



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2021 r.

Pozycja 22

## WYROK

z dnia 24 marca 2021 r.

Sygn. akt SK 24/18\*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący  
Justyn Piskorski  
Julia Przyłębska  
Wojciech Sych – sprawozdawca  
Michał Warciński,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 marca 2021 r., skargi konstytucyjnej B.B. o zbadanie zgodności:

- 1) „art. 3 ust. 3 w zw. 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 (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70, zm. Dz. U. z 2016 r. poz. 2260) – w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnej redukcji liczby należących do uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidowanej podlegających zamianie w trybie art. 5 ust. 1 ustawy w przypadku, gdy wystąpi konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany z uwagi na limit akcji spółki konsolidującej określony w tym przepisie – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [ze względu na to], że narusza prawo do równej ochrony konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych”,
- 2) „art. 5 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70, zm. Dz. U. z 2016 r. poz. 2260) – 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

\* Sentencja została ogłoszona dnia 6 kwietnia 2021 r. w Dz. U. poz. 629.

poniżej parytetu zamiany akcji ustalonego zgodnie z art. 9 ustawy ze względu na limit określony w art. 3 ust. 3 ustawy – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP [ze względu na to], że narusza prawo do równej ochrony konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych”,

- 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, zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 38, poz. 305) w zw. z art. 3 ust. 3 oraz w zw. z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70, zm. Dz. U. z 2016 r. poz. 2260) – 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 [ze względu na to], że narusza konstytucyjne prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP [ze względu na 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 [ze względu na to], że narusza wskazane wyżej konstytucyjne prawa uprawnionego akcjonariusza przepisem aktu wykonawczego wykraczającym poza delegację ustawową do jego wydania”,
- 4) „art. 2 pkt 2 i pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70) – 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 – z art. 64 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 2 Konstytucji RP [ze względu na 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 z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, zm. Dz. U. z 2009 r. Nr 13, poz. 70, zm. Dz. U. z 2016 r. poz. 2260) w brzmieniu pierwotnym”,

o r z e k a:

**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 (Dz. U. z 2021 r. poz. 116), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 2 i 4 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 – w wypadku redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnionych w zamian za akcje spółek konsolidowanych – nie przewiduje w odniesieniu do uprawnionych akcjonariuszy jednoczesnej redukcji akcji spółek konsolidowanych, nie zapewniając zarazem tym akcjonariuszom rekompensaty, jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

**2. § 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 oraz z 2009 r. Nr 38, poz. 305) w zakresie, w jakim przewiduje jedynie redukcję liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółek konsolidowanych na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

#### UZASADNIENIE

#### I

1. Skarżący był posiadaczem akcji spółki Południowy Koncern Energetyczny S.A. z siedzibą w Katowicach, która – w ramach konsolidacji sektora elektroenergetycznego przewidzianej ustawą z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2021 r. poz. 116; dalej: u.n.a.k.s.e., ustawa o konsolidacji) – podlegała konsolidacji ze spółką Tauron Polska Energia S.A. z siedzibą w Katowicach. Jako uprawniony akcjonariusz, działając na podstawie art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. w pierwotnym brzmieniu, złożył oświadczenie o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej. Minister Skarbu Państwa zawarł ze skarżącym umowę zamiany akcji, przy czym przyznana temu ostatniemu liczba akcji spółki konsolidującej została ustalona z uwzględnieniem mechanizmu jednostronnej redukcji przewidzianego w art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e. w brzmieniu nadanym przez ustawę 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 zmieniająca) i § 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), czyli poniżej parytetu zamiany akcji określonego w art. 9 u.n.a.k.s.e. Zdaniem skarżącego, poziom redukcji wyniósł w jego wypadku ponad 11%, co przesądza o braku ekwiwalentności świadczeń.

Powództwo skarżącego przeciwko Skarbowi Państwa – Ministrowi Skarbu Państwa wytoczone w związku z zawartą przez niego umową zamiany akcji zostało oddalone wyrokiem Sądu Rejonowego w W. z 20 września 2016 r., sygn. akt [...]. Apelację od tego orzeczenia oddalił z kolei Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 27 lipca 2017 r., sygn. akt [...].

W skardze konstytucyjnej z 22 grudnia 2017 r. skarżący wniósł o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej należących do uprawnionego akcjonariusza, podlegających zamianie w trybie art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e., w wypadku gdy występuje konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany z uwagi na limit akcji spółki konsolidującej określony w art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e., przez to, że rozważane unormowanie narusza prawo do równej ochrony konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 5 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e. w zakresie, w jakim przewiduje, że przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. są wszystkie akcje spółki konsolidowanej należące do uprawnionego akcjonariusza, również w wypadku gdy liczba akcji spółki konsolidującej zaoferowana w zamian uprawnionemu akcjonariuszowi przez Skarb Państwa została zredukowana poniżej parytetu zamiany akcji ustalonego zgodnie z art. 9 u.n.a.k.s.e. ze względu na limit określony w art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e., przez to, że rozważane unormowanie narusza prawo do równej ochrony konstytucyjnego prawa do własności i innych praw majątkowych, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) § 2 ust. 3 rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 u.n.a.k.s.e. 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 u.n.a.k.s.e. – 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 u.n.a.k.s.e., a) przez to, że narusza konstytucyjne prawo do równej ochrony własności i innych praw majątkowych, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, b) przez to, że dokonuje ingerencji w sferę konstytucyjnie chronionych praw majątkowych mocą przepisów aktu wykonawczego, z art. 64 ust. 3 Konstytucji, a także c) przez to, że narusza wskazane konstytucyjne prawa uprawnionego akcjonariusza przepisem aktu wykonawczego wykraczającym poza delegację ustawową do jego wydania, z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 2 pkt 2 i 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do realizacji prawa do zamiany akcji również przez tych spośród uprawnionych akcjonariuszy, których prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej powstało przed wejściem w życie tej ustawy, przez to, że narusza konstytucyjną ochronę niewadliwie nabytego prawa podmiotowego do zamiany akcji na zasadach obowiązujących w dniu jego powstania po stronie tych akcjonariuszy, którzy przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nabyli prawo do zamiany akcji zgodnie z art. 5 ust. 1-3 u.n.a.k.s.e. w brzmieniu pierwotnym, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając podniesione w skardze konstytucyjnej zarzuty niezgodności z Konstytucją, skarżący zaznaczył, że aktualnie – inaczej niż w wypadku postępowania wszczętego pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Warszawie, zakończonego postanowieniem TK z 12 marca 2015 r., sygn. P 16/13, o jego umorzeniu – kwestionowane regulacje prawne są jednolicie interpretowane w orzecznictwie sądowym, które wyklucza taką ich wykładnię, by możliwa była dwustronna redukcja liczby akcji podlegających zamianie, obejmująca nie tylko akcje spółki konsolidującej, lecz również akcje spółki konsolidowanej.

Przedstawiając argumenty za uznaniem art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. za niezgodne z Konstytucją, skarżący zwrócił uwagę na następujące zagadnienia. Przede wszystkim wskazał, że – jego zdaniem – art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e. nakazuje w określonej sytuacji dokonanie redukcji liczby akcji spółek konsolidujących, jednak nie wyklucza zarazem dokonania odpowiedniej redukcji liczby akcji spółek konsolidowanych lub zastosowania innych rozwiązań pozwalających zachować ekwiwalentność świadczeń Skarbu Państwa i uprawnionych akcjonariuszy. Jednocześnie art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą uzależnia możliwość skorzystania z prawa do zamiany akcji od złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany wszystkich posiadanych akcji spółki konsolidowanej, niezależnie od tego, czy w wypadku zastosowania mechanizmu redukcji jednostronnej uprawniony akcjonariusz otrzyma świadczenie o ekwiwalentnej wartości. Zamiana akcji odbywa się w konsekwencji – z uwzględnieniem treści § 2 ust. 3 rozporządzenia – ze szkodą dla tego ostatniego, co powoduje, że przysługujące mu prawa majątkowe podlegają słabszej ochronie w porównaniu z ochroną praw majątkowych Skarbu Państwa, chociaż o przeprowadzeniu procesu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego zdecydowało samo państwo.

Skarżący zauważył, że – pomimo formalnej swobody zawarcia umowy zamiany akcji – został postawiony w sytuacji przymusowej, gdyż jak wynikało z projektu uzasadnienia ustawy o konsolidacji, jedynie spółki konsolidujące miały podlegać procesowi prywatyzacji, a ich akcje zbyciu w ramach oferty publicznej, co negatywnie wpływało na wartość akcji spółek konsolidowanych. Dodatkowo, uprawnieni do zamiany akcji nie mieli pełnej informacji dotyczącej warunków zamiany akcji, w tym przede wszystkim stopnia redukcji akcji spółki konsolidującej.

W tej sytuacji przedmiotem swojej skargi konstytucyjnej uczynił pominięcie prawodawcze, sprowadzające się do narzucenia przez ustawodawcę w art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. jednostronnej redukcji liczby akcji spółki konsolidującej otrzymywanych w zamian za wszystkie akcje spółki konsolidowanej, bez wprowadzenia mechanizmu gwarantującego uprawnionym akcjonariuszom wyrównanie różnicy wartości za pomocą dopuszczenia możliwości dwustronnej redukcji zamienianych akcji albo – w razie uznania, że kumulacja tych akcji w rękach Skarbu Państwa stanowiła istotny element konsolidacji – za pomocą odpowiednich dopłat pieniężnych lub innych rozwiązań zapewniających zachowanie ekwiwalentności świadczeń. Skarżący podkreślił, że nie można kwestionować istnienia interesu publicznego przemawiającego za przeprowadzeniem procesu konsolidacji, jednak interes ten nie uzasadniał nieekwiwalentnego charakteru zamiany akcji, a w konsekwencji nie została spełniona zasada proporcjonalności ograniczania praw konstytucyjnych, w tym prawa własności i prawa do jego równej ochrony.

Uzasadniając niezgodność § 2 ust. 3 rozporządzenia z Konstytucją, skarżący zauważył, że o ile przepisy ustawy o konsolidacji przewidują nakaz redukcji akcji spółki konsolidującej, to kwestionowany akt wykonawczy wykluczył możliwość jednoczesnej redukcji akcji spółki konsolidowanej. Ma to stanowić „nowość normatywną” w stosunku do regulacji ustawowej. Z jednej zatem strony § 2 ust. 3 rozporządzenia jest tym bardziej niezgodny z Konstytucją z tych samych powodów co art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e., z drugiej zaś – uchybia dodatkowo



konstytucyjnym wymogom dotyczącym ograniczania prawa własności jedynie w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie dochodzi do naruszenia jego istoty.

Jednocześnie – zdaniem skarżącego – dochodzi tu do naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż rozporządzenie nie realizuje należycie wytycznych zawartych w art. 8 ust. 1 u.n.a.k.s.e., będącym przepisem upoważniającym do jego wydania. Delegacja ustawowa wymagała m.in. zapewnienia równego traktowania podmiotów uczestniczących w zamianie akcji, a w rzeczywistości doszło do zróżnicowania sytuacji prawnej poszczególnych grup uprawnionych akcjonariuszy (pracowników) w kontekście samego zaistnienia i poziomu redukcji akcji spółek konsolidujących oferowanych w zamian za akcje spółek konsolidowanych oraz do zróżnicowania sytuacji prawnej uprawnionych akcjonariuszy (pracowników) i Skarbu Państwa. Przyjęte rozwiązania są zarazem nie do pogodzenia z wymogami wynikającymi z zasady proporcjonalności dotyczącymi ingerencji w prawo własności.

Skarżący ponownie zaakcentował, że o ile nie można wykluczyć, iż interes publiczny wymagał przekazywania pełnych pakietów akcji spółek konsolidowanych w zamian za zredukowaną liczbę akcji spółek konsolidujących, to nie uzasadniało to pominięcia przez prawodawcę wprowadzenia mechanizmu przywracającego ekwiwalentność świadczeń.

Kwestionując zgodność z Konstytucją art. 2 pkt 2 i 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej, skarżący podniósł, że w pierwotnym brzmieniu ustawa o konsolidacji przewidywała korzystniejsze zasady zamiany akcji – nie wymagając złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany wszystkich akcji spółki konsolidowanej oraz ustanawiając mniej rygorystyczny limit, którego przekroczenie pociągało za sobą redukcję liczby otrzymywanych w zamian akcji spółki konsolidującej. W wypadku osób, które nabyły prawo do zamiany akcji jeszcze przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, oznaczało to istotne pogorszenie warunków zamiany, co przesądza o naruszeniu przez ustawodawcę konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych.

2. W piśmie z 19 marca 2019 r. w imieniu Sejmu stanowisko w sprawie zajął jego Marszałek, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W wypadku nieuwzględnienia wniosku o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że:

1) art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 2 pkt 2 i 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej nie jest niezgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadniając wniosek o umorzenie postępowania, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na wątpliwości co do spełnienia przesłanki aktualności i bezpośredniości naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego. Bezpośrednią podstawę zamiany akcji stanowiły bowiem nie tyle przepisy prawa, ile zawarta ze Skarbem Państwa umowa. Jednocześnie nie sposób uznać, że w wypadku kwestionowanych regulacji prawnych mamy do czynienia z ustaloną ich wykładnią w orzecznictwie sądowym.

Przedstawiając argumenty za uznaniem skarżonych regulacji prawnych za zgodne z Konstytucją, Marszałek Sejmu podkreślił, że zamiana akcji nie następowała *ex lege*, lecz w wyniku dobrowolnie zawartej umowy. Co istotne, wskutek złożenia przez uprawnionego akcjonariusza oświadczenia o zamiarze zamiany akcji posiadanych przez niego w spółce konsolidowanej nie konkretyzowało się po jego stronie roszczenie o nabycie ściśle określonej liczby akcji spółki konsolidującej. Treść danej umowy była bowiem ustalana sukcesywnie,

zależnie – zgodnie z przepisami prawa – od liczby i wartości akcji spółki konsolidowanej wniesionych przez Skarb Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego spółki konsolidującej oraz maksymalnej liczby akcji zgłoszonych do zamiany przez uprawnionych. Przy tym ostatecznie finałem owego wieloetapowego procesu ustalania możliwych parametrów ilościowych i wartościowych nie był przydział akcji, lecz jedynie była przedstawiona oferta zawarcia umowy na określonych warunkach.

Zdaniem Marszałka Sejmu, zmiana regulacji prawnych dokonana ustawą zmieniającą nie doprowadziła do naruszenia zasady ochrony praw nabytych. Z jednej strony z chwilą złożenia oświadczenia o zamiarze zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej po stronie uprawnionego akcjonariusza nie powstawała ekspektatywa maksymalnie ukształtowana nabycia określonej liczby akcji spółki konsolidującej, z drugiej zaś – wprowadzone zmiany służyły realizacji legitymowanego prawnie celu, którym było – uzgodnione ze stroną społeczną – zapewnienie jak najszerzej partycypacji uprawnionych w programie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego.

3. W piśmie z 1 marca 2019 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o stwierdzenie, że:

1) art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. w zakresie, w jakim nie przewiduje proporcjonalnej redukcji liczby akcji spółki konsolidowanej należących do uprawnionego akcjonariusza, podlegających zamianie w trybie art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e., w wypadku gdy wystąpi konieczność dokonania redukcji liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do zamiany z uwagi na limit akcji spółki konsolidującej określony w art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e., jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

2) art. 5 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e. w zakresie, w jakim przewiduje, że przedmiotem zamiany realizowanej w trybie art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. są wszystkie akcje spółki konsolidowanej należące do uprawnionego akcjonariusza, również w wypadku gdy liczba akcji spółki konsolidującej zaoferowana w zamian uprawnionemu akcjonariuszowi przez Skarb Państwa została zredukowana poniżej parytetu zamiany akcji ustalonego zgodnie z art. 9 u.n.a.k.s.e. ze względu na limit określony w art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e., jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

3) § 2 ust. 3 rozporządzenia w związku z art. 3 ust. 3 oraz w związku z art. 8 ust. 1 u.n.a.k.s.e. 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 u.n.a.k.s.e. – 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 u.n.a.k.s.e., jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z art. 64 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 i 3 w związku z art. 92 ust. 1 zdaniem pierwszym Konstytucji,

4) art. 2 pkt 2 i 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej w zakresie, w jakim znajdują one zastosowanie do realizacji prawa do zamiany akcji również przez tych spośród uprawnionych akcjonariuszy, których prawo do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej powstało przed wejściem w życie tej ustawy, jest zgodny z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny, powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, wskazał, że eksponowana przez skarżącego dysproporcja świadczeń pomiędzy akcjonariuszem spółki konsolidowanej a Skarbem Państwa powinna być analizowana w kontekście swobody umów, która nie wymaga zachowania równej wartości wymienianych dóbr. Co więcej, uprawniony akcjonariusz mógł w świetle dostępnych mu zgodnie z przepisami prawa informacji ustalić, czy zamiana akcji – biorąc pod uwagę wszelkie istotne czynniki – jest dla niego korzystna.

Prokurator Generalny podkreślił zarazem, że mechanizm jednostronnej redukcji zamieniających akcji wynikał bezpośrednio z ustawy o konsolidacji.

Jednocześnie Prokurator Generalny nie podzielił argumentów skarżącego za uchybieniem przez ustawę zmieniającą zasadzie ochrony praw nabytych, uznając, że dokonana zmiana regulacji nie naruszyła praw skarżącego do zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej na zasadzie ekwiwalentności świadczeń.

4. W piśmie z 6 listopada 2018 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Energii, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK w odniesieniu do § 2 ust. 3 rozporządzenia, a w wypadku nieuwzględnienia tego wniosku – o stwierdzenie, że wskazany przepis jest zgodny z art. 64 ust. 1 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także nie jest niezgodny z art. 64 ust. 3 Konstytucji.

Minister Energii wskazał przede wszystkim na niespełnienie przez skarżącego wymogu odpowiedniego uzasadnienia postawionych przez niego zarzutów niezgodności regulacji kwestionowanego aktu wykonawczego z Konstytucją, co przemawia za umorzeniem postępowania. Jednocześnie, odnosząc się merytorycznie do podniesionych zastrzeżeń, zauważył, że zarzut, iż procedura zamiany akcji była niekorzystna dla uprawnionych akcjonariuszy, można by uznać za zasadny jedynie wówczas, gdyby pod uwagę brać wyłącznie nominalną wartość zamienianych akcji. W rzeczywistości jednak uwzględnić należało również, że podmioty uczestniczące w tej procedurze miały świadomość, iż wartość akcji spółek konsolidujących cechować będzie tendencja wzrostowa. Co więcej, zamiana akcji następowała na zasadach całkowitej dobrowolności.

Zdaniem Ministra Energii, mechanizm jednostronnej redukcji akcji, choć niewyrażony wprost w ustawie konsolidacyjnej, wynika bezpośrednio z przyjętych w niej rozstrzygnięć. Rozporządzenie nie zawiera w konsekwencji rozwiązań samoistnych.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych, Minister Energii zauważył, że z chwilą złożenia oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie powstawało jeszcze w pełni ukształtowane prawo do zamiany tych akcji. Co więcej, zmiany wprowadzone przez ustawę zmieniającą nie spowodowały w rzeczywistości żadnego uszczerbku dla praw skarżącego.

5. Rzecznik Praw Obywatelskich, zawiadomiony o toczącym się postępowaniu w sprawie niniejszej skargi konstytucyjnej, poinformował w piśmie z 26 października 2018 r., że nie zgłasza w nim swojego udziału.

## II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszej sprawie przesłanki te zostały spełnione.



### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Skarga konstytucyjna powinna przy tym spełniać warunki określone w ustawie z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK, ustawa o organizacji TK).

Trybunał uznał, że rozpatrywana skarga spełnia, przynajmniej odnośnie do części stawianych w niej zarzutów naruszenia Konstytucji, przewidziane wymogi. Ze względu na wielość zarzutów zawartych w rozpoznawanej skardze, dopuszczalność poszczególnych z nich została poddana szczegółowej analizie w dalszej części uzasadnienia wyroku.

2. Przedmiotem niniejszej skargi konstytucyjnej są przepisy prawne regulujące proces konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, a dotyczące warunków zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących, które zawarto w: ustawie z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. z 2021 r. poz. 116; dalej: u.n.a.k.s.e., ustawa o konsolidacji), wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Ministra Skarbu Państwa z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie sposobu określenia liczby akcji spółki konsolidującej podlegających zamianie i trybu dokonywania zamiany akcji lub prawa do akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej (Dz. U. Nr 41, poz. 250, ze zm.; dalej: rozporządzenie) oraz ustawie 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 zmieniająca). Treść tych przepisów, uwzględniając ich zmiany, przedstawia się następująco:

1) w wypadku ustawy o konsolidacji:

a) art. 3 ust. 3, który w pierwotnym brzmieniu stanowił: „Suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych lub uprawnionym akcjonariuszom, na zasadach określonych w ust. 1 oraz art. 5 ust. 1, nie może przekroczyć 15% akcji należących do Skarbu Państwa w tej spółce, na pokrycie kapitału zakładowego której zostały wniesione akcje spółek konsolidowanych”, został zmieniony przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej, która 12 lutego 2009 r. nadała mu jego aktualne brzmienie: „Suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych i ich spadkobiercom oraz uprawnionym akcjonariuszom, na zasadach określonych w ustawie, nie może przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej”,

b) art. 5 ust. 1, który w pierwotnym brzmieniu stanowił: „Uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania takiej zamiany”, został zmieniony przez art. 2 pkt 4 ustawy zmieniającej, który 12 lutego 2009 r. nadał mu brzmienie: „Uprawnieni pracownicy spółek konsolidowanych oraz uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji. Przepis art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji

stosuje się odpowiednio”, a ostatecznie został znowelizowany przez art. 66 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. poz. 2260; dalej: u.p.w.z.m.p.), który 1 stycznia 2017 r. nadał mu jego aktualne brzmienie: „Uprawnieni pracownicy spółek konsolidowanych oraz uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji. Przepis art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników stosuje się odpowiednio”;

c) art. 8 ust. 1, który w pierwotnym brzmieniu stanowił: „Minister właściwy do spraw Skarbu Państwa określi, w drodze rozporządzenia, sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej lub do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej, tryb nabywania akcji przez uprawnionych pracowników oraz tryb dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, mając na uwadze równe traktowanie uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy, wartość akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących oraz konieczność zapewnienia zgodnie z interesem uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy organizacji czynności związanych z udostępnianiem i zamianą akcji”, został zmieniony przez art. 66 pkt 5 u.p.w.z.m.p., który 1 stycznia 2017 r. nadał mu brzmienie: „Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej lub do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej, tryb nabywania akcji przez uprawnionych pracowników oraz tryb dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, mając na uwadze równe traktowanie uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy, wartość akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących oraz konieczność zapewnienia zgodnie z interesem uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy organizacji czynności związanych z udostępnianiem i zamianą akcji”, a ostatecznie został znowelizowany przez art. 54 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 284), który 29 lutego 2020 r. nadał mu jego aktualne brzmienie: „Minister właściwy do spraw aktywów państwowych określi, w drodze rozporządzenia, sposób określenia liczby akcji spółki konsolidującej przeznaczonych do nieodpłatnego nabycia przez uprawnionych pracowników spółki konsolidowanej lub do nabycia przez uprawnionych akcjonariuszy w drodze zamiany akcji spółki konsolidowanej, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej, tryb nabywania akcji przez uprawnionych pracowników oraz tryb dokonywania zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, mając na uwadze równe traktowanie uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy, wartość akcji spółek konsolidowanych i konsolidujących oraz konieczność zapewnienia zgodnie z interesem uprawnionych pracowników i uprawnionych akcjonariuszy organizacji czynności związanych z udostępnianiem i zamianą akcji”;

2) w wypadku rozporządzenia – § 2 ust. 3, który stanowi: „W przypadku gdy suma udostępnianych akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć wysokość określoną w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, zwanej dalej «ustawą», nastąpi proporcjonalna redukcja liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Akcje spółki konsolidującej zostaną przydzielone zgodnie z zasadą proporcjonalnej redukcji”;

3) w wypadku ustawy zmieniającej:

a) art. 2 pkt 2 i 4, który stanowi: „W ustawie z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 191, poz. 1367) wprowadza się następujące zmiany: (...)”

2) w art. 3 ust. 3 otrzymuje brzmienie: «3. Suma akcji spółki konsolidującej udostępnionych uprawnionym pracownikom spółek konsolidowanych i ich spadkobiercom oraz uprawnionym akcjonariuszom, na zasadach określonych w ustawie, nie może przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej.»; (...)»

4) w art. 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie: «1. Uprawnieni pracownicy spółek konsolidowanych oraz uprawnieni akcjonariusze mogą skorzystać z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, o ile złożą pisemne oświadczenie o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji. Przepis art. 38c ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji stosuje się odpowiednio.»»

b) art. 5 ust. 1, który stanowi: „W spółkach konsolidowanych, w których prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółki konsolidowanej powstało przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy:

1) bieg terminu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, rozpoczyna się po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy;

2) bieg terminu, o którym mowa w art. 4 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, rozpoczyna się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w zakresie ustawy o konsolidacji regulacjami podlegającymi kontroli mogą być w świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 w wersji ustalonej przez ustawę zmieniającą, ponieważ w tej właśnie wersji, co potwierdza treść zapadłych w wypadku skarżącego rozstrzygnięć sądowych, znalazły one zastosowanie w jego sprawie. Późniejsza zmiana brzmienia art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. nie oznaczała przy tym konieczności umorzenia postępowania z powodu utraty mocy obowiązującej zaskarżonego uregulowania, gdyż – jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – uchylene czy nowelizacja przepisu prawnego nie są równoznaczne z utratą mocy obowiązującej, jeżeli taki przepis na mocy regulacji intertemporalnych nadal normuje określone stany faktyczne, co oznacza – w świetle ustaleń współczesnej teorii prawa – że stanowi wciąż podstawę rekonstrukcji obowiązujących norm prawnych, różniących się od norm pierwotnie w nim wyrażonych ograniczonym zakresem czasowym. Trybunał przyjął, że rozważany przepis prawny w wersji kwestionowanej przez skarżącego może być nadal stosowany przez sądy, a więc nie utracił mocy obowiązującej.

Należało również zastrzec, że w wyniku przeprowadzonej analizy orzecznictwa sądowego, w tym rozstrzygnięć przedłożonych przez skarżącego, można aktualnie uznać, iż – pomimo istniejących wcześniej kontrowersji dotyczących rozumienia badanych przepisów – ustabilizowała się jednolita linia orzecznicza potwierdzająca taką ich interpretację, jaką zastosowano w sprawie skarżącego.

3. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny ustalił, w jakim zakresie rozpoznawana skarga spełniała stawiane jej wymogi formalne.

3.1. Przede wszystkim konieczne wydało się przypomnienie ustaleń poczynionych ostatnio w wyroku z 6 marca 2019 r., sygn. K 18/17 (OTK ZU A/2019, poz. 10), w którym

uporządkowano, pogłębiono i doprecyzowano dorobek orzecznicy Trybunału dotyczący wymogów związanych z odpowiednim – pod względem formalnym – uzasadnieniem zarzutu naruszenia przez określoną regulację o niższej mocy prawnej (przedmiot kontroli) regulacji o wyższej mocy prawnej (wzorzec kontroli). Jak wskazano w przywołanym judykacie, zgodnie z art. 47 ust. 1 u.o.t.p.TK, wniosek musi zawierać w szczególności: określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części, wskazanie wzorca kontroli oraz uzasadnienie, przy czym art. 47 ust. 2 u.o.t.p.TK precyzuje, że uzasadnienie obejmuje: przywołanie treści kwestionowanego przepisu wraz z jego wykładnią, przywołanie treści wzorców kontroli wraz z ich wykładnią, określenie problemu konstytucyjnego i zarzutu niezgodności z Konstytucją oraz wskazanie argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu. Warunek podania – oprócz sformułowania zarzutu niezgodności kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części z określonym wzorcem kontroli – uzasadnienia stawianego zarzutu, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, przewidują również przepisy ustawy o organizacji TK regulujące inicjowanie kontroli konstytucyjności prawa w trybie pytania prawnego (art. 52 ust. 2 u.o.t.p.TK) oraz skargi konstytucyjnej (art. 53 ust. 1 u.o.t.p.TK).

Przedstawienie wymaganego uzasadnienia, jakkolwiek może ono niewątpliwie przysłużyć się właściwemu rozpoznaniu sprawy, stanowi zatem jedynie warunek formalny jej merytorycznego rozpatrzenia, nie decydując o samym rozstrzygnięciu. Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak każdy inny organ władzy publicznej, nie jest związany argumentami wskazanymi przez uczestników postępowania, w tym przede wszystkim przez podmiot inicjujący postępowanie, a przemawiającymi za wydaniem określonego orzeczenia – ani w tym sensie, że musi uwzględnić podane argumenty, ani w tym sensie, że nie może wziąć pod uwagę argumentów innych niż podane. Rolą Trybunału jest bowiem – co wyłącznie potwierdza art. 67 u.o.t.p.TK – weryfikacja zarzutu niezgodności z Konstytucją przedmiotu kontroli (aktu normatywnego o niższej mocy prawnej lub jego części, czyli niektórych przepisów prawnych, pojedynczego przepisu bądź pewnego zakresu treści normatywnych zawartych w takim akcie, w niektórych jego przepisach albo w pojedynczym przepisie) w zestawieniu z danym wzorcem kontroli (przepisem o wyższej mocy prawnej albo pewnym zakresem zawartych w nim treści normatywnych), a nie jedynie weryfikacja uzasadnienia takiego zarzutu. Koresponduje z tym w pełni treść art. 69 u.o.t.p.TK.

W konsekwencji, jakkolwiek nieprzedstawienie wymaganego uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją lub przedstawienie – równoznacznego z jego brakiem – uzasadnienia z formalnego punktu widzenia wadliwego (uzasadnienia pozornego) obliguje Trybunał do umorzenia postępowania, to wskazanie uzasadnienia formalnie poprawnego, nawet gdyby było ono błędne, nie wpływa na dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy, a tym bardziej na wynik podjętego rozstrzygnięcia, co jednoznacznie potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zapadły wyrok, zarówno stwierdzający zgodność, jak i stwierdzający niezgodność z Konstytucją, korzysta z przymiotu ostateczności (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Dopóki zatem – w wypadku uznania danej regulacji za zgodną z Konstytucją – nie ulegnie zmianie treść przedmiotu lub wzorca kontroli, co może być konsekwencją działań zarówno organów prawodawczych, jak i organów powołanych do stosowania prawa, z zastrzeżeniem zmiany okoliczności zewnętrznych decydujących o konstytucyjnej akceptowalności danego rozwiązania prawnego, ponowne merytoryczne rozpoznanie tego samego zarzutu jest niedopuszczalne, niezależnie od tego, czy przedstawiono by nowe bądź podważono dotychczasowe argumenty lub dowody. Przyjęcie odmiennego zapatrywania oznaczałoby obejście Konstytucji, która kategorycznie wyklucza jakąkolwiek postać instytucji wznowienia postępowania przed Trybunałem.

Ustalając warunki właściwego wywiązania się przez podmiot inicjujący kontrolę z wymogu uzasadnienia postawionego zarzutu niezgodności z Konstytucją, Trybunał Konstytucyjny



tuczny stwierdził, że ponad wszelką wątpliwość nie czyni zadość rozważanej powinności samo przedstawienie przepisu stanowiącego przedmiot kontroli i przepisu będącego wzorcem tej kontroli (nawet wraz z podaniem sposobu rozumienia obu wymienionych przepisów), bez przedstawienia chociażby jednego argumentu wskazującego na niezgodność tych regulacji prawnych – w omawianej sytuacji należy uznać, iż zarzut w ogóle nie został uzasadniony. Co więcej, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, nie realizują rozpatrywanego wymagania również uwagi nazbyt ogólne, niejasne czy też czynione jedynie na marginesie innych rozważań (zob. wyrok z 5 czerwca 2014 r., sygn. K 35/11, OTK ZU nr 6/A/2014, poz. 61; postanowienie z 13 stycznia 2015 r., sygn. K 44/13, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 4; postanowienie z 12 maja 2015 r., sygn. K 7/14, OTK ZU nr 5/A/2015, poz. 67; postanowienie z 15 lipca 2015 r., sygn. SK 69/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 110; wyrok z 31 lipca 2015 r., sygn. K 41/12, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 102; wyrok z 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. K 9/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 170; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. P 45/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 171; postanowienie z 4 listopada 2015 r., sygn. P 102/15, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 172; postanowienie z 26 kwietnia 2016 r., sygn. K 4/15, OTK ZU A/2016, poz. 19; postanowienie z 1 marca 2017 r., sygn. K 13/14, OTK ZU A/2017, poz. 10; wyrok z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15, OTK ZU A/2018, poz. 2). W takich wypadkach uzasadnienie – jako formalnie wadliwe – należy zakwalifikować jako pozorne, równoznaczne z brakiem uzasadnienia.

3.2. Analizując dwa pierwsze z postawionych zarzutów naruszenia Konstytucji, Trybunał doszedł do wniosku, że w istocie skarżący formułuje wobec regulacji ustawy o konsolidacji jeden zarzut, za czym przemawia zresztą łączne uzasadnienie przez niego obu zarzutów. Niezależnie od formalnego ujęcia w *petitum* skargi konstytucyjnej zakresu kwestionowanych treści normatywnych zawartych w art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e., w świetle przedstawionego uzasadnienia zgłoszonych zastrzeżeń właściwe było przyjęcie, że w rzeczywistości niezgodność z Konstytucją skarżący upatruje w tym, iż badane unormowania nie zapewniają mechanizmu wyrównania świadczeń, gdy zgodnie z treścią art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e. – w wypadku zamiany akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących – zachodzą przesłanki dokonania jednostronnej redukcji liczby otrzymywanych przez uprawnionego akcjonariusza akcji spółki konsolidującej. Z jednej bowiem strony skarżący nie wyklucza, że osiągnięcie zakładanego przez prawodawcę celu konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego wymagało zamiany wszystkich posiadanych przez uprawnionego akcji spółki konsolidowanej, z drugiej zaś – nie oczekuje wprowadzenia mechanizmu redukcji dwustronnej, obejmującej zarówno akcje spółki konsolidowanej, jak i akcje spółki konsolidującej, kwestionując jedynie brak takiego mechanizmu w sytuacji, gdy nie zagwarantowano innej formy rekompensowania różnicy wartości zamienianych akcji, np. w postaci dopłat pieniężnych.

Trybunał zauważył również, że zgodnie z jego orzecznictwem „każdy z trzech ustępów art. 64 Konstytucji reguluje odmienny zakres zagadnień związanych z prawem własności. Art. 64 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia, przewiduje przede wszystkim obowiązek ukształtowania przez ustawodawcę konstrukcji poszczególnych praw ekonomicznych, zapewnienie możliwości czynienia z nich użytku oraz przyznanie im odpowiedniej ochrony, przy czym jej art. 64 ust. 2 doprecyzowuje, że rozważane prawa mają podlegać ochronie równej dla wszystkich. Zagadnienie dopuszczalności ograniczania prawa własności zostało uregulowane z kolei w art. 64 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie dochodzi do naruszenia jej istoty. Granice możliwych ograniczeń pozostałych praw majątkowych wynikają z art. 31 ust. 3 Konstytucji, z zastrzeże-



niem, że omawiany przepis, w zakresie nieuregulowanym w jej art. 64 ust. 3, odnosi się również – jak wynika z jednolitego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – do ingerencji w prawo własności” (wyrok z 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 80; postanowienie z 16 grudnia 2014 r., sygn. SK 2/12, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 128; wyrok z 13 grudnia 2017 r., sygn. SK 48/15). Przedstawione zapatrywania – oparte *implicite* na założeniu racjonalności prawodawcy konstytucyjnego, zgodnie z którym nie stanowi on regulacji zbędnych, w tym stanowiących tzw. *superfluum* – zasługiwały na akceptację.

Analiza rozpatrywanej skargi konstytucyjnej, zarówno jej *petitum*, jak i uzasadnienia, doprowadziła do wniosku, że skarżący uargumentował jedynie zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji. W rzeczywistości bowiem nie wskazał na żadne uchybienia związane z konstrukcją praw majątkowych, zapewnieniem możliwości czynienia z nich użytku czy przyznaniem im – generalnie – odpowiedniej ochrony, ani tym bardziej nie uzasadnił wystarczająco naruszenia standardów konstytucyjnych dotyczących ograniczania tych praw, przewidzianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny przyjął, że przedmiotem merytorycznego rozpoznania – w odniesieniu do regulacji ustawy o konsolidacji – może być jedynie zarzut niezgodności art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. w zakresie, w jakim – w wypadku redukcji liczby akcji spółki konsolidującej udostępnionych w zamian za akcje spółek konsolidowanych – nie przewiduje w odniesieniu do uprawnionych akcjonariuszy jednoczesnej redukcji akcji spółek konsolidowanych, nie zapewniając im zarazem odpowiedniej rekompensaty, z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie zostało umorzono ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3. W wypadku zastrzeżeń sformułowanych wobec rozporządzenia, Trybunał przypominał, że zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji wzorcem kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej może być jedynie przepis Konstytucji, natomiast przedmiotem kontroli – wyłącznie przepis będący podstawą ostatecznego orzeczenia zapadłego w sprawie skarżącego. W tym kontekście konieczne było poczynienie trzech zasadniczych ustaleń.

Po pierwsze, należało stwierdzić, że art. 3 ust. 3 i art. 8 ust. 1 u.n.a.k.s.e., powiązane przez skarżącego z § 2 ust. 3 rozporządzenia, nie mogą w tym wypadku stanowić przedmiotu kontroli. Skarżący nie sformułował wobec nich, ani tym bardziej nie uzasadnił żadnych z zarzutów naruszenia Konstytucji (z zastrzeżeniem zarzutu niezgodności z Konstytucją, który dotyczył art. 3 ust. 3 w powiązaniu z art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e.), lecz potraktował je tylko jako punkt odniesienia oceny zgodności z Konstytucją rozwiązań przyjętych w rozporządzeniu, chociaż ze względu na art. 79 ust. 1 Konstytucji przepisy te – jako ustawowe – nie mogą być wzorcami kontroli. Co więcej, art. 8 ust. 1 u.n.a.k.s.e. nie stanowił podstawy wydania orzeczeń zapadłych w sprawie skarżącego; jest to skądinąd oczywiste, skoro chodzi o przepis upoważniający do wydania rozporządzenia. Nawet jeżeli sądy orzekające w sprawie skarżącego przywoływały ten przepis, czyniły to wyłącznie ze względu na konieczność uwzględnienia go przy interpretacji innych regulacji prawnych.

Jednocześnie ograniczenia oraz – respektując intencje skarżącego – doprecyzowania wymagało ujęcie przedmiotu kontroli w odniesieniu do § 2 ust. 3 rozporządzenia. Jakkolwiek nie wynikało to tym razem z *petitum* skargi konstytucyjnej, to konsekwentnie – jak w wypadku przepisów ustawy o konsolidacji – należało uwzględnić, że przepis ten poddano kontroli jedynie w zakresie, w jakim normuje sytuację prawną uprawnionych akcjonariuszy, gdyż tylko tego zakresu badanego uregulowania dotyczyła skarga konstytucyjna.

Po drugie, podobnie jak w wypadku zarzutów niezgodności z Konstytucją podniesionych wobec ustawy o konsolidacji, także w odniesieniu do § 2 ust. 3 rozporządzenia skarżący nie uzasadnił wystarczająco uchybienia art. 64 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Wprawdzie

przytoczył argumenty za ich naruszeniem, jednak w rzeczywistości służyły one wyłącznie próbie wykazania nierównej ochrony praw majątkowych. Mimo że w rozważanym kontekście, co do zasady, nie przywołał art. 64 ust. 2 Konstytucji, należało – stosując zasadę *falsa demonstratio non nocet* – przyjąć, że skarżący uzasadnił właśnie jego naruszenie. Z niespełnieniem wymogu uzasadnienia postawionych zarzutów mamy również do czynienia w wypadku art. 64 ust. 3 Konstytucji. Argumentacja przedstawiona przez skarżącego zmierza w rzeczywistości w kierunku wykazania niezgodności aktu wykonawczego z regulacją ustawową. Z jednej strony wskazuje on pozornie na samoistny charakter unormowania rozporządzenia wykluczającego proporcjonalną, dwustronną redukcję zamienianych akcji spółek konsolidowanych i spółek konsolidujących, z drugiej zaś wprost formułuje pogląd, iż jakkolwiek ustawa o konsolidacji nie wprowadziła mechanizmu redukcji dwustronnej, to – w razie poprawnego wykonania delegacji ustawowej zawartej w art. 8 ust. 1 u.n.a.k.s.e. – taki mechanizm powinno przewidywać rozporządzenie. Nie sposób zatem przyjąć, by w rzeczywistości skarżący upatrywał naruszenie Konstytucji w braku dopuszczalności doprecyzowania zasad zamiany akcji w akcie wykonawczym, co miałyby być równoznaczne z wykroczeniem poza tzw. materie ustawowe, gdyż sam takie rozwiązanie postuluje, uważając jednak, że owo doprecyzowanie nastąpiło z uchybieniem wymaganiom określonym w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia.

Po trzecie, odrębnym zagadnieniem, wymagającym wnikliwego rozważenia, było dopuszczenie art. 92 ust. 1 Konstytucji jako wzorca kontroli w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Należało podkreślić, że zgodnie z jednolitym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, wzorcami kontroli mogą być w tym wypadku przede wszystkim postanowienia Konstytucji ustanawiające poszczególne prawa i wolności konstytucyjne, chociaż zarazem dopuszczalne jest formułowanie zarzutów naruszenia innych przepisów Konstytucji, o ile zostaną one prawidłowo powiązane z tymi pierwszymi. Taka sytuacja występuje, gdy – zdaniem skarżącego – to właśnie w wyniku uchybienia pozostałym regulacjom Konstytucji dochodzi do negatywnej ingerencji w prawa lub wolności przyznane jednostce, polegającej na pozbawieniu tych praw lub wolności albo ich ograniczeniu, uniemożliwieniu efektywnego czynienia z nich użytku czy zmniejszeniu zakresu należnej im ochrony. Z tego punktu widzenia nie ma co do zasady przeszkód, by art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowił wzorzec kontroli konstytucyjności prawa w wypadku skargi konstytucyjnej, o ile zostanie powiązany z postanowieniem Konstytucji ustanawiającym określone prawa i wolności jednostki.

Jednocześnie pogłębiona analiza art. 79 ust. 1 Konstytucji prowadzi do wniosku, że nie w każdym wypadku wydania aktu wykonawczego z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszczalne jest wniesienie skargi konstytucyjnej, nawet jeżeli treść rozporządzenia ingeruje w prawa lub wolności konstytucyjne. Rozróżnienia wymagają tu dwie sytuacje, gdy formułowany zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy wydania rozporządzenia: bez ustawowej podstawy prawnej (co oznacza bezpośrednio uchybienie Konstytucji) oraz niezgodnie z upoważnieniem ustawowym (co oznacza bezpośrednio uchybienie ustawie, a jednocześnie – wyłącznie pośrednio uchybienie Konstytucji). Nie ulega bowiem wątpliwości, że w drugiej wymienionej sytuacji badanie konstytucyjności aktu wykonawczego musiałoby z konieczności powodować uwzględnienie w charakterze wzorca kontroli przepisu ustawy. Warto przy tym zauważyć, że niezgodność rozporządzenia zarówno z ustawą upoważniającą do jego wydania (w tym przepisem zawierającym delegację ustawową oraz pozostałymi jej przepisami), jak i innymi ustawami zawsze oznacza – mając na uwadze hierarchiczną strukturę systemu prawnego – pośrednio uchybienie Konstytucji. Przyjęcie, że pozwala to na rozszerzenie w wypadku skargi konstytucyjnej zakresu dopuszczalnych wzorców kontroli, prowadziłoby do wyłączenia sensu normatywnego art. 79 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie zastrzega, że zarzuty

formułowane w skardze mogą dotyczyć jedynie niezgodności określonej regulacji prawnej z Konstytucją. Trybunał miał zarazem świadomość, że w praktyce powstawać będą wątpliwości, czy w danym wypadku – ze względu na niejasność przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia – można uznać, iż pewne zagadnienie zostało przekazane przez ustawodawcę do uregulowania w akcie wykonawczym. Kwestia ta z konieczności musi być rozstrzygnięta *a casu ad casum*. Nie budzi jednak wątpliwości, że w wypadku gdy przedmiotem kontrowersji jest wyłącznie okoliczność poprawnego wywiązania się przez prawodawcę z obowiązku zastosowania się do wytycznych zawartych w przepisie ustawy, który upoważnia do wydania rozporządzenia, nie sposób uznać, iż zarzut sformułowany w skardze konstytucyjnej dotyczy naruszenia samej Konstytucji.

By uniknąć wątpliwości, Trybunał zastrzegł, że wskazane ograniczenie dotyczące dopuszczalności formułowania zarzutów niezgodności regulacji prawnych z Konstytucją w wypadku skargi konstytucyjnej nie odnosi się do kwestionowania zgodności z Konstytucją podustawowych aktów normatywnych, w tym przede wszystkim rozporządzeń, w wypadku których doszło do wykroczenia poza tzw. materie ustawowe. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których regulacja podustawowa – niezależnie od tego, czy jest zgodna z upoważnieniem ustawowym – ingeruje w prawa lub wolności jednostki chronione konstytucyjnie, nie będąc jedynie uszczegółowieniem rozwiązań prawnych przesadzonych już zasadniczo w aktach rangi ustawowej.

W tym kontekście należało zauważyć, że skarżący, formułując zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, wyraźnie zmierzał do wykazania, że rozporządzenie jest w jego przekonaniu niezgodne z art. 8 ust. 1 u.n.a.k.s.e. jako przepisem upoważniającym do wydania aktu wykonawczego. Wobec tego należało stwierdzić, iż wykroczył poza zakres zarzutów możliwych do przedstawienia w skardze konstytucyjnej, który został wyznaczony przez art. 79 ust. 1 Konstytucji. Warto przy tym zaznaczyć, że przepis będący delegacją ustawową wskazał jako związkowo ujęty przedmiot kontroli, chociaż w rzeczywistości zamierzał traktować go jako jej wzorzec.

Trybunał przyjął w konsekwencji, że § 2 ust. 3 rozporządzenia w zakresie, w jakim przewiduje jedynie redukcję liczby akcji spółki konsolidującej udostępnianych uprawnionym akcjonariuszom w zamian za akcje spółek konsolidowanych na podstawie art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e., mógł zostać poddany kontroli zgodności wyłącznie z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Postępowanie w pozostałym zakresie zostało umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. Odnosząc się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 2 pkt 2 i 4 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy zmieniającej, Trybunał uznał, że rozpoznanie skargi konstytucyjnej było w tym wypadku niedopuszczalne, a zatem konieczne było umorzenie postępowania w tej części.

Trybunał stwierdził, że sformułowanie w skardze zarzutu naruszenia Konstytucji w odniesieniu do zasady ochrony praw nabytych (art. 2 Konstytucji) jest zasadniczo dopuszczalne, o ile dotyczy praw jednostki chronionych konstytucyjnie. Jeżeli przy tym utrata czy ograniczenie takich praw nie wynika z treści określonego przepisu merytorycznego, lecz stanowi jedynie konsekwencję uchylenia (nowelizacji) dotychczasowej regulacji prawnej, to po-prawnie skonstruowany przedmiot kontroli powinien wówczas obejmować: przepis uchylający (nowelizujący) w związku z uchylanym (nowelizowanym) przepisem merytorycznym przyznającym dane prawo w brzmieniu z dnia jego nabycia i – ewentualnie – przepisem przejściowym, wykluczającym stosowanie w sprawie skarżącego danego uregulowania w dotychczasowym brzmieniu, przy czym w razie braku ostatniego wymienionego przepisu wystarczające wydaje się powołanie się na właściwą regułę intertemporalną, która daje się

wyinterpretować z całokształtu rozwiązań przyjętych w określonym akcie normatywnym bądź której obowiązywanie daje się uzasadnić przez odwołanie do zapatrywań judykatury i doktryny prawniczej albo bezspornych ustaleń poczynionych w teorii prawa. Z pewnością jednak zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych nie może być w rozważanej sytuacji zasadnie postawiony przepisom w wersji znowelizowanej, ponieważ regulacje te żadnych praw nie odbierają.

Jakkolwiek w rozpatrywanej sprawie zakwestionowano art. 2 pkt 2 i 4 (przepisy nowelizujące) w związku z art. 5 ust. 1 (przepis przejściowy) ustawy zmieniającej, to – wobec przywołania i omówienia przez skarżącego treści art. 3 ust. 3 i art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. również w wersji pierwotnej – dopuszczalne teoretycznie byłoby odpowiednie zrekonstruowanie przez Trybunał przedmiotu zaskarżenia przez odwołanie się do zasady *falsa demonstratio non nocet*. Przeciwno takiej możliwości jednoznacznie przemawia jednak wymóg stawiany przez art. 79 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym przedmiotem kontroli w wypadku skargi konstytucyjnej mogą być jedynie przepisy będące podstawą orzekania wobec skarżącego. Analiza orzeczeń sądowych zapadłych w niniejszej sprawie pozwoliła uznać, że ich podstawą były wyłącznie przepisy ustawy o konsolidacji w wersji ustalonej przez ustawę zmieniającą. Sądy obu instancji – zgodnie z żądaniem skarżącego – orzekały bowiem tylko w kwestii jego roszczeń związanych z umową zamiany akcji zrealizowaną zgodnie z regulacjami ustawy o konsolidacji w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą. Przedmiotem roszczeń skarżącego nie było natomiast – a przynajmniej nie wynika to z zapadłych wyroków – zawarcie czy wykonanie umowy zgodnie z regulacjami ustawy o konsolidacji w brzmieniu pierwotnym czy też odszkodowanie za pozbawienie takiej możliwości, a więc ani przepisy ustawy o konsolidacji w pierwotnym brzmieniu, ani przepisy ustawy zmieniającej nie stanowiły podstawy orzekania o prawach skarżącego w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

4. Przystępując do oceny merytorycznej przedstawionych przez skarżącego zastrzeżeń, Trybunał rozpoznał najpierw zarzut niezgodności z Konstytucją dwóch przepisów ustawy o konsolidacji: art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1.

Nie budziło przy tym wątpliwości, że proces konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego był w pełni uzasadniony z punktu widzenia wartości konstytucyjnych, a w szczególności wartości, jaką jest bezpieczeństwo państwa. Współcześnie wydaje się bowiem oczywiste, że jednym z jego aspektów jest właśnie bezpieczeństwo energetyczne, którego zwiększeniu miały służyć rozwiązania przyjęte w ustawie o konsolidacji.

Trybunał stwierdził zarazem, że umowa zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej miała – wbrew zastrzeżeniom skarżącego – charakter całkowicie dobrowolny. Ustawodawca nie wprowadził bowiem mechanizmu obligatoryjnej zamiany akcji, pozostawiając uprawnionym podmiotom swobodę skorzystania z prawa nabycia akcji spółek konsolidujących w zamian za akcje spółek konsolidowanych. Korzystając z tej swobody, podmioty te – według własnej oceny – mogły określić, czy zawarcie umowy zamiany akcji, również w kontekście ograniczenia wskazanego w art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e., jest dla nich korzystne z ekonomicznego punktu widzenia, biorąc pod uwagę nie tylko formalną wartość zamienianych akcji ustaloną na potrzeby przeprowadzenia procesu konsolidacji, lecz także ich wartość rynkową oraz perspektywę jej zmiany.

Odnosząc się do sformułowanego przez skarżącego zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równej ochrony prawa własności i pozostałych praw majątkowych, Trybunał uznał, że nie sposób zgodzić się z zapatrywaniami skarżącego co do pojmowania istoty ekwiwalentności świadczeń, które legły u podstaw omawianego zarzutu. Nieadekwatność tego stanowiska została już zresztą wykazana w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który – odwołując się do swoich wcześniejszych judykatów – uznał w sprawie dotyczącej konsolidacji spółek sektora



elektroenergetycznego, że: „[w] doktrynie dominuje koncepcja subiektywnej ekwiwalentności świadczeń. Zakłada ona, że umowa jest wtedy ekwiwalentna, gdy według subiektywnej oceny stron ich świadczenia są względem siebie równowartościowe. Podkreśla się nawet, że oczekiwanie, aby strony oceniały swoje świadczenia wzajemne jako równowartościowe pozostaje w sprzeczności z istotą obrotu gospodarczego. Uczestnicy tego obrotu 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. Jeśli więc mówi się o ekwiwalentności świadczeń wzajemnych lub o tym, że jedno z nich ma stanowić odpowiednik drugiego, to chodzi tu o ekwiwalentność stanowiącą przez strony w tym sensie, że oba świadczenia z mocy oświadczeń woli zostały ze sobą funkcjonalnie sprzężone; jedno z nich ma nastąpić w zamian za drugie” (wyrok SN z 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15, Lex nr 2238240; podobnie: postanowienie SN z 10 stycznia 2019 r., sygn. akt II CSK 338/18, Lex nr 2607879; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 29 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACa 526/17, Lex nr 2445245). Podkreślenia wymagało przy tym, że zasada wolności umów znajduje normatywne – i zarazem aksjologiczne – oparcie w art. 31 ust. 1 Konstytucji, statuującym ogólną zasadę ochrony wolności człowieka.

Trybunał Konstytucyjny nie podzielił zarazem zastrzeżeń skarżącego dotyczących niezagwarantowania przez obowiązujące regulacje prawne dostępu do informacji umożliwiających świadome podjęcie decyzji o zawarciu umowy zamiany akcji. Analiza przepisów ustawy o konsolidacji oraz rozporządzenia pozwoliła przyjąć, że zakres udostępnionych skarżącemu informacji był wystarczający z punktu widzenia ustalenia, czy umowa, którą zamierzał zawrzeć, była dla niego korzystna. Identyczne stanowisko Trybunał zajął już zresztą w postanowieniu z 12 marca 2015 r., sygn. P 16/13 (OTK ZU nr 3/A/2015, poz. 38), w którym – po analizie przywołanych regulacji – przyjął, że „[n]a podstawie opisanego wyżej procesu zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej można sformułować kilku wniosków istotnych z punktu widzenia wystosowanego przez sąd pytania prawnego. Po pierwsze, zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej miała charakter dobrowolny. To znaczy, że osoby uprawnione mogły, lecz nie musiały, w procesie zamiany uczestniczyć. Po drugie, proces zamiany był rozłożony w czasie i w jego trakcie osoby zainteresowane w drodze stosownych ogłoszeń otrzymywały informację o jego kolejnych stadiach. Po trzecie, w ogłoszeniu poprzedzającym zawarcie umowy osoby uprawnione były informowane o liczbie akcji spółki konsolidującej przypadających w zamian za akcje spółki konsolidowanej, a zatem miały informacje niezbędne do ustalenia opłacalności swojego udziału w procesie zamiany akcji. Po czwarte, złożenie oświadczenia o zamiarze zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie przesądzało o konieczności udziału w procesie tej zamiany, gdyż osoba uprawniona mogła ostatecznie zrezygnować z zawarcia umowy zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, co oznaczałoby, że proces tej zamiany w jej wypadku nie został sfinalizowany”.

Odrzucając zastrzeżenia skarżącego odnośnie do braku istotnych informacji dotyczących procesu zamiany akcji, Trybunał wziął również pod uwagę zapatrywania wyrażone w tym zakresie w orzecznictwie sądowym. Nie ulegało wątpliwości, że właśnie sądy – rozpatrując konkretne sprawy związane z procesem konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego – mogły adekwatnie ocenić w warunkach poszczególnych spraw, czy uprawnione podmioty uzyskały zawnazsu niezbędne informacje. Jak zauważył Sąd Najwyższy w cytowanym już wcześniej wyroku z 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15, „[z] przytoczonych unormowań wynika, że zamiana akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej nie następowała z mocy ustawy, lecz na podstawie umowy. Osoba uprawniona mogła, lecz nie



musiała, uczestniczyć w procesie zamiany akcji; złożenie przez nią oświadczenia o zamiarze zamiany akcji nie przesądzało o uczestnictwie w tej zamianie, gdyż mogła ona ostatecznie zrezygnować z zawarcia umowy zamiany. Podkreślenia przy tym wymaga, że 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 zatem przesłanki do oceny opłacalności swojego udziału w procesie zamiany akcji” (zob. także wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 23 października 2012 r., sygn. akt I ACa 225/12, Lex nr 1286654 oraz 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14, Lex nr 1805958).

Z tych względów Trybunał uznał, że art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. w kwestionowanym zakresie nie prowadzi do naruszenia zasady równej ochrony prawa własności i pozostałych praw majątkowych, a w konsekwencji stwierdził, iż jest on zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W dalszej kolejności Trybunał Konstytucyjny rozpoznał zarzut niezgodności z Konstytucją § 2 ust. 3 rozporządzenia. Rozważania w tym kontekście należało rozpocząć od stwierdzenia, że wszelkie istotne zagadnienia związane z procesem konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, w tym w szczególności zasady, na jakich następowała zamiana akcji spółek konsolidowanych na akcje spółek konsolidujących, zostały rozstrzygnięte już na poziomie ustawy. Zdaniem Trybunału, dotyczy to także przesądzenia konieczności istnienia mechanizmu jednostronnej redukcji w odniesieniu do akcji spółek konsolidujących. Rozpatrywane rozwiązanie, jedynie uszczegółowione w rozporządzeniu, stanowi bowiem konsekwencję ustanowienia w art. 3 ust. 3 u.n.a.k.s.e. ograniczenia, zgodnie z którym suma udostępnionych akcji spółki konsolidującej nie może przekroczyć 15% liczby akcji objętych przez Skarb Państwa w spółce konsolidującej w zamian za wniesione akcje spółki konsolidowanej oraz przewidzianego w art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. wymogu, zgodnie z którym skorzystanie z prawa zamiany posiadanych akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej uzależnione zostało od złożenia oświadczenia o zamiarze dokonania zamiany wszystkich posiadanych akcji.

Przedstawione stanowisko wyrażane jest również w orzecznictwie sądowym, w którym sformułowano pogląd, że z treści „art. 3 ust. 3 oraz art. 5 ust. 1 ustawy konsolidacyjnej, odczytywanej w kontekście celu tej regulacji, można wyprowadzić wniosek – potwierdzony wprost w § 2 ust. 3 rozporządzenia z dnia 19 lutego 2008 r. – że w przypadku gdy suma udostępnionych uprawnionych akcji spółki konsolidującej mogłaby przekroczyć próg określony w pierwszym z tych przepisów, redukcji podlegają jedynie akcje tej spółki” (wyrok SN z 29 listopada 2016 r., sygn. akt I CSK 808/15; zob. także wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z: 23 października 2012 r., sygn. akt I ACa 225/12 i 29 maja 2015 r., sygn. akt I ACa 421/14, oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 29 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACa 526/17, Lex nr 2445245). Rozwiązanie zawarte w zaskarżonym przepisie rozporządzenia stanowi w konsekwencji jedynie realizację rozstrzygnięć przyjętych w ustawie o konsolidacji, nie będąc żadną miarą – jak chciałby tego skarżący – nielegitymowaną przez ustawę „nowością normatywną”.

Nie ulegało zarazem wątpliwości, że – wobec uznania art. 3 ust. 3 w związku z art. 5 ust. 1 u.n.a.k.s.e. za zgodne z Konstytucją – nie sposób kwestionować z punktu widzenia wymagań konstytucyjnych § 2 ust. 3 rozporządzenia w zaskarżonym zakresie. Skoro przepis ten uszczegółowił jedynie dopuszczalne rozwiązania ustawowe, Trybunał stwierdził, iż jest on zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji.