



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 1 marca 2019 r.

PK VIII TK 68.2018

SK 24/18

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	04. 03. 2019
Nr wg EZD

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną B B. o stwierdzenie:

- 1) niezgodności art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1966) – w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnej redukcji liczby należących do uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie w trybie art. 5 ust. 1 tej ustawy w przypadku, gdy wystąpi konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany z uwagi na limit akcji spółki konsolidującej określony w tym przepisie – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że narusza prawo do równej ochrony konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych;
- 2) niezgodności art. 5 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w pkt. 1 – w zakresie, w jakim oznacza, że przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 ustawy są wszystkie akcje spółki

konsolidowanej należące do uprawnionego akcjonariusza, również wówczas, gdy liczba akcji spółki konsolidującej zaoferowana w zamian uprawnionemu akcjonariuszowi przez Skarb Państwa została zredukowana poniżej parytetu zamiany akcji ustalonego zgodnie z art. 9 tej ustawy ze względu na limit określony w art. 3 ust. 3 powołanej ustawy – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że narusza prawo do równej ochrony konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych;

- 3) niezgodności § 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.) w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 ustawy powołanej w pkt. 1 – w zakresie, w jakim, w sytuacji przekroczenia limitu liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom i uprawnionym pracownikom wskazanego w art. 3 ust. 3 powołanej ustawy, wprowadza mechanizm redukcji jedynie liczby akcji spółki konsolidującej, bez odpowiadającej jej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej będących przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 powołanej ustawy – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że narusza konstytucyjne prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP przez to, że dokonuje ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych mocą przepisów aktu wykonawczego, a także z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że narusza wskazane wyżej konstytucyjne prawa uprawnionego akcjonariusza przepisem aktu

wykonawczego wykraczającym poza delegację ustawową do jego wydania;

- 4) niezgodności art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70) – w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do realizacji prawa do zamiany akcji również przez tych spośród uprawnionych akcjonariuszy, których prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej powstało przed wejściem w życie powołanej ustawy nowelizującej – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP przez to, że narusza konstytucyjną ochronę niewadliwie nabytego prawa podmiotowego do zamiany (nabycia) akcji na zasadach obowiązujących w dniu jego powstania po stronie tych akcjonariuszy, którzy przed wejściem w życie wskazanej ustawy nabyli prawo do zamiany akcji stosownie do art. 5 ust. 1 – 3 ustawy powołanej w pkt. 1 w brzmieniu pierwotnym
- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U., poz. 2072 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1966) – w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnej redukcji liczby należących do uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie

w trybie art. 5 ust. 1 tej ustawy w przypadku, gdy wystąpi konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany z uwagi na limit akcji spółki konsolidującej określony w tym przepisie, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

- 2) art. 5 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 3 ustawy powołanej w pkt. 1 – w zakresie, w jakim oznacza, że przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 ustawy są wszystkie akcje spółki konsolidowanej należące do uprawnionego akcjonariusza, również wówczas, gdy liczba akcji spółki konsolidującej zaoferowana w zamian uprawnionemu akcjonariuszowi przez Skarb Państwa została zredukowana poniżej parytetu zamiany akcji ustalonego zgodnie z art. 9 tej ustawy ze względu na limit określony w art. 3 ust. 3 powołanej ustawy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250 ze zm.) w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 ustawy powołanej w pkt. 1 – w zakresie, w jakim, w sytuacji przekroczenia limitu liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom i uprawnionym pracownikom wskazanego w art. 3 ust. 3 powołanej ustawy, wprowadza mechanizm redukcji jedynie liczby akcji spółki konsolidującej, bez odpowiadającej jej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej będących przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 powołanej ustawy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z art. 64 ust. 3 Konstytucji

RP, a także z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP;

- 4) art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70) – w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do realizacji prawa do zamiany akcji również przez tych spośród uprawnionych akcjonariuszy, których prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej powstało przed wejściem w życie powołanej ustawy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Skargę konstytucyjną wniesiono na tle następującego stanu faktycznego.

B był właścicielem akcji spółki P Spółka Akcyjna z siedzibą w K (dalej: „P S.A.”). W ramach procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego spółka ta podlegała konsolidacji ze spółką T Spółka Akcyjna z siedzibą w K (dalej: „T S.A.”). W ramach procesu konsolidacji akcje spółki P S.A. (spółki konsolidowanej) zostały wniesione przez Skarb Państwa jako aport na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego spółki T S.A. (spółki konsolidującej).

Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2017 r., poz. 1966 ze zm.; dalej: „ustawa konsolidacyjna”) B B., jako uprawniony akcjonariusz spółki P S.A.,

złożył oświadczenie o zamiarze zamiany posiadanych przez siebie akcji tej spółki na akcje spółki T S.A. Zgodnie z powołanym przepisem art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, w brzmieniu obowiązującym w dniu złożenia wskazanego oświadczenia, prawo do zamiany akcji po stronie B B. miało powstać (w skardze konstytucyjnej użyto stwierdzenia: „powstało”) po upływie dwunastu miesięcy od wejścia w życie ustawy konsolidacyjnej, tj. w dniu listopada 2008 r.

Ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70; dalej: „ustawa nowelizująca”) zmieniono m.in. art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej i wyznaczono nowe terminy powstania i wygaśnięcia prawa do zamiany akcji. W związku z tym umowę zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej pomiędzy B B. a Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Skarbu Państwa, zawarto w dniu października 2009 r. Mocą tej umowy dokonano zamiany pakietu wszystkich posiadanych przez B.B. akcji spółki P S.A. na akcji spółki T S.A.

Liczba akcji spółki T S.A., przeznaczona do udostępnienia uprawnionym do zamiany akcjonariuszom spółki P S.A., została ustalona z zastosowaniem redukcji przewidzianej w § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250 ze zm.; dalej: „rozporządzenie”) w związku z przekroczeniem limitu, wynikającego z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej. Na skutek tej redukcji B B. uzyskał akcje spółki T S.A. w liczbie istotnie niższej niż wynikała z parytetu zamiany ustalanego w oparciu o art. 9 ustawy

konsolidacyjnej, a więc poprzez odniesienie wartości akcji spółki konsolidowanej do wartości akcji spółki konsolidującej objętych przez Skarb Państwa.

Z przedstawionych przez Skarżącego danych wynika, że Skarb Państwa w zamian za [] akcji spółki konsolidowanej (P S.A.) objął [] spółki konsolidującej (T S.A.), co oznacza, że, zgodnie z parytetem akcji ustalonym w oparciu o art. 9 ustawy konsolidacyjnej, w zamian za [] akcji spółki konsolidowanej B [] B. winien uzyskać [] akcji spółki konsolidującej. Skoro zatem w rzeczywistości uzyskał ich jedynie [], to poziom redukcji wyniósł []%. Łączna wartość otrzymanych przez B [] B. od Skarbu Państwa akcji spółki konsolidującej wynosiła [] zł, zaś wartość akcji spółki konsolidowanej zaoferowanych do zamiany wyniosła [] zł.

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

uznania przez Sąd, na zasadzie art. 58 § 1 i § 3 k.c. – że umowa zamiany była nieważna w części.

Wniesiony pozew został przekazany do rozpoznania Sądowi Rejonowemu dla W. . . . , który, wyrokiem z dnia . . . września 2016 r., sygn. akt . . . oddalił powództwo.

Od rozstrzygnięcia sądu pierwszej instancji Skarżący wniósł apelację, która została oddalona przez Sąd Okręgowy w W. . . . wyrokiem z dnia . . . lipca 2017 r., sygn. akt

W sprawie Skarżącego, zakończonej wyrokiem Sądu Okręgowego, wartość przedmiotu zaskarżenia była niższa niż pięćdziesiąt tysięcy złotych, zatem – zgodnie z art. 398² § 1 k.p.c. – skarga kasacyjna Skarżącemu nie przysługiwała.

Skarżący wskazał, iż w toku postępowania sądowego w Jego sprawie prezentował pogląd prawny, zgodnie z którym przepisy ustawy konsolidacyjnej nie dawały podstaw do zastosowania, przy zamianie akcji, mechanizmu jednostronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie, gdyż, w myśl powołanej ustawy, powinno się zastosować dwustronną redukcję liczby akcji podlegających zamianie. Redukcja liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie powinna więc skutkować odpowiednią redukcją również liczby akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie. Zarówno Sąd Rejonowy dla W. . . . , jak i Sąd Okręgowy w W. . . . nie podzielili twierdzeń Skarżącego, przyjmując, że art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej przesądza, iż przewidziany w ustawie konsolidacyjnej mechanizm zamiany akcji wymaga, aby akcjonariusz przedstawił do zamiany wszystkie posiadane przez siebie akcje spółki konsolidowanej, które następnie podlegają zamianie na akcje spółki konsolidującej w liczbie zredukowanej, określonej przez Ministra Skarbu Państwa na podstawie § 2 ust. 3 rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 powołanej ustawy, zobowiązującym Ministra Skarbu

Państwa do dokonania redukcji liczby podlegających zamianie akcji spółek konsolidujących, tak aby ich łączna liczba nie przekroczyła ustalonego w tym przepisie progu. Przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia jedynie dookreśla – wedle przyjętego przez sądy orzekające w sprawie Skarżącego poglądu – sposób dokonania tej zamiany, przesądzając, że redukcja dotyczy wyłącznie liczby akcji spółki konsolidującej, nie wskazując na konieczność jednoczesnej, proporcjonalnej redukcji liczby, przedstawionych do zamiany, należących do uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej.

Skarżący stwierdził, że podstawą oddalenia jego powództwa – a tym samym rozstrzygnięcia o jego wolnościach i prawach określonych w Konstytucji – były zaskarżone przepisy art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, a także § 2 ust. 3 rozporządzenia.

Skarżący podkreślił, że w odniesieniu do wykładni kwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów istnieje jednolita i tożsama z przyjętą przez sądy orzekające w sprawie, na tle której wywiedziono skargę konstytucyjną, praktyka interpretacyjna, na co wskazują rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, w szczególności wyroki: Sądu Najwyższego – z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15 (LEX nr 2238240); Sądu Apelacyjnego w Warszawie – z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt I ACa 225/12 i z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14; Sądu Apelacyjnego w Szczecinie – z dnia 18 lutego 2016 r., sygn. akt I ACa 791/15; Sądu Okręgowego w Warszawie – z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt XX GC 712/10, z dnia 5 grudnia 2011 r., sygn. akt I C 647/11, z dnia 21 października 2013 r., sygn. akt II C 774/12 i z dnia 17 marca 2016 r., sygn. akt II C 576/12; Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim – z dnia 11 stycznia 2017 r., sygn. akt I C 372/12, a także Sądu Okręgowego w Szczecinie – z dnia 12 czerwca 2015 r., sygn. akt I C 301/12.

Skarżący zwrócił jednak uwagę na szczególne stanowisko, jakie w tym przedmiocie zajął Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 7 września 2012 r., sygn. akt VI ACa 436/12. Sąd ten przyjął wprawdzie, że w świetle wykładni literalnej przepisy te (tj. art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia) zdają się przesądzać, iż proporcjonalna redukcja liczby akcji przeznaczonych do zamiany dotyczy wyłącznie akcji spółki konsolidującej, jednak prowadzi to – zdaniem tegoż sądu – do oderwania zamiany akcji spółek od ich wartości na niekorzyść posiadacza akcji spółki konsolidowanej, rodząc – jak podkreślono w powołanym orzeczeniu – sytuację polegającą na tym, że posiadacz akcji spółki konsolidowanej ma uprawnienie do zamiany akcji, ale uprawnienie to jest ograniczane w drodze rozporządzenia poprzez ograniczenie praw, które otrzyma w zamian. Do sytuacji tej odnosi się wprost przepis art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. Z tych względów poprzestanie na językowej wykładni kwestionowanych w skardze konstytucyjnej przepisów ustawy konsolidacyjnej i rozporządzenia oraz pominięcie ich funkcji i szerszego kontekstu gospodarczego, w jakim są osadzone, a przede wszystkim zaniechanie prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonych przepisów jest – zdaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie – nietrafne. Oddalając wprawdzie (z innych, niezwiązanych z istotą problemu konstytucyjnego, powodów) apelację od powołanego wyżej wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 23 listopada 2011 r., Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że sąd pierwszej instancji „winien rozważyć skierowanie sprawy o zbadanie konstytucyjności § 2 ust. 3 rozporządzenia”. Skarżący podkreślił, że wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2012 r. wyraża stanowisko odosobnione i nieznajdujące oddźwięku w judykaturze.

Skarżący przypomniał ponadto, że zgodność z Konstytucją niektórych przepisów ustawy konsolidacyjnej była, w sprawie o sygn. akt P 16/13 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 38), przedmiotem postępowania przed Trybunałem

Konstytucyjnym, który jednak, postanowieniem z dnia 12 marca 2015 r., umorzył je ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, uznając, że treść zadanego pytania prawnego wskazuje na wątpliwości interpretacyjne sądu pytającego, których jednak istnienie nie może być przesłanką stwierdzenia niezgodności przepisu z Konstytucją, o ile nie mają one charakteru kwalifikowanego, tj. wyłączającego możliwość ich usunięcia przy pomocy dostępnych metod wykładni prawa lub prowadzącego do rażąco nadmiernych trudności po stronie adresatów danej regulacji. Taka sytuacja, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie miała miejsca w sprawie o sygn. akt P 16/13, a przy tym – jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny – sąd pytający nie wykazał, by mechanizm jednostronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie był powszechnie przyjmowany w orzecznictwie sądowym. Sąd Konstytucyjny przywołał w tym kontekście wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2012 r. i stwierdził, że nie jest rolą Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygnięcie wątpliwości interpretacyjnych co do tego, czy z kwestionowanych przepisów powinien być wywodzony mechanizm jednostronnej czy dwustronnej redukcji akcji spółek uczestniczących w procesie konsolidacji.

Zdaniem Skarżącego, przesłanka formalna, która zdecydowała o odstąpieniu przez Trybunał Konstytucyjny od merytorycznego rozstrzygnięcia zagadnienia przedstawionego w pytaniu prawnym w sprawie o sygn. akt P 16/13, obecnie nie jest już aktualna, bowiem kolejne, zapadające na kanwie ustawy konsolidacyjnej, orzeczenia Sądu Najwyższego i sądów powszechnych wskazują jednoznacznie na utrwalenie się jednolitej linii orzeczniczej, wedle której w procesie konsolidacji redukcji podlega jedynie liczba udostępnianych akcji spółki konsolidującej. Powołane orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 września 2012 r., reprezentujące pogląd odmienny, nie znajdując potwierdzenia w nowszych judykatach, pozostaje – w chwili obecnej – głosem odosobnionym, nieznajdującym wsparcia również w wypowiedziach doktryny.

Skarżący zwrócił ponadto uwagę, że mimo formalnego charakteru rozstrzygnięcia w sprawie P 16/13, Trybunał Konstytucyjny zawarł w swym postanowieniu istotne ustalenie co do podstawy prawnej mechanizmu proporcjonalnej redukcji w ustawie konsolidacyjnej, stwierdzając, że są nią przepisy art. 3 ust. 3, art. 5 ust. 1 tej ustawy oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia. Pogląd ten legł u podstaw sposobu sformułowania przez Skarżącego *petitum* skargi konstytucyjnej, a w szczególności wyznaczenia zakresu zaskarżenia.

Uzasadniając zarzuty niekonstytucyjności kwestionowanych regulacji, Skarżący przedstawił następujące argumenty.

W odniesieniu do zarzutów określonych w pkt. 1 i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej należy zauważyć, iż dotyczą one tych samych przepisów ustawy konsolidacyjnej, mianowicie art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1. Wyodrębnienie dwóch przedmiotów zaskarżenia związane jest z zakwestionowaniem dwóch, wynikających z tych przepisów, reguł. Pierwszą z nich, wskazaną w pkt. 1 *petitum* skargi konstytucyjnej i wywiedzioną z „art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1” ustawy konsolidacyjnej, jest reguła, zgodnie z którą w przypadku, gdy zaistnieje konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany na akcje spółki konsolidowanej, ze względu na przekroczenie limitu 15 % liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej, nie dokonuje się proporcjonalnej redukcji liczby należących do uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej, podlegających zamianie na udostępnione mu akcje spółki konsolidującej. Drugą, wskazaną w pkt. 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, jest zaś, wywiedziona z „art. 5 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 3” ustawy konsolidacyjnej, reguła, że przedmiotem zamiany są wszystkie akcje spółki konsolidowanej należące do uprawnionego akcjonariusza – także wówczas, gdy liczba akcji spółki konsolidującej, zaoferowana mu w zamian przez Skarb Państwa, została zredukowana poniżej parytetu zamiany akcji określonego

w art. 9 ustawy konsolidacyjnej ze względu na redukcję liczby akcji spółki konsolidującej w związku z przekroczeniem limitu 15 % liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej.

Obu zakwestionowanym przez Skarżącego regułom (normom) zarzucono w skardze konstytucyjnej naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji przez to, że naruszają prawo do równej ochrony konstytucyjnego prawa własności i innych praw majątkowych. Zdaniem Skarżącego, dopuszczają one bowiem przeprowadzenie procesu zamiany akcji na zasadzie nieekwiwalentności świadczenia Skarbu Państwa (pakietu akcji spółki konsolidującej) oraz świadczenia wzajemnego uprawnionego akcjonariusza (pakietu wszystkich posiadanych przez tego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej) w każdym przypadku ze szkodą dla uprawnionego akcjonariusza. Zaskarżone przepisy, przewidując – zdaniem Skarżącego – nakaz objęcia umową zamiany, realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, wszystkich posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej i jednocześnie – nakaz dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej do limitu określonego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, nie przewidują zarazem żadnego mechanizmu wyrównania różnicy w wartościach świadczeń wzajemnych realizowanych przez strony umów zamiany w sytuacji, gdy, na skutek redukcji liczby akcji spółki konsolidującej, uprawnionemu akcjonariuszowi w zamian oferowana jest przez Skarb Państwa zredukowana liczba akcji spółki konsolidującej, co oznacza akcje o łącznie niższej wartości niż wartość akcji przedstawionych do zamiany przez uprawnionego akcjonariusza. Skutkuje to – jak przekonuje Skarżący – uprzywilejowaniem Skarbu Państwa. Przez to kwestionowane normy nie respektują równego statusu i obowiązku równej ochrony własności Skarbu Państwa oraz własności akcjonariuszy spółek konsolidowanych, uprawnionych

do zamiany akcji tych spółek na akcje spółek konsolidujących. W ten sposób ustawodawca, jako reprezentant państwa, działającego w sferze *imperium*, nadużył swoich kompetencji w celu przysporzenia dodatkowych korzyści państwu działającemu w sferze *dominium*.

Skarżący podkreślił, że dla oceny konstytucyjności kwestionowanych przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej „formalnie dobrowolny mechanizm zamiany akcji” (skarga konstytucyjna, s. 38) nie ma decydującego znaczenia. Konsolidacja spółek sektora elektroenergetycznego wynika bowiem z podjętej przez państwo decyzji, która miała bezpośredni wpływ na sytuację uprawnionych akcjonariuszy. Skarżący zwrócił w tym kontekście uwagę, że założenia procesu konsolidacji sektora elektroenergetycznego znajdują swe źródło w „Programie dla energetyki”, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 28 marca 2006 r., który zakłada, że konsolidowane przedsiębiorstwa energetyczne, w których uprawnieni pracownicy posiadają akcje lub uzyskają prawo do otrzymania nieodpłatnie akcji, nie będą podlegały procesom prywatyzacji, a zatem ich akcje nie będą zbywane przez Skarb Państwa. Stąd też – jak zaznacza Skarżący – uprawnieni akcjonariusze spółek konsolidowanych, dysponując formalnie pełnią praw korporacyjnych, będą posiadać akcje nie płynne, niebędące przedmiotem rynkowego obrotu i których wartość ekonomiczna uległa lub w najbliższym czasie ulegnie drastycznemu ograniczeniu. Sytuacja ta, będąca bezpośrednim skutkiem procesu konsolidacji, tworzy swoistą presję ekonomiczną wobec mniejszościowych posiadaczy akcji spółek konsolidowanych. Uprawnieni akcjonariusze zostali w ten sposób zmuszeni do zaakceptowania zamiany akcji na krzywdzących ich warunkach. Państwo, działające w sferze *imperium*, postawiło zatem obywateli w sytuacji wyboru pomiędzy większą lub mniejszą stratą ekonomiczną, aby następnie – działając już w sferze *dominium* – zawierać z nimi rzekomo dobrowolne umowy.

Skarżący podkreślił przy tym, że w procesie zamiany akcji uprawnieni akcjonariusze byli *de facto* pobawieni jakichkolwiek informacji na temat tego, czy w spółce konsolidującej następowała redukcja liczby akcji podlegających zamianie i w jakim zakresie, co wynika z przepisów §§ 13 – 19 rozporządzenia. O liczbie akcji spółki konsolidującej, jaką otrzyma w zamian za wszystkie zaoferowane do zamiany akcje spółki konsolidowanej, uprawniony akcjonariusz dowiadywał się dopiero w dniu podpisywania umowy zamiany akcji.

Skarżący nie kwestionuje, iż interes publiczny przemawiał za przeprowadzeniem procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego. Nie usprawiedliwia to jednak narzucenia krzywdzących ekonomicznie warunków zamiany akcji, prowadzących do dodatkowego zysku Skarbu Państwa kosztem uprawnionych akcjonariuszy. Proces konsolidacji i zakładane w nim cele mogły być – zdaniem Skarżącego – osiągnięte bez nieekwiwalentnej zamiany akcji, choćby przez zastosowanie dwustronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie bądź wprowadzenie mechanizmu niwelującego skutek nieekwiwalentności zamiany akcji (np. odpowiednie dopłaty). Z tego względu rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w zakwestionowanych przepisach art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej nie są ani konieczne, ani proporcjonalne *sensu stricto* w stosunku do założonych celów ustawodawcy i interesu publicznego, jaki miał zostać z ich pomocą zrealizowany. Brak takich unormowań (co Skarżący traktuje jako pominięcie ustawodawcze) uzasadnia – zdaniem Skarżącego – zarzut naruszenia art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W odniesieniu do § 2 ust. 3 rozporządzenia Skarżący sformułował zarzut naruszenia konstytucyjnego prawa uprawnionego akcjonariusza do równej ochrony własności oraz zakazu ingerencji w konstytucyjnie chronione prawo własności aktem rangi podustawowej, wydanym bez wystarczającej podstawy prawnej. W *petitum* skargi konstytucyjnej wskazano, że przedmiotem zaskarżenia

jest powołany przepis rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w zakresie, w jakim, w sytuacji przekroczenia limitu liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom i uprawnionym pracownikom, wskazanego w art. 3 ust. 3 powołanej ustawy, wprowadza mechanizm redukcji jedynie liczby akcji spółki konsolidującej, bez odpowiadającej jej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej, będącej przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Skarżący podkreślił, że – w świetle orzecznictwa sądowego – przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia rozumiany jest jako uszczegółowienie określonego w art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej mechanizmu jednostronnej redukcji wyłącznie akcji spółki konsolidującej. O ile jednak – jak wskazuje Skarżący – ustawa konsolidacyjna wprowadziła jedynie nakaz redukcji liczby akcji spółek konsolidujących, bez jednoczesnego nakazu odpowiedniej redukcji również liczby akcji spółek konsolidowanych, o tyle § 2 ust. 3 rozporządzenia rozumiany jest jako niedopuszczający przeprowadzenia takiej redukcji po stronie akcji spółek konsolidowanych, a zatem – zakazujący takiej redukcji lub zastosowania jakichkolwiek innych mechanizmów pozwalających zachować ekwiwalentność wzajemnych świadczeń stron umowy zamiany, przesądzając tym samym, że świadczenie Skarbu Państwa w określonych sytuacjach powinno mieć wartość niższą niż wzajemne świadczenia uprawnionego do zamiany akcjonariusza. W tym znaczeniu § 2 ust. 3 rozporządzenia stanowi – zdaniem Skarżącego – dodatkową (uzupełniającą regulację z art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej) i jeszcze dalej idącą ingerencję normatywną w prawo własności. Ze względu na to, że § 2 ust. 3 rozporządzenia zawiera „pewną «nowość normatywną»” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 52), jest on samoistną i wykraczającą poza treść normatywną ustawy konsolidacyjnej ingerencją w prawo własności, toteż poza naruszeniem art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art.

31 ust. 3 Konstytucji zarzucono mu w skardze konstytucyjnej także naruszenie art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zdaniem Skarżącego, przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia narusza nie tylko zasadę wyłączności ustawy, ale również nie spełnia określonego w art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej wymogu proporcjonalności ograniczenia.

W skardze konstytucyjnej wyrażono zapatrywanie, że § 2 ust. 3 rozporządzenia nie odpowiada wytycznym zawartym w upoważnieniu ustawowym, sformułowanym w art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, wymagającym m.in., by – regulując sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej – miano na uwadze „równe traktowanie uprawnionych akcjonariuszy i uprawnionych pracowników” oraz „wartość spółek konsolidujących i konsolidowanych”, co sprawia, że zaskarżony przepis nie spełnia standardów wyznaczonych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ponadto § 2 ust. 3 rozporządzenia prowadzi nie tylko do uprzywilejowania Skarbu Państwa względem uprawnionych akcjonariuszy, ale również do nierównego traktowania poszczególnych grup uprawnionych akcjonariuszy i pracowników, którzy za przedstawione do zamiany akcje uzyskiwali pakiety akcji spółek konsolidujących różnej wartości (w zależności od skali redukcji). Obydwa wskazane rodzaje nierówności były – jak zaznacza Skarżący – łatwe do uniknięcia poprzez zastosowanie instrumentów pozwalających na respektowanie zasady ekwiwalentności wzajemnych świadczeń stron umowy zamiany. Zaniechanie tego obowiązku jest więc – wedle Skarżącego – pominięciem ustawodawczym.

Ostatnim z kwestionowanych w skardze konstytucyjnej unormowań jest art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie do realizacji prawa do zamiany akcji

również przez tych spośród uprawnionych akcjonariuszy, których prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej powstało przed wejściem w życie ustawy nowelizującej.

Skarżący podkreślił, że, zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, z prawa do zamiany akcji mógł skorzystać akcjonariusz, który złożył pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania takiej zamiany, nie istniał przy tym wymóg, by zamiana miała dotyczyć wszystkich akcji spółki konsolidowanej posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza. Ponadto, zasady wyliczania limitu liczby akcji spółek konsolidujących, udostępnianych uprawnionym akcjonariuszom i pracownikom w zamian za akcje spółek konsolidowanych, były dla nich korzystniejsze. Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, suma tych akcji nie mogła przekroczyć 15% akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych. Po zmianie dokonanej ustawą nowelizacyjną, limit ten art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej określa jako 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej.

Skarżący zauważył, że ustawa nowelizująca weszła w życie w dniu 12 lutego 2009 r., a więc już po powstaniu prawa do zamiany akcji zgodnie z dotychczasowymi regulacjami (w świetle art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym, prawo to powstało po upływie roku od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. w dniu 18 listopada 2008 r.), zatem ustawa nowelizująca zmieniła zasady zamiany akcji już po powstaniu prawa do zamiany akcji na dotychczasowych zasadach po stronie tych uprawnionych akcjonariuszy, którzy w terminie przewidzianym do składania oświadczeń o zamiarze zamiany akcji (termin ten, co oczywiste, również upłynął przed wejściem w życie ustawy nowelizującej), złożyli takie oświadczenia. Kwestionowane regulacje ustawy nowelizującej stanowią więc – wedle Skarżącego – jaskrawe naruszenie zasady

ochrony praw nabytych. Prawo do zamiany akcji jest bowiem, jak wskazał Skarżący, prawem podmiotowym przyznanym uprawnionemu akcjonariuszowi bezpośrednio przez ustawę. Z prawa tego uprawniony akcjonariusz mógł skorzystać, pod warunkiem złożenia – w wymaganym terminie – oświadczenia o zamiarze skorzystania z niego, przez zawarcie umowy zamiany. Zawarcie takiej umowy stanowiło, z jednej strony, uprawnienie akcjonariusza, z drugiej zaś – o ile wyraził on wolę jej zawarcia – obowiązek Skarbu Państwa.

Zmiany wynikające z przepisów art. 2 pkt 2 i pkt 4 ustawy nowelizującej wprowadzono posługując się zasadą bezpośredniego działania prawa nowego, znalazły one przeto zastosowanie także do określenia treści prawa do zamiany akcji nabytego już (i niewygasłego) przez uprawnionych akcjonariuszy, którzy złożyli stosowne oświadczenia o zamiarze zamiany akcji przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej i w stosunku do których nadszedł już termin powstania prawa do zamiany. Kwestię tę przesądza *expressis verbis* art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym we wszystkich spółkach konsolidowanych, w których prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidowanej powstało przed wejściem w życie tej ustawy, bieg terminu na składanie pisemnych oświadczeń – przez uprawnionych akcjonariuszy spółek konsolidowanych – o zamiarze dokonania zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej rozpoczął się w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej (tj. w dniu 12 lutego 2009 r.), zaś bieg terminu powstania prawa do zamiany rozpoczyna się po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy nowelizującej (tj. w dniu 13 sierpnia 2009 r.). W praktyce więc, jak podkreślił Skarżący, prawo do zamiany akcji potraktowano w ustawie nowelizującej jako prawo powstające „na nowo”, także w odniesieniu do tych akcjonariuszy spółki konsolidowanej, którzy złożyli już oświadczenia o zamiarze zamiany akcji w terminie przewidzianym w ustawie konsolidacyjnej w brzmieniu

pierwotnym i po stronie których prawo do zamiany akcji powstało już na obowiązujących pierwotnie zasadach.

Zdaniem Skarżącego, na mocy art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy nowelizującej doszło do ingerencji w treść nabytego już przez akcjonariuszy prawa podmiotowego, powstałego w następstwie złożenia odpowiedniego oświadczenia oraz nadejścia terminu, o którym mowa w art. 5 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym. Dla momentu powstania tego prawa (prawa do zamiany akcji) nie ma znaczenia moment zawarcia samej umowy zamiany, gdyż jej sporządzenie i podpisanie jest tylko następstwem, a nie warunkiem istnienia podmiotowego prawa do dokonania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. W sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną, uprawniony akcjonariusz nie tylko złożył w wymaganym terminie oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany akcji. Ustawa nowelizująca weszła w życie również po powstaniu po jego stronie prawa do zamiany akcji, a więc w toku rozpoczętego już terminu, w którym Minister Skarbu Państwa zobowiązany był – stosownie do pierwotnego brzmienia ustawy konsolidacyjnej – zrealizować to uprawnienie przez zawarcie stosownej umowy.

Skarżący zwrócił ponadto uwagę, że ustawa konsolidacyjna w swym pierwotnym brzmieniu nie wymagała zamiany wszystkich posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, bazowała przeto – jak stwierdził Skarżący – na mechanizmie świadczeń ekwiwalentnych, co, Jego zdaniem, oznacza, że w sytuacji, gdy liczba akcji spółki konsolidującej musiała podlegać redukcji, zamianie podlegała jedynie taka liczba spośród posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej, jaka „wartościowo” odpowiadała zaoferowanym mu w zamian przez Skarb Państwa akcjom spółki konsolidującej. Ustawa nowelizująca wprowadziła jednak wymóg, by zamianie podlegały wszystkie posiadane przez uprawnionego akcjonariusza akcje spółki konsolidowanej, nie

wprowadzając przy tym żadnego mechanizmu, pozwalającego zachować ekwiwalentność wzajemnych świadczeń Skarbu Państwa i uprawnionego akcjonariusza. Przedstawione zmiany, wprowadzone przez ustawę nowelizującą już po powstaniu – po stronie uprawnionego akcjonariusza – prawa do zamiany akcji na zasadach określonych w ustawie konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym, pogorszyły zatem sytuację uprawnionego akcjonariusza.

Przed oceną zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej należy, w pierwszej kolejności, zwięźle omówić podstawowe prawne uwarunkowania procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, a następnie – powołane przez Skarżącego wzorce kontroli, oceniając przy tym dopuszczalność ich przedstawienia w procedurze zainicjowanej skargą konstytucyjną oraz adekwatność w świetle wskazanych w niej przedmiotów kontroli oraz naruszonych, wedle twierdzeń Skarżącego, konstytucyjnych praw podmiotowych.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 18 października 2007 r., weszła w życie z dniem 18 listopada 2007 r. Przedmiotem regulacji tej ustawy są m.in. zasady zamiany akcji spółek konsolidowanych posiadanych przez uprawnionych akcjonariuszy na akcje spółek konsolidujących w związku z procesem konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego. Istotę i podstawy mechanizmu owego procesu określają pkt. 1 i 2 artykułu 2 ustawy konsolidacyjnej, w których zamieszczono definicje legalne „spółki konsolidującej” i „spółki konsolidowanej”. Pierwsza z nich to – w myśl powołanych unormowań – spółka z udziałem Skarbu Państwa lub z udziałem spółki ze 100 % udziałem Skarbu Państwa, na pokrycie kapitału zakładowego której Skarb Państwa wnosi, w ramach procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, akcje spółek konsolidowanych. Te zaś to spółki

z udziałem Skarbu Państwa, których akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej, spółki powstałe w wyniku połączenia takich spółek w trybie art. 492 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1577 ze zm.; dalej: „k.s.h.”) lub ich podziału w trybie art. 529 § 1 pkt 1 – 3 k.s.h.

W art. 2 pkt 4 ustawy konsolidacyjnej zdefiniowano pojęcie „uprawnieni akcjonariusze” jako akcjonariuszy spółki konsolidowanej, którzy – jako uprawnieni pracownicy w rozumieniu ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2018 r., poz. 2170 ze zm.), lub jako spadkobiercy takich osób – nabyli, przed dniem wejścia w życie ustawy konsolidacyjnej, akcje spółki konsolidowanej nieodpłatnie od Skarbu Państwa, jak również pozostali akcjonariusze spółki konsolidowanej, którzy nabyli akcje spółki konsolidowanej zbyte przez takie osoby.

Trzeba zaznaczyć, iż ustawa konsolidacyjna normuje ponadto zasady nieodpłatnego nabywania akcji spółek konsolidujących przez inne podmioty niż uprawnieni akcjonariusze spółek konsolidowanych. Są to, wedle art. 2 pkt 3 ustawy konsolidacyjnej, „uprawnieni pracownicy” – osoby, które na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. są uprawnione do nieodpłatnego nabycia od Skarbu Państwa akcji spółki konsolidowanej, oraz osoby, które, jako uprawnieni pracownicy, w rozumieniu powołanej wyżej ustawy, przed dniem wejścia w życie ustawy konsolidacyjnej nabyły od Skarbu Państwa prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółek konsolidowanych lub nabyły prawo do ekwiwalentu, określonego w art. 38b ust. 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r.

Wobec faktu, iż przedmiotem skargi konstytucyjnej są wyłącznie kwestie związane z zasadami zamiany akcji spółki konsolidowanej, posiadanych przez uprawnionych akcjonariuszy, na akcje spółki konsolidującej, zagadnienie zasad nieodpłatnego nabywania akcji spółek konsolidujących przez uprawnionych pracowników zostanie w dalszych rozważaniach pominięte.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym, uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa do zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania takiej zamiany. Przepisowi temu nowe brzmienie – z dniem 12 lutego 2009 r. – nadała ustawa nowelizująca. Zmiana polegała na wykreśleniu słów „takiej zamiany” i zastąpieniu ich frazą „zamiany wszystkich posiadanych akcji” (art. 2 pkt 4 ustawy nowelizującej).

W myśl art. 5 ust. 2 ustawy konsolidacyjnej, termin do złożenia przez uprawnionych akcjonariuszy oświadczenia, o którym mowa w ust. 1 artykułu 5 tej ustawy, wynosi trzy miesiące i rozpoczyna się po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy konsolidującej. Niezłożenie oświadczenia w tym terminie powoduje utratę prawa do zamiany. Należy zatem przyjąć, iż według powołanego unormowania bieg terminu do złożenia oświadczenia rozpoczął się w dniu 19 maja 2008 r., a upłynął z dniem 19 sierpnia 2008 r.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej powstało po upływie dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy i wygasło z upływem dwunastu miesięcy od dnia powstania, co oznacza, że ramy czasowe prawa do zamiany wyznaczają daty 19 listopada 2008 r. i 19 listopada 2009 r.

Terminy określone w art. 5 ust. 2 i 3 ustawy konsolidacyjnej zmodyfikowano przepisem art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, w ten sposób, że bieg terminu, o którym mowa w art. 5 ust. 2 ustawy konsolidacyjnej (na złożenie oświadczenia) rozpoczynał się w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, tj. w dniu 12 lutego 2009 r. (jego koniec przypada więc na dzień 12 maja 2009 r.), zaś prawo do zamiany akcji powstało po upływie sześciu miesięcy od tego dnia, tj. 13 sierpnia 2009 r. (prawo to wygasło zatem w dniu 13 sierpnia 2010 r.).

W art. 9 ustawy konsolidacyjnej unormowano ogólne zasady określenia wartości spółek konsolidowanych i konsolidujących, w ten sposób, że:

- jako wartość akcji spółek konsolidowanych przyjęto wartość, po której akcje te zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego odpowiednich spółek konsolidujących;
- wartość akcji spółek konsolidujących ustalono według tych samych metod, według których została ustalona wartość spółek konsolidowanych na potrzeby wniesienia na pokrycie kapitału zakładowego tych spółek konsolidujących na dzień rejestracji podwyższenia kapitału zakładowego spółek konsolidujących.

W art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej zamieszczono upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa do określenia, w drodze rozporządzenia:

- sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej lub do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej,
- trybu nabywania akcji przez uprawnionych pracowników,
- trybu dokonywania zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółki konsolidującej.

Zgodnie z zawartymi w art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej wytycznymi, minister – regulując wskazane materie – winien mieć na uwadze:

- równe traktowanie uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy,
- wartość akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących oraz

- konieczność zapewnienia zgodnie z interesem uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy organizacji czynności związanych z udostępnianiem i zamianą akcji.

Wydane w wykonaniu tego upoważnienia rozporządzenie w § 2 ust. 2 zawiera wzór, według którego określa się liczbę akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym pracownikom i uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Parametrami przyjętymi w tym wzorze do określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia są: liczba akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie na akcje odpowiedniej spółki konsolidującej oraz wartość jednej akcji spółki konsolidowanej, wyznaczoną jako iloraz wartości spółki i ogólnej liczby jej akcji i wartość jednej akcji spółki konsolidującej, wyznaczoną jako iloraz wartości tej spółki i ogólnej liczby jej akcji.

Przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia stanowi, że w przypadku, gdy suma udostępnianych akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć wysokość określoną w art. 3 ust. 3 powołanej ustawy, nastąpi proporcjonalna redukcja liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych, a akcje spółki konsolidującej zostaną przydzielone zgodnie z zasadą proporcjonalnej redukcji.

Przepis art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym stanowił, że suma akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych lub uprawnionym akcjonariuszom nie może przekroczyć 15 % akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych. Przepis ten, zmieniony przez art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej, stanowi obecnie, że suma akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych i ich spadkobiercom oraz uprawnionym akcjonariuszom nie może przekroczyć 15 % liczby akcji objętych

przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej.

Dopełnieniem przedstawionych materialnoprawnych unormowań dotyczących zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących są przepisy proceduralne, zamieszczone w §§ 12-19 rozporządzenia. Zgodnie z tą regulacją, spółka konsolidująca, przed dniem rozpoczęcia terminu składania oświadczeń o zamiarze zamiany, zobowiązana była do wezwania, w oznaczony sposób, osób uprawnionych (uprawnionych akcjonariuszy) do składania tych oświadczeń. Rozporządzenie w § 13 ust. 3 określa dane, jakie powinno zawierać oświadczenie osoby uprawnionej do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. W pierwotnym brzmieniu przepis ten wymagał m.in. zawarcia w oświadczeniu uprawnionego akcjonariusza informacji o liczbie akcji posiadanych i liczbie akcji zgłaszanych do zamiany (pkt 7 w § 13 rozporządzenia). Wymóg ten zniesiono rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 marca 2009 zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 38, poz. 305).

Następnie, po upływie terminu na składanie oświadczeń, spółka konsolidowana sporządzała listę osób uprawnionych, które złożyły oświadczenia. Lista ta podlegała upublicznieniu, w sposób określony w § 14 ust. 3 rozporządzenia. Osoby pominięte, lub których dane osobowe zostały wadliwie określone, mogły – w oznaczonym terminie – złożyć reklamację, która podlegała rozpatrzeniu przez komisję powołaną przez zarząd spółki konsolidowanej. Lista w ostatecznym kształcie (po wprowadzeniu ewentualnych korekt, wynikających z wniesionych i uwzględnionych reklamacji) była przesyłana do spółki konsolidującej.

Spółka konsolidująca, po otrzymaniu ostatniej z list przekazanych przez spółki konsolidowane, określała – zgodnie z § 2 rozporządzenia – liczbę akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej, po czym przekazywała tę informację spółce konsolidowanej. Ta zaś sporządzała listę osób uprawnionych do zamiany akcji, zawierającą m.in. dane dotyczące liczby akcji spółki konsolidowanej zgłoszonych do zamiany przez poszczególne osoby, liczby akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie należących do każdej z tych osób, a także liczby akcji spółki konsolidującej przypadających poszczególnym osobom uprawnionym w zamian za akcje podlegające zamianie (§ 18 ust. 3 rozporządzenia). Spółka konsolidowana przekazywała listę spółce konsolidującej, która z kolei sporządzała zbiorczą listę osób uprawnionych do zamiany akcji, liczbę akcji spółki konsolidowanej zgłoszonych do zamiany przez osobę uprawnioną, liczbę akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie, a także liczbę akcji spółki konsolidującej przypadających osobie uprawnionej w zamian za akcje podlegające zamianie, przekazywaną następnie ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa (§ 18 ust. 5 rozporządzenia). Po przekazaniu tej listy, spółka konsolidująca, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa, ogłaszała w gazecie o zasięgu ogólnokrajowym i gazetach lokalnych (także poprzez wywieszenie ogłoszenia, wraz ze zbiorczą listą osób uprawnionych do zamiany, w siedzibach spółek konsolidującej i konsolidowanych) o przystąpieniu do zamiany akcji. Ogłoszenie zawierało m.in. liczbę akcji przeznaczonych do zamiany, termin i miejsce zawierania umów zamiany akcji oraz datę wygaśnięcia prawa do zmiany.

Ostatnim etapem procesu zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej było zawarcie umów zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa z osobą uprawnioną.

Skarżący powołał, jako wzorce kontroli, przepisy art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w odniesieniu do przedmiotu kontroli konstytucyjności wskazanego w pkt. 1 – 3 *petitum* skargi konstytucyjnej, przy czym w przypadku pkt. 3 *petitum* – wskazał dodatkowo art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz – samodzielnie – art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Zarzuty niekonstytucyjności przepisów wskazanych w pkt 4 *petitum* skargi konstytucyjnej oparto natomiast na wzorcach kontroli z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji (w zakresie, w jakim ten ostatni przepis wyraża zasadę ochrony niewadliwie nabytych praw podmiotowych).

Art. 64 ust. 1 Konstytucji, który przyznaje każdemu „prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”, statuuje prawo podmiotowe jednostki. Z przepisu tego wynika, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej, zaś na ustawodawcy zwykłym ciąży nie tylko pozytywny obowiązek ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony lub ochronę tę ograniczyć. Konstytucyjna ochrona określonego prawa majątkowego obejmuje także zagwarantowanie możliwości jego realizacji (wykonywania), zaś naruszenie istoty prawa majątkowego, chronionego w art. 64 Konstytucji, występuje wtedy, gdy wprowadzone ograniczenia dotyczą podstawowych uprawnień składających się na treść określonego prawa i uniemożliwiają realizację przez to prawo funkcji, którą ma ono pełnić w porządku prawnym, opartym na założeniach wskazanych w przepisach ustrojowych ustawy zasadniczej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94, z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97, z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt P 15/12, OTK ZU

nr 7/A/2012, poz. 77 i z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt K 6/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 1).

Przedmiotem ochrony, objętej art. 64 ust. 1 Konstytucji, jest przede wszystkim własność. Konstytucja wszakże nie definiuje tego pojęcia. Jakkolwiek nie należy utożsamiać „własności”, o której mowa w art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej, z cywilistycznym rozumieniem „własności”, co wynika chociażby z autonomiczności pojęć konstytucyjnych, to jednak punktem wyjścia dla wyznaczenia zakresu konstytucyjnego pojęcia własności muszą być atrybuty, jakie tradycja nadaje własności jako prawu majątkowemu: bezwzględny charakter prawa – skuteczność *erga omnes*, wyłączność władztwa właściciela, jego prawo do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność, nieograniczoność w czasie, pierwotna elastyczność (*vide* – Leszek Garlicki, Sylwia Jarosz-Żukowska, teza 14 do art. 64, [w:] Leszek Garlicki, Marek Zubik [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom II, Warszawa 2016, s. 588), czy – wedle utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – możliwość korzystania z rzeczy, pobierania pożytków i swoboda rozporządzania rzeczą (*vide* – wyroki z dnia 5 września 2006 r., sygn. akt K 51/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 100 i z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 148). Prawo rzeczowe, które odpowiada tym atrybutom, musi być uznane za prawo własności w rozumieniu konstytucyjnym. Nie ma jednak przeszkód – jak wskazuje się w doktrynie – by konstytucyjnym pojęciem własności obejmować także prawa odpowiadające tym atrybutom, choć niebędące prawem rzeczowym, np. własność intelektualną (*vide* – Leszek Garlicki, Sylwia Jarosz-Żukowska, teza 14 do art. 64, [w:] *op. cit.*; podobnie – Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 32/14, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 84). Dla wyznaczenia zakresu konstytucyjnego pojęcia własności kluczowe znaczenie ma jednak sformułowanie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, które, poręczając ochronę innych niż własność praw majątkowych, wyraźnie odróżnia (czy raczej „wyróżnia”) własność od innych praw

majątkowych, co wyklucza utożsamienie, na gruncie tych przepisów, „własności” z „mieniem”.

Stosownie do art. 64 ust. 2 Konstytucji, „[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Z przepisu tego wynika konstytucyjne prawo podmiotowe do takiej ochrony każdego, kto w świetle Konstytucji i zgodnych z nią ustaw pozostaje podmiotem własności lub innych praw majątkowych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono uwagę, że na gruncie art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej należy wskazać na dwa aspekty konstytucyjnej ochrony praw majątkowych z podmiotowego punktu widzenia. Po pierwsze, że ochrona taka przysługuje każdej osobie (zrzeszeniu osób), bez względu na cechy osobowe czy inne szczególne przymioty, po drugie zaś – że ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2002 r., sygn. akt K 33/02, *op. cit.* i z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 82). Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, iż art. 64 ust. 2 Konstytucji daje wyraz zasadzie, że każde prawo majątkowe podlega ochronie prawnej, jednak gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie oznacza równej intensywności czy identyczności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Owa intensywność jest bowiem determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw (*vide* – wyrok z dnia 26 maja 2010 r., sygn. akt P 29/08, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 35). Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, nie może być natomiast rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby zbliżonych. Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw majątkowych, nie determinuje określonych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych ani, tym bardziej, ich nie hierarchizuje. Jednocześnie jednak czysto formalne wyodrębnienie, na poziomie ustawy zwykłej, jakiegoś prawa

majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie formalnie do innej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza, mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony, wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 34/98, *op. cit.*).

Dystynkcja pomiędzy „własnością” a „innym prawem majątkowym”, na tle art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, ma jedynie względne znaczenie, niezależnie bowiem od kwalifikacji konkretnego przypadku obu tym kategoriom praw podmiotowych Konstytucja poręcza równą dla wszystkich ochronę. Należy jedynie pamiętać, że innym (poza własnością) prawom majątkowym Konstytucja udziela gwarancji nie w odniesieniu do zakresu i treści tych praw, ale samego ich istnienia w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt P 46/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 42). Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe, ma stosunkowo szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, choć winien liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03, *op. cit.*). W przypadku kontroli konstytucyjności – na podstawie wzorca z art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej – unormowania dotyczące innego niż własność prawa majątkowego nie jest więc wystarczające stwierdzenie naruszenia tego prawa, ale konieczne jest nadto ustalenie, że samo ukształtowanie tego prawa narusza standardy konstytucyjne (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt Ts 117/05, OTK ZU nr 4/B/2006, poz. 138, w którym przedmiotem oceny było tzw. „prawo do akcji” jako inne prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji).

Rozróżnienie „własności” oraz „innych praw majątkowych” ma natomiast znaczenie w kontekście art. 64 ust. 3 Konstytucji, stanowiącego, że „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Poszczególne, niezależne jednostki redakcyjne art. 64 Konstytucji, zawierają różną treść normatywną. Podstawową treścią art. 64 ust. 1 ustawy zasadniczej jest – jak już wskazano – wyrażenie prawa każdego do własności, innych praw majątkowych i prawa dziedziczenia. Art. 64 ust. 2 Konstytucji formułuje zasadę, że powyższe, tj. wymienione w ust. 1 artykułu 64 ustawy zasadniczej, prawa podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Z kolei art. 64 ust. 3 Konstytucji określa granice ograniczania prawa własności. W odróżnieniu zatem od ust. 1 i 2 artykułu 64 ustawy zasadniczej, jego ust. 3 odnosi się tylko do prawa własności, a więc nie obejmuje swoim zakresem innych praw majątkowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3). Istniejące różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami redakcyjnymi art. 64 Konstytucji wyrażają się nie tylko w odmiennym przedmiocie regulacji, ale też w innym zakresie gwarancyjnym. Z tych względów skarżący winien w skardze konstytucyjnej wskazać, którego z praw podmiotowych domaga się ochrony, a w konsekwencji – która z jednostek redakcyjnych mogłaby znaleźć zastosowanie w jego sprawie (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 grudnia 2010 r., sygn. akt Ts 297/09, OTK ZU nr 1/B/2011, poz. 61). W szczególności chodzi tu o ocenę adekwatności wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 Konstytucji, który – będąc konstytucyjną podstawą dla wprowadzania ograniczeń prawa własności – określa przesłanki dopuszczalności ograniczenia jedynie prawa własności i stanowi formalne, jak też materialne kryterium dla kontroli dokonanych przez prawodawcę ograniczeń. Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego stanowiska.

Własność, choć jest najsilniejszym prawem do rzeczy, o wyjątkowym znaczeniu ekonomicznym i ustrojowym, nie jest prawem absolutnym

i może podlegać ograniczeniom. Art. 64 ust. 3 Konstytucji – jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny – ma podwójną wymowę. Dopuszcza ograniczenia prawa własności, a jednocześnie je limituje, ustanawiając dla nich bariery. Fakt, iż art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej odnosi się jedynie do własności, należy jednak interpretować nie jako szczególne dozwoleństwo na uszczuplanie prawa własności w porównaniu do innych praw majątkowych, lecz przeciwnie – jako dodatkową gwarancję konstytucyjną ochrony tego prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2012 r., sygn. akt P 15/12, *op. cit.*). Z tych względów należy uznać, że art. 64 ust. 3 Konstytucji nie wyczerpuje wszystkich konstytucyjnych przesłanek, które musi uwzględnić ustawodawca w przypadku ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Nie można bowiem pominąć regulacji zawartej w treści art. 31 ust. 3 Konstytucji (który – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – w sposób w pełni samodzielny i całkowity statuuje zasadę proporcjonalności, czyli zakazu nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki), wymagającej, aby ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw zostały ustanowione w tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób i nie naruszają istoty wolności i praw. Analiza treści obydwu klauzul określających przesłanki ograniczenia praw wskazuje, że w przypadku prawa własności to właśnie art. 31 ust. 3 Konstytucji powinien spełniać rolę podstawową, art. 64 ust. 3 Konstytucji traktować należy natomiast wyłącznie jako konstytucyjne potwierdzenie dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń tego prawa (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 1999 r., sygn. akt SK 9/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 78). Wymaganiu proporcjonalności muszą zatem czynić zadość zarówno ograniczenia prawa własności, jak i innych praw majątkowych.

W ugruntowanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że dla oceny, czy doszło do naruszenia zasady proporcjonalności (zakazu

nadmiernej ingerencji), konieczne jest udzielenie odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza 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 wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela. Każde ograniczenie praw i wolności jednostki musi być w pierwszym rzędzie oceniane w płaszczyźnie pytania, czy było ono „konieczne”, czyli – innymi słowy – czy tego samego celu (efektu) nie można było osiągnąć przy użyciu innych środków, mniej uciążliwych dla obywatela (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt K 23/10, OTK ZU nr 2/2014, poz. 10). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności *sensu stricto* składają się zatem na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 marca 2007 r., sygn. akt K 8/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 26).

Co do poszczególnych kryteriów kontroli proporcjonalności, należy wskazać, iż środki ograniczające prawa i wolności jednostki powinny być tak dobrane, aby możliwe było zrealizowanie założonych celów w sposób skuteczny (wymóg przydatności). Jednocześnie jednak, jak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, nie chodzi tu o stwierdzenie stopnia użyteczności regulacji czy jej pragmatycznej sprawności w zakresie realizacji celu założonego przez ustawodawcę. To, że daną materię można uregulować lepiej lub inaczej, nie świadczy o niekonstytucyjności kontrolowanej regulacji (*vide* – *ibidem*). W przypadku warunku konieczności istotne jest natomiast, czy ustawodawca mógł wybrać środek równie skuteczny, ale mniej ograniczający jednostkę.

Zastosowanie ograniczenia najmniej dolegliwego, a jednocześnie wystarczającego do osiągnięcia zamierzonego celu, jest bowiem obowiązkiem ustawodawcy. Oczywiście zależność ta nie wyklucza wystąpienia w praktyce bardziej złożonych sytuacji, w szczególności wówczas, gdy ustawodawca staje przed wyborem unormowania bardziej uciążliwego, lecz mniej skutecznego, bądź regulacji wprowadzie mniej uciążliwych, ale również i mniej efektywnych. Wówczas użycie środka bardziej restryktywnego należy oceniać na gruncie wymogu proporcjonalności *sensu stricto*, w świetle którego należy zachować proporcję pomiędzy ograniczeniami danego konstytucyjnego prawa lub wolności a zamierzonym celem. Wymóg proporcjonalności *sensu stricto* oznacza więc konieczność ważenia dwóch dóbr (wartości), których pełna realizacja jest niemożliwa. Przyjęty przez ustawodawcę środek jest niezgodny z Konstytucją, jeżeli nie można go uzasadnić interesem publicznym lub jeżeli uciążliwość dla jednostki jest większa niż korzyść osiągnięta dzięki jego zastosowaniu (*vide* – Joanna Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 29 – 30).

Kolejny z powołanych przez Skarżącego wzorzec kontroli to zasada ochrony praw nabytych, która nie ma samoistnej podstawy w postaci odrębnej formuły prawnej zawartej w Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny wyprowadza ją bądź bezpośrednio z zasady państwa prawnego, bądź – pośrednio – z zasady ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa mającej podstawowe znaczenie dla normatywnej treści klauzuli państwa prawnego, statuowanej w art. 2 Konstytucji (*vide* – Piotr Tuleja, teza II.E.b.1 i 8 do art. 2, [w:] Marek Safjan i Leszek Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa, 2016, s. 223 i 226; Michał Jackowski, *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*, Warszawa 2008, s. 50; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 5/99, OTK ZU nr 5/1999, poz. 100). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w odniesieniu do

praw majątkowych ochrona praw nabytych znajduje dodatkowe potwierdzenie w art. 64 ust. 2 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 kwietnia 1999, sygn. akt K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40).

Zasady ochrony praw nabytych nie należy utożsamiać z nienaruszalnością lub niezmiennością tych praw. Ustawodawcy przysługuje bowiem swoboda w modyfikowaniu tych praw. Ochrona praw nabytych stanowi źródło jedynie względnej trwałości uzyskanych uprawnień. Wprawdzie ochrona praw nabytych służy przede wszystkim ochronie istniejącego stanu, ale możliwe są pośrednie rozwiązania, które – z jednej strony – umożliwiają korektę lub dostosowanie (np. gdy ustawodawca negatywnie ocenia dokonane wcześniej rozwiązania legislacyjne), z drugiej zaś uwzględniają ochronę praw obywateli (*vide* – Michał Jackowski, *op. cit.*, s. 72). Zasada ochrony praw nabytych nie polega przeto na bezwzględnym nakazie ochrony praw nabytych, lecz na każdorazowym rozważeniu, czy prawa te nie są odejmowane arbitralnie (*vide* – *ibidem*, s. 64).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, ocena dopuszczalności ograniczeń tych praw wymaga rozważenia: 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych, 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji. Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga też rozważenia, na ile oczekiwania jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem 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 (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 1999 r., sygn. akt K. 5/99, *op. cit.*).

Zasada ochrony praw nabytych chroni nie tylko prawa podmiotowe, ale także ekspektatywy nabycia praw podmiotowych [sytuacje prowadzące do powstania prawa podmiotowego, występujące wówczas, gdy powstanie (nabycie) prawa podmiotowego nie realizuje się jednocześnie, ale wymaga spełnienia wielu warunków, realizowanych w pewnych odstępach czasowych – sukcesywnie]. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego, ochroną konstytucyjną objęte są jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, w których wprowadzie nie doszło do wydania aktu przyznającego prawo ani stwierdzającego przysługiwanie prawa, ale spełnione zostały już wszystkie przesłanki warunkujące nabycie tego prawa, a brak tylko ostatniego etapu decydującego o definitywnym przejściu prawa podmiotowego na oczekującego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144).

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrażony w doktrynie pogląd, iż intensywność konstytucyjnej ochrony maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw jest zróżnicowana w zależności od tego, czy zakres (treść) oczekiwanego prawa określać ma – zgodnie z przepisami ustawy zasadniczej – ustawa czy też wynika on bezpośrednio z Konstytucji. W przypadku pierwszej z wymienionych kategorii praw ustawodawca na znacznie szerszy margines swobody w ich kształtowaniu, tworzeniu lub wygaszaniu, pod warunkiem zachowania konstytucyjnego minimum. W odniesieniu zatem do ekspektatyw takich praw należy bardziej restrykcyjnie badać, czy mają one charakter maksymalnie ukształtowany, a w konsekwencji – czy podlegają ochronie konstytucyjnej. Silniejszej ochronie podlegają natomiast ekspektatywy praw mających samodzielne umocowanie konstytucyjne, które ustawa może jedynie

ograniczyć. Przykładem mogą tu być gwarancje, jakie Konstytucja przyznaje prawu własności czy innym prawom majątkowym (*vide* – Michał Jackowski, *op. cit.*, s. 89), choć z drugiej strony pamiętać należy, iż – jak już była o tym mowa – „innym prawom majątkowym” Konstytucja udziela gwarancji nie w odniesieniu do zakresu i treści tych praw, ale samego ich istnienia w kształcie określonym w odpowiednich regulacjach ustawowych.

Powołany przez Skarżącego wzorzec kontroli z art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „[r]ozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Przywołany przepis ustawy zasadniczej określa więc, z jednej strony, wymogi, jakie muszą spełniać upoważnienia ustawowe do wydawania rozporządzeń (art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji), z drugiej zaś, w zdaniu pierwszym art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej – wymogi, jakie winny spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 37). Skarżący zarzucił unormowaniu § 2 ust. 3 rozporządzenia, że stanowi ono „samoistną, wykraczającą poza normatywną treść Ustawy Konsolidacyjnej ingerencję w prawo własności” oraz że „nie odpowiada wytycznym zawartym w delegacji ustawowej, wyrażonej w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej” (skarga konstytucyjna, s. 52 i 53), kwestionując przede wszystkim zgodność powołanego przepisu rozporządzenia z upoważnieniem ustawowym, a przez to – z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W skardze konstytucyjnej formalnie zakwestionowano również, w formule związkowej z przepisem § 2 ust. 3 rozporządzenia (współ z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej) przepis art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, zawierający upoważnienie do wydania rozporządzenia. Jednak zarówno w *petitum* skargi

konstytucyjnej, jak i w jej uzasadnieniu nie przedstawiono zarzutów wobec tego unormowania, w szczególności nie wskazano, że upoważnienie nie spełnia wymogów wynikających z art. 92 ust.1 zdanie drugie Konstytucji. Przeciwnie, Skarżący zdaje się traktować art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej nie jako przedmiot, lecz raczej *quasi*-wzorzec kontroli przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia, twierdząc m.in., że:

- określony w tym przepisie mechanizm jednostronnej redukcji „stanowi nienależyte wykonanie przez Rozporządzenie delegacji ustawowej zawartej w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej (...) a w konsekwencji również naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji” (skarga konstytucyjna, s. 54);
- „Minister Skarbu Państwa nie wykonał właściwie delegacji ustawowej (skarga konstytucyjna, s. 56) oraz
- „§ 2 ust. 3 Rozporządzenia nie odpowiada wytycznym zawartym w delegacji ustawowej wyrażonej w art. 8 ust. 1 Ustawy Konsolidacyjnej” (skarga konstytucyjna, s. 53).

W słuszności powyższej tezy utwierdza fakt powołania, jako wzorca kontroli § 2 ust. 3 rozporządzenia, przepisu art. 64 ust. 3 Konstytucji, w tym jego aspekcie, w jakim zastrzega on ustawową formę ingerencji w prawo własności. W rzeczywistości więc powołany w skardze konstytucyjnej art. 92 ust. 1 Konstytucji odnosi się do treści kwestionowanego przez Skarżącego przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia. Za właściwy i – co ważniejsze – odpowiadający rzeczywistym intencjom Skarżącego wzorzec kontroli należy, w myśl zasady *falsa demonstratio non nocet*, uznać art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, lecz jedynie w zakresie normy wyrażonej w jego zdaniu pierwszym. Wedle orzecznictwa Trybunału, zasada ta znajduje bowiem zastosowanie nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale także norm prawnych będących wzorcami kontroli (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego

z dnia 30 października 2018 r., sygn. akt K 7/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 65).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenie jest aktem wykonawczym, wydawanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania, co oznacza, że: 1) rozporządzenie powinno być wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w celu wykonania ustawy (niedopuszczalne jest domniemanie kompetencji do wydania rozporządzenia); 2) akt ten nie może być sprzeczny nie tylko z ustawą, na podstawie której został wydany, ale i z normami konstytucyjnymi, a także z wszelkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia; 3) jeżeli rozporządzenie ma określić tryb postępowania, to powinno to zrobić tak, aby zachowana była spójność z przepisami wyższej rangi (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28). Wzajemne relacje pomiędzy ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2007 r., sygn. akt U 1/07, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 29). Zadaniem rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej uzupełnianie, modyfikacja czy powtarzanie jej postanowień. W konsekwencji akt wykonawczy nie może normować kwestii czy zagadnień nieuregulowanych w ustawie, choćby nawet wydawało się to – z jakiegokolwiek punktu widzenia – celowe lub pożądane (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56). Brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być natomiast interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. To znaczy, że rozporządzenie – jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego – nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami

praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 12 lipca 2007 r., sygn. U 7/06, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 76, z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28 i z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt U 1/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 5). Związek ten wyznacza również zakres swobody autora rozporządzenia – pozytywnie, przez ustawowe wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania, oraz negatywnie, przez wymaganie braku niezgodności z wszystkimi normami hierarchicznie wyższymi.

Art. 92 ust. 1 Konstytucji nie definiuje pojęcia „wytycznych”. W orzecznictwie i w doktrynie wypracowano rozumienie wytycznych jako wskazań i jednocześnie ograniczeń kształtowania treści rozporządzenia, celu, który ma zostać zrealizowany w akcie wykonawczym, oraz wskazówek co do kierunku merytorycznych rozwiązań (materialnego kształtu regulacji), które mają znaleźć w nim wyraz (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 12/11, OTK ZU nr 4/A/2012, poz. 37 i z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. akt U 1/14, *op. cit.*). Zgodnie z orzecznictwem trybunalskim, wytyczne nie muszą być zawarte bezpośrednio w przepisie formułującym upoważnienie, lecz mogą być zamieszczone w innych przepisach ustawy, pod warunkiem, że da się precyzyjnie zrekonstruować ich treść (*vide* – wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08, *op. cit.*).

Zgodnie z ustabilizowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w sprawach kontroli konstytucyjności, inicjowanych skargą konstytucyjną, nie można powoływać – jako samodzielnego wzorca kontroli – art. 2 Konstytucji, gdyż, jak stanowi art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej, skargę konstytucyjną może wnieść każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, zaś

art. 2 Konstytucji takich wolności lub praw nie wyraża. Art. 2 Konstytucji i normy z niego wywodzone, nie wprowadzając żadnej konkretnej wolności czy konkretnego prawa, wyznaczają jedynie standard kreowania przez ustawodawcę owych wolności i praw (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lipca 2005 r., sygn. akt SK 20/03, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 82). Nie oznacza to wszakże, iż odwoływanie się w skardze konstytucyjnej do zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji jest w ogóle niedopuszczalne. Odwoływanie się do zasady państwa prawnego i wynikających z niej zasad szczegółowych jest dopuszczalne, ale dopiero wtedy, gdy skarżący sprecyzuje, w zakresie jakich praw i wolności wynikających z odrębnych przepisów Konstytucji unormowania te zostały naruszone albo ograniczone. Innymi słowy, art. 2 Konstytucji może stanowić wzorzec kontroli, lecz tylko wówczas, gdy zasady z niego płynące zostaną odniesione do postanowień Konstytucji, które prawa i wolności wyrażają – zostaną skorelowane z treścią takich konkretnych praw podmiotowych skarżącego, które znajdują swoje „zakotwiczenie” w treści innych unormowań Konstytucji, a w sposób jasny i niebudzący wątpliwości z ich naruszeniem można powiązać również naruszenie praw lub wolności konstytucyjnych (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2012 r., sygn. akt SK 19/10, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 87 i z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. akt SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68). W praktyce owo odniesienie znajduje wyraz w powołaniu przepisu art. 2 Konstytucji w związku z innym przepisem ustawy zasadniczej, wyrażającym wolność lub prawo (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102). W skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie wskazano, jako wzorzec kontroli, art. 2 Konstytucji i wywodzoną z niego zasadę ochrony praw nabytych. Przepis ten powołano w związku z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, poręczającym prawo do własności oraz innych praw majątkowych, jak również gwarantującym ich równą dla wszystkich ochronę prawną.

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że również art. 92 ust. 1 Konstytucji, występujący samodzielnie, nie może być wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym, ponieważ odnosi się do wymogów, jakie winno spełniać upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia oraz samo rozporządzenie. Jest to przepis adresowany do ustawodawcy i do organów państwa wyposażonych w kompetencje prawodawczą do stanowienia rozporządzeń, nie może przeto być traktowany jako samodzielna podstawa prawna do konstruowania wzorca kontroli prawa przeprowadzanej w trybie skargi konstytucyjnej (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 225, z dnia 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 320/09, OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 54 i z dnia 5 lipca 2017 r., sygn. akt SK 8/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 54).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zarzut niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji mógłby być przedmiotem skargi konstytucyjnej, jeżeli skarżący wskazałby przysługującą mu wolność lub prawo konstytucyjne naruszone wskutek przekroczenia delegacji ustawowej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt SK 49/06, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106; z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1 i postanowienie z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. akt SK 25/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 11). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się w szczególności, że zarzut niezgodności z przewidzianą w art. 64 Konstytucji konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych przysługujących osobom fizycznym i osobom prawnym prawa prywatnego pozostaje zasadny wówczas, gdy przepisy skutkujące uszczupleniem majątkowym były dotknięte wadliwością polegającą na tym, że ich wydanie nastąpiło z wyraźnym (niekwestionowanym) przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego (*vide* – wyrok z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 110 i z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07, OTK

ZU nr 9/A/2010, poz. 103). W skardze konstytucyjnej w niniejszej sprawie wzorzec kontroli z art. 92 ust. 1 Konstytucji przywołano w związku z art. 64 ust. 2 i 3, zarzucając kwestionowanemu przepisowi § 2 ust. 3 rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 i art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, że narusza konstytucyjne prawa uprawnionego akcjonariusza do równej ochrony własności i innych praw majątkowych przepisem aktu wykonawczego naruszającym delegację ustawową do jego wydania.

Na tle powołanych wzorców kontroli, w szczególności art. 64, który powołany został jako podstawowy wzorzec we wszystkich punktach *petitum* skargi konstytucyjnej, konieczne jest – jak już wskazano – sprecyzowanie, naruszenie jakich konkretnie praw majątkowych Skarżącego zarzucono w skardze konstytucyjnej. Kwestia ta nie przedstawia się wystarczająco klarownie w kontekście sposobu sformułowania *petitum* skargi konstytucyjnej i argumentacji zawartej w jej uzasadnieniu z jednej strony, a – z drugiej – stanu faktycznego sprawy, na tle której skargę wywiedziono.

W odniesieniu do pkt. 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, w którym przyjęto zakresową formułę określenia przedmiotu kontroli – art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej [„w zakresie, w jakim nie przewiduje redukcji liczby należących do uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie (...) w przypadku, gdy wystąpi konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej (...)”] – można zakładać, iż prawem majątkowym, którego naruszenie zarzuca Skarżący, jest własność akcji spółki konsolidowanej. Skoro bowiem kwestionowanej regulacji zarzucono to, że w przypadku realizacji prawa do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej i w sytuacji, gdy, po ustaleniu (według zobiektywizowanych kryteriów określonych w art. 9 ustawy konsolidacyjnej) wartości akcji obu spółek, zajdzie potrzeba redukcji liczby akcji spółki konsolidującej (wobec przekroczenia limitu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy

konsolidacyjnej), „nie przewiduje redukcji” akcji spółki konsolidowanej, to uszczerbek, jakiego doznaje uprawniony akcjonariusz, polega w istocie na „utracie” tych (tej liczby) akcji spółki konsolidującej, które podlegały redukcji. Jeśli zatem kwestionowane unormowanie, pozbawione wady decydującej o jego niekonstytucyjności, przewidywałoby konieczność dokonania, proporcjonalnie do redukcji akcji spółki konsolidującej, również redukcji akcji spółki konsolidowanej, to, w rezultacie dokonania zamiany akcji w związku z procesem konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, w posiadaniu uprawnionego akcjonariusza pozostałby pakiet podlegających redukcji akcji spółki konsolidowanej.

Zarzut określony w pkt 2 *petitum* skargi konstytucyjnej odnosi się do tych samych przepisów, co w jego pkt. 1, lecz Skarżący kwestionuje wynikającą z nich inną normę, mianowicie wymóg, by zamianą, realizowaną w trybie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, objęte były wszystkie należące do uprawnionego akcjonariusza akcje spółki konsolidowanej, także wówczas, gdy liczba akcji spółki konsolidującej, zaoferowana w zamian uprawnionemu akcjonariuszowi przez Skarb Państwa została zredukowana poniżej parytetu zamiany ustalonego zgodnie z art. 9 ustawy konsolidacyjnej. W przypadku tego zarzutu można bronić poglądu, iż prawem majątkowym, którego naruszenie zarzuca Skarżący, jest prawo do ekwiwalentnej zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, które – jako inne niż własność prawo majątkowe – również podlega ochronie na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. Przyjmując powyższe założenie za istotę zarzutów, o których mowa w pkt. 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, należałoby uznać za niewłaściwe (niespełniające standardów wynikających z art. 64 ust.1 i ust. 2 ustawy zasadniczej) ukształtowanie treści prawa do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, w które niejako wpisana byłaby zasada nieekwiwalentności wzajemnych świadczeń Skarbu Państwa i uprawnionego akcjonariusza w przypadku

konieczności zastosowania redukcji akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany (dla zachowania limitu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej) przy braku jednoczesnej redukcji akcji spółki konsolidowanej spośród wszystkich posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji tej spółki zgłoszonych do zamiany.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej brak jest jednoznacznego stwierdzenia, jakie prawo majątkowe Skarżącego zostało naruszone przez art. 3 ust. 3 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej zarówno w zakresie swego normowania określonym w pkt. 1, jak i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej. Z jednej strony mowa jest o niesprecyzowanych bliżej prawach majątkowych uprawnionych akcjonariuszy (skarga konstytucyjna, s. 35, 38), z drugiej zaś wielokrotnie Skarżący wskazuje, że skutkiem zakwestionowanego unormowania jest naruszenie własności (skarga konstytucyjna, s. 36, 37 i 48).

W pkt. 3 *petitum* skargi konstytucyjnej mamy do czynienia w istocie z zakwestionowaniem normy tożsamej z normą zaskarżoną w pkt. 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, z tym tylko że wywiedzionej z przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Skarżący zarzuca bowiem tej regulacji niezgodność z wzorcami kontroli z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 64 ust. 3 ustawy zasadniczej i z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim w sytuacji przekroczenia limitu liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom i uprawnionym pracownikom, wskazanego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, wprowadza mechanizm redukcji jedynie liczby akcji spółki konsolidującej, bez odpowiadającej jej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej, będących przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. I w tym przypadku, podobnie jak w odniesieniu do przedmiotu kontroli określonego w pkt. 1 *petitum* skargi konstytucyjnej, kwestionowane jest

wyłączenie redukcji akcji spółki konsolidowanej w sytuacji, gdy zamiana, realizowana w trybie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, musi być dokonana z redukcją liczby udostępnianych akcji spółki konsolidującej. Skarżący podkreśla jedynie, że „[o] ile (...) Ustawa Konsolidująca wprowadziła nakaz redukcji liczby akcji spółek konsolidujących, bez jednoczesnego nakazu odpowiedniej redukcji również liczby akcji spółek konsolidowanych, o tyle § 2 ust. 3 Rozporządzenia rozumiany jest jako nie dopuszczający przeprowadzenie takiej redukcji po stronie akcji spółek konsolidowanych” (skarga konstytucyjna, s. 50). Z tych względów można, jak się wydaje, przyjąć, że prawem majątkowym, którego naruszenie zarzucono w pkt. 3 *petitum* skargi konstytucyjnej, również jest własność akcji spółki konsolidowanej, a ściślej – tych akcji posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza, które – przy zachowaniu parytetu zamiany – powinny, po dokonaniu redukcji odpowiadającej redukcji akcji spółki konsolidującej, pozostać własnością uprawnionego akcjonariusza.

Nie budzi natomiast wątpliwości identyfikacja naruszonego prawa majątkowego w odniesieniu do pkt. 4 *petitum* skargi konstytucyjnej. Skarżący wskazuje bowiem wprost, że kwestionowane unormowanie „narusza konstytucyjną ochronę niewadliwie nabytego prawa podmiotowego do zamiany (nabycia) akcji na zasadach obowiązujących w dniu jego powstania po stronie tych akcjonariuszy, którzy przed wejściem w życie wskazanej ustawy (ustawy nowelizującej – przyp. wł.) nabyli prawo do zamiany akcji stosownie do art. 5 ust. 1 – 3 ustawy (ustawy konsolidacyjnej – przyp. wł.) w brzmieniu pierwotnym” (skarga konstytucyjna, s. 3).

Na tle poczynionych wyżej ustaleń koniecznym jest ustalenie, czy przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji, powołany jako wzorzec kontroli w zakresie pkt. 3 *petitum* skargi konstytucyjnej, może być uznany za wzorzec adekwatny. Naruszone przez przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 oraz

w związku z art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej prawo majątkowe to, jak stwierdzono wyżej, „własność akcji” (spółki konsolidowanej).

W doktrynie prawa cywilnego akcją definiuje się jako ułamek kapitału zakładowego spółki akcyjnej oraz jednostkę uczestnictwa w spółce (*vide* – Adam Opalski, [w:] Stanisław Sołtysiński [red.], *System Prawa Prywatnego. Prawo spółek kapitałowych, tom 17B*, Warszawa 2016, s. 122). Również Sąd Najwyższy podkreśla, że w spółce akcyjnej ogół praw akcjonariusza, związany z posiadaniem akcji, można podzielić na prawa majątkowe (przede wszystkim prawo rozporządzania „prawem z akcji”) i prawa korporacyjne, wynikające z samego uczestnictwa w spółce, których wykonywanie tylko pośrednio prowadzi do osiągnięcia przez akcjonariusza korzyści majątkowych (*vide* – wyrok z dnia 6 lipca 2012 r., sygn. akt V CSK 354/11, LEX nr 1554312).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano, że nałożenie na podmiot obowiązku zbycia akcji jest ingerencją oznaczającą naruszenie prawa własności i wynikających z niego innych uprawnień właścicielskich (*vide* – wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112). Z kolei w wyroku z dnia 25 czerwca 2005 r. (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65), badając regulowaną w art. 418 § 1 k.s.h. instytucję przymusowego wykupu akcji, Trybunał Konstytucyjny oceniał ją również przez pryzmat art. 64 ust. 3 Konstytucji, odrzucając zarazem prezentowany przez jednego z uczestników postępowania pogląd, iż prawa akcjonariusza nie odpowiadają konstytucyjnemu pojęciu „własności”, lecz mieszczą się w pojęciu innych praw majątkowych, o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 ustawy zasadniczej. W świetle powyższego można przyjąć, iż „prawo z akcji” w swym majątkowym wymiarze odpowiada konstytucyjnemu pojęciu własności i jako takie podlega gwarancjom określonym w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż tak rozumianego prawa własności akcji nie należy utożsamiać z „prawem do akcji”, którego istotę można określić jako prawo (uprawnienie) do otrzymania akcji spółki akcyjnej,

mającym – w świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego – status „innego prawa majątkowego” w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji (*vide* – wyroki z dnia 28 maja 2002 r., sygn. akt P 10/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 35 i z dnia 10 czerwca 2003 r., sygn. akt K 16/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 52 oraz postanowienia z dnia 7 października 2003 r., sygn. akt Ts 98/03, OTK ZU nr 4/B/2003, poz. 256 i z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt Ts 117/05 (OTK ZU nr 4/B/2006, poz. 138).

W konsekwencji należy przyjąć adekwatność wzorca kontroli z art. 64 ust. 3 Konstytucji, powołanego przez Skarżącego w kontekście przedmiotu zaskarżenia, określonego w pkt. 3 *petitum* skargi konstytucyjnej, skoro prawem majątkowym, którego naruszenie zarzucono w skardze konstytucyjnej, jest – jak wskazano wyżej – własność akcji (spółki konsolidowanej).

Przechodząc do oceny zasadności zarzutów przedstawionych przez Skarżącego wobec zaskarżonej regulacji można, jak się wydaje, sformułować ogólną tezę, że, niezależnie od sposobu określenia w pkt. 1 – 3 *petitum* skargi konstytucyjnej poszczególnych przedmiotów kontroli, Skarżący kwestionuje przyjętą w art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 i w związku z § 2 ust. 3 rozporządzenia prawną konstrukcją zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, jako prowadzącą do pokrzywdzenia uprawnionego akcjonariusza spółki konsolidowanej, w sytuacji, gdy liczba udostępnionych temu akcjonariuszowi akcji spółki konsolidującej podlega redukcji ze względu na przekroczenie, określonego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, limitu sumy akcji spółki konsolidującej udostępnianych w procesie zamiany. Uprawniony akcjonariusz, o ile wyrazi zamiar dokonania takiej zamiany, musi bowiem przedstawić do zamiany wszystkie posiadane przez siebie akcje spółki konsolidowanej, co – w konsekwencji – prowadzi do nieekwiwalentności zamiany, gdyż redukcji liczby udostępnionych akcji spółki konsolidującej nie

towarzyszy odpowiednia redukcja liczby akcji spółki konsolidowanej podlegającej takiej zamianie czy jakikolwiek mechanizm rekompensujący nieekwiwalentność wzajemnych świadczeń uprawnionego akcjonariusza i Skarbu Państwa.

W odniesieniu do zasadniczej, w tym kontekście, kwestii ekwiwalentności wzajemnych świadczeń stron umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, należy zauważyć, iż Skarżący pojęcie to odnosi do wskazanych w art. 9 ustawy konsolidacyjnej i § 2 ust. 2 rozporządzenia zasad określania wartości akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących (co ma nastąpić według tych samych metod) oraz określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Zdaniem Skarżącego, umowa zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej będzie charakteryzować się ekwiwalentnością, jeśli zachowany zostanie stosunek liczby zamienianych akcji odpowiadający parytetowi ich wartości przyjętej w sposób określony we wskazanych przepisach, zatem redukcja liczby akcji jedynie spółki konsolidującej wyłącza ekwiwalentność dokonywanej zamiany.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż umowa zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej została uregulowana w ustawie konsolidacyjnej. Wyłącza to możliwość potraktowania jej jako umowy zamiany, o której mowa w art. 603 k.c. Bez wątpienia jest jednak umową wzajemną, bowiem jej „obie strony zobowiązują się w taki sposób, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej” (art. 487 § 2 k.c.).

W doktrynie wskazuje się, że cechą umów wzajemnych jest to, iż wartość spełnianych świadczeń powinna być ekwiwalentna. Każda ze stron zobowiązana jest do świadczenia wobec drugiej, uznawanego za odpowiednik (równoważnik) tego, co sama otrzymuje. W umowach wzajemnych istnieje zatem równowaga

świadczeń. Za decydujący miernik ekwiwalentności świadczeń należy uznać subiektywną ocenę stron umowy, nie zaś rzeczywistą wartość świadczeń w obrocie, choć rażące naruszenie równowagi świadczeń przy zastosowaniu kryterium obiektywnego, tj. zasad uczciwego obrotu, może stanowić podstawę do zastosowania przepisów o wyzysku, przy istnieniu nadto innych niezbędnych do tego przesłanek [vide – Witold Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 133; podobnie co do subiektywnej oceny równoważności świadczeń – Grzegorz Stojek, Komentarz do art. 487 Kodeksu cywilnego, [w:] Mariusz Frasz, Magdalena Habdas [red.], *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część Ogólna (art. 353-534)*, LEX nr 10766/2018).

W nowszej literaturze istotę umowy wzajemnej upatruje się w okoliczności, że między świadczeniami stron zachodzi swoista relacja, polegająca na tym, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Świadczenia nie muszą być obiektywnie równoważne czy też ekwiwalentne, lecz decyduje o tym ocena (uznanie) stron (vide – Tadeusz Wiśniewski, teza 3 do art. 487, [w:] Gerard Bieniek, Helena Ciepła, Stanisław Dmowski, Jacek Gudowski, Krzysztof Kołakowski, Marek Sychowicz, Tadeusz Wiśniewski, Czesława Żuławska, *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, tom 1, Warszawa 2009, s. 755). Pogląd ten odnosi się wprost również do zasady ekwiwalentności świadczeń w umowie wzajemnej. Twierdzi się bowiem, że „nie chodzi o jakąkolwiek ekwiwalentność, ponieważ strony zazwyczaj wymieniają świadczenia w przekonaniu, że odniosą z tej wymiany korzyść, otrzymując świadczenie dla strony bardziej wartościowe (...). Natomiast o wzajemnym charakterze umowy przesądza decyzja stron o sprzężeniu świadczeń w ten sposób, że świadczenie jednej strony zostaje uzależnione od świadczenia drugiej strony. Strona umowy wzajemnej zobowiązuje się świadczyć, ponieważ otrzyma świadczenie od swojego kontrahenta: *do ut des* – „daję, abys dał” (vide – Adam Olejniczak, teza 4 do art.

487, [w:] Andrzej Kidyba [red.], *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania – część ogólna*, LEX nr 8917/2014). Nie ekwiwalentność zatem (w każdym razie – nie ekwiwalentność według miary obiektywnej), a owa więź (sprzężenie świadczeń), ustanawiana przez same strony umowy, jest konstytutywną cechą umowy wzajemnej. Naruszenie obiektywnej równoważności świadczeń nie oznacza przeto, że dana umowa nie może być zakwalifikowana jako umowa wzajemna (*vide* – Anna Stępień-Sporek, teza 16 do art. 487, [w:] Jerzy Ciszewski [red.], *Kodeks cywilny. Komentarz*, LEX nr 10015/2014; podobnie, Adam Brzozowski, [w:] Zbigniew Radwański [red.], *System Prawa Prywatnego*, Tom 5, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Ewa Łętowska [red.], Warszawa 2011, s. 409-410). Zgodnym zamiarem stron umowy jest wzajemna ekwiwalentność świadczeń i według subiektywnej oceny kontrahentów ich świadczenia są równoważne. Ekwiwalentność nie stanowi cechy konstytutywnej umowy wzajemnej. Takim elementem konstytutywnym jest wzajemna zależność między świadczeniami, ustanawiana przez same strony umowy; jedna strona zobowiązuje się świadczyć dlatego, że otrzyma świadczenie od drugiej strony. W konsekwencji nawet pełna świadomość kontrahenta o braku równoważności świadczeń nie uchyla wzajemnego charakteru umowy (*vide* – Adam Olejniczak, [w:] Zbigniew Radwański [red.], *System Prawa Prywatnego*, Tom 7, *Prawo zobowiązań – część Szczegółowa*, Jerzy Rajski [red.], Warszawa 2011, s. 263-264).

Podobnie kwestia ekwiwalentności, w kontekście umów o charakterze wzajemnym, widziana jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zwraca się w nim uwagę, że ocena prawnej ekwiwalentności świadczeń w odpłatnej umowie obligacyjnej winna być dokonana po uprzedniej pogłębionej analizie charakteru prawnego takiej umowy, ustaleniu zasadniczych elementów jej treści (prawa i obowiązki stron) i celu gospodarczo-prawnego. Analiza treści umowy powinna z kolei prowadzić do odpowiedniego, prawnego ujęcia i wyodrębnienia

świadczeń obu stron, które zostają ze sobą powiązane (np. jedno ze świadczeń ma być „odpowiednikiem” świadczenia drugiej strony – art. 487 § 2 k.c.) w ramach określonej postaci stosunku obligacyjnego i mogą być poddane ocenie odnośnie do ich prawnej ekwiwalentności. Odróżnić należy w szczególności kwestię dysproporcji (ekwiwalentności świadczeń) stron umowy od kwestii przyjęcia w tej umowie określonego rozkładu ryzyka pomiędzy jej kontrahentów (*vide* – wyroki z dnia 8 lipca 2016 r., sygn. akt I CSK 570/15, LEX nr 2112303 i z dnia 29 maja 2007 r., sygn. akt V CSK 70/07, LEX nr 611444). Przy umowach wzajemnych obowiązuje zasada ekwiwalentności świadczeń, rozumianej jako ekonomiczna równowaga (*vide* – wyrok z dnia 20 września 2009 r., sygn. akt V CSK 33/09, LEX nr 564979). O naruszeniu zasady ekwiwalentności świadczeń nie można mówić w szczególności wówczas, jeśli rozporządzenie prawem własności, dokonane na zasadzie dobrowolności i z poszanowaniem zasady autonomii stron umowy, przyniosło w efekcie niekorzystny dla jednej z nich skutek ekonomiczny.

W takim ujęciu silnie eksponowana przez Skarżącego rzekoma dysproporcja świadczeń pomiędzy akcjonariuszem spółki konsolidowanej a Skarbem Państwa, ujmowana zresztą w kategoriach wyłącznie obiektywnych, winna być poddana analizie w kontekście zasady swobody umów. Na to zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w powołanym już wyroku z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15 (LEX nr 2238240), podkreślając, że samo zawarcie umowy zamiany akcji nie wykracza poza granice swobody umów. Przyjmując prezentowany wyżej pogląd doktryny o istocie umów wzajemnych, podkreślił również, że oczekiwanie, aby strony oceniały swoje świadczenia wzajemne jako równowartościowe, pozostaje w sprzeczności z istotą obrotu gospodarczego, którego uczestnicy w rzeczywistości dlatego decydują się na wymianę świadczeń, że wyższą użyteczność przedstawia dla nich to świadczenie, które mają uzyskać w zamian za swoje; jest tak nawet wtedy, gdy zdają sobie sprawę z tego, że ich świadczenia – obiektywnie rzecz biorąc – przedstawiają wartość wyższą niż

świadczenie drugiej strony. Dlatego, jak podkreślił Sąd Najwyższy, dobrowolne skorzystanie z prawa do zamiany akcji na zasadzie jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej nie narusza praw majątkowych uprawnionego i nie pozostaje w sprzeczności z zasadą ekwiwalentności świadczeń, charakteryzującą umowę zamiany. Uprawnienie do zamiany akcji oraz odpowiadający mu obowiązek Skarbu Państwa mają – jak to ujął Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 października 2013 r., sygn. akt I CSK 27/13 (LEX nr 1405352) – szczególny charakter i nie naruszają prawa akcjonariuszy; „stanowią tylko okazję do podjęcia decyzji przez uprawnionego, czy z punktu widzenia jego interesów prawa wynikające z akcji będą przynosić mu większą korzyść gdy pozostanie w spółce konsolidowanej, czy też gdy przeniesie się do spółki konsolidującej. W żadnym razie tak skonstruowane prawo nie narusza jego praw majątkowych, chronionych także przepisami Konstytucji. Akcjonariusz sam musi zaś ocenić, czy biorąc pod uwagę zachodzące procesy konsolidacyjne oraz perspektywy rozwoju obu spółek na rynku, na którym działają, lepsze perspektywy daje pozostanie w spółce konsolidowanej, czy też przeniesienie się do spółki konsolidującej” (*ibidem*).

Jak podkreślił Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15, w ślad za ustaleniami poczynionymi przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. P 16/13 (postanowienie z dnia 12 marca 2015 r.), zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie następowała z mocy ustawy, lecz na podstawie umowy. Osoba uprawniona mogła zatem, lecz nie musiała, uczestniczyć w procesie zamiany. Nawet złożenie przez nią oświadczenia o zamiarze zamiany akcji nie przesądzało o uczestnictwie w tej zamianie, gdyż mogła ona ostatecznie zrezygnować z zawarcia umowy. Sąd Najwyższy podkreślił, że sam proces zamiany był rozłożony w czasie, a w jego trakcie osoby uprawnione były informowane o liczbie akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej, miały więc przesłanki do oceny opłacalności swojego udziału w procesie zamiany.

W świetle powyższych stwierdzeń nie tylko teza o braku ekwiwalentności wzajemnych świadczeń uprawnionego akcjonariusza i Skarbu Państwa, ale również formułowana przez Skarżącego teza o braku dobrowolności umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie jest zasadna. Znajduje to potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego, który – w postanowieniu z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II CSK 338/18 – ponownie potwierdził, że „dobrowolne skorzystanie z prawa do zamiany akcji na zasadzie jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej nie jest sprzeczne z zasadą ekwiwalentności świadczeń charakteryzującą umowę zamiany” (LEX nr 2607879). Uznanie, iż umowa zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej ma charakter dobrowolny, podaje zresztą w wątpliwość zasadność ogólnej tezy, iż wskutek zakwestionowanych przepisów ustawy konsolidacyjnej doszło do ingerencji w prawa majątkowe Skarżącego. Niezgodność z art. 64 Konstytucji zasadniczo wchodzi bowiem w grę, gdy podmiot jest zobligowany przez obowiązujące przepisy do uszczuplenia swego majątku albo, na skutek określonych regulacji, ogranicza mu się możliwość rozporządzania lub uzyskiwania korzyści (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt SK 39/05, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 99).

Skarżący nie kwestionuje co prawda dobrowolnego mechanizmu zamiany akcji, jednak zastrzega, że dobrowolność ta ma charakter wyłącznie formalny. Wynika to, po pierwsze – z, wpisanego w samą konstrukcję uprawnienia do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, przymusu ekonomicznego nałożonego – zdaniem Skarżącego – na uprawnionego akcjonariusza i stwarzającego presję, by uczestniczył on w procesie zamiany na niekorzystnych dla siebie warunkach, po drugie zaś – z pozbawienia uprawnionego akcjonariusza odpowiedniej informacji o faktycznych warunkach zamiany akcji, w szczególności o konieczności dokonania redukcji (i jej zakresie), co istotnie ogranicza możliwość dokonania przez uprawnionego ekonomicznej

oceny opłacalności przedsięwzięcia i rzeczywiście dobrowolnego przystąpienia bądź rezygnacji z udziału w procesie konsolidacji.

Odnosząc się do pierwszego z przedstawionych zagadnień, należy na wstępie podkreślić, iż na tej płaszczyźnie argumentacja Skarżącego wydaje się być niekonsekwentna, a nawet sprzeczna z innymi, formułowanymi w skardze konstytucyjnej tezami.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że jednym z podstawowych założeń programu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego była pionowa konsolidacja spółek tego sektora, polegająca na powstaniu struktur holdingowych. Konsolidowane przedsiębiorstwa, w których pracownicy posiadają akcje lub uzyskują prawo do otrzymania nieodpłatnie akcji, miały nie podlegać procesom prywatyzacji, tym samym ich akcje nie miały być zbywane przez Skarb Państwa, zaś spółki konsolidujące, w których Skarb Państwa miał objąć 51 % akcji (uzyskując tym samym status państwowej osoby prawnej), miały zostać w przyszłości poddane procesowi prywatyzacji przez zaoferowanie akcji Skarbu Państwa w ofercie publicznej (*vide* – Mateusz Kędzierski, *Raport: Konsekwencje zasad zamiany akcji w procesie konsolidacji sektora elektroenergetycznego w Polsce*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2015, s. 6 – 7). Rację ma więc Skarżący, że skoro skutkiem procesu konsolidacji miało być faktyczne wyłączenie z obrotu rynkowego akcji spółek konsolidowanych, a przez to uniemożliwienie, a przynajmniej znaczne ograniczenie swobodnego nabywania i zbywania akcji tych spółek (płynności akcji), to okoliczność ta dodatkowo – poza normalnym ryzykiem wahań kursowych – negatywnie wpływała na ekonomiczną atrakcyjność akcji spółek konsolidowanych. Wobec tego uprawniony akcjonariusz, o ile nie zdecydowałby się na uczestnictwo w procesie zamiany, pozostałby w posiadaniu akcji spółki konsolidowanej, których „ekonomiczna użyteczność” uległaby zasadniczej zmianie na niekorzyść.

Odmienne przedstawia się natomiast sytuacja w odniesieniu do spółek konsolidujących, które, wobec dobrych perspektyw sektora energetycznego,

wskazują na wzrost cen akcji i „ich potencjał do generowania dodatnich przepływów z dywidend” (*vide – ibidem*, s. 49).

Aprobując co do zasady przyjęte przez Skarżącego założenia (choć z zastrzeżeniem, iż założenia w odniesieniu do przewidywanych zmian wartości akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących mają z natury rzeczy charakter jedynie hipotetyczny, bowiem Skarżący nie wykazał w skardze konstytucyjnej, że taki fakt miał miejsce), nie można więc, jak się wydaje, przyjąć, że zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, dokonywana z jednostronną redukcją przydzielonych uprawnionemu akcji spółki konsolidującej w zamian za wszystkie posiadane akcje spółki konsolidowanej, może być oceniona jako z istoty swej (zawsze) niekorzystna dla uprawnionego i stanowiąca ingerencję w jego prawa majątkowe. Byłoby tak jedynie wówczas, gdyby uznać, że jedynym miernikiem ekonomicznej wartości wzajemnych świadczeń stron umowy zamiany akcji jest wartość akcji spółki konsolidowanej i spółki konsolidującej, określona na podstawie art. 9 ustawy konsolidacyjnej, jako podstawa do ustalenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Sam Skarżący założeniu takiemu jednak zaprzecza właśnie twierdzeniem o wywieranej na uprawnionych presji ekonomicznej na przystąpienie do procesu zamiany na niekorzystnych warunkach. Uwzględniając dobrowolność udziału w tym procesie (nawet jeśli dobrowolność tę ujmie się wyłącznie w kategoriach formalnych), narzuca się bowiem prosty wniosek, iż uprawniony akcjonariusz uniknąłby uszczerbku, wynikającego z nieekwiwalentnej zamiany, nie zawierając umowy i pozostając właścicielem posiadanego pakietu akcji spółki konsolidowanej, rezygnując zarazem z otrzymania w zamian zredukowanego pakietu akcji spółki konsolidującej. Z wywodów zawartych w skardze konstytucyjnej wynika jednak wyraźnie, że opcja taka traktowana jest przez Skarżącego jako niekorzystna dla uprawnionego nawet w przypadku, gdyby alternatywą było uczestniczenie

w zamianie z uwzględnieniem jednostronnej redukcji liczby udostępnionych akcji spółki konsolidującej. W przeciwnym razie twierdzenie o istnieniu przymusu ekonomicznego uczestniczenia w procesie konsolidacji byłoby pozbawione podstaw.

Skarżący podkreślił w skardze konstytucyjnej, że państwo, działając w sferze *imperium*, postawiło uprawnionych akcjonariuszy w sytuacji wyboru pomiędzy większą lub mniejszą stratą ekonomiczną, aby następnie – działając już w sferze *dominium* – zawierać umowy zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących, wytwarzając w ten sposób presję ekonomiczną. Trzeba zaznaczyć, iż – w rozumieniu Skarżącego – owa „większa strata” wynika dla uprawnionych z odstąpienia od udziału w procesie konsolidacji, a tym samym – z pozostania w posiadaniu akcji spółek konsolidowanych, i jest konsekwencją decyzji o zmianach organizacyjno-prawnych w całym sektorze elektroenergetycznym oraz przypisaniu spółkom konsolidowanym określonej roli w tym sektorze. W szczególności chodzi tu o wyłączenie akcji tych spółek z publicznego obrotu, przez co akcje te tracą – według Skarżącego – swój ekonomiczny walor. Zasadnym – jak się wydaje – jest w tym kontekście przypomnienie, że słabsza pozycja akcjonariuszy mniejszościowych jest wyrazem naturalnego układu w spółce kapitałowej, w której pozycję tę, co do zasady, determinuje własność posiadanych akcji. W wyroku z dnia 21 czerwca 2005 r., sygn. akt P 25/02, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że spółka akcyjna jest przedsięwzięciem opierającym się na zgromadzonym kapitale, a ryzyko związane z kapitałem odpowiada zakresowi uprawnień, jaki przypada akcjonariuszowi. Im więc większy kapitał wniesiony przez akcjonariusza, a co za tym idzie większe ryzyko związane z możliwością utraty kapitału, tym większy zakres uprawnień. Ta zależność jest – wedle Trybunału Konstytucyjnego – istotą spółki akcyjnej. W konsekwencji, akcjonariusze nie mają bezwzględnie równych praw. Prawa te przysługują im, co do zasady, w proporcji do reprezentowanego przez nich kapitału zakładowego, a akcjonariusze muszą być traktowani

proporcjonalnie do swoich uprawnień. Zgodnie z istotą spółki kapitałowej przewaga kapitału jest podstawowym kryterium wyznaczania „większości”. Z kolei zasada większości (prymat czynnika kapitałowego nad osobowym) jest fundamentalną zasadą dla nowoczesnego prawa spółek, gdyż stanowi ona gwarancję efektywności spółek kapitałowych. Rządy większości to decyzje zapadające nie jednomyślnie, ale określoną większością głosów (OTK ZU nr 6/A/2005, poz. 65).

Jakkolwiek ustalenia te Trybunał Konstytucyjny poczynił w kontekście instytucji prawa spółek, polegającej na przymusowym wykupie akcji (tzw. „wyciśnięciu” mniejszościowego akcjonariusza), to przedstawione spostrzeżenia mają niewątpliwie pewien walor uniwersalny, który może znaleźć również odniesienie do przedmiotowej sprawy. Chodzi tu w szczególności o to, że z istoty posiadania większości akcji wynikają pewne uprawnienia władcze umożliwiające akcjonariuszowi większościowemu wywieranie wpływu na kierowanie spółką i podejmowanie rozmaitych, także „strategicznych” decyzji jej dotyczących. Natomiast ze względu na drobny udział akcjonariusze mniejszościowi nie korzystają z „uprawnień władczych”, jako że dla nich jest to krótkotrwała inwestycja w akcje i znaczenie mają przede wszystkim uprawnienia majątkowe. Z tych względów nie jest uzasadnione twierdzenie, że konsolidacja spółek sektora elektroenergetycznego (i związany z tym określony sposób organizacji tych spółek) jest „narzucona” przez państwo. To, że konsolidacja spółek sektora elektroenergetycznego nastąpiła decyzjami podjętymi przez państwo w sferze *imperium*, a nie za pomocą instrumentów o charakterze prywatnoprawnym, w których Skarb Państwa występowałby jako większościowy akcjonariusz, nie ma w tym kontekście przesądzającego znaczenia, tym bardziej że proces konsolidacji dotyczy spółek realizujących interes państwa, który może pozostawać w sprzeczności z celami charakterystycznymi dla działalności gospodarczej, nakierowanej – co do zasady – na maksymalizację zysku (*vide* – Aleksander Kappes, Wiktor P. Matysiak, *Szczególny konflikt między interesem*

spółki Skarbu Państwa a interesem państwa, [w:] Andrzej Kidyba [red.], *Spółki z udziałem Skarbu Państwa a Skarb Państwa*, LEX 2015 online), czy interesami akcjonariuszy. W procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego nie chodzi zatem – wbrew pewnym sugestiom Skarżącego – o interesy majątkowe, lecz o interesy lub cele o charakterze niemajątkowym, a w każdym razie wykraczające poza interesy prywatnoprawne. W przypadku spółek sektora elektroenergetycznego państwo dąży, za pośrednictwem tych spółek, do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju, przy czym cel ten posiada konstytucyjną legitymację (art. 5 Konstytucji). W tym kontekście trudno też zgodzić się ze stanowiskiem Skarżącego, iż kwestionowana regulacja prowadzi do nierównego traktowania Skarbu Państwa i uprawnionych akcjonariuszy. Podmioty te trudno bowiem uznać za podobne, na co wskazują nie tylko odmienne interesy, realizowane na podstawie kwestionowanych przepisów, ale przede wszystkim fakt, iż udział w procesie zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących jest dobrowolny jedynie dla uprawnionych akcjonariuszy, Skarb Państwa jest natomiast zobligowany do zawarcia umowy.

Nie można również podzielić twierdzeń Skarżącego, iż dobrowolność udziału w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego była istotnie zakłócona przez ograniczenia w dostępie uprawnionego akcjonariusza do informacji o warunkach zamiany. Jak już wskazano, Trybunał Konstytucyjny, w powołanym postanowieniu z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt P 16/13, zwrócił uwagę na rozłożenie w czasie procesu zamiany oraz otrzymywanie przez osoby zainteresowane informacji o jego kolejnych stadiach w drodze stosownych ogłoszeń, które zawierały dane o liczbie akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Osoby uprawnione miały zatem – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – informacje niezbędne do ustalenia opłacalności swojego udziału w procesie zamiany akcji. Również Sąd

Najwyższy podkreślał, że w rozporządzeniu określono precyzyjnie obowiązki informacyjne spółki konsolidowanej oraz spółki konsolidującej, poprzedzające dokonanie zamiany akcji. Obejmowały one bowiem ustalenie listy osób uprawnionych do zamiany, które wyraziły zamiar jej dokonania, wskazanie liczby akcji tej spółki podlegających zamianie należących do każdej z tych osób, określenie liczby akcji spółki konsolidującej przypadającej poszczególnym osobom uprawnionym w zamian za akcje podlegające zamianie oraz informowanie zainteresowanych o tych ustaleniach (*vide* – wyrok z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15, *op. cit.*). Z kolei w również powołanym już wyroku z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14, Sąd Apelacyjny w Warszawie zauważył, że objęta obowiązkiem podania do wiadomości osób zainteresowanych lista zawierająca liczbę akcji zgłoszonych do zamiany oraz liczbę akcji spółki konsolidowanej, które zostały objęte zamianą w zamian za podaną na tej samej liście liczbę akcji spółki konsolidującej, spełniała istotną funkcję informacyjną. Uzyskując bowiem, przed podpisaniem umowy zamiany, informacje o liczbie akcji spółki konsolidującej, które zostały przyznane uprawnionemu w zamian za wszystkie posiadane akcje spółki, która podlegała konsolidacji, przy wykorzystaniu ogólnej liczby akcji tej spółki, które zostały objęte zamianą dokonywaną z udziałem pozostałych akcjonariuszy tej spółki, każdy z nich mógł ustalić, jaką liczbę akcji mógłby uzyskać, gdyby nie zachodziła konieczność zastosowania redukcji akcji spółki konsolidującej. Mając więc wiedzę o liczbie akcji, które zostały przydzielone akcjonariuszowi spółki konsolidowanej w zamian za zamianę wszystkich posiadanych przez niego akcji tej spółki, uprawniony, przy dołożeniu odpowiedniej staranności, miał możliwość proporcjonalnego, nie zaś kwotowego, obliczenia ewentualnej swojej straty. Nawet nie mając więc wiedzy o kwotowej różnicy wartości zamienianych akcji, uprawniony miał jednak możliwość zorientowania się w sposób proporcjonalny, że umowa zostaje zawarta na takich warunkach, w ramach których zasada równej wartości zamienianych akcji nie jest realizowana, nawet w konkretnej proporcji.

Nie ma więc – zdaniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie – podstaw do uznania, że uprawniony był pozbawiony możliwości uzyskania informacji o treści i ekonomicznym nawet wymiarze zawieranej transakcji. Dysponując zaś tymi informacjami, miał możliwość podjęcia rozsądnej decyzji albo też powstrzymania się od zawarcia nadmiernie niekorzystnej transakcji.

W skardze konstytucyjnej wielokrotnie podkreśla się, że ustawa konsolidacyjna nie zawiera mechanizmu rekompensującego nieekwiwalentność zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej w przypadku, gdy liczba akcji spółki konsolidującej, udostępnionych uprawnionemu akcjonariuszowi, podlegała redukcji na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej. Jakkolwiek formalnie Skarżący zarzuca kwestionowanym unormowaniom art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej pominięcie możliwości dokonania w takiej sytuacji proporcjonalnej redukcji również liczby podlegających zamianie akcji spółki konsolidowanej, to jednak w rzeczywistości za optymalny uważa mechanizm dopłat pieniężnych. Brak takiej regulacji należy zaś – zdaniem Skarżącego – uznać za pominięcie ustawodawcze.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, z pominięciem ustawodawczym mamy do czynienia wówczas, gdy prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie, w sposób niepełny, regulując tę dziedzinę tylko fragmentarycznie, pomijając pewien element regulacji, który powinien być integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy. Pominięcia prawodawcze są na ogół związane z niezapewnieniem właściwej realizacji konstytucyjnych wolności lub praw przysługujących danej kategorii podmiotów (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119, z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i postanowienie z dnia 5 grudnia 2018 r., sygn. akt SK 25/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 76).

Skarżący wskazał, że pominięcie ustawodawcze w unormowaniu z art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej polega na tym, że ustawodawca, dokonując ingerencji w prawo własności akcjonariuszy spółek konsolidowanych, nie wprowadził odpowiednich mechanizmów zapewniających równą ochronę tego prawa po stronie Skarbu Państwa oraz akcjonariuszy spółek konsolidowanych. W tym miejscu należy jednak zauważyć, iż partycypacja uprawnionych akcjonariuszy w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, wyrażająca się w uprawnieniu do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, nie wynika z nakazu konstytucyjnego. Ustawodawca nie był zatem zobligowany do uregulowania tego prawa. W doktrynie wyrażono wręcz pogląd, że „przyznanie akcji pracownikom konsolidowanych spółek energetycznych było częścią ceny płaconej za względny spokój społeczny ze strony pracowników” (Aleksander Kappes, Wiktor P. Matysiak, *op. cit.*), przy czym dla akcjonariusza spółki konsolidowanej uprawnienie do zamiany wynika jedynie z faktu posiadania akcji tej spółki (o ile akcje te zostały pierwotnie nabyte przez uprawnionych pracowników lub ich spadkobierców). Jak jednak podkreślał Trybunał Konstytucyjny, dla uznania, że mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym, obojętne jest, czy aktywność legislacyjna ustawodawcy podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe. Parlamentowi przysługuje bowiem bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie uregulować w drodze ustawowej, jednak skoro decyzja taka zostaje już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymogów konstytucyjnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. akt K 21/11, *op. cit.*). Kwestionowana regulacja spełnia ten warunek przede wszystkim ze względu na dobrowolność udziału uprawnionych akcjonariuszy w procesie zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących. Uprawniony, o ile w jego ocenie umowa zamiany nie jest

ekonomicznie opłacalna, może odstąpić od jej zawarcia, a w takiej sytuacji nie dochodzi do uszczuplenia w sferze jego praw majątkowych. Można, jak się wydaje, przyjąć, że akcentowany wielokrotnie w skardze konstytucyjnej pogląd, iż ustawa konsolidacyjna powinna zawierać mechanizm rekompensujący „stratę” uprawnionych, wynikającą z dokonania zamiany wszystkich akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, których liczba została zredukowana zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, wyraża jedynie postulat przyjęcia innego, korzystniejszego dla uprawnionych akcjonariuszy modelu zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących, do czego jednak ustawodawca nie był – jak wskazano wyżej – zobowiązany.

Z tych względów należy uznać, że art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, w zakresach wskazanych w pkt. 1 i 2 *petitum* skargi konstytucyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Zarzuty, jakie Skarżący formułuje wobec § 2 ust. 3 rozporządzenia, oparte są w głównej mierze na tezie, iż przepis ten uzupełnia regulację, zawartą w art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, o szczegółowy mechanizm jednostronnej redukcji liczby akcji podlegających zamianie, zgodnie z którym redukcja dotyczy tylko liczby akcji spółek konsolidujących, a nie podlegają owej redukcji podlegające zamianie akcje spółek konsolidowanych. Teza ta zakłada, że ustawa konsolidacyjna wprowadziła nakaz redukcji liczby akcji spółek konsolidujących, nie przewidując takiego nakazu w odniesieniu do liczby akcji spółek konsolidowanych, ale i nie zastrzegając zakazu odpowiedniej redukcji liczby akcji spółek konsolidowanych. Zakaz taki wynika natomiast – zdaniem Skarżącego – właśnie z przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia i w tym sensie przepis ten stanowi nowość normatywną względem treści normatywnych, wynikających z ustawy konsolidacyjnej. Skarżący zdaje się forsować pogląd, że gdyby nie

zawarta w § 2 ust. 3 rozporządzenia reguła, wykładnia przepisów ustawy konsolidacyjnej dopuszczałaby zastosowanie, w procesie zamiany, dwustronnej redukcji liczby akcji – to jest zarówno spółki konsolidującej, jak i spółki konsolidowanej, o ile zachodziłaby potrzeba ograniczenia liczby udostępnianych akcji spółki konsolidującej na skutek przekroczenia limitu 15%, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej.

Stanowisko Skarżącego nie znajduje jednak oparcia w orzecznictwie. W wyroku z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15, Sąd Najwyższy stwierdził, że zasada jednostronnej redukcji liczby akcji, w sytuacji przewidzianej w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, wynika z art. 5 ust. 1 tej ustawy i wskazania w nim, że warunkiem skorzystania z uprawnienia do zamiany akcji jest zgłoszenie zamiaru dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej. Z treści obu wskazanych przepisów ustawy konsolidacyjnej, odczytywanej w kontekście celu tej regulacji, można wyprowadzić wniosek – potwierdzony wprost w § 2 ust. 3 rozporządzenia – że w przypadku, gdy suma udostępnionych uprawnionym akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć próg określony w pierwszym z tych przepisów, redukcji podlegają jedynie akcje tej spółki.

Również w orzecznictwie sądów powszechnych zgodnie przyjmuje się, że źródła mechanizmu jednostronnej redukcji (tylko liczby akcji spółki konsolidującej) należy poszukiwać w art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, który – w obowiązującym brzmieniu – przewiduje obowiązek przedstawienia do zamiany (o ile uprawniony zechce w ogóle w niej uczestniczyć) wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej. Konstrukcja ta wyklucza możliwość rozumienia przepisu art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej jako ani nienakazującego, ani niezakazującego dokonania proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółek konsolidowanych, jakie Skarb Państwa ma otrzymać w zamian za zredukowaną liczbę akcji spółki konsolidującej (*vide* – wyrok Sądu Okręgowego

w Warszawie z dnia 23 listopada 2011 r., sygn. akt XX GC 712/10, orzeczenie dostępne na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl).

W wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2012 r., sygn. akt I ACa 225/12, podkreślono natomiast, że w ustawie konsolidacyjnej brak jest przepisów, które nakazywałyby Ministrowi Skarbu Państwa, w przypadku przekroczenia limitu ilościowego akcji nabywanych w drodze zamiany, redukcję również liczby akcji spółki konsolidowanej, a nawet, że gdyby nakaz taki faktycznie istniał, pozostawałby w sprzeczności z mechanizmem zamiany przewidzianym w ustawie. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, warunkiem realizacji prawa do zamiany jest zaoferowanie przez podmiot uprawniony wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej. Unormowanie to służy – jak zaznaczył Sąd Apelacyjny, sięgając w tym zakresie do materiałów z prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą – potrzebie uporządkowania stosunków własnościowych w zakresie akcji spółek sektora elektroenergetycznego (tak, by nie następowało „dzielenie akcji”). Ustawodawca, wprowadzając obowiązek przedstawienia do zamiany na akcje spółki konsolidującej wszystkich akcji spółki konsolidowanej, zmierzał do zapobieżenia sytuacji, w której w posiadaniu jednego podmiotu znajdowałyby się zarówno akcje spółki konsolidowanej, jak i konsolidującej. W tym właśnie celu – jak podkreślił Sąd Apelacyjny – wprowadzono zamianę opartą na mechanizmie: „wszystko albo nic”, przy czym wybór skorzystania bądź nieskorzystania z tego mechanizmu pozostawiony został właścicielowi akcji spółki konsolidowanej. Mechanizm podwójnej redukcji pozostawałby w oczywistej sprzeczności z powyższym celem (LEX nr 1286654).

W wyroku z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14, Sąd Apelacyjny w Warszawie uznał z kolei, że to przepis art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej pośrednio wskazuje na niedopuszczalność stosowania dwustronnej redukcji akcji podlegających zamianie. Zakaz redukowania akcji spółki konsolidowanej, przy zastosowaniu ograniczenia wynikającego z powołanego przepisu, nie został

wprawdzie zapisany wprost w jego treści, jednak odczytywanie normatywnego zapisu zawartego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej w sposób pośredni, wynikający z konieczności nadania temu przepisowi logicznego znaczenia, wskazuje na konieczność uznania, że taki zakaz został w tym przepisie wprowadzony. Sąd Apelacyjny zwrócił w tym kontekście uwagę, że „wyznaczenie progu 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej przy realizacji konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, oparte zostało na liczbie akcji spółki konsolidowanej, w tym zamienianych na akcje wniesione w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Gdyby więc umowa zamiany takich akcji miała zostać oparta na zastosowaniu redukcji akcji spółki konsolidowanej, do poziomu dokładnie odpowiadającego wartości zamienianych akcji spółki konsolidującej, ograniczenie liczby akcji spółki konsolidowanej musiałoby się przełożyć na ograniczenie liczby akcji spółki konsolidującej, nawet poniżej tego progu, który został przyjęty w art. 3 ust. 3 ustawy” (*op. cit.*).

W świetle ustaleń poczynionych w orzecznictwie sądowym przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia może być zatem co najwyżej uznany za dookreślający (a nie uzupełniający o jakiś brakujący, dodatkowy element) normę wynikającą z art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, ta bowiem samoistnie określa mechanizm jednostronnej redukcji (*vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 29 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACa 526/17, LEX nr 2445245). Nie można przeto podzielić stanowiska Skarżącego, iż § 2 ust. 3 rozporządzenia wprowadza nowość normatywną, która uzupełnia regulację ustawy konsolidacyjnej, a tym bardziej – że w istotny sposób ją modyfikuje, wprowadzając mechanizm jednostronnej redukcji w procesie zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, który nie był przez tę ustawę wymagany, czy nawet pozostaje w sprzeczności z jej założeniami. Przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia potwierdza jedynie – jak to ujął Sąd Najwyższy w przywołanym już wyroku z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15 – normę, wyprowadzoną z art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Wniosku tego nie zmienia

przyjęta w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 2015 r., sygn. akt P 16/13, teza, że podstawę prawną mechanizmu proporcjonalnej redukcji stanowią art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej oraz § 2 ust. 3 rozporządzenia.

Poczynione ustalenia mają zasadnicze znaczenie dla oceny zasadności zarzutów konstytucyjnych podniesionych przez Skarżącego, w szczególności tych, które wykraczają poza twierdzenia i tezy powtarzające zarzuty sformułowane wobec przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, a więc odnoszące się do treści wynikającej z nich (i potwierdzonej w § 2 ust. 3 rozporządzenia) normy, wyrażającej mechanizm jednostronnej jedynie redukcji liczby akcji w procesie zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących.

Skarżący zarzucił § 2 ust. 3 rozporządzenia niezgodność z art. 64 ust. 3 Konstytucji, przede wszystkim ze względu na naruszenie wymogu ustawowej formy ograniczenia. W tym zakresie zarzut ten, oparty na założeniu, że § 2 ust. 3 rozporządzenia stanowi „samoistną, wykraczającą poza normatywną treść [u]stawy [k]onsolidacyjnej ingerencję w prawo własności” (skarga konstytucyjna, s. 52), nie może się więc ostać. W zakresie zaś twierdzeń, że kwestionowany przepis rozporządzenia nie spełnia materialnego wymogu ograniczenia własności, określonego w art. 64 ust. 3 Konstytucji, narusza bowiem istotę tego prawa, argumentacja zawarta w skardze ma charakter ogólnikowy, sprowadzając się do nierozwiniętej szerszej tezy, iż ustanowienie mechanizmu nieekwiwalentnej zamiany akcji, bez żadnych instrumentów wyrównujących wynikającą z tego stratę dla uprawnionych akcjonariuszy, nie spełnia wymogu proporcjonalności.

Odrębnej uwagi wymaga natomiast zarzut, iż zaskarżony przepis rozporządzenia nie odpowiada wytycznym zawartym w delegacji ustawowej, wyrażonej w art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Zdaniem Skarżącego, upoważnienie do wydania rozporządzenia, regulującego sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez

uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, nakazywało Ministrowi Skarbu Państwa, by materię tę uregulował, mając na uwadze równe traktowanie uprawnionych akcjonariuszy i uprawnionych pracowników oraz wartość akcji spółek konsolidujących i konsolidowanych. Zdaniem Skarżącego, obie te wytyczne nie zostały jednak uwzględnione w treści rozporządzenia, w szczególności w jego § 2 ust. 3. Kwestionowana regulacja prowadzi zatem, po pierwsze – do nierównego traktowania poszczególnych grup akcjonariuszy i pracowników, którzy za przedstawione do zamiany pakiety akcji uzyskali pakiety akcji spółek konsolidujących o różnej wielkości, w zależności od relacji liczby akcji zgłoszonych do zamiany w danej spółce konsolidowanej oraz liczby akcji spółki konsolidującej, stanowiącej 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w zamian za wniesione do danej spółki akcje spółki konsolidowanej, po drugie zaś – do nieekwiwalentności dokonywanej zamiany.

W odniesieniu do pierwszego z podniesionych zagadnień należy jednak podkreślić, że przewidziana przez ustawę konsolidacyjną redukcja liczby udostępnianych akcji spółki konsolidującej odnosi się w tym samym stopniu do wszystkich uprawnionych do zamiany akcji w danej spółce konsolidowanej. To zaś, że w przypadku akcjonariuszy innej spółki konsolidowanej do redukcji w ogóle nie dojdzie (ze względu na nieosiągnięcie ustawowego pułapu 15%), a zamiana będzie miała charakter ekwiwalentny (tak, jak pojęcie to rozumie Skarżący), bądź redukcja nastąpi w innym rozmiarze, nie oznacza, że mamy do czynienia z naruszeniem zasady równej ochrony własności i innych praw majątkowych. Różny poziom redukcji liczby udostępnianych akcji spółki konsolidowanej albo brak takiej redukcji są bowiem wynikiem okoliczności faktycznych, które nie pozwalają na potraktowanie wszystkich akcjonariuszy wszystkich spółek konsolidowanych, uczestniczących w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, jako jednolitej grupy podmiotów odznaczających się wspólną cechą relewantną (*vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 października 2012 r. sygn. akt I ACa 225/12, *op. cit.*).

Tym bardziej, że owe sytuacyjne czynniki, które wpływały na określenie stopnia odstąpienia od równowartości świadczeń stanowiących przedmiot umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, nie wynikają ani z konkretnych regulacji prawnych, ani z działań podejmowanych przez Skarb Państwa. Są natomiast wywołane większą lub mniejszą liczbą osób, które w konkretnej spółce konsolidowanej złożyły wnioski o dokonanie zamiany, oraz ilością i wartością akcji, które przysługiwały tym osobom w spółce konsolidowanej (*vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14, *op. cit.*). Trzeba też zauważyć, że upoważnienie ustawowe, zawarte w art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, nakazując równe traktowanie uprawnionych, wyraźnie określa dwie odrębne grupy podmiotów, których nakaz ten dotyczy („uprawnieni pracownicy” i „uprawnieni akcjonariusze”), oraz – jak się wydaje – odnosi urzeczywistnienie tej wytycznej do uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy konkretnej spółki konsolidowanej, skoro w przepisie tym mówi się – używając liczby pojedynczej – o sposobie „określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej” (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 29 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACa 526/17, *op. cit.*, w którym stwierdzono, że „uprawnione podmioty zostały podzielone na grupy, w ramach których ich uprawnienia i obowiązki uregulowano tożsamo”). Fakt ten należy widzieć również w perspektywie drugiej z przywołanych i – zdaniem Skarżącego – także niezrealizowanej wytycznej: nakazu wzięcia pod uwagę „wartości akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących”. W odniesieniu do tego właśnie zarzutu należy przede wszystkim zauważyć, iż nakaz wzięcia pod uwagę „wartości akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących” nie oznacza, iż podstawą określenia warunków zamiany jest wartość akcji spółek konsolidowanej i konsolidującej. Nakaz ten należy bowiem powiązać z art. 9 ustawy konsolidacyjnej, który

normuje – jedynie na potrzeby konsolidacji – ogólny mechanizm ustalenia wartości zamienianych akcji. Chodziło, jak zauważył Sąd Apelacyjny w Warszawie w powołanym wyroku z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14, o zastosowanie tej samej metody i tożsamego momentu wyceny akcji spółki konsolidowanej i spółki konsolidującej, co pozwalało na spójne oszacowanie wartości jednostkowych akcji podlegających zamianie, jak również wartości wszystkich akcji nabytych przez akcjonariusza spółki oraz przeniesionych na rzecz Skarbu Państwa wskutek zawarcia umowy zamiany. W zależności jednak od zakresu redukcji, wymuszonej przez art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, możliwe jest powstanie rozbieżności pomiędzy, ustalonymi na podstawie art. 9 ustawy konsolidacyjnej, wartościami podlegających zamianie akcji spółek konsolidowanych i spółek konsolidujących. Trzeba też – jak akcentowano w orzecznictwie – zauważyć, że w art. 8 ust. 2 ustawy konsolidacyjnej wyraźnie wskazano, że pracownicy spółki konsolidowanej, lub ich spadkobiercy, mają otrzymać akcje spółki konsolidującej o wartości równej przyznanej kwocie ekwiwalentu prawa do akcji, ustalonej na podstawie wyceny, o której mowa w art. 9 ustawy konsolidacyjnej. W tym zatem szczególnym przypadku, który jednak nie odnosi się do zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie, upoważnienie ustawowe wyraźnie nakazuje, by w zamianie ekwiwalentu prawa do akcji na akcje spółki konsolidującej przyjąć parytet wartości wzajemnych świadczeń. Jeśli zaś przepis szczególny regulę taką wprost wysławia, to nie można zarazem takiej samej reguły rekonstruować z przepisu ogólnego. W konsekwencji, § 2 ust. 3 rozporządzenia, nakazujący dokonanie proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółki konsolidowanej w przypadku, gdy suma udostępnionych akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć wysokość określoną w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, nie może być uznany niezgodny z wytyczną nakazu wzięcia pod uwagę wartości akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących.

W podsumowaniu tej części rozważań należy odnieść się jeszcze do powtórzonej przez Skarżącego – również względem zaskarżonego przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia – tezy, iż stan, polegający na braku jakiegokolwiek dodatkowego mechanizmu przywracającego ekwiwalentność świadczeń realizowanych przez strony na podstawie umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (skutkującej odniesieniem dodatkowej korzyści przez Skarb Państwa), w pełni odpowiada ukształtowanemu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojęciu „pominięcia legislacyjnego”. Zdaniem Skarżącego, brak takich regulacji stanowi jaskrawy przypadek pominięcia legislacyjnego czyniący nie tylko art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, ale również § 2 ust. 3 rozporządzenia niezgodnymi z powołanymi w *petitum* skargi konstytucyjnej wzorcami kontroli (*vide* – skarga konstytucyjna, s. 57).

Odnosząc się do tego zarzutu, należy ponownie zaakcentować, że mechanizm jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej wynika wprost z przepisów art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. Przepis § 2 ust. 3 rozporządzenia potwierdza jedynie normę, wyprowadzoną z art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej. W takiej zaś sytuacji nie można twierdzić, że w rozporządzeniu wykonawczym brak jest regulacji, która wprowadzałaby obowiązek dwustronnej redukcji – zarówno liczby udostępnionych akcji spółki konsolidującej, jak i liczby podlegających zamianie akcji spółki konsolidowanej, gdyż regulacja taka, jeśli zostałaaby zamieszczona w rozporządzeniu, w sposób oczywisty wykraczałaby poza zakres normowania wyznaczony rozporządzeniu w upoważnieniu ustawowym oraz uzupełniałaby (czy nawet – modyfikowała) ustawę konsolidacyjną. Podobnie należałoby ocenić ewentualne zawarcie w rozporządzeniu regulacji dotyczącej innego, dodatkowego mechanizmu przywracającego ekwiwalentność świadczeń realizowanych przez strony na podstawie umowy zamiany. Pomijając fakt, iż sama ustawa nie przewiduje takiego mechanizmu, to – jak już wskazano – ekwiwalentność umowy zamiany,

rozumiana jako gwarancja równej wartości wzajemnych świadczeń, nie jest istotą zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Wprawdzie upoważnienie ustawowe nakazuje, by Minister Skarbu Państwa, wydając rozporządzenie, miał na uwadze wartość akcji spółek konsolidowanych i akcji spółek konsolidujących, jednak wytyczna ta odnosi się jedynie do sposobu „określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej”. Została ona zrealizowana w niezaskarżonym przepisie art. 2 ust. 2 rozporządzenia, który zawiera wzór, za pomocą którego określa się liczbę akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółki konsolidowanej. Zastosowane w tym wzorze parametry wartości jednej akcji spółki konsolidującej i jednej akcji spółki konsolidowanej podlegały zaś określeniu według zasad zamieszczonych w art. 9 ustawy konsolidacyjnej. Na podstawie wskazanych przepisów określano więc jedynie liczbę udostępnianych akcji spółki konsolidującej w zamian za akcje spółki konsolidowanej, a nie liczbę akcji obu spółek podlegających zamianie czy też parytet zamiany, ten bowiem wynikał nie tylko z wyniku zastosowania wzoru określonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia, ale podlegał – o ile suma akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć limit wskazany w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej – odpowiedniej modyfikacji, przez proporcjonalną redukcję liczby udostępnianych akcji spółki konsolidującej. Przepisy ustawy konsolidacyjnej, w tym upoważnienie ustawowe w art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej oraz zawarte w nim wytyczne, nie przewidują więc konieczności zachowania równej wartości świadczeń wzajemnych spełnianych przez strony umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, zatem zamieszczenie w rozporządzeniu regulacji, przewidującej mechanizm przywracający ekwiwalentność świadczeń realizowanych na podstawie umowy zamiany w przypadku, gdy zastosowano redukcję liczby

udostępnianych akcji spółki konsolidującej, stanowiłoby wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że § 2 ust. 3 rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, w zakresie wskazanym w pkt. 3 *petitum* skargi konstytucyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, a także z art. 64 ust. 2 i ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Ostatni zarzut Skarżący sformułował wobec art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, twierdząc, że w zakresie, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie do realizacji prawa do zamiany akcji również przez tych uprawnionych akcjonariuszy, których prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej powstało przed wejściem w życie tej ustawy, naruszono konstytucyjną ochronę niewadliwie nabytego prawa do takiej zamiany na zasadach obowiązujących w dniu jego powstania, a więc na podstawie art. 5 ust. 1 – 3 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym. Zaskarżonym przepisom zarzucono niezgodność z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Przedstawione zarzuty opierają się na przyjętym przez Skarżącego założeniu, że zmiany wynikające z kwestionowanych przepisów ustawy nowelizującej w sposób istotny zmodyfikowały treść określonego w ustawie konsolidacyjnej prawa do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej oraz warunki realizacji tego prawa. Jest to – zdaniem Skarżącego – zmiana niekorzystna dla uprawnionego akcjonariusza, gdyż – po pierwsze – art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym nie wymagał, by przedmiotem zamiany były wszystkie posiadane przez uprawnionego akcjonariusza akcje spółki konsolidowanej. Istotnie, przepis ten nie zawierał

warunku zamieszczenia przez uprawnionego akcjonariusza w oświadczeniu o zamiarze skorzystania z prawa zamiany wskazania, że zamiana dotyczyć będzie wszystkich posiadanych przez niego akcji spółki konsolidowanej. Zastrzeżenie o tej treści wprowadzono natomiast w nowym brzmieniu art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, nadanym przez ustawę nowelizującą. Po drugie, w pierwotnym brzmieniu art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej limit liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym akcjonariuszom wyznaczał próg 15% akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych. W brzmieniu nadanym wskazanemu przepisowi przez ustawę nowelizującą próg 15% odniesiono do liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej, co należy odczytywać jako równoznaczne z ustanowieniem limitu liczby akcji przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom na innym poziomie, niż wynikało to z pierwotnego brzmienia art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, i oznaczał nominalnie inną liczbę akcji spółki konsolidującej, przeznaczonych do udostępnienia uprawnionym akcjonariuszom w drodze zamiany na posiadane przez nich akcje spółki konsolidowanej.

Zmiany wynikające z ustawy nowelizującej weszły w życie w chwili, gdy upłynął już, przewidziany w art. 5 ust. 2 ustawy konsolidacyjnej, termin do złożenia przez uprawnionych akcjonariuszy oświadczeń o zamiarze dokonania zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej oraz po powstaniu, lecz jeszcze przed wygaśnięciem, prawa do zamiany. Uwzględniając fakt, iż po złożeniu przez uprawnionego akcjonariusza oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany i po upływie określonego w art. 5 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej dwunastomiesięcznego terminu, którego bieg rozpoczął się wraz z dniem wejścia w życie tej ustawy, powstało prawo do zamiany o treści określonej przepisami ustawy konsolidacyjnej, zmiany wprowadzone ustawą nowelizującą stanowiły w istocie ingerencję

w ukształtowane już w pełni prawo o charakterze majątkowym (prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej), do którego realizacji pozostało jedynie zawarcie umowy, co – jak wiadomo – było obowiązkiem jednej z jej stron (Skarbu Państwa), zaś uprawnieniem – drugiej (uprawnionego akcjonariusza). Skarżący podkreślił, że zmiany w ustawie konsolidacyjnej wprowadzono, wobec braku przepisów przejściowych w ustawie nowelizującej, na zasadzie bezpośredniego (natychmiastowego) działania prawa nowego. Znajduje to dodatkowe potwierdzenie w przepisie art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, który od nowa określił początek biegu terminów zarówno do składania oświadczeń o zamiarze dokonania zamiany wszystkich, tak jak zastrzega to art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w znowelizowanym brzmieniu, posiadanych akcji spółki konsolidowanej, jak i powstania prawa do zamiany.

Jak zaznaczył Skarżący, zaskarżone unormowania ustawy nowelizującej wskazują, że ustawodawca w praktyce potraktował prawo do zamiany jako powstające na nowo, zarówno względem tych uprawnionych akcjonariuszy, którzy oświadczenia, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, złożyli w nowym terminie, rozpoczynającym się z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, jak i tych, którzy – jak Skarżący – złożyli takie oświadczenie w terminie pierwotnym. W skardze konstytucyjnej zaakcentowano jednocześnie, że ustawa nowelizująca nie przewidziała ponownego składania oświadczeń o zamiarze skorzystania z zamiany, w sytuacji, gdy oświadczenia takie zostały złożone przed jej wejściem w życie – na podstawie przepisów dotychczasowych. Pogląd ten wydaje się słuszny, na co zresztą pośrednio może wskazywać przepis ust. 3 artykułu 5 ustawy nowelizującej, wprowadzający regułę intertemporalną, zgodnie z którą w spółkach, w których pracownicy lub ich spadkobiercy złożyli oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany ekwiwalentu na prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidującej, stosuje się przepisy ustawy konsolidującej w brzmieniu dotychczasowym. Z drugiej strony, mając na względzie przyjętą – co do zasady, w tym wobec uprawnionych akcjonariuszy –

zasadę natychmiastowego działania ustawy nowej, może powstać wątpliwość, czy oświadczenia o zamiarze skorzystania z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, złożone na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym, mogły zostać uznane za skuteczne, jeśli zawierały wskazanie, iż zamiana dotyczyć ma tylko części z posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej. Z wywodów skargi konstytucyjnej zdaje się wszakże wynikać, iż oświadczenie złożone przez Skarżącego, jeszcze przed nowelizacją ustawy konsolidacyjnej, przedstawiało do zamiany wszystkie posiadane przez niego akcje spółki konsolidowanej (skarga konstytucyjna, s. 13). Potwierdza to również wyraźne wskazanie w skardze konstytucyjnej, że oświadczenie złożono w terminie pierwotnym, nie powtarzając tej czynności po wejściu w życie ustawy nowelizującej i ponownym rozpoczęciu biegu terminu do składania oświadczeń „o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji” (*ibidem*, s. 62). Fakt ten znalazł również potwierdzenie w ustaleniach faktycznych poczynionych w sprawie, na tle której wniesiono skargę konstytucyjną. W uzasadnieniu wyroku Sądu Rejonowego dla W z dnia września 2016 r., sygn. akt , stwierdzono bowiem, że „[u]prawniony [a]kcjonariusz oświadczył, iż w ustawowym terminie złożył pisemne oświadczenie o zamiarze wymiany wszystkich posiadanych akcji [s]półki konsolidowanej na akcje spółki [konsolidującej]” (uzasadnienie powołanego wyroku, s. 2). Oświadczenie to stanowiło załącznik do zawartej umowy zamiany.

Przedstawiona okoliczność nie pozostaje bez wpływu na ocenę zarzutów przedstawionych kwestionowanym unormowaniom w skardze konstytucyjnej. Jak już powiedziano, treść art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym może uzasadniać – na gruncie wykładni literalnej – tezę, iż przepis ten nie stawiał wymogu, by oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej zawierało jednocześnie wskazanie, iż zamiana taka dotyczyć będzie wszystkich posiadanych przez

uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej. Nowe brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, nadane mocą art. 2 pkt 4 ustawy nowelizującej, które ten wymóg *expressis verbis* przewiduje, wykładnię taką bez wątplenia wspiera, podobnie jak – silnie eksponowana w skardze konstytucyjnej – okoliczność, iż rozporządzenie w pierwotnym swym brzmieniu zawierało, w § 13 ust. 3 pkt 7, zapis, że oświadczenie osoby uprawnionej do zamiany akcji powinno zawierać m.in. „informację o liczbie akcji posiadanych i liczbie akcji zgłaszanych do zamiany”, co rzeczywiście mogło sugerować, że obie te wartości mogą być różne [przepis § 13 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia został uchylony rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 2 marca 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 38, poz. 305)]. Nowelizacja przepisu art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej pozostaje jednak – w tym aspekcie – bez wpływu na sytuację Skarżącego, bowiem jego oświadczenie, choć złożone na gruncie pierwotnego brzmienia art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, wyrażało zamiar dokonania zamiany na akcje spółki konsolidującej wszystkich posiadanych przez Niego akcji spółki konsolidowanej i odpowiadało wymogowi wprowadzonemu dopiero przez ustawę nowelizującą. Innymi słowy, zmiana wynikająca z ustawy nowelizującej nie zmieniła sytuacji prawnej Skarżącego w zakresie, w jakim wyraził on zamiar dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, wedle reguł określonych w ustawie konsolidacyjnej.

Istota zmiany treści art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, dokonanej mocą art. 2 pkt 4 ustawy nowelizującej, ma jednak – zdaniem Skarżącego – inne jeszcze znaczenie, poza wprowadzeniem do treści oświadczenia o zamiarze wskazanego wyżej zastrzeżenia. Pierwotne brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej świadczy bowiem – wedle poglądu prezentowanego przez Skarżącego – że przed nowelizacją ustawa konsolidacyjna „bazowała na mechanizmie świadczeń

ekwiwalentnych, co oznacza, że w sytuacji, gdy liczba akcji spółki konsolidującej musiała zostać zredukowana w związku z postanowieniami art. 3 ust. 3 ustawy konsolidującej, zamianie podlegała jedynie taka liczba spośród posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej, jaka wartościowo odpowiadała zaoferowanym mu w zamian przez Skarb Państwa akcjom spółki konsolidującej (skarga konstytucyjna, s. 63). W tym sensie – o ile przyjąć prezentowany pogląd – zmiana art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w istotny sposób modyfikowałaby treść prawa do zamiany, wprowadzając, w miejsce zasady ekwiwalentności wzajemnych świadczeń stron umowy takiej zamiany, zapewnianej – w razie przekroczenia limitu określonego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej – przez redukcję liczby podlegających zamianie akcji spółki konsolidowanej, zasadę jednostronnej redukcji wyłącznie liczby udostępnianych akcji spółki konsolidującej. Stanowiska Skarżącego w tym zakresie nie sposób jednak podzielić.

W pierwszej kolejności trzeba bowiem podkreślić, że art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu nadanym mu przez ustawę nowelizującą stanowi jedynie potwierdzenie obowiązywania mechanizmu jednostronnej redukcji. Zmian normatywnych wynikających z ustawy nowelizującej (oraz powiązanej z tym zmiany rozporządzenia, o czym była mowa wyżej) nie można więc uznać za wprowadzenie, ze skutkiem retroaktywnym, zasady jednostronnej redukcji akcji spółki konsolidującej (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15, *op. cit.*). W powołanym wyroku Sądu Najwyższego, jak również przywoływanych wcześniej orzeczeniach sądów powszechnych, szeroko przytaczano treść materiałów legislacyjnych dotyczących prac nad obecnym brzmieniem art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, ujawniających cele i motywy wprowadzanej zmiany, podkreślając, że uzasadniano je przede wszystkim potrzebą uporządkowania stosunków własnościowych w zakresie akcji spółek sektora elektroenergetycznego, uporządkowania praw do akcji w spółkach parterowych (tj. konsolidowanych), tak aby nie następowało dzielenie

akcji. Chodziło o zapobieżenie sytuacji, w której w posiadaniu jednego podmiotu znajdowałyby się zarówno akcje spółki konsolidowanej, jak i konsolidującej. W tym sensie nowe brzmienie art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, realizując inny cel, jedynie pośrednio wskazywało na niedopuszczalność stosowania dwustronnej redukcji akcji podlegających zamianie, a nie wyłączało taki mechanizm bądź wprowadzało mechanizm redukcji jednostronnej. Sąd Apelacyjny w Warszawie, w cytowanym już wielokrotnie wyroku z dnia 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14, trafnie zauważył, że zakaz dokonywania dwustronnej redukcji wynika z odczytania zapisu normatywnego zawartego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, uwzględniającego konieczność nadania mu logicznego znaczenia. Wyznaczenie bowiem progu 15% liczby akcji, objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej przy realizacji konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, oparte zostało na liczbie wniesionych akcji spółki konsolidowanej (w tym zamienianych – przez uprawnionych akcjonariuszy – na akcje spółki konsolidującej). Gdyby więc – jak podkreślił Sąd Apelacyjny – umowa zamiany takich akcji miała zostać oparta na zastosowaniu redukcji akcji spółki konsolidowanej, do poziomu dokładnie odpowiadającego wartości nabywanych w wyniku zamiany akcji spółki konsolidującej, ograniczenie liczby akcji spółki konsolidowanej musiałoby się przełożyć na ograniczenie liczby akcji spółki konsolidującej, nawet poniżej tego progu, który został przyjęty w art. 3 ust. 3 ustawy. Zastosowanie takiej redukcji nie mogłoby pozwolić na przeznaczenie 15% akcji spółki konsolidującej dla akcjonariuszy spółki konsolidowanej i ograniczałoby zakładany przez ustawodawcę zakres konsolidacji realizowanej zgodnie z przepisami ustawy konsolidacyjnej. Sąd Apelacyjny w Warszawie w powołanym wyroku zaznaczył ponownie, że realizacja ograniczenia przyjętego w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej wymagała liczbowego określenia relacji między akcjami spółki konsolidującej i konsolidowanej, nie została natomiast oparta na porównaniu wartości tych akcji, w szczególności podlegających zamianie. Warto w tym miejscu zauważyć, iż konieczność dokonania redukcji

akcji spółki konsolidowanej – przyjmując, w ślad za przedstawioną w powołanym wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie argumentacją, że zakaz redukcji dwustronnej nie jest konsekwencją zmiany art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej – mogłaby zaistnieć także wówczas, gdyby uprawnieni akcjonariusze spółki konsolidowanej przedstawili do zamiany jedynie część z posiadanych przez nich akcji tej spółki, jeśli tylko suma akcji spółki konsolidującej, udostępnianych w zamian za przedstawione do zamiany akcje spółki konsolidowanej, mogłaby przekroczyć próg 15%, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej.

Podsumowując tę część rozważań, należy przyjąć, iż nadanie przepisowi art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej nowego brzmienia mocą art. 2 pkt 4 ustawy nowelizującej nie może być uznane za równoznaczne z wprowadzeniem do ustawy konsolidacyjnej mechanizmu jednostronnej redukcji w procesie zamiany akcji spółek sektora elektroenergetycznego w miejsce obowiązującego wcześniej mechanizmu redukcji dwustronnej. W tym zakresie kwestionowany przepis art. 2 pkt 4 ustawy nowelizującej również nie wpłynął na zmianę sytuacji prawnej Skarżącego.

Odrębnej uwagi wymaga natomiast ocena znaczenia zmiany normatywnej wynikającej z art. 2 pkt 2 ustawy nowelizującej, który nowe brzmienie nadał przepisowi art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, określającemu limit liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych, w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, uprawnionym. Jak już była o tym mowa, w pierwotnym brzmieniu przepis ten stanowił, że suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych uprawnionym nie może przekroczyć 15% akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych, co – upraszczając – pozwala na przyjęcie, iż próg ten odnosi się do ogólnej liczby akcji, które Skarb Państwa posiada w spółkach konsolidujących. W nowym brzmieniu przepis art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej stanowi natomiast, że próg 15% ustanowiono w relacji do tej puli akcji, które Skarb Państwa objął w spółce konsolidującej w zamian za

wniesione akcje spółki konsolidowanej, co – jak się wydaje – obejmuje zarówno akcje spółki konsolidowanej należące do Skarbu Państwa (por. art. 3 ust. 2 i 3 ustawy konsolidacyjnej), jak i akcje pozyskane od uprawnionych akcjonariuszy spółki konsolidowanej, uczestniczących w zamianie. Oznacza to zatem, że nominalna liczba akcji spółki konsolidującej udostępniania uprawnionych akcjonariuszom jest – co do zasady – mniejsza w przypadku zastosowania reguły wynikającej z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu obowiązującym, niż wynikająca z przepisu tego w wersji pierwotnej. Na tej płaszczyźnie można twierdzić, że regulacja poprzednia była korzystniejsza dla uprawnionych akcjonariuszy, gdyż, w przypadku konieczności zastosowania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółki konsolidowanej, parytet zamiany byłby dla nich korzystniejszy.

Prima facie konkluzja ta zdaje się wskazywać, że nowelizacja art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej stanowiła ingerencję w nabyte prawo podmiotowe uprawnionego akcjonariusza. Skarżący prawo to identyfikuje jako prawo do zamiany akcji na zasadach obowiązujących w dniu jego powstania, a więc w chwili, gdy limit wyznaczający liczbę udostępnianych uprawnionym akcjonariuszom akcji spółki konsolidującej wyznaczał art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej w brzmieniu pierwotnym.

Założenie, iż Skarżącemu przysługiwało – w chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej – prawo podmiotowe o w pełni ukształtowanej treści, jest jednak w świetle okoliczności sprawy wątpliwe. Jest wprawdzie oczywiste, że, z chwilą złożenia przez uprawnionego oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, powstało po jego stronie roszczenie względem Skarbu Państwa o zawarcie umowy takiej zamiany. Jak bowiem wynika z przepisów ustawy konsolidacyjnej oraz rozporządzenia, skuteczne złożenie takiego oświadczenia rodziło po stronie Skarbu Państwa (reprezentowanego przez Ministra Skarbu Państwa) obowiązek zawarcia umowy zamiany akcji. Jednak treść tej umowy,

a w szczególności liczba akcji spółki konsolidującej, jaka miała przypaść uprawnionemu akcjonariuszowi w zamian za akcje spółki konsolidowanej (a więc parytet dokonywanej zamiany), konkretyzowała się dopiero po zrealizowaniu wieloetapowej, opisanej wcześniej procedury, i warunkowana była w głównej mierze czynnikiem niezależnym zarówno od konkretnego uprawnionego akcjonariusza, jak i Skarbu Państwa – liczbą uprawnionych akcjonariuszy, którzy zadeklarowali zamiar udziału w zamianie. Trzeba przy tym podkreślić, iż zmienione ustawą nowelizującą – na niekorzyść uprawnionych, jak podkreśla Skarżący – ustawowe reguły zamiany, wprowadzające wymóg przedstawienia do zamiany wszystkich posiadanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej oraz określające, odmienny od dotychczasowego, sposób określenia limitu udostępnianych akcji spółek konsolidujących, mogły również wpływać na podejmowane przez tych uprawnionych akcjonariuszy decyzje co do udziału w procesie zamiany. Nie można np. wykluczyć możliwości, iż mniejsza liczba uprawnionych, zainteresowanych udziałem w zamianie, mogła spowodować, że nawet przy potencjalnie mniej korzystnej metodzie określenia limitu liczby udostępnianych akcji spółki konsolidującej, jaka wynika ze znowelizowanego brzmienia art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, parytet zamiany byłby korzystniejszy, niż w przypadku zastosowania reguł wynikających z pierwotnego brzmienia ustawy konsolidacyjnej, bądź nawet nie doszłoby do konieczności redukcji liczby udostępnianych akcji spółki konsolidującej. Po raz kolejny należy wreszcie przypomnieć, że umowa zamiany miała dla uprawnionego akcjonariusza charakter dobrowolny, toteż rezygnacja z zawarcia umowy skutkowałaby utrzymaniem dotychczasowego stanu rzeczy i brakiem uszczerbku w sferze praw majątkowych uprawnionego akcjonariusza.

Uznając, że – niezależnie od przedstawionych argumentów – nowelizacja art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej stanowiła jednak ingerencję w ukształtowane już prawo majątkowe Skarżącego (prawo do zamiany akcji

spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej), to ingerencję tę należy uznać za usprawiedliwioną w świetle standardów konstytucyjnych.

Jak już wskazywano we wcześniejszych wywodach, ocena dopuszczalności ograniczeń praw nabytych wymaga rozważenia:

1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w innych normach, zasadach lub wartościach konstytucyjnych,

2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,

3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także

4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Odnosząc się do pierwszego warunku, należy – w uzupełnieniu – wskazać, że ochrona praw nabytych nie oznacza ich nienaruszalności, gdyż zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego, a odstępianie od niej jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna i ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź przynajmniej znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (*vide* – orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K. 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, poz. 8). Nie ulega wątpliwości, iż konsolidacja sektora elektroenergetycznego jest procesem niezmiernie ważnym w kontekście bezpieczeństwa energetycznego państwa, stanowiącego element szeroko rozumianego bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli, które to pojęcie nie może być – we współczesnych realiach – rozumiane wyłącznie w kategoriach militarnych czy politycznych. Jest więc oczywiste, że konieczność zapewnienia skuteczności działań państwa w tej sferze jest celem legitymowanym konstytucyjnie w świetle art. 5 ustawy

zasadniczej. Celowi temu można również, uwzględniając jego wagę i znaczenie dla dobra wspólnego, przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych. Kwestionowane przez Skarżącego zmiany, wprowadzone do ustawy konsolidacyjnej przez ustawę nowelizującą, o charakterze w zasadzie doprecyzującym i porządkującym, służą przy tym zwiększeniu efektywności realizowanego zamierzenia, przy jednoczesnym poszanowaniu uprawnień właścicielskich uprawnionych w spółkach konsolidowanych. Raz jeszcze trzeba bowiem podkreślić, iż zasadą przyjętego w ustawie konsolidacyjnej i niezmienionego ustawą nowelizującą modelu partycypacji uprawnionych akcjonariuszy w procesie konsolidacji jest dobrowolność. Rezygnacja z udziału w zamianie nie prowadzi do ingerencji w przysługujące uprawnionym akcjonariuszom prawa majątkowe.

Trzeba również pamiętać, że prawo do zamiany, regulowane w ustawie konsolidacyjnej, nie jest realizacją konstytucyjnego obowiązku państwa. Przeciwnie, przyznanie akcjonariuszom spółek konsolidowanych prawa do udziału w procesie konsolidacji ma charakter swego rodzaju przywileju, zwłaszcza gdy zważy się, że uprawnionym do zamiany jest każdy akcjonariusz, nie tylko ten, który akcje spółki konsolidowanej nabył wcześniej nieodpłatnie jako uprawniony pracownik (lub jego spadkobierca). Taki charakter prawa do zamiany, w odniesieniu do uprawnionych akcjonariuszy, nie pozostaje bez wpływu na ocenę dopuszczalności jego ewentualnych korekt czy modyfikacji.

W tym kontekście trzeba zwrócić uwagę, że z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych, będącej jedną ze składowych zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, wynikającej z kolei z zasady demokratycznego państwa prawnego, mamy w szczególności do czynienia wówczas, gdy rozstrzygnięcie ustawodawcze jest dla jednostki zaskoczeniem, a prawodawca, mogąc przypuszczać, że gdyby jednostka przewidywała zmianę prawa, inaczej zadecydowałaby o swoich sprawach, mimo to przyjmuje nową regulację. Jak już jednak wielokrotnie wskazywano, udział w procesie

konsolidacji był dla uprawnionego akcjonariusza dobrowolny, zatem mógł on odstąpić do tego udziału, jeśli zmienione – w pewnym zakresie – reguły, według których dokonywana miała być zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, byłyby w jego ocenie niesatysfakcjonujące. Zastrzec należy jednocześnie w tym miejscu, że chodzi tu przede wszystkim o modyfikacje sposobu określania limitu udostępnianych akcji spółek konsolidujących. Jak wynika z wcześniejszych wywodów, należy natomiast jednoznacznie odrzucić tezę, iż ustawa nowelizująca wyłączyła – obecny jakoby w pierwotnym brzmieniu ustawy konsolidacyjnej – mechanizm dwustronnej redukcji i zasadę ekwiwalentności umowy zamiany (tak, jak pojęcie to rozumie Skarżący), zastępując go mechanizmem redukcji jednostronnej. W konsekwencji – skoro ustawa nowelizująca nie naruszyła prawa Skarżącego do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej na zasadzie równowartości wzajemnych świadczeń – to kwestię możliwości wprowadzenia mechanizmów rekompensujących brak owej ekwiwalentności świadczeń umowy zamiany, w przypadku przekroczenia limitu wynikającego z art. 3 ust. 3 ustawy konsolidacyjnej, uznać należy za bezprzedmiotową.

Z tych względów należy uznać, że art. 2 pkt 2 i pkt 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy nowelizującej, w zakresie określonym w *petitum* skargi konstytucyjnej, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokurator Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego