gdy Skarb Państwa był zobowiązany przystąpić do zamiany w razie skorzystania z uprawnienia do zamiany przez uprawnionego pracownika bądź akcjonariusza. Pytający

sąd nie dostrzega zatem, że kwestionowana regulacja w istocie wprowadza elementy administracyjne w ramach relacji właścicielskich, różnicując tym samym pozycję akcjonariuszy – Skarbu Państwa z jednej strony oraz uprawnionych pracowników z drugiej strony – poprzez przyznanie posiadaczom akcji szczególnego prawa do zamiany akcji i stanowiącego jego korelat obowiązku udostępnienia akcji spółki konsolidującej przez Skarb Państwa.

Jako drugi z elementów przesądzających o odmiennej sytuacji prawnej Skarbu Państwa i akcjonariuszy wskazać trzeba odmienną skutków, jakie wynikają z działań podejmowanych na podstawie kwestionowanej ustawy przez Skarb Państwa oraz uprawnionych akcjonariuszy. Przystąpienie do zamiany prowadziło – po stronie Skarbu Państwa – do zmniejszenia jego udziału w spółce konsolidującej na skutek obowiązku przekazania części akcji tej spółki na rzecz uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej i jej akcjonariuszy. Z ekonomicznego punktu widzenia było to zatem działanie niekorzystne dla Skarbu Państwa. W następstwie zamiany Skarb Państwa obejmował akcje, które – w świetle zasadniczego celu przekształceń konsolidacyjnych, jakim było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa – nie odgrywały dla niego istotnego znaczenia. Natomiast akcjonariusze spółek konsolidowanych uzyskiwali akcje spółek konsolidujących, korelatem czego było zmniejszenie w odpowiednim stopniu udziału przysługującego Skarbowi Państwa w tych spółkach.

Oczywiście pozostaje bezspornym, że w przekształceniach związanych z procesami konsolidacyjnymi Skarb Państwa występował jako podmiot działający w sferze *dominium*. Jednak działania te nie były motywowane wyłącznie dążeniem do osiągnięcia zysku rozumianego w kategoriach czysto ekonomicznych, ale w równym co najmniej stopniu (a zdaniem Ministra Skarbu Państwa – w stopniu zdecydowanie przeważającym) za wdrożeniem procesu konsolidacji przemawiał zdecydowanie interes publiczny, akcentowany w założeniach programu konsolidacji przedsiębiorstw sektora energetycznego. Trzeba zauważyć, że gdyby traktować w analizowanym przypadku Skarb Państwa jako podmiot działający wyłącznie w sferze *dominium*, to nie mogłoby dojść do zobowiązania go do udostępnienia akcji spółki konsolidującej w drodze zamiany. Poprzez nałożenie takiego obowiązku ustawodawca nie tylko zróżnicował pozycję Skarbu Państwa jako akcjonariusza w stosunku do wszystkich pozostałych akcjonariuszy, ale równocześnie spowodował, że działalność Skarbu Państwa nie może być ujmowana wyłącznie w kategoriach właścicielskich. Dla kontrastu, uprawnieni pracownicy brali udział w procedurze zamiany akcji (a więc tym samym w procesie konsolidacji) wyłącznie z pobudek czysto majątkowych.

W świetle powyższego zróżnicowania brak jest podstaw do przyjęcia tezy pytającego sądu, że Skarb Państwa oraz uprawnieni akcjonariusze powinni być traktowani w jednakowy sposób. Na marginesie powyższego trudno wskazać, dlaczego pytający

sąd zarazem oczekuje równego traktowania Skarbu Państwa oraz podmiotów uprawnionych do zamiany akcji jako akcjonariuszy spółki konsolidowanej działających w sferze *dominium*, a zarazem domaga się – jedynie wobec Skarbu Państwa – zmniejszenia posiadanych udziałów w spółkach konsolidujących poprzez przeniesienie tych akcji na uprawnionych akcjonariuszy. Ta dwoistość w traktowaniu Skarbu Państwa obarczona jest wewnętrzną sprzecznością.

4. Trudno także zgodzić się ze stanowiskiem pytającego sądu, że ustawodawca bezpodstawnie zróżnicował sytuację uprawnionych akcjonariuszy w obrębie różnych spółek konsolidowanych. Odmiennosc w ich traktowaniu jest zdaniem sądu spowodowana tym, że akcje spółek konsolidujących podlegały redukcji w różnym stopniu.

Kwestionowane zróżnicowanie – o ile w ogóle występuje – ma charakter faktyczny. Wynika to stąd, że wskazane przez sąd determinanty skutkujące odmiennym traktowaniem akcjonariuszy, do których zalicza się liczba akcji spółki konsolidowanej posiadanych przez uprawnionych pracowników i akcjonariuszy oraz liczba osób, która zgłosiła oświadczenie o zamiarze zamiany akcji, mają charakter faktyczny, a nie prawny. Żaden przepis nie określa bowiem wielkości akcjonariatu pracowniczego w spółkach konsolidowanych (tylko czasowo i jedynie w wymiarze faktycznym taką funkcję spełniały przepisy zakazujące zbycia akcji pracowniczych przez określony okres od ich przekazania uprawnionym pracownikom). Jeszcze trudniej przyjąć, że racjonalnym kryterium różnicującym uprawnionych akcjonariuszy poszczególnych spółek konsolidowanych jest to, ile spośród tych osób złożyło oświadczenie o zamiarze przystąpienia do zamiany. Okoliczność ta zależy od woli uprawnionych akcjonariuszy i w żaden sposób częstotliwość realizacji tego prawa nie podlega regulacji prawnej, a tylko w takim przypadku aktualizowałby się zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości. W związku z tym wątpliwości pytającego sądu związane z naruszeniem art. 32 ust. 1 Konstytucji nie znajdują w tym przypadku potwierdzenia.

Pytający sąd pomija okoliczność, że czynnikiem prowadzącym do faktycznego zróżnicowania uprawnionych akcjonariuszy była liczba pracowników oraz akcjonariuszy, którzy przystąpili do zamiany akcji. Im więcej podmiotów uprawnionych zgłosiło zamiar zamiany akcji, tym większe było prawdopodobieństwo wystąpienia samej redukcji oraz stopnia tej redukcji. Na ewentualną redukcję wpływała również liczba akcji spółki konsolidowanej, jaką Skarb Państwa wniósł na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej. Powyższe zróżnicowanie nie wynikało zatem z aktów prawotwórczych, zarazem intencją prawodawcy nie było bynajmniej zmniejszanie akcjonariatu pracowniczego oraz zmniejszanie wartości udziałów uprawnionych pracowników i akcjonariuszy w spółkach sektora energetycznego.

Trzeba także zauważyć, że zróżnicowanie sytuacji prawnej pracowników i akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych jest wpisane w samą filozofię akcjonariatu pracowniczego, który wprowadziła ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 216, dalej: ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji). Ustawodawca określił w niej maksymalną wartość pakietu akcji, który przysługiwał pracownikom przekształcanych przedsiębiorstw (zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy jednemu pracownikowi mogły zostać przyznane akcje, których wartość nominalna nie przekraczała kwoty osiemnastu średnich wynagrodzeń miesięcznych w sektorze przedsiębiorstw bez wypłat z zysku), ale jednocześnie wartość pakietu akcji mogła być znacznie niższa. Potwierdza to bezpodstawność traktowania uprawnionych akcjonariuszy różnych spółek konsolidowanych jako jednej grupy, odznaczającej się wspólną cechą relewantną. Ponadto liczba akcji posiadanych przez poszczególnych akcjonariuszy była wartością zmienną.

W konsekwencji należy wyraźnie zaznaczyć, że cechą relewantną, umożliwiającą dokonanie konstytucyjnego testu równości analizowanych przepisów, jest bycie posiadaczem akcji konkretnej spółki, biorącej udział w procesie konsolidacji. Tylko takie kryterium pozostaje w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów o konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego oraz służy ich realizacji. Jednym z celów ustawy było ograniczenie liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych dla uprawnionych akcjonariuszy do 15% akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej. Powoduje to, że nie można postawić znaku równości między akcjonariuszami wszystkich konsolidowanych spółek, gdyż nie we wszystkich spółkach – z natury rzeczy – może dojść do przekroczenia owego pakietu 15%. Co za tym idzie, to akcjonariusze każdej konsolidowanej spółki stanowią odrębną grupę jednostek, charakteryzujących się wspólną cechą istotną. I to właśnie w ramach tej grupy podmiotów należy badać, czy są one traktowane bez zróżnicowań faworyzujących bądź dyskryminujących.

Konstytucyjna zasada równości funkcjonuje zawsze w pewnym kontekście sytuacyjnym i odniesiona musi być do nadania uprawnień określonym jednostkom (grupom jednostek) w porównaniu ze statusem innych jednostek (grup). Postanowienia art. 32 ust. 1 Konstytucji nie implikują przecież jednakowej sytuacji prawnej wszystkich. W konsekwencji zatem należy przyjąć, że ustawodawca w procesie zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej respektuje wytyczne wynikające z art. 32 ust. 1 Konstytucji. W przypadku zaistnienia obiektywnego stanu faktycznego, w postaci przekroczenia wskazanego progu 15% akcji należących do Skarbu Państwa, do wszystkich akcjonariuszy spółki konsolidowanej, którzy zgłosili zamiar zamiany akcji, ma zastosowanie mechanizm proporcjonalnej redukcji. W ramach tej grupy podmiotów, charakteryzujących się identyczną cechą istotną w postaci bycia akcjonariuszami konkretnej spółki, znajdują zastosowanie te same mechanizmy prawne, w szczególności proporcjonalna redukcja

liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Ustawodawca nie tworzy sytuacji, w której tylko do niektórych akcjonariuszy tej samej spółki mają zastosowanie pewne instytucje prawne. Wykreowane w ustawie i wykonującym jej postanowienia rozporządzeniu rozwiązania normatywne dotyczą – w ramach jednolitej i tożsamej grupy akcjonariuszy – albo wszystkich albo nikogo.

Niewątpliwie zarzut nierównego traktowania aktualizowałby się w sytuacji, gdyby w obrębie tej samej spółki konsolidowanej następowało zróżnicowanie w traktowaniu jej akcjonariuszy jako podmiotów odznaczających się wspólną cechą relewantną. Do naruszeń takich mogłoby dojść w szczególności wówczas, gdyby redukcja akcji spółki konsolidującej przyznawanych uprawnionym akcjonariuszom odnosiła się jedynie do części z nich (bądź różny byłby stopień tej redukcji). Przepisy ustawy traktują jednak uprawnionych akcjonariuszy tej samej spółki konsolidowanej w jednakowy sposób, co znajduje wyraz m.in. w zastosowaniu mechanizmu proporcjonalnej redukcji (parytet przyznawanych akcji jest taki sam dla wszystkich uprawnionych akcjonariuszy – por. § 2 ust. 3 rozporządzenia) oraz w nakazie równego traktowania uprawnionych akcjonariuszy przy określeniu na poziomie rozporządzenia trybu zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (por. art. 8 ust. 1 ustawy).

Nie można wreszcie nie dostrzegać, że omawiany zarzut ma w istocie charakter wyłącznie hipotetyczny, bowiem skarżący sąd nie wykazał, czy domniemane przez niego sytuacje powodujące zróżnicowanie akcjonariuszy wystąpiły w rzeczywistości. W tym stanie wyłania się wątpliwość, czy zarzut tego rodzaju w ogóle może podlegać rozpatrzeniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w trybie kontroli konkretnej.

5. Zdaniem sądu do zróżnicowania dochodzi również w obrębie akcjonariuszy spółki konsolidowanej uprawnionych do zamiany akcji z jednej strony oraz niektórych innych kategorii pracowników tej spółki z drugiej strony.

Odnosząc się do powyższego twierdzenia ponownie należy wyrazić wątpliwość, czy rzeczywiście grupy te mogą być – w kontekście prawa do nabycia akcji spółki konsolidującej – traktowane jako odznaczające się wspólną cechą relewantną. Przede wszystkim, pytający sąd nie dostrzega, że zasadniczą cechą różnicującą podmioty uprawnione do zamiany akcji oraz pozostałe grupy pracowników spółki konsolidowanej (pytający sąd klasyfikuje je szczegółowo na s. 17-18 pytania prawnego) jest okoliczność, że osoby uprawnione do zamiany akcji są już akcjonariuszami spółki konsolidowanej, podczas gdy wszystkie inne grupy pracownicze nie nabyły (bądź dotychczas nie zrealizowały) prawa do akcji spółki konsolidowanej. Stosownie do tego odmiennie ukształtowane zostały uprawnienia tych osób wynikające z ustawy – osoby posiadające już akcje spółki konsolidowanej zostały uprawnione do zamiany posiadanych akcji na akcje

spółki konsolidującej, podczas gdy wszystkie pozostałe wyróżnione przez sąd grupy pracownicze – do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej. W przypadku tej ostatniej kategorii dochodzi zatem po raz pierwszy do nabycia (i realizacji) uprawnień statuowanych przez ustawę o komercjalizacji i prywatyzacji, związanych z przekazywaniem akcji pracownikom. Z kolei dla uprawnionych pracowników i akcjonariuszy, którzy posiadali już akcje, ustawodawca niejako ponownie otworzył możliwość skorzystania z uprawnień wynikających z ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (osoby te już raz skorzystały z prawa nabycia akcji nieodpłatnie obejmując akcje spółki konsolidowanej), tym razem w odniesieniu do spółki konsolidującej. Oczywiście, w tym przypadku nabycie akcji spółki konsolidującej w drodze zamiany miało charakter odpłatny (akcje spółki konsolidującej były przyznawane w zamian za wartość majątkową wynikającą z akcji spółki konsolidowanej). Jednocześnie ustawodawca, w zamian za wykreowany na rzecz uprawnionych pracowników przywilej zamiany akcji, był władny do poddania go pewnym ograniczeniom. Ponadto trzeba mieć na względzie, że do momentu zainicjowania procesów konsolidacyjnych pracownicy posiadający akcje spółki konsolidowanej oraz akcjonariusze – jako właściciele tych akcji – byli w zasadniczo lepszej sytuacji od pozostałych grup nieposiadających dotychczas akcji, które nie mogły wykonywać uprawnień wynikających z posiadania akcji. O odmiennym traktowaniu wyróżnionych przez pytający sąd grup pracowniczych przesądza także okoliczność, że akcje spółki konsolidującej nabyte w drodze zamiany za akcje spółki konsolidowanej nie podlegały czasowemu wyłączeniu z obrotu (por. art. 10 ust. 2 ustawy), karencji tej podlegały natomiast akcje nabyte nieodpłatnie w trybie ustawy konsolidacyjnej.

Całkowicie odmienna pozostaje również sytuacja pracowników spółki konsolidowanej, którzy nabyli prawo do ekwiwalentu – zasady nabywania przez nich akcji spółki konsolidującej cechowało szereg odrębności, których źródłem była ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji.

Ponownie należy także zauważyć, że zarzut sformułowany przez pytający sąd i w tym przypadku ma charakter potencjalny – sąd nie wykazał, aby w grupie uprawnionych akcjonariuszy, do której zaliczał się D W , faktycznie doszło do zróżnicowania ich sytuacji w porównaniu z pozostałymi, wyróżnionymi w pytaniu prawnym, grupami pracowników spółki konsolidowanej uprawnionych do nabycia akcji. Stawia pod znakiem zapytania dopuszczalność rozstrzygnięcia powyższego zarzutu w ogóle.

6. W świetle powyższych ustaleń nie znajduje potwierdzenia żaden ze sformułowanych przez pytający sąd zarzutów naruszenia konstytucyjnej zasady równości. W związku z tym **Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.**

VI. Naruszenie prawa własności (art. 21 i art. 64 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji)

1. Wzorcami kontroli w odniesieniu do zarzutu niedopuszczalnej ingerencji w prawo własności pytający sąd uczynił art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 64 Konstytucji statuuje prawo własności jako konstytucyjne prawo jednostki. W kolejnych ustępach tego artykułu ustrojodawca proklamował prawo do własności, prawo do innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia (ust. 1), wprowadził równą ochronę uprawnień właścicielskich (ust. 2), jak również określił przesłanki, których spełnienie warunkuje dopuszczalność ograniczenia prawa własności (ust. 3).

Artykuł 64 ust. 1 Konstytucji proklamuje objęcie ochroną wszystkich praw majątkowych przysługujących jednostce (prawa własności, prawa dziedziczenia i innych praw majątkowych). Wyznaczając zakres przedmiotowy chronionych praw ustrojodawca posłużył się formułą otwartą, co wyraża intencję objęcia konstytucyjną gwarancją możliwie szerokiego katalogu praw majątkowych (por. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, wedle którego z nakazu ochrony własności oraz innych praw majątkowych statuowanego w art. 64 ust. 1 Konstytucji (a także w art. 21 ust. 1 Konstytucji) wynikają określone obowiązki dla ustawodawcy zwykłego, a mianowicie: pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym oraz negatywny obowiązek powstrzymywania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Ochrona zapewniana majątkowym prawom podmiotowym musi być ponadto realna. Punkt odniesienia w tym względzie (kryterium weryfikacji realności ochrony) stanowi skuteczność realizacji określonego prawa podmiotowego w konkretnym otoczeniu systemowym, w którym ono funkcjonuje (zob. m.in. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 36/98 i 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05). Sąd konstytucyjny wyraził także pogląd, że konstytucyjna ochrona praw majątkowych powinna polegać nie tylko na eliminowaniu działań faktycznych, prowadzących do uniemożliwienia uprawnionemu korzystania z przysługującego prawa, ale także na takim ukształtowaniu unormowań pozytywnych dotyczących treści danego prawa, które w znacznym stopniu ograniczają niebezpieczeństwo jednostronnego zniweczenia ekonomicznej istoty danego prawa, związanej z zachowaniem jego realnej wartości, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zdarzeń obiektywnych, na przykład związanych z głębokimi przeobrażeniami ustroju ekonomicznego państwa (wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99).

Zasada równej ochrony prawa własności, wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji, stanowi pochodną konstytucyjnej zasady równości (por. np. wyrok TK z 3 października 2000 r., sygn. akt K 33/99), jednocześnie zaś dopełnia ona regulacje zawarte w art. 21

ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji (por. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03). Omawiana zasada nabiera istotnego znaczenia w perspektywie regulacji prawnych obowiązujących przed 1989 r., które przewidywały szczególne instrumenty ochrony własności społecznej (państwowej), niedostępne dla podmiotów prywatnych. Ten aspekt wyraźnie akcentował w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, wskazując na zakaz wprowadzania preferencji w zakresie ochrony praw majątkowych dla podmiotów państwowych (por. wyroki TK z 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05 oraz 24 lutego 2009 r., sygn. akt SK 34/07). Obowiązek zapewnienia równej ochrony praw majątkowych nie ma charakteru bezwzględny. Prawodawca może wprowadzić w tym względzie zróżnicowanie co do zakresu bądź środków ochrony, o ile ma to racjonalne uzasadnienie, jest proporcjonalne oraz znajduje oparcie w innych konstytucyjnie chronionych wartościach (por. wyrok TK z 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05; L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 64, s. 17).

Artykuł 64 ust. 3 Konstytucji określa przesłanki ograniczenia prawa własności stanowiąc, że może to nastąpić jedynie w drodze ustawy oraz wyłącznie w zakresie, w jakim nie prowadzi do naruszenia istoty prawa własności. Naruszenie istoty własności występuje wówczas, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść określonego prawa i uniemożliwią realizację spełnianej przez nie funkcji w porządku prawnym (zob. wyroki TK z: 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98, 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98 i 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08), lub w ogóle uniemożliwią korzystanie z danego prawa (zob. wyrok TK z 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98).

Związkowym w odniesieniu do art. 64 Konstytucji wzorcem kontroli pytający sąd uczynił zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Zasada ta określa przesłanki, od których spełnienia uzależniona została możliwość wprowadzenia ograniczeń w sferze wolności i praw człowieka (w tym w obrębie konstytucyjnego prawa własności, wskazanego przez pytający sąd jako podstawowy wzorzec kontroli). Proporcjonalność jako zasada konstytucyjna stanowiła wielokrotnie przedmiot szczegółowej analizy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. np. wyrok TK z 6 lipca 2011 r., sygn. akt P 12/09) i jest ona interpretowana w jednolity sposób.

Sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji przesłanki ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mają zarówno charakter formalny (odnoszą się do aktu, wprowadzającego ograniczenia), jak i materialny (dotyczą treści wprowadzonych ograniczeń). Do wymogów formalnych zalicza się obowiązek ustanowienia wprowadzonych ograniczeń „tylko w ustawie”. Natomiast wymogiem materialnym jest konieczność wprowadzenia ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym ze względu na zapewnienie jego bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej,

albo wolności i praw innych osób. Ponadto, ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zasada proporcjonalności wyznacza granice, w ramach których ograniczeniom mogą podlegać konstytucyjne prawa i wolności jednostki. Ocena spełnienia wskazanych wymogów następuje przy wykorzystaniu tzw. testu proporcjonalności, obejmującego odpowiedź na następujące pytania: 1) czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (por. np. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98). Przy ocenie, czy zakaz nadmiernej ingerencji został naruszony, należy uwzględnić specyfikę poszczególnych praw i wolności – zaostrzone standardy dotyczą praw osobistych i politycznych w porównaniu z prawami ekonomicznymi i socjalnymi (por. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94). Ograniczenia wynikające z art. 31 ust. 3 Konstytucji mają charakter uniwersalny, odnosząc się do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw (por. wyrok TK z 21 lipca 2010 r., sygn. akt SK 21/08).

Pytający sąd powziął także wątpliwość co do naruszenia art. 21 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wskazany przepis zalicza ochronę własności oraz prawa dziedziczenia do rangi jednej z najważniejszych zasad ustroju RP. Ustęp 1 w art. 21 Konstytucji stanowi, że ochrona własności i prawa dziedziczenia należy do sfery zadań władz publicznych. Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że norma wynikająca z art. 21 ust. 1 Konstytucji w znacznym stopniu pokrywa się z treścią art. 64 ust. 1 Konstytucji (a także z art. 64 ust. 2-3) i przepisy te wzajemnie się dopełniają. Stąd też uznaje się, że z art. 21 ust. 1 Konstytucji wynikają dla władz publicznych analogiczne obowiązki, jak z art. 64 Konstytucji. Zarazem, zgodnie z ustaloną linią orzecniczą Trybunału, unormowanie art. 21 ust. 1 Konstytucji zalicza się do norm programowych Konstytucji, wyznaczających kierunek i treść działania państwa. Regulacja ta – w przeciwieństwie do art. 64 ust. 1-2 Konstytucji – nie może stanowić samoistnej podstawy dla kreowania praw podmiotowych jednostki (por. wyrok TK z 10 maja 2005 r., sygn. akt SK 40/02). Z kolei ustęp 2 w art. 21 Konstytucji reguluje instytucję wywłaszczenia, rozumianego jako najdalej idąca forma ingerencji w prawo własności, polegająca na całkowitym pozbawieniu dotychczasowego właściciela tego prawa. Trybunał Konstytucyjny przyjmował, że pojęcie «wywłaszczenie» powinno być rozumiane szeroko, jako wszelkie pozbawienie własności bez względu na jego formę. Ujęcie konstytucyjne wychodzi tym samym poza ramy wyznaczone konstrukcją ukształtowaną na gruncie ustawowym (por. wyrok TK z 14 marca 2000 r., sygn. akt P 5/99). Zarazem konstytucyjna instytucja wywłaszczenia nie odnosi się do innych niż własność praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji, a także sytuacji, w których pozbawienie czy też ograniczenie praw majątkowych następuje na rzecz podmiotu prywatnego (por. wyrok TK z 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06). Omawiany

art. 21 ust. 2 Konstytucji formułuje zarazem przesłanki, które warunkują dokonanie wyłączenia – może ono nastąpić wyłącznie na cele publiczne oraz za słusznym odszkodowaniem.

2. Zdaniem pytającego sądu, procedura zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej tylko wtedy respektowałaby standard konstytucyjny, gdyby w jej rezultacie uprawniony akcjonariusz nabywał akcje spółki konsolidującej o wartości nie mniejszej, niż wartość akcji spółki konsolidowanej przedstawionych do zamiany.

Przystępując do oceny powyższego zarzutu należy wpieryw ustalić, czy faktycznie kwestionowana norma doprowadziła do ingerencji w zakresie uprawnień majątkowych akcjonariuszy. Brzmienie art. 64 ust. 1 Konstytucji skłania do przyjęcia, że do naruszenia prawa majątkowego osoby uprawnionej dochodzi w przypadku kumulatywnego spełnienia dwóch warunków. Po pierwsze, w następstwie działań organów władzy publicznej następuje jednostronna ingerencja w prawa majątkowe jednostki, której nie może się ona przeciwstawić. Po drugie, ograniczenie dotyka tego samego prawa majątkowego, którego podmiotem była jednostka przed wystąpieniem naruszenia (tożsamość naruszonego prawa majątkowego). W ocenie Ministra Skarbu Państwa w wykreowanym przez skarżone przepisy mechanizmie zamiany akcji żaden z wymienionych warunków nie występuje. Przesądzą o tym dwa podstawowe rozwiązania, na których oparty został omawiany mechanizm: dobrowolność udziału w procedurze zamiany oraz brak ciągłości praw majątkowych podlegających zamianie.

Dobrowolność udziału w procedurze zamiany akcji nie może być – w świetle wyraźnego brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej – kwestionowana. Przepis ten przyznaje uprawnionym akcjonariuszom spółek konsolidowanych „prawo zamiany posiadanych akcji”. Ze strony uprawnionych akcjonariuszy przystąpienie do procedury zamiany akcji było zatem czynnością, którą podejmowali oni w oparciu o swobodę woli. Wymagała ono dokonania przez uprawnionego dwóch odrębnych czynności prawnych: złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany akcji oraz zawarcia umowy zamiany akcji. Ustawodawca wprowadził przy tym zasadę, że po upływie terminu wyznaczonego w art. 5 ust. 2 ustawy bezczynność uprawnionego akcjonariusza (brak skorzystania z uprawnienia do zamiany) skutkowałą wygaśnięciem tego uprawnienia i w rezultacie zachowaniem pełni dotychczasowych praw przez posiadacza akcji spółki konsolidowanej. Przedstawione unormowania wyraźnie dowodzą, że uczestnictwo w procedurze zamiany akcji było w pełni dobrowolne, następowało tylko w związku z podjęciem przez osobę uprawnioną stosownych czynności prawnych oraz – co jest typowe dla praw majątkowych – motywowane było interesami o *stricte* ekonomicznym charakterze. Potwierdzenie istnienia dobrowolności w procedurze zamiany akcji jednoznacznie przesądza, że zamiana ta nie może zostać uznana za wyraz władczej ingerencji państwa w stosunku do jednostki.

W szerszym kontekście możliwość zawarcia tej umowy mieściła się w fundamentalnej dla jednostki zasadzie swobody umów, która – na szczeblu konstytucyjnym – znajduje ugruntowanie w zasadach demokratycznego państwa prawnego, wolności jednostki, wolności gospodarczej czy też prawa własności.

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

Drugim argumentem przesądzającym o nietrafności zarzutu ingerencji w prawa majątkowe akcjonariuszy jest przyjęty mechanizm zamiany akcji i wynikające stąd skutki prawne. Istotą mechanizmu zamiany jest to, że podmiot określonego prawa majątkowego (*in casu*: prawa akcji) dokonuje przeniesienia tych praw na rzecz osoby trzeciej, w zamian za przyznanie innego uprawnienia majątkowego. Konstrukcja ta znajduje odzwierciedlenie w brzmieniu art. 5 ust. 1 ustawy, który przyznaje uprawnionym prawo „zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej”. Stosownie do tego przepisu, w następstwie przewidzianej w nim zamiany dochodzi do nabycia przez osobę uczestniczącą w zamianie nowego prawa, tj. prawa do akcji spółki konsolidującej, stanowiącego prawo majątkowe w pełni odrębne od praw majątkowych wynikających z akcji spółki konsolidowanej. Podkreślić należy w tym miejscu okoliczność, że powyższy mechanizm prowadzi do nabycia przez osobę uprawnioną nowego prawa, oderwanego od praw majątkowych, których osoba ta zrzekła się (przeniosła na inną osobę) w drodze zamiany. Nie ma przy tym znaczenia okoliczność, że chodzi o nabycie uprawnień, które rodzajowo są tożsame z uprawnieniami, których osoba uprawniona się zrzekła (prawo do akcji). Oczywiście, pomiędzy tymi uprawnieniami stwierdzić można występowanie powiązania o charakterze faktycznym – nabycie praw do akcji spółki konsolidującej nastąpiło w związku z uprzednim zrzeczeniem się praw do akcji spółki konsolidowanej. Pomiedzy tymi uprawnieniami nie występuje jednak powiązanie o charakterze prawnym.

W szczególności wartość praw majątkowych (tj. prawa podlegającego zamianie oraz uzyskanego w następstwie zamiany) nie musi być wzajemnie skorelowana. Istnienie jednego z tych praw pozostaje także w pełni niezależne od istnienia drugiego prawa. Na rozłączność prawa do akcji spółki konsolidowanej oraz prawa do akcji spółki konsolidującej wskazuje również okoliczność, że Skarb Państwa nie wnosił akcji spółek konsolidowanych uzyskanych w drodze zamiany na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej.

Z punktu widzenia art. 64 Konstytucji prawem podlegającym ochronie konstytucyjnej jest (było) zarówno prawo majątkowe wynikające z akcji spółki konsolidowanej, jak i prawo majątkowe wynikające z akcji spółki konsolidującej. Każde z tych praw podlega jednak samodzielnej ochronie, co wynika przede wszystkim stąd, że w znaczeniu prawnym prawo do akcji spółki konsolidującej nie stanowi kontynuacji (czy też przekształconej formy) prawa do akcji spółki konsolidowanej. W sytuacji, gdy pomiędzy tymi prawami występuje jedynie więź o charakterze faktycznym trudno zgodzić się z tezą pytającego sądu, że na ustawodawcy ciążył obowiązek zagwarantowania, aby wartość praw majątkowych nabywanych przez uczestników obrotu cywilnoprawnego na zasadzie swobody umów była nie mniejsza, niż wartość praw przez nich zbywanych. Z art. 64 Konstytucji wynika jedynie to, że dla praw majątkowych tej samej kategorii ustawodawca zobowiązany jest ustanowić jednolity poziom ochrony. Do zróżnicowania ochrony prawa do akcji spółki konsolidowanej w powyższym znaczeniu w porównaniu z prawem do akcji spółki konsolidującej nie dochodzi jednak ani na gruncie ustawy, ani też rozporządzenia.

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

Zarazem trzeba zwrócić uwagę, że przyznane mocą ustawy konsolidacyjnej uprawnienie do zamiany akcji nie stanowi prawa własności, gdyż – w świetle norm

konstytucyjnych – zalicza się ono do odrębnej od własności kategorii innych praw majątkowych. W konsekwencji, ustawodawca posiada większą swobodę w kształtowaniu treści i granic tego prawa. Jednocześnie, wprowadzenie do systemu prawa możliwości zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie było – z perspektywy konstytucyjnej – obligatoryjne (por. niżej). Ustawodawca korzystał z daleko idącej autonomii, zwłaszcza, że stworzony w ustawie mechanizm nie nakładał na akcjonariuszy obowiązku poddania się regulacjom ustawy konsolidacyjnej. Ten ostatni element jest bardzo istotny przy ocenie zgodności z Konstytucją kształtu stworzonego prawa majątkowego. Nie mamy tutaj do czynienia z władcym wkroczeniem władzy publicznej w sferę praw majątkowych akcjonariusza. Ustawodawca każdemu uprawnionemu pozostawił możliwość dokonania swobodnej oceny treści prawa majątkowego wynikającego z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Przystępując do umowy zamiany posiadanych akcji, uprawniony podmiot został należycie poinformowany co do kształtu oferowanego mu do zamiany prawa majątkowego.

Nie można również pomijać, że mimo braku ciągłości pomiędzy akcjami spółki konsolidowanej oraz akcjami spółki konsolidującej ustawodawca dążył do wprowadzenia rozwiązań prawnych zapewniających ekwiwalentność praw uzyskanych w następstwie zamiany. Redukcja w przydziale akcji spółki konsolidującej miała wyłącznie potencjalny charakter i jej wystąpienie zależało od ilości akcji przedstawionych do zamiany przez uprawnione podmioty i ich wartości. Jednocześnie, skoro przyznanie uprawnienia do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidujących stanowiło w istocie wykreowanie swoistego przywileju, dopuszczalne stało się wprowadzenie regulacji, które w niektórych aspektach mogły być postrzegane przez uprawnionych akcjonariuszy jako nie w pełni realizujące ich interes majątkowy, bowiem dopuszczono brak zachowania ekwiwalentności w procedurze zamiany akcji.

3. Sąd wyraził pogląd, że procedura zamiany była niekorzystna dla uprawnionych akcjonariuszy ze względu na niższą wartość akcji, które otrzymywali w jej wyniku. Argument ten jest zasadny tylko, jeżeli brać pod uwagę nominalną wartość akcji spółki z chwili ustalenia parytetu zamiany w trybie § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia i tylko w przypadku, gdy doszło do redukcji przy wydawaniu akcji spółki konsolidującej. Sąd nie dostrzega natomiast, że uzyskanie akcji spółki konsolidującej przez dotychczasowych akcjonariuszy spółek konsolidowanych było dla nich przedsięwzięciem korzystnym, nawet gdy formalnie w wyniku zamiany uzyskali prawa majątkowe o początkowo niższej wartości. O korzyściach płynących z zamiany byli zresztą przekonani sami akcjonariusze, czego wyrazem był bardzo wysoki odsetek uprawnionych, którzy wystąpili o zamianę akcji.

W tym aspekcie trzeba jednoznacznie podkreślić, że z przepisów Konstytucji nie wynika obowiązek wykreowania przez ustawodawcę szczególnego mechanizmu

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

Z punktu widzenia uprawnionych akcjonariuszy spółki konsolidowanej przyznanie prawa do zamiany akcji było korzystne co najmniej z dwóch zasadniczych względów. Po pierwsze, zamiana akcji pozwoliła im na szybkie zbycie akcji spółek podlegających procesom konsolidacyjnym. Po drugie, w następstwie zamiany otrzymywali oni akcje spółki o znacznie szerszym zakresie działalności oraz większym potencjalnie wzrostowym. Szczególne znaczenie w tej mierze odgrywał art. 11 ustawy konsolidacyjnej, w myśl którego akcjonariusze, którzy nabyli na zasadach określonych w ustawie akcje spółek konsolidujących (PGE-Energia S.A. z siedzibą w Lublinie lub PGE Górnictwo i Energetyka S.A. z siedzibą w Łodzi) staną się w przyszłości akcjonariuszami PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. z siedzibą w Lublinie (obecnie z siedzibą w Warszawie). Co więcej, obecnie akcje spółek elektroenergetycznych otrzymanych w następstwie zamiany (w tym akcje P S.A., których akcjonariuszem stał się D W) są notowane – za wyjątkiem akcji spółki Energia S.A. – na Gieldzie Papierów Wartościowych

w Warszawie. W przeciwieństwie do akcji spółek konsolidowanych, które nie znajdują się w obrocie publicznym, akcje P S.A. otrzymane przez D W na podstawie art. 11 ustawy konsolidacyjnej podlegają niemal nieograniczonemu obrotowi, co stanowi kwestię o fundamentalnym znaczeniu dla indywidualnych akcjonariuszy. Posiadając wiedzę co do przebiegu programu konsolidacji i jego podstawowych założeniach akcjonariusze spółek konsolidowanych w chwili przystępowania do zamiany akcji mogli zakładać, z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością, że wartość akcji spółki konsolidującej będzie odznaczać się silną tendencją wzrostową, jak również że przekroczy ona wartość akcji spółki konsolidowanej, które zostały przedstawione do zamiany. Z faktu, że akcjonariusze na podstawie analizowanej ustawy korzystają ze specyficznego prawa majątkowego do zamiany akcji, osiągając w ten sposób korzyść materialną, zdawał sobie sprawę ustawodawca, zwalniając w art. 12 ustawy konsolidacyjnej dochód uzyskany z tytułu zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej z podatku dochodowego od osób fizycznych. W ten sposób ustanowił na rzecz uprawnionych akcjonariuszy dodatkowy przywilej.

Natomiast z punktu widzenia interesów majątkowych Skarbu Państwa procedura zamiany akcji miała – do pewnego stopnia – niekorzystne skutki. Trzeba wskazać, że w myśl skarżonych aktów normatywnych akcje spółek konsolidowanych pozyskanych przez Skarb Państwa w procedurze zamiany nie podlegały bynajmniej wniesieniu na podwyższenie kapitału akcyjnego spółek konsolidujących (na pokrycie kapitału zakładowego przeznaczone były tylko te akcje spółki konsolidowanej, które stanowiły wcześniej własność Skarbu Państwa). Jednocześnie Skarb Państwa zobowiązany był do udostępnienia części akcji spółki konsolidującej akcjonariuszom spółek konsolidowanych, co prowadziło do zmniejszenia jego udziałów w spółce konsolidującej.

4. Minister Skarbu Państwa nie podziela wątpliwości pytającego sądu, dotyczących skutków wynikających z faktu zawarcia umowy zamiany. Sąd wyraził w tym względzie stanowisko, że posłużenie się konstrukcją zamiany dokonywanej na podstawie umowy cywilnoprawnej wymaga, aby prawa majątkowe podlegające zamianie miały taką samą wartość (por. pytanie prawne, s. 10).

Zgodzić się należy z poglądem, że umowa zamiany zawierana na podstawie art. 603 k.c. powinna odnosić się do świadczeń o jednakowej wartości (por. np. *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz do art. 450-1088*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2005, s. 322). Pozwala to przyjąć, że jednakowa wartość dóbr podlegających zamianie stanowi *essentialia negotii* umowy zawieranej w trybie art. 603 k.c. Zarazem dopuszcza się odstępstwo od tego wymogu (np. poprzez nałożenie na jedną ze stron obowiązku dopłaty określonej kwoty) i wówczas umowa ta winna być kwalifikowana jako umowa mieszana albo nienazwana (por. C. Żuławska [w:] G. Bieniek, H. Ciepla, S. Dmowski,

J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Zychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, t. 2, Warszawa 2011, s. 159).

Trzeba zwrócić uwagę, że regulując zawarcie umowy zamiany akcji ani ustawa, ani też rozporządzenie nie zawierają zastrzeżenia, że do zawarcia tej umowy dochodzi w trybie art. 603 k.c. Brak jest także choćby ogólnego zastrzeżenia, że w sprawach nieregulowanych do zawarcia umowy zamiany, o której mowa w rozporządzeniu, stosuje się przepisy kodeksu cywilnego. Jednocześnie, posłużenie się przez prawodawcę pojęciem „umowa zamiany” poza kodeksem cywilnym, przy braku odesłania do kodeksu cywilnego nie implikuje, że chodzi o umowę zamiany w rozumieniu art. 603-604 k.c. i w treści tam ukształtowanej. Na poziomie rozporządzenia kwestię zawarcia umowy zamiany reguluje § 20 ograniczając się do stwierdzenia, że: „Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa zawiera w imieniu Skarbu Państwa z osobą uprawnioną umowę zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej”. Uwzględnienie powyższych okoliczności prowadzi do konkluzji, że ustawa konsolidacyjna samodzielnie określiła treść umowy zamiany, zaś posłużenie się przez prawodawcę pojęciem zamiany wynika stąd, że chodzi o wymianę określonych praw majątkowych między stronami. Ustawodawca był zarazem swobodny w określeniu treści tej umowy. Mógł zatem wprowadzić istotne modyfikacje jej kształtu w porównaniu z kodeksem cywilnym, w tym polegające na dopuszczeniu sytuacji, w której wartość świadczeń podlegających zamianie nie jest ekwiwalentna.

W charakterze uzupełnienia wskazać należy, że także inne kwestie związane z zawarciem umowy zamiany w trybie przepisów ustawy konsolidacyjnej i rozporządzenia świadczą o odrębnościach tej umowy w stosunku do umowy zamiany regulowanej w kodeksie cywilnym. Przede wszystkim, w istotnej części ustawodawca wyłączył ją spod fundamentalnej dla prawa cywilnego zasady swobody umów. Z jednej strony w przepisach określono konkretne dobra podlegające zamianie – umowa mogła dotyczyć wyłącznie wymiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Po drugie, co nie mniej istotne, przystąpienie do umowy po stronie Skarbu Państwa miało charakter przymusowy, zaś uprawnieni akcjonariusze nabyli roszczenie (egzekwowane w drodze sądowej) o zawarcie takiej umowy. Powyższe oznacza, że do analizowanej umowy znajdują zastosowanie regulacje kodeksu cywilnego ale wyłącznie w tym zakresie, który nie został uregulowany w ustawie.

Na marginesie trzeba także stwierdzić, że na tle analizowanej ustawy i rozporządzenia całkowicie zawodnym jest odwoływanie się do znaczeń, które danym określeniom nadawane jest w innych aktach normatywnych (innych gałęziach prawa). Oprócz nadania odmiennego znaczenia terminowi „zamiana” analogiczne wątpliwości wyłaniają się na tle pojęcia „nabycie”. I tak, ustawodawca wprowadził konstrukcję nabycia akcji przez uprawnione grupy pracowników jednocześnie ustanawiając zasadę,

że po stronie pracownika powyższe przysporzenie następuje bez jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego.

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

W kontekście powyższego warto zwrócić uwagę na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym oceniał on regulacje przyznające najemcy spółdzielczego lokalu mieszkalnego, który przed przejściem (nabyciem) przez spółdzielnię mieszkaniową był mieszkaniem przedsiębiorstwa państwowego, państwowej osoby prawnej lub państwowej jednostki organizacyjnej, roszczenie w stosunku do spółdzielni o zawarcie umowy przeniesienia własności zajmowanego lokalu. Trybunał uznał co prawda, że regulacje przyznające roszczenie prowadzące do uzyskania własności lokalu są – jako takie – niezgodne z Konstytucją. Zarazem zauważył jednak, iż ustawowy nakaz zbycia przedmiotu własności na rzecz określonej osoby może być w pewnych okolicznościach konstytucyjnie dopuszczalny. Co znaczące, proporcjonalność takiego ograniczenia prawa własności sąd konstytucyjny uzależnił od przesłanek dochodzenia przez uprawniony podmiot przyznanego mu uprawnienia oraz podkreślił, że istotny dla oceny konstytucyjności takiej regulacji jest fakt wcześniejszego nieodpłatnego nabycia prawa

własności przez podmiot obowiązany (por. wyroki TK z: 14 lutego 2012 r., sygn. akt P 17/10 oraz 30 października 2001 r., sygn. akt K 33/00). Oznacza to, że zakres konstytucyjnej ochrony własności i innych praw majątkowych może być uzależniony od sposobu nabycia przedmiotu własności. Jeżeli nabycie to nastąpiło nieodpłatnie, to wówczas ustawodawca ma większą swobodę ingerencji w to prawo.

Istotne dla oceny prawidłowości rozwiązań legislacyjnych zastosowanych w niniejszej sprawie są również tezy orzecznicze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) w sprawach dotyczących słusznego odszkodowania. W wyroku Wielkiej Izby z 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Jahn i inni p. Niemcom* ETPCz stwierdził, że zagwarantowane w Konwencji prawo do słusznego odszkodowania za pozbawienie przez władzę publiczną własności ulega zdecydowanemu ograniczeniu w sytuacji, gdy własność ta została wcześniej nabyta w sposób nieodpłatny. W tej sytuacji, wymogi odpowiedniej i sprawiedliwej równowagi między ochroną własności a interesem publicznym mogą przemawiać na rzecz tego drugiego, a w konsekwencji również częściowego lub nawet całkowitego wyłączenia odszkodowania. Przenosząc ten pogląd na grunt rozpatrywanej sprawy – podkreślając przy tym jednoznacznie, że w procedurze konsolidacji nie możemy mówić ani o pozbawieniu prawa własności ani o prawie do odszkodowania – należy stwierdzić, że w sytuacji, gdy prawo majątkowe do akcji spółek konsolidowanych zostało przyznane pracownikom w sposób nieodpłatny, ustawodawca uzyskał znacznie większą swobodę w kształtowaniu granic (ograniczaniu) prawa przyznawanego w zamian za to prawo czyli prawa do akcji spółki konsolidującej.

Warto również przywołać ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, w których oceniał on z perspektywy ustawy zasadniczej naturę prawa do akcji w spółce akcyjnej. Trybunał zauważył, że z konstytucyjnego punktu widzenia jest to kategoria praw majątkowych odrębna od własności. Jak stwierdził, akcja jest prawem podmiotowym niejednolitym, w skład którego wchodzi „wiązka” różnych uprawnień, przede wszystkim korporacyjnych i majątkowych, i rozumiana jest jako: 1) część kapitału zakładowego, jako ułamek kapitału, wynikający z podziału wysokości kapitału przez ilość wyemitowanych przez spółkę akcji; 2) ogół praw (niekiedy także obowiązków) akcjonariusza w stosunku do spółki, zawsze jednocześnie oznacza to uczestnictwo w spółce; 3) papier wartościowy, czyli dokument wystawiony przez spółkę, ucieleśniający prawo podmiotowe akcjonariusza. Trybunał podkreślił jednocześnie, że z Konstytucji nie można wywodzić prawa do stałej wartości posiadanych akcji, gdyż akcjonariusze muszą liczyć się z ryzykiem gospodarczym, a posiadanie akcji spółek akcyjnych nie jest objęte skalą bezpieczeństwa i pewności rezultatu (wyrok TK z 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02). Powyższe konstatacje stanowią dodatkowy argument na rzecz uznania zarzutów podniesionych przez pytający sąd za bezpodstawne.

6. Zarzuty pytającego sądu *in merito* odnoszą się do niedopuszczalnej ingerencji w prawa majątkowe uprawnionych podmiotów. Na poziomie ustawy zasadniczej powyższą ochronę statuuje – jako prawo podmiotowe przysługujące jednostce – art. 64 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie został jednak wskazany przez pytający sąd jako wzorzec kontroli (por. *petitum* pytania prawnego oraz tytuł podrozdziału na s. 20-21 pytania prawnego). Powoduje to wątpliwość, czy pytający sąd świadomie, czy też jedynie wskutek przeoczenia zredukował w *petitum* pytania podstawę kontroli do art. 64 ust. 2-3 Konstytucji, z wyłączeniem ust. 1 w art. 64 Konstytucji, a także jakie wywołuje to skutki dla postępowania toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Minister Skarbu Państwa wyraża opinię, że w niniejszym postępowaniu § 2 ust. 3 rozporządzenia powinien zostać poddany kontroli także z punktu widzenia art. 64 ust. 1 Konstytucji. Wynika to z następujących przyczyn. Po pierwsze, uznana w orzecznictwie sądu konstytucyjnego zasada *falsa demonstratio non nocet* nakazuje przyznać – przy określaniu rzeczywistego przedmiotu oraz wzorców kontroli – pierwszeństwo argumentacji podniesionej w uzasadnieniu także, gdy nie znajduje to pełnego odzwierciedlenia w *petitum* pisma inicjującego postępowanie przed sądem konstytucyjnym. Uzasadnienie pytania prawnego wskazuje na zamiar sądu, aby kwestionowana regulacja została poddana kontroli przede wszystkim z punktu zapewnienia właściwej ochrony praw majątkowych, co w pierwszym rzędzie jest objęte dyspozycją art. 64 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, nie można pomijać, że incydentalnie – poza *petitum* – skarżący sąd powołał art. 64 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli (por. pytanie prawne, s. 21-22). Po trzecie, wzorcem kontroli sąd uczynił – bezsprzecznie – art. 21 ust. 1 Konstytucji. Wzorzec ten ustanawia, jako zasadę ustrojową, wymóg zapewnienia przez państwo ochrony własności. Trybunał wielokrotnie wskazywał na genetyczne powiązanie występujące pomiędzy art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji. Ten ostatni artykuł stanowi w tym kontekście rozwinięcie zasady ustrojowej wyrażonej w art. 21 ust. 1 Konstytucji, zarazem nadając jej postać prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Tym samym należy przyjąć, że zamiarem sądu było przeprowadzenie oceny kwestionowanego przepisu właśnie z punktu widzenia wywiązania się przez państwo z obowiązku zapewnienia właściwej ochrony prawom majątkowym przysługującym jednostce, a więc co do zgodności z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

Podniesiona w pkt VI.2-4 stanowiska argumentacja nie potwierdza – w ocenie Ministra Skarbu Państwa – zarzutu niezgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 64 ust. 1 Konstytucji. Przesądza o tym w szczególności okoliczność, że do wskazanego przez sąd zmniejszenia wartości praw majątkowych dochodzi w następstwie działań podejmowanych w pełni dobrowolnie przez samych zainteresowanych, natomiast brak aktywności z ich strony powodował zachowanie praw w dotychczasowym kształcie. Okoliczność, że w następstwie redukcji wartość otrzymanych akcji mogła być mniejsza od wartości akcji

przedstawionych do zamiany, była znana osobom przystępującym do zamiany. Z kolei sam fakt redukcji akcji wynikał z łącznej ilości akcji zgłoszonych do zamiany, nie był natomiast wyrazem dowolnego działania Skarbu Państwa. Jednocześnie, między prawem majątkowym nabytym w drodze zamiany a prawem majątkowym utraconym nie zachodziła ciągłość w wymiarze prawnym. W żaden sposób ustawodawca nie był zatem zobligowany do zapewnienia, aby wartość praw majątkowych otrzymanych w wyniku zamiany odpowiadała wartości praw majątkowych przedstawionych do zamiany. Wreszcie prawa do akcji podlegają słabszej ochronie konstytucyjnej niż prawo własności, szczególnie gdy ingerencja w prawa majątkowe dotyczy praw nabytych pod tytułem darmym. Tylko w takim przypadku zarzut braku ochrony praw majątkowych mógłby zostać uznany za trafny. W świetle powyższego **Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji.**

7. Naruszenie art. 64 ust. 2 Konstytucji pytający sąd powiązał ze zróżnicowaniem sposobu traktowania Skarbu Państwa oraz uprawnionych akcjonariuszy. Dyferencjacja wyraża się w tym przypadku w objęciu redukcją wyłącznie akcji znajdujących się w posiadaniu uprawnionych akcjonariuszy i pracowników. Natomiast akcje Skarbu Państwa nie tylko nie podlegały redukcji, ale wręcz Skarb Państwa nabywał kosztem dotychczasowych akcjonariuszy nieodpłatnie część akcji spółki konsolidowanej.

Powyższe zagadnienie stanowiło już przedmiot analizy (por. pkt V.3. stanowiska) w której wykazano, że Skarb Państwa z jednej strony oraz uprawnieni akcjonariusze z drugiej strony nie są podmiotami odznaczającymi się wspólną cechą relewantną nakazującą ich jednolite traktowanie. Ich sytuacja prawna jest odmienna, co wyraża się choćby w tym, że w procedurze zamiany akcji Skarb Państwa otrzymuje akcje spółki konsolidowanej, zaś uprawnieni akcjonariusze – spółki konsolidującej. Przystąpienie przez uprawnionych akcjonariuszy do zamiany zależy od ich swobodnej decyzji, motywowanej względami ekonomicznymi, podczas gdy Skarb Państwa zobowiązany jest każdorazowo przystąpić do zamiany, gdy z takim żądaniem wystąpi uprawniony akcjonariusz.

Okoliczności powyższe odgrywają zasadnicze znaczenie w kontekście oceny zgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ugruntowanym jest pogląd, że treść normatywna 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. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji w sposób generalny statuuje zasadę równości, nie odnosząc jej *in concreto* do żadnego z praw ani wolności konstytucyjnych, podczas gdy istotą regulacji zawartej w art. 64 ust. 2 Konstytucji jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa (por. m.in. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. akt K 23/98; 28 października

2003 r., sygn. akt P 3/03; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05). Ilustracją powiązania występującego pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji są następujące wypowiedzi sądu konstytucyjnego: „Wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji zasada równej ochrony praw majątkowych stanowi szczególną postać ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 Konstytucji” (wyrok TK z 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08, por. także m.in. wyroki TK z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt SK 44/09 i 30 kwietnia 2012 r., sygn. akt SK 4/10); „W orzecznictwie Trybunału wskazuje się na ścisłe powiązania treści normatywnych art. 32, a w szczególności art. 32 ust. 1, z art. 64 ust. 2 Konstytucji. [...] W związku z tym art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany w związku z art. 32 Konstytucji, bo zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne” (wyrok TK z 18 stycznia 2011 r., sygn. akt P 44/08; por. także wyroki TK z: 22 marca 2011 r., sygn. akt SK 13/08 i 9 maja 2012 r., sygn. akt SK 24/11).

W pkt V.6. stanowiska stwierdzono, że § 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. Wskazana powyżej tożsamość zachodząca pomiędzy art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji pozwala przenieść poczynione w pkt V.3. i 6. stanowiska ustalenia bezpośrednio do oceny zgodności kwestionowanego przepisu z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Mając na względzie powyższe **Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.**

8. Następnym z wzorców kontroli wskazanym przez pytający sąd – art. 64 ust. 3 Konstytucji – ma węższy zakres przedmiotowy niż art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W myśl ust. 1 i 2 w art. 64 Konstytucji, ustrojodawca poddał ochronie „własność, inne prawa majątkowe i prawo dziedziczenia”, podczas gdy dyspozycja ust. 3 w art. 64 Konstytucji odniesiona została *expressis verbis* wyłącznie do prawa własności.

Dystynkcja ta jest w pełni świadomym rozstrzygnięciem ustrojodawcy (por. w tym względzie treść art. 21 ust. 1 Konstytucji, który także odnosi się wyłącznie do „własności i prawa dziedziczenia”). Na jej skutki wielokrotnie zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny podnosząc, że: „Zawarta w art. 64 ust. 3 przesłanka konieczności nienaruszania istoty prawa własności nie dotyczy innych praw majątkowych” (wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. akt SK 15/00); „art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się do własności, które to pojęcie na gruncie tego przepisu należy interpretować stosunkowo wąsko, jako odrębne od innych praw majątkowych” (wyrok TK z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05); „art. 64 ust. 3 Konstytucji odnosi się tylko do prawa własności, nie dotyczy natomiast innych praw majątkowych” (wyrok TK z 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08); „Wskazana podstawa kontroli [art. 64 ust. 3 – uwaga własna] odnosi się więc jedynie do prawa

własności, pomijając inne prawa majątkowe (np. prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych), o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W literaturze podkreśla się, że sposób sformułowania art. 64 ust. 3 Konstytucji «stanowi formę dodatkowego zaakcentowania prymarnej pozycji tego prawa w stosunku do pozostałych praw majątkowych, które zostały pominięte w art. 64 ust. 3 Konstytucji» (L. Garlicki, komentarz do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2003, s. 18). Trybunał podziela również pogląd, że «gwarancje z art. 64 ust. 3 nie odnoszą się do – innych niż własność – praw majątkowych, bo skoro zakres przedmiotowy przepisu ujęto wężej niż w dwu poprzednich ustępach art. 64, wyraża to świadomą decyzję ustawodawcy konstytucyjnego» (wyrok TK z 25 stycznia 2011 r., sygn. akt P 8/08).

Powołana okoliczność ma zasadnicze znaczenie dla oceny konstytucyjności w odniesieniu do powyższego wzorca. Nie budzi wątpliwości, że prawo do akcji zalicza się do kategorii praw majątkowych, jest jednak prawem odrębnym od prawa własności. Oznacza to, że prawo do akcji nie jest objęte zakresem regulacji zawartej w art. 64 ust. 3 Konstytucji, czyniąc ten wzorec nieadekwatnym. W związku z powyższym **Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji.**

9. Związkowym wobec art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1-2 Konstytucji wzorcem kontroli pytający sąd uczynił zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Jej naruszenia sąd dopatrzył się w dwóch aspektach. Pierwszym z nich jest niezgodność z zasadą wyłączności ustawy („Ustawa konsolidacyjna nie zawiera żadnych postanowień dotyczących redukcji liczby akcji, a tym bardziej zasad jej dokonywania” – pytanie prawne, s. 30), drugim – niewystąpienie okoliczności stanowiących w świetle Konstytucji podstawę ingerencji w prawa i wolności jednostki.

W ocenie Ministra Skarbu Państwa wątpliwości odnoszące się do braku zawarcia na szczeblu ustawowym regulacji, które dopuszczałyby wprowadzenie jednostronnej redukcji akcji, nie zasługują na uwzględnienie. Stanowisko uznające zgodność w tym zakresie regulacji ustawowej z Konstytucją znajduje oparcie w następującej argumentacji. Po pierwsze – co zauważył także sąd pytający – ustawodawca zawarł pewne unormowania, które stanowią podstawę do ograniczenia liczby akcji spółek konsolidujących przypadających uprawnionym pracownikom w drodze zamiany. Podstawę normatywną w tym względzie stanowi art. 3 ust. 3 ustawy określający próg ilościowy akcji, który może zostać przyznany uprawnionym pracownikom. W powiązaniu z art. 5 ust. 1 ustawy, który obliguje do przedstawienia do zamiany wszystkich posiadanych przez uprawnionego pracownika akcji, oba te przepisy stwarzają podstawy do zastosowania jednostronnego mechanizmu redukcji akcji. Za nietrafne należy w tym kontekście uznać twierdzenie

pytającego sądu, że z art. 5 ust. 1 ustawy nie wynika, aby „zamianie powinna podlegać całość akcji spółki konsolidowanej należących do danego akcjonariusza, niezależnie od tego, jaka ilość akcji spółki konsolidującej przypadnie mu w związku z dokonaną redukcją liczby tych akcji” (pytanie prawne, s. 31). Po drugie, ustawodawca przewidział wprost, że: „sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji” oraz „tryb dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej” nie zostały uregulowane na szczeblu ustawowym, ale zostają przekazane do unormowania właśnie w rozporządzeniu. Oznacza to, że ustawodawca świadomie zrezygnował z unormowania tych materii na poziomie ustawowym. Po trzecie, materie te nie są bynajmniej objęte wyłącznością ustawy. W tym kontekście wskazać trzeba, że nakaz regulacji ustawowej jako jedynej podstawy ograniczeń praw majątkowych ustawodawca odniósł wyłącznie do prawa własności, nie zaś do kategorii innych praw majątkowych (por. art. 64 ust. 3 Konstytucji). Prawo do akcji zalicza się tymczasem, jak już wskazywano, do kategorii innych praw majątkowych. Z kolei nakaz ustawowej drogi ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw wynikający z zasady proporcjonalności nigdy nie był rozumiany jako bezwzględny zakaz przekazywania jakichkolwiek materii w tym zakresie do rozporządzenia.

Uzupełniająco trzeba zwrócić uwagę, że zarzut naruszenia zasady proporcjonalności w zakresie, w jakim wyznacza ona akt normatywny właściwy w sprawie ograniczeń wolności i praw jednostki, pozostaje powiązany ze sformułowanym przez pytający sąd zarzutem przekroczenia delegacji ustawowej (por. pkt VII.2-3 stanowiska). Przedstawione tam ustalenia pozostają aktualne także w kontekście wątpliwości dotyczących respektowania zasady wyłączności ustawy na gruncie zasady proporcjonalności.

Na aprobatę nie zasługuje również argumentacja sądu, zgodnie z którą nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji, warunkujące ingerencję w prawa majątkowe. Zdaniem Ministra Skarbu Państwa przeprowadzenie procesu konsolidacji spółek sektora energetycznego służyło realizacji ważnego interesu publicznego związanego z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa oraz – co więcej – znajdowało ono zakorzenienie w aksjologii ustawy zasadniczej. Poszukując uzasadnienia dla przeprowadzenia procesów konsolidacyjnych warto w pierwszej kolejności odwołać się do art. 5 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita zobowiązana jest m.in. do zapewnienia bezpieczeństwa swoich obywateli. Uwzględniając współczesny standard cywilizacyjny obowiązek ten nie może być sprowadzany jedynie do funkcji czysto obronnej, a więc zapewnienia przez państwo obywatelom ochrony przed zagrożeniami związanymi z użyciem przemocy czy szerzej przed działaniami naruszającymi prawo, skierowanych przeciwko dobrom obywateli. W równym stopniu zadanie polegające na obowiązku

zapewnienia bezpieczeństwa implikuje po stronie państwa szereg obowiązków o charakterze pozytywnym. Zapewnienie gwarancji dostarczania energii niewątpliwie winno być kwalifikowane jako jedno z takich zadań.

Wśród okoliczności, których wystąpienie legitymuje ingerencję w sferę wolności i praw jednostki art. 31 ust. 3 Konstytucji wymienia konieczność wprowadzenia ograniczeń ze względu na bezpieczeństwo państwa. Przesłanka ta, w ocenie Ministra Skarbu Państwa, występuje w przypadku podejmowania przez państwo procesów konsolidacyjnych w obrębie sektora elektroenergetycznego. Nie można bowiem twierdzić, że z punktu widzenia interesów Rzeczypospolitej funkcjonowanie sektora energetycznego (jego kondycja, stan właścicielski) jest obojętne dla bezpieczeństwa państwa. Przeciwnie należy uznać, że jest to sfera o fundamentalnym znaczeniu dla państwa, przesądzająca o jego potencjale, samodzielności oraz warunkach rozwoju. Z tego względu trzeba odrzucić stanowisko sądu, zgodnie z którym proces konsolidacji dotyczył jedynie interesów Skarbu Państwa w sferze *dominium*. Oczywiście, proces konsolidacji nominalnie obejmował przekształcenia organizacyjno-majątkowe dotycząc podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w obszarze energetyki, ale faktycznie celem jego przeprowadzenia było wzmocnienie pozycji sektora gospodarki o strategicznym znaczeniu dla państwa, jakim jest elektroenergetyka. W ten sposób Rzeczpospolita realizowała obrany przez siebie kierunek polityki. Natomiast okoliczność, że działania te za przedmiot miały zarządzenie mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa oraz dokonywanie stosownych przekształceń w tym zakresie (a więc w sferze *dominium*) nie odgrywa w tym przypadku decydującej roli. Jeżeli zatem aktywność państwa w sferze sektora energetycznego miała na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego państwa (a taki był podstawowy motyw przekształceń konsolidacyjnych), to wynikająca stąd ewentualna ingerencja w sferze wolności i praw jednostki jest legitymowana konstytucyjnie w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz może zostać uznana za obiektywnie konieczną.

Szczegółowe odniesienie się do zarzutu naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji pozostaje dalece utrudnione, gdyż w pytaniu zarzut ten został uzasadniony bardzo powierzchownie. Pytający sąd ograniczył się w tym względzie wyłącznie do przedstawienia twierdzeń negatywnych („Żadne możliwe do pogodzenia z Konstytucją przesłanki nie usprawiedliwiają tego rodzaju nieodpłatnego przysporzenia po stronie Skarbu Państwa kosztem pozostałych akcjonariuszy” – pytanie prawne, s. 32). Posługując się taką argumentacją pytający sąd w istocie przerzucił na sąd konstytucyjny obowiązek przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. W tym miejscu wymaga przywołania stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, wedle którego: „Aby ocenić zarzut naruszenia zasady proporcjonalności, trzeba wskazać konkurujące ze sobą wartości z katalogu wymienionego w art. 31 ust. 3 Konstytucji (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny,

ochrona środowiska, zdrowia, moralności publicznej, ochrona wolności i praw innych osób) oraz konstytucyjne prawa lub wolności, które są ograniczane. Obowiązkiem wnioskodawcy jest konkretne określenie, jakie wartości pozostają w konflikcie [...] Postawienie przez sąd pytający zarzutu niekonstytucyjności jedynie poprzez odwołanie się do treści art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji niepoparte uzasadnieniem powoduje, że sąd pytający nie zrealizował nałożonego przez ustawodawcę obowiązku przedstawienia dowodów niekonstytucyjności kwestionowanej regulacji” (wyrok TK z 15 września 2009 r., sygn. akt P 33/07; por. także wyrok TK z 29 stycznia 2002 r., sygn. akt. K 19/01). Stawia to w ogóle pod znakiem zapytania dopuszczalność rozpatrzenia powyższego zarzutu.

Odnosząc się do kwestii naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji trzeba jako przesądzającą przywołać okoliczność, że wzorzec ten ma charakter swoistej metanormy. Znajduje ona zatem zastosowanie jedynie w razie uprzedniego stwierdzenia, iż określona regulacja prawna skutkuje ingerencją w sferę wolności i praw jednostki. W ocenie Ministra Skarbu Państwa, przyjęty w ustawie mechanizm zamiany akcji nie powodował ingerencji w konstytucyjnie chronione prawa majątkowe, tym samym bezprzedmiotowa staje się analiza, czy ingerencja taka jest legitymowana w świetle zasady proporcjonalności. Z tego względu **Minister Skarbu Państwa wnosi o stwierdzenie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji (ujętym jako związkowy wzorzec kontroli w stosunku do art. 64 ust. 1-2 Konstytucji).**

10. Przywołany przez pytający sąd art. 21 ust. 1 Konstytucji należy traktować jako uzupełniający wobec art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji wzorzec kontroli. Sąd nie wskazał żadnej dodatkowej argumentacji w kontekście naruszenia art. 21 ust. 1 Konstytucji, która nie zostałaby podniesiona wcześniej w związku z zarzutem naruszenia art. 64 ust. 1-2 Konstytucji.

Przystępując do konfrontacji skarżonego przepisu z art. 21 ust. 1 Konstytucji trzeba przyjąć, że – uwzględniając treść powyższego wzorca – przeprowadzenie oceny konstytucyjności jest w tym przypadku niemożliwe. Zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 21 ust. 1 Konstytucji, przepis ten poddaje ochronie „własność i prawo dziedziczenia”, nie odnosi się natomiast w żaden sposób do innych praw majątkowych. Z kolei inne prawa majątkowe (a więc również prawo do akcji) jako podlegające ochronie wyraźnie wymienia art. 64 ust. 1-2 Konstytucji; zakres przedmiotowy ust. 3 w art. 64 Konstytucji ponownie został natomiast ograniczony wyłącznie do prawa własności. Zakładając racjonalność prawodawcy (która w przypadku ustrojodawcy powinna być realizowana w stopniu doskonałym), a także konsekwentne posługiwanie się pojęciami „własność” i „inne prawa majątkowe” w art. 21 ust. 1 i art. 64 Konstytucji należy przyjąć, że art. 21 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się do praw majątkowych innych niż własność oraz prawo dziedziczenia własności.

Teza o braku zastosowania art. 21 ust. 1 Konstytucji do praw majątkowych innych niż własność jest również obecna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok TK z 11 maja 2010 r., sygn. akt SK 50/08, w którym stwierdzono, że: „Ponieważ art. 21 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje ochrony praw majątkowych innych niż własność [...], należy przyjąć, że art. 21 ust. 1 nie może być uznany za adekwatny wzorzec kontroli”). W przypadku powołania art. 21 ust. 1 Konstytucji w odniesieniu do praw majątkowych innych niż własność sąd konstytucyjny uznawał nieadekwatność wzorca kontroli.

Uznając, że prawo do akcji nie podlega ochronie w świetle art. 21 ust. 1 Konstytucji **Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.**

Gdyby jednak uznać, że art. 21 ust. 1 Konstytucji poddaje ochronie także inne prawa majątkowe niż prawo własności i prawo dziedziczenia (na taki kierunek wykładni zdają się wskazywać wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego zawarte m.in. w wyrokach z 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06 i 9 stycznia 2007 r., sygn. akt P 5/05, a także w wyroku z 3 kwietnia 2008 r., sygn. akt K 6/05), wówczas, w ocenie Ministra Skarbu Państwa, zarzut naruszenia art. 21 ust. 1 nie może być uznany za trafny. Mając na względzie przedstawioną przez sąd argumentację trzeba uznać, że art. 21 ust. 1 Konstytucji nie formułuje żadnych dodatkowych treści ani wymogów, które nie znajdowałyby odzwierciedlenia w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji i które nakazywałyby poddać odrębnej (dodatkowej) ocenie kwestię respektowania ochrony prawa własności przez skarżony przepis. Zbieżność występująca pomiędzy art. 21 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1-2 Konstytucji przesądza o tym, że ocena konstytucyjności § 2 ust. 3 rozporządzenia dokonana na tle art. 64 ust. 1-2 Konstytucji przekłada się bezpośrednio na ocenę zgodności tego przepisu z art. 21 ust. 1 Konstytucji. W pkt VI.5-6 stanowiska wskazano, że zarzut naruszenia art. 64 ust. 1-2 Konstytucji nie znajduje uzasadnienia. W konsekwencji trzeba uznać, w przypadku uznania art. 21 ust. 1 Konstytucji za adekwatny wzorzec, że § 2 ust. 3 rozporządzenia jest z nim zgodny.

11. Wśród wzorców kontroli pytający sąd wskazał ponadto art. 21 ust. 2 Konstytucji, który na szczeblu ustawy zasadniczej reguluje instytucję wyłączenia. Odnosząc się do powyższego zarzutu trzeba uwzględnić następujące okoliczności. Po pierwsze, instytucja wyłączenia odnosi się zasadniczo do odjęcia danego prawa w całości, nie zaś sytuacji, gdy w następstwie obowiązywania skarżonych przepisów dochodzi jedynie do ingerencji (ograniczenia) w obrębie danego prawa. W tym kontekście Trybunał wskazywał na konieczność restryktywnej interpretacji art. 21 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z: 29 maja 2001 r., sygn. akt K 5/01; 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02; 21 grudnia 2005 r., sygn. akt SK 10/05 i 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06). Stworzone w ustawie prawo do akcji spółki konsolidującej – obwarowane 15% limitem – nie przybliża

się natomiast w minimalnym nawet stopniu do instytucji wyłączenia. Zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie odbywa się na podstawie jednostronnej decyzji administracyjnej organu władzy publicznej. Dochodzi do niej na podstawie umowy, dla skuteczności której wymaga się konsensusu i dobrowolnych oświadczeń woli obu stron. Analizowane akty normatywne zapewniają też, że akcjonariusz ma pełną świadomość co do przeprowadzanej proporcjonalnej redukcji oferowanych akcji. Ze złożeniem oświadczenia o zamiarze zamiany akcji nie łączy się również obowiązek prawny przystąpienia do umowy zamiany. Uprawniony akcjonariusz ma zatem świadomość, że ilość udostępnianych mu akcji, w razie przekroczenia obiektywnej granicy ustanowionej w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, jest proporcjonalnie zredukowana. Może w związku z tym nie przystępować do dalszej procedury zamiany akcji. Nie jest zatem uprawnione twierdzenie, że postępowanie to – jak przy wyłączeniu – prowadzone jest przez organy władzy publicznej wbrew woli akcjonariusza i że zostaje on przymusowo wyzuty z prawa własności.

Po drugie, Trybunał wyraził pogląd, że instytucja wyłączenia w rozumieniu nadanym przez art. 21 ust. 2 Konstytucji odnosi się wyłącznie do prawa własności, nie zaś do pozostałych praw majątkowych (por. wyrok TK z 11 września 2006 r., sygn. akt P 14/06, zgodnie z którym: „W orzecznictwie TK utrwalił się jednak pogląd, że wymagania wynikające z art. 21 ust. 2 Konstytucji nie dotyczą bezpośrednio innych niż własność praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 Konstytucji”).

Przechodząc na grunt skarżonych przepisów trzeba wskazać, że prawo do akcji jest innym niż własność prawem majątkowym, zaś skutkiem obowiązywania kwestionowanych norm nie było jego unicestwienie. Z uwagi na brak spełnienia powyższych przesłanek art. 21 ust. 2 Konstytucji nie może zostać uznany za adekwatny wzorzec kontroli. W świetle powyższego **Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia nie jest niezgodny z art. 21 ust. 2 Konstytucji.**

VII. Przekroczenie granic upoważnienia do wydania rozporządzenia (art. 92 ust. 1 Konstytucji)

1. Wzorcem kontroli w odniesieniu do zarzutu przekroczenia granic upoważnienia do wydania rozporządzenia pytający sąd uczynił art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji określa zasady wydawania rozporządzeń. W myśl powyższego przepisu, rozporządzenia stanowią akty wykonawcze do ustaw – są wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Konstytucja wyznacza zarazem konieczną treść upoważnienia do wydania rozporządzenia – musi ono wskazywać organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość

podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne (szczegółowość treściowa).

Jedną z najbardziej istotnych cech rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest wymóg powiązania treściowego pomiędzy przepisami ustawy, wyznaczającymi podstawowe regulacje w danej dziedzinie, a przepisami wydanego na jej podstawie rozporządzenia, konkretyzującymi postanowienia ustawowe. Oznacza to, z jednej strony, że w rozporządzeniu mogą zostać uregulowane wyłącznie materie przekazane *expressis verbis* przez przepis upoważniający (zakaz regulacji w rozporządzeniu spraw, które nie zostały wprost wskazane w przepisie upoważniającym). Z drugiej strony, przepisy rozporządzenia mają służyć konkretyzacji postanowień zawartych w ustawie. Rozporządzeniodawca nie może tym samym nadawać dowolnej treści regulacjom przyjętym w akcie wykonawczym, muszą one pozostawać spójne („wykonawcze”) względem postanowień ustawowych. Ten drugi aspekt jest realizowany – w szczególności – przez obowiązek zawarcia w upoważnieniu wytycznych, wyznaczających kierunek regulacji, które zostaną przyjęte w akcie wykonawczym. Sprecyzowanie wytycznych ma wykluczać sytuację, w której przyjęte w rozporządzeniu unormowania nabierałyby samoistnego charakteru.

Istota rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy wyznacza zarazem materie, które ustawodawca może przekazać do uregulowania w rozporządzeniu. I tak, nie mogą to być sprawy, które nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym. Wykluczone jest także przekazanie do unormowania w rozporządzeniu spraw mających szczególne znaczenie z punktu widzenia założeń ustawy, które z tego właśnie względu wymagałyby regulacji ustawowej. Wreszcie, nie mogą to być sprawy, które ustrojodawca objął zasadą wyłączności ustawy.

2. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zarzut przekroczenia granic upoważnienia do wydania rozporządzenia ma charakter potencjalny. Uzasadniając go sąd wskazał, że mechanizm wykreowany przez rozporządzeniodawcę umożliwił wystąpienie sytuacji, w której „redukcja liczby akcji była nadmierna, a być może nawet zupełnie zbędna”. Powyższy zarzut aktualizował się zatem jedynie pod warunkiem kumulatywnego wystąpienia następujących okoliczności: 1) liczba uprawnionych akcjonariuszy, którzy złożyli oświadczenie o zamiarze zamiany akcji była wyższa niż liczba akcjonariuszy, który faktycznie przystąpili do zamiany; 2) uwzględnienie przy ponownym przeliczeniu liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie osób, które złożyły oświadczenie o zamiarze zamiany, ale do niej nie przystąpiły, powodowałoby niższą skalę redukcji (albo brak redukcji w ogóle).

Pytanie prawne jest instrumentem kontroli konkretnej – przedmiot oceny ze strony Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu inicjowanym pytaniem prawnym może

stanowić jedynie ten przepis, który stanowił przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie zawisłej przez pytającym sądem, zaś sformułowane zarzuty muszą być związane z incydentalnym przypadkiem jego zastosowania. Uznanie, że kontrola sprawowana przez sąd konstytucyjny w procedurze pytań prawnych może obejmować także sytuacje hipotetyczne (do których mogłoby potencjalnie dochodzić w realiach sprawy zawisłej przed sądem, jednak pytający sąd nie dowiódł, aby faktycznie one wystąpiły) nadawałoby powyższej procedurze charakter abstrakcyjny. Takie ujęcie stoi wyraźnie w sprzeczności z art. 193 Konstytucji. Na brak dopuszczalności rozpoznania pytania prawnego w takiej sytuacji zwraca uwagę także Trybunał Konstytucyjny wskazując, że w takim przypadku występuje jedynie hipotetyczna podstawa rozstrzygnięcia (por. m.in. wyrok TK z 7 października 2008 r., sygn. akt P 30/07, a także M. Wiącek, *Pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 152).

Dla dopuszczalności rozpoznania zarzutu postawionego przez pytający sąd nie wystarcza zatem jedynie uprawdopodobnienie wystąpienia niekonstytucyjności (czego sąd zresztą nie dokonał), ale wskazanie, że w sprawie zawisłej przed pytającym sądem faktycznie doszło do podnoszonego naruszenia. Sąd nie wykazał, że w przypadku procedury udostępniania akcji P S.A. w Ł liczba osób, która złożyła oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany różniła się od liczby osób, które faktycznie do niej przystąpiły oraz analogicznie nie udowodnił, że następstwem tego było zastosowanie stopnia redukcji wyższego niż wynikałoby to z liczby akcji spółki konsolidowanej faktycznie przedstawionych do zamiany.

Z tego względu **Minister Skarbu Państwa, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, wnosi o umorzenie postępowania w zakresie kontroli § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.**

3. Niezależnie od braku podstaw do rozpoznania zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji w niniejszym postępowaniu Minister Skarbu Państwa wyraża stanowisko, że podniesiona przez pytający sąd argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie.

Pytający sąd nie uzasadnił, w czym *in concreto* wyraża się zarzut przekroczenia przez rozporządzeniodawcę granic delegacji ustawowej. Ze sposobu ujęcia przedmiotu kontroli (§ 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 ustawy) można jedynie wnosić, że treść § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia zawiera regulacje, które są nie do pogodzenia z art. 3 ust. 3 ustawy, co z kolei skutkować ma niezgodnością § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Tak sformułowany zarzut należy uznać za nietrafny z kilku względów.

Po pierwsze, żaden z przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli (§ 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia oraz art. 3 ust. 3 ustawy) nie reguluje kwestii momentu, w którym nastąpić

ma ustalenie liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom oraz – jak zdaje się postulować pytający sąd – czy przeliczenie to ma nastąpić dwukrotnie. Powyższe zagadnienie uregulował natomiast samodzielnie rozporządzeniodawca w § 18 ust. 1 stanowiąc, iż liczba akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej jest określana w terminie 14 dni od otrzymania przez spółkę konsolidującą wszystkich list osób uprawnionych, które złożyły oświadczenie o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Po drugie, zgodnie z wyraźnym brzmieniem art. 8 ust. 1 ustawy, sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy został przekazany do unormowania na poziomie rozporządzenia. Oznacza to, że rozporządzeniodawcy przyznano swobodę w regulacji tej kwestii. Mieści się w tym również określenie momentu, w którym następuje określenie liczby akcji przypadających uprawnionym akcjonariuszom. Po trzecie w sytuacji, gdy żaden z przepisów ustawy nie normuje kwestii wyznaczenia momentu ustalenia liczby akcji przypadających w drodze zamiany uprawnionym akcjonariuszom, trudno mówić o niezgodności przepisów rozporządzenia (§ 2 ust. 2 i 3, a także każdej innej regulacji zawartej w rozporządzeniu) z regulacją zawartą w ustawie (a zwłaszcza z wskazanym przez pytający sąd art. 3 ust. 3 ustawy, który kwestii tej w ogóle nie normuje). Uwzględniając powyższe argumenty nie można zgodzić się ze stwierdzeniem pytającego sądu, zgodnie z którym rozporządzeniodawca nie wydał skarżonej regulacji „w celu wykonania ustawy, lecz niejako «obok» niej” (pytanie prawne, s. 35). Warto zwrócić ponadto uwagę, że w uzasadnieniu projektu ustawy konsolidacyjnej napisano, że „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 jej akcji, zostanie przeprowadzona proporcjonalna redukcja”. To ustawa z przekroczeniem 15% akcji w sposób naturalny łączyła mechanizm proporcjonalnej redukcji. Innymi słowy w wyraźnych i niebudzących wątpliwości przepisach ustawy ustawodawca wprowadził legitymowaną granicę 15% akcji należących do Skarbu Państwa jako pulę przeznaczoną do udostępnienia uprawnionym podmiotom. W konsekwencji powyższy przepis zawiera normę nakazującą instrumentalnie przeprowadzenie proporcjonalnej redukcji oferowanych do zamiany akcji w razie przekroczenia wskazanej granicy. Stąd też należy uznać, że nawet w przypadku dopuszczenia kontroli § 2 ust. 3 rozporządzenia z punktu widzenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, podniesiony zarzut niekonstytucyjności nie zasługuje

na uwzględnienie.

Na marginesie trzeba zauważyć, że wykreowanie przez prawodawcę odmiennego mechanizmu niż przyjęty w rozporządzeniu, tj. dwukrotnego przeliczania akcji (bezpośrednio po składaniu przez osoby uprawnione oświadczeń o zamiarze zamiany akcji oraz ponownie w późniejszym terminie) było w praktyce niemożliwe do zrealizowania w sytuacji, gdy osoby składające oświadczenie o zamiarze zamiany nie miały obowiązku przystąpić do zamiany. Wprowadzając zasadę, że złożenie oświadczenia nie obligowało do późniejszego przystąpienia do zamiany ustawodawca spowodował, że liczba akcji spółki konsolidującej, które zostaną faktycznie objęte przez uprawnionych pracowników była znana dopiero w momencie, gdy upłynął termin na przystąpienie do zamiany akcji, a więc gdy nie mogły już być zawierane umowy w sprawie zamiany akcji (art. 5 ust. 3 ustawy; liczba ta byłaby znana wcześniej tylko wtedy, gdy przed upływem terminu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy wszyscy uprawnieni, którzy złożąliby oświadczenie o zamiarze zamiany, faktycznie przystąpiliby do zamiany). Przyjmując mechanizm dwukrotnego przeliczania akcji spółki konsolidującej przysługujących w drodze zamiany niemożliwe stałoby się określenie w umowie zamiany liczby nabywanych akcji spółki konsolidującej, co stanowiło konieczny element jej treści. Uzupełniająco wypada ponadto wskazać, że także na gruncie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji ustawodawca nie przewidział zasady dwukrotnego przeliczenia akcji przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych pracowników.

VIII. Naruszenie zasad pochodnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)

1. Wskazane przez pytający sąd jako wzorce kontroli: zasada ochrony praw nabytych, zasada zaufania obywateli do państwa oraz zasada sprawiedliwości społecznej stanowią zasady pochodne (zasady drugiego stopnia), wywodzone z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).

Zasada ochrony praw nabytych ma ustalone rozumienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z niej zakaz arbitralnego znoszenia lub ograniczenia praw podmiotowych przysługujących jednostce lub innym podmiotom prywatnym. Poza zakresem stosowania tej zasady znajdują się natomiast sytuacje prawne, które nie mają charakteru praw podmiotowych ani ekspektatyw tych praw (por. wyrok TK z 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K 5/99). Precyzując bliżej treść powyższej zasady sąd konstytucyjny wskazywał, że: „1) ochrona praw nabytych dotyczy zarówno praw podmiotowych prywatnych, jak i publicznych praw podmiotowych, a także ich ekspektatyw, 2) źródłem tych praw jest ustawa, ale są one funkcjonalnie związane z prawami gwarantowanymi przez Konstytucję, gdyż stanowią realizację tych praw, 3) do naruszenia

zasady ochrony praw nabytych dochodzi, gdy pozbawia się jednostkę dotychczasowego prawa podmiotowego w drodze uchylecia lub zmiany ustawy, a także przez jego ograniczenie, które naruszy istotę tego prawa; 4) zasada ochrony praw nabytych nie oznacza, że prawa te są niezmiennie; ustawodawca ma pewną swobodę w zakresie kształtowania treści danego prawa” (wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07).

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ochrona praw nabytych nie ma charakteru absolutnego. Ingerencja ustawodawcy w prawa nabyte może nastąpić w szczególnych sytuacjach i w niezbędnym zakresie, gdy przemawia za tym konstytucyjnie chroniony interes publiczny (por. np. orzeczenie TK z 12 stycznia 1995, sygn. akt K 12/94). Ocena dopuszczalności wyjątków do zasady ochrony praw nabytych „wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe” (wyroki TK z: 22 czerwca 1999 r. sygn. akt K 5/99; 7 lutego 2006 r., sygn. akt SK 45/04). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że zasada ochrony praw nabytych nie może być rozumiana jako uniemożliwiająca prawodawcy wprowadzenie jakichkolwiek zmian w przepisach prawnych pogarszających sytuację adresatów prawa (wyrok TK z 22 grudnia 1997 r., sygn. akt K 2/97).

Treść zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wyraża się w nałożeniu na organy państwa obowiązku stosowania prawa „w taki sposób, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, który powinien móc układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki niedające się przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i że jego działania są zgodne z obowiązującym prawem oraz także w przyszłości będą uznawane przez porządek prawny. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania” (zob. np. wyroki TK z: 25 listopada 1997 r., sygn. akt K 26/97; 15 lutego 2005 r., sygn. akt K 48/04; 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04; 27 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 41/07). Trybunał ponadto wskazywał, że w procesie stanowienia prawa prawodawca nie może formułować obietnic bez pokrycia oraz nagle wycofywać się ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania (zob. np. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. akt K 25/95; wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08). W orzecznictwie sądu konstytucyjnego podkreśla się, że ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa powinna być dokonywana z perspektywy adresata norm prawnych: „W pierwszej kolejności

należy ustalić, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione. Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych. W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego” (wyrok TK z 30 maja 2005 r., sygn. akt P 7/04).

Zasada sprawiedliwości społecznej występuje w dwóch ujęciach. W pierwszym z nich powyższej zasadzie nadaje się treść zbliżoną do konstytucyjnej zasady równości – sprawiedliwość społeczna w tym rozumieniu nakazuje takie samo („równe”) traktowania podmiotów wykazujących wspólne cechy istotne (por. np. wyrok TK z 15 listopada 2005 r., sygn. akt P 3/05). Z tego względu: „różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnianiu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej” (wyrok TK z 24 kwietnia 2006 r., sygn. akt P 9/05; por. także np. wyroki TK z 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04 i 9 lutego 2010 r., sygn. akt P 58/08). W świetle drugiego ujęcia, zasada sprawiedliwości społecznej ma samodzielną treść – obowiązek sprawiedliwego traktowania – który tylko pośrednio został wyrażony w odrębnych postanowieniach Konstytucji. W tym kontekście zasada sprawiedliwości społecznej utożsamiana jest m.in. z takimi wartościami, jak solidarność społeczna i bezpieczeństwo socjalne jednostki (por. wyrok TK z 7 listopada 2007 r., sygn. akt K 18/06), tworzenie warunków zdrowego i stabilnego rozwoju gospodarczego, równowaga budżetowa, czy też prawo obywateli i ich wybranych przedstawicieli do ustalania kierunków i priorytetów polityki społecznej i gospodarczej na drodze procedur demokratycznych (por. wyrok TK z 16 listopada 2010 r., sygn. akt K 2/10 oraz wskazane w nim orzecznictwo). Trybunał podkreślał, że niezależnie od przyjmowanego ujęcia, stosowanie zasady sprawiedliwości społecznej jako podstawy kontroli konstytucyjności prawa wymaga szczególnej powściągliwości, ze względu na jej niedookreśloność. Jako klauzula generalna nie zawiera ona dostatecznie precyzyjnych i jednoznacznych przesłanek do formułowania ocen prawnych, choć jednocześnie stanowi podstawę do wyodrębnienia pewnych minimalnych, progowych kryteriów rozwiązań prawnych (wyrok TK z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt P 16/07; por. też wyrok TK z 26 stycznia 2010 r., sygn. akt K 9/08 oraz przywołane tam orzecznictwo).

2. Argumenty podniesione przez pytający sąd dla uzasadnienia naruszenia zasad pochodnych wywodzonych z art. 2 Konstytucji mają charakter uzupełniający w stosunku

do zarzutu naruszenia zasady ochrony własności i równego traktowania, sąd zarazem powtórzył w tej mierze argumentację przywołaną na gruncie art. 32 i art. 64 Konstytucji. Stąd też, odniesienie się do zarzutów dotyczących naruszenia zasad pochodnych wynikających z art. 2 Konstytucji może w znacznym stopniu ograniczyć się do powtórzenia wcześniejszych ustaleń, dotyczących zgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 32 i art. 64 Konstytucji.

3. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych pytający sąd powiązał z tym, że ustawodawca doprowadził – poprzez zastosowanie mechanizmu jednostronnej redukcji akcji – do arbitralnego odebrania przez państwo osobom uprawnionym prawa do akcji.

Zakres obowiązywania zasady ochrony praw nabytych obejmuje sytuacje, gdy państwo jednostronnie ingeruje w status prawny jednostki, ograniczając (bądź nawet odbierając) przysługujące jej prawa. Przyjęty przez ustawodawcę tryb zamiany akcji wykluczał jednak sytuację, w której mogło dojść do naruszenia praw nabytych w powyższym rozumieniu. Przede wszystkim, przyjęty model zamiany akcji oparty był o pełną dobrowolność po stronie uprawnionych pracowników co do przystąpienia do zamiany. Brak jest zatem elementu jednostronnej ingerencji ze strony państwa, która ewentualnie może aktualizować zarzut naruszenia praw nabytych. W istocie zatem – wbrew twierdzeniom pytającego sądu – prawodawca chronił prawa nabyte akcjonariuszy pod postacią przysługującego im prawa do akcji spółki konsolidowanej – jeżeli akcjonariusze nie podejmowali czynności zmierzających do zamiany akcji, wówczas treść przysługującego im prawa do akcji nie podlegała w najmniejszym stopniu zmianie. Natomiast ustawodawca, uwzględniając interes ekonomiczny dotychczasowych akcjonariuszy, umożliwił im rozporządzenie prawami do akcji spółki konsolidowanej w drodze zamiany na akcje spółki konsolidującej.

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

Pytający sąd nie dostrzega, że ochrona praw nabytych nie jest rozumiana jako gwarancja ze strony państwa utrzymania niezmiennego wartości określonych praw. Oczekiwanie to jest tym bardziej bezpodstawne, że chodzi o prawa wynikające z papierów wartościowych, w przypadku których zmiana wartości pozostaje ich immanentną cechą. Co więcej pytający sąd pomija, że kwestionowane przezeń obniżenie nominalnej wartości posiadanego pakietu akcji jest następstwem czynności podejmowanych dobrowolnie przez akcjonariusza, który – co ważne – zrzeka się określonych uprawnień majątkowych w zamian za inne uprawnienia majątkowe. Takie sytuacje nie korzystają z ochrony zapewnianej przez zasadę ochrony praw nabytych. Bezpodstawnym jest zwłaszcza zapytywanie pytającego sądu, że uprawnienia nabyte w drodze dobrowolnej czynności podejmowanej przez uczestnika obrotu cywilnoprawnego muszą co do wartości odpowiadać uprawnieniom, których ta osoba zrzekła się dokonując zamiany.

Mając na względzie powyższe **Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.**

4. W ocenie pytającego sądu, wskutek braku przekazania osobom uprawnionym do zamiany akcji informacji o skali redukcji oraz o rzeczywistej wartości akcji spółki konsolidującej, otrzymanych w następstwie zamiany, doszło do złamania zasady zaufania obywateli do państwa.

Dokonując oceny powyższego zarzutu trzeba wskazać na dwie okoliczności. Po pierwsze, zasady dokonywania zamiany były znane uprawnionym akcjonariuszom przed przystąpieniem do niej. Przystępując do zamiany osoby te posiadały wiedzę o zasadniczych rozwiązaniach znamionujących przyjęty tryb wymiany – po pierwsze, że wartość nominalna otrzymanych akcji spółki konsolidującej może być niższa niż wartość akcji przedstawionych do zamiany, po drugie, że skala redukcji oraz wartość przyznanych akcji nie podlegają ujawnieniu, po trzecie że prawodawca wprowadził jednostronny mechanizm redukcji akcji. W dalszej kolejności trzeba wskazać, że przyjęty mechanizm zamiany akcji był oparty o dobrowolność udziału w tym przedsięwzięciu. Przystąpienie do zamiany akcji przez uprawnionych akcjonariuszy wynikało wyłącznie z pobudek finansowych. Zatem akcje uprawnionych akcjonariuszy tylko wtedy podlegały zamianie, gdy zgłosili oni zamiar uczestnictwa w zamianie. Przystępując do zamiany uprawnieni akcjonariusze działali w ramach przysługującej im swobody umów, ale zarazem ponosili ryzyko finansowe takiej operacji. Godzili się jednak na to ryzyko, w tym także akceptowali możliwość otrzymania w następstwie zamiany akcji o niższej wartości, mając na względzie oczekiwanie szybkiego wzrostu wartości akcji spółki konsolidującej. Bezczyńność ze strony uprawnionych akcjonariuszy powodowała natomiast, że nie dochodziło do żadnych zmian dotyczących posiadanych przez nich akcji.

Uwzględniając powyższe trudno zgodzić się z zarzutem, że państwo zastawiło na akcjonariuszy pułapkę nie informując ich, przed dokonaniem zamiany, o rzeczywistej wartości akcji spółki konsolidującej otrzymanych w następstwie zamiany. Ryzyko finansowe związane z przystąpieniem do zamiany było w pełni znane, zatem nie znajduje uzasadnienia teza, że z przepisów wynikało zobowiązanie państwa do udostępnienia w drodze zamiany akcji o takiej samej wartości, które jednak nie zostało spełnione. W przypadku, gdy uprawniony akcjonariusz godził się na powyższe ryzyko, wówczas przystępował do zamiany. Jeżeli natomiast w jego ocenie udział w zamianie mógł stanowić dla niego w pewnym sensie pułapkę (gdyż istniało ryzyko otrzymania akcji o niższej wartości nominalnej), mógł przyjąć postawę beczynną i nie przystępować do procedury zamiany. Z tych względów za podstawne należy uznać stanowisko pytającego sądu dotyczące naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa, zgodnie z którym „akcjonariusze nie mieli możliwości dokonania wyboru, bez względu na posiadaną świadomość co do skutków zawieranych umów. Zostali oni bowiem podporządkowani państwu [...]” (pytanie prawne, s. 38).

W związku z powyższym Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.

5. Wątpliwości dotyczące zgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z zasadą sprawiedliwości społecznej zostały powiązane z tym, że pozycja Skarbu Państwa w procesie zamiany akcji była uprzywilejowana, zarazem uprzywilejowanie to nie było uzasadnione żadnymi wartościami konstytucyjnymi. Formułując powyższy zarzut pytający sąd nawiązał do tego rozumienia zasady sprawiedliwości społecznej, które nadaje jej treść tożsamą z konstytucyjną zasadą równości (por. wywód sądu w którym stwierdzono, iż: „sprawiedliwość rozdziału dóbr i ciężarów polega m.in. na tym, że prawo nie powinno wprowadzać różnic ani faworyzujących, ani dyskryminujących określone podmioty, niemających obiektywnego (rzeczowego) uzasadnienia” – pytanie prawne, s. 39).

W takim ujęciu zasada sprawiedliwości społecznej traktowana jest jako komplementarna wobec zasady równości. Metodologia oceny konstytucyjności z punktu widzenia zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej, wobec braku przywołania przez pytający sąd odmiennej argumentacji, jest analogiczna jak analiza zarzutu naruszenia zasady równości. Ocena zgodności § 2 ust. 3 rozporządzenia z art. 32 ust. 1 Konstytucji została przeprowadzona w pkt V.3. stanowiska. Czyni to zbędnym ponowne jej przeprowadzenie w kontekście mającej taką samą treść zasady sprawiedliwości społecznej. W tym miejscu przywołania wymaga pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „«odwoływanie się, przy badaniu konstytucyjności zaskarżonego przepisu, do wzorców kontroli o charakterze zasad ogólnych wydaje się jedynie wtedy

uzasadnione, jeżeli brak jest unormowań konstytucyjnych o większym stopniu szczegółowości, ściślej wiążących się z ocenianą regulacją» [...] W zakresie, w jakim podstawę kontroli stanowi zasada równości wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji, nie jest celowe sięganie do zasady sprawiedliwości społecznej jako odrębnej podstawy kontroli, przy badaniu zarzutów dotyczących nieusprawiedliwionych różnicowań podmiotów prawa” (wyrok TK z 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05).

W pkt V.3. stanowiska wskazano, że Skarb Państwa oraz akcjonariusze nie są podmiotami odznaczającymi się wspólną cechą relewantną, zatem ustawodawca mógł odmiennie ukształtować ich pozycję prawną w procedurze zamiany akcji, a takie zróżnicowanie nie prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko to zachowuje pełną aktualność na tle zarzutu naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, która – w ocenie Ministra Skarbu Państwa – nie została naruszona przez skarżony przepis. Uwzględniając powyższe **Minister Skarbu Państwa wnosi o uznanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia jest zgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej, wywodzoną z art. 2 Konstytucji.**

IX. Uwagi dodatkowe

Minister Skarbu Państwa jako uczestnik postępowania przed Trybunałem Konstytucyjny ogranicza się w swoim stanowisku do złożenia wyjaśnień w sprawie wydanego przez siebie rozporządzenia (por. pkt I.2 stanowiska). W tym miejscu wypada zatem jedynie zasygnalizować, że sformułowane w pytaniu wątpliwości podniesione w stosunku do przepisów ustawy pozostają w bezpośrednim związku z zakwestionowanymi przepisami rozporządzenia oraz powołanymi w tym kontekście zarzutami. Ponadto, na co wskazuje choćby chronologia ich ujęcia w piśmie procesowym sądu pytającego (w pierwszej kolejności sąd podniósł zarzuty naruszenia przepisów rozporządzenia) oraz głębokość przywołanej argumentacji, zarzuty dotyczące przepisów ustawy mają charakter uzupełniający w stosunku do zarzutów związanych z konstytucyjnością rozporządzenia. W rezultacie, ustalenia poczynione w odniesieniu do przepisów rozporządzenia znajdują odpowiednie przełożenie przy ocenie konstytucyjności ustawy.

Pierwszy zarzut podniesiony przez pytający sąd w stosunku do ustawy dotyczy braku regulacji na poziomie ustawowym szczegółowych zasad zamiany akcji – zdaniem sądu ustawodawca nie przesądził ani przyjętego mechanizmu redukcji akcji (jednostronna bądź dwustronna redukcja akcji), ani też nie rozstrzygnął – w razie zastosowania systemu jednostronnej redukcji – kwestii ewentualnego odszkodowania (ani też wyraźnie nie przesądził, że odszkodowanie takie nie przysługuje) za przedstawione do zamiany akcji spółki konsolidowanej, które zostały objęte redukcją. W ocenie Ministra Skarbu Państwa powyższy zarzut nie zasługuje na uwzględnienie. Przede wszystkim nie jest uprawnionym

oczekiwanie, że materia ta wymagała regulacji w ustawie – nie jest ona objęta zasadą wyłączności ustawy (por. pkt VI.9 stanowiska), co pozwalało na jej przekazanie do unormowania w rozporządzeniu. Zarazem ustawodawca wyznaczył podstawowe założenia, które rozporządzeniodawca był zobowiązany uwzględnić – łączna pula akcji przeznaczona dla uprawnionych pracowników i akcjonariuszy nie mogła przekraczać 15 % akcji spółki konsolidującej (art. 3 ust. 3 ustawy), a sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej oraz tryb tej zamiany musiał zapewniać równe traktowanie uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy oraz wartość akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących (art. 8 ust. 1 ustawy). Nie można także pomijać, że kwestionując brak określonej regulacji sąd w istocie postawił zarzut zaniechania ustawodawczego, a więc świadomego pozostawienia poza zakresem regulacji określonej materii. Zgodnie z ustabilizowaną linią orzecniczą Trybunału (por. np. wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11 oraz wskazane tam orzecznictwo), tego rodzaju zarzut jest niedopuszczalny w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym.

Następna wątpliwość sądu w stosunku do przepisów ustawy związana jest z niedopuszczalnością ustanowienia w rozporządzeniu – w oparciu o delegację zawartą w art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej – mechanizmu zakładającego jednostronną redukcję akcji. Sąd wskazał, że regulacja taka nie została objęta wytycznymi sformułowanymi w art. 8 ust. 1 ustawy, w związku z czym rozporządzeniodawca nie mógł jej wprowadzić. W ocenie Ministra Skarbu Państwa także ten zarzut jest nietrafny. Zgodnie z dyspozycją art. 8 ust. 1 ustawy, do regulacji w rozporządzeniu przekazano 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”. Określenie mechanizmu zamiany akcji jest objęte sformułowaną w powyższy sposób dyspozycją przepisu upoważniającego – w analizowanym przypadku uprawnienie rozporządzeniodawcy do wprowadzenia mechanizmu jednostronnej redukcji znajduje zatem wprost oparcie w zakresie materii przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (jest objęte szczegółowością przedmiotową upoważnienia). W szczególności chybione jest – jak to czyni sąd pytający – poszukiwanie kompetencji normodawczej rozporządzeniodawcy w wytycznych zawartych w art. 8 ust. 1 ustawy. Regulacja ta, co wskazano powyżej, nie jest również objęta zasadą wyłączności ustawy. W konsekwencji Minister Skarbu Państwa był uprawniony do zawarcia kwestionowanego unormowania na poziomie rozporządzenia.

MINISTER SKARBU PAŃSTWA
z up. SEKRETARZ STANU

Zdzisław Gawlik