



KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 12 września 2007 r.

**Opinia o ustawie o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji
w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (druk nr 524)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 7 września 2007 r. ustawy o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego, określanej dalej jako "ustawa", jest unormowanie problematyki nieodpłatnego nabywania akcji przez uprawnionych pracowników lub ich spadkobierców oraz zamiany akcji posiadanych przez uprawnionych akcjonariuszy lub zamiany prawa do ekwiwalentu w związku z procesem konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego. W tym celu ustawa z jednej strony definiuje pojęcia spółki konsolidującej, spółki konsolidowanej, uprawnionych pracowników, uprawnionych akcjonariuszy i prawa do ekwiwalentu, z drugiej zaś – statuuje szczegółowe zasady i tryb realizacji wyżej wskazanych uprawnień.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony do Sejmu przez Radę Ministrów. W toku sejmowego postępowania ustawodawczego nie dokonano zmian, które w sposób zasadniczy zmieniałyby meritum ustawy.

III. Uwagi szczegółowe

Analiza ustawy prowadzi do wniosku, że niektóre jej przepisy budzą zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz z regułami poprawnej legislacji. Mając to na uwadze, zaprezentowane uwagi zostały podzielone na dwie grupy, z czego pierwsza obejmuje ocenę konstytucyjności ustawy, druga zaś dotyczy relacji jej przepisów do zasad techniki prawodawczej.

A. Ocena zgodności ustawy z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

1. Podstawowym wymogiem realizacji zasady przyzwoitej legislacji jest precyzyjne sformułowanie zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy. Artykuł 1 ustawy stanowi, że reguluje ona zasady nieodpłatnego nabywania akcji przez uprawnionych pracowników lub ich spadkobierców oraz zamiany akcji posiadanych przez uprawnionych akcjonariuszy lub zamiany prawa do ekwiwalentu w związku z procesem konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego. Z kolei przepisy art. 2 statuują pojęcia:

- 1) spółki konsolidującej rozumianej jako spółka z udziałem Skarbu Państwa lub spółka 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;
- 2) spółki konsolidowanej rozumianej jako spółka z udziałem Skarbu Państwa, której akcje zostały wniesione na pokrycie kapitału zakładowego spółki konsolidującej;
- 3) uprawnionych pracowników rozumianych jako:
 - a) osoby, które na podstawie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.) są uprawnione do nieodpłatnego nabycia od Skarbu Państwa akcji spółki konsolidowanej,
 - b) osoby, które jako uprawnieni pracownicy, w rozumieniu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy nabyły od Skarbu Państwa akcje spółek konsolidowanych lub prawo do nieodpłatnego nabycia akcji spółek konsolidowanych lub nabyły prawo do ekwiwalentu;
- 4) uprawnionych akcjonariuszy rozumianych jako akcjonariusze spółki konsolidowanej, którzy jako uprawnieni pracownicy, w rozumieniu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji lub jako spadkobiercy takich osób, nabyli przed

dniem wejścia w życie ustawy akcje spółki konsolidowanej nieodpłatnie od Skarbu Państwa, jak również pozostałych akcjonariuszy spółki konsolidowanej, którzy nabyli akcje spółki konsolidowanej zbyte przez takie osoby;

- 5) prawa do ekwiwalentu rozumianego jako ekwiwalent prawa do nieodpłatnego nabycia akcji, o którym mowa w art. 38b ust. 2 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji.

W myśl art. 7 ustawy Rada Ministrów została zobowiązana do określenia, w drodze rozporządzenia, listy spółek konsolidowanych, których akcje podlegają wniesieniu na pokrycie kapitału zakładowego spółek konsolidujących, a także listy spółek konsolidujących, mając na uwadze politykę energetyczną państwa przyjętą przez Radę Ministrów zgodnie z art. 15a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm). Abstrahując od faktu, iż w przepisie tym powinno nastąpić odesłanie do art. 15a ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, treść powołanego upoważnienia wskazuje na to, że ustawodawca sejmowy zdecydował się na poddanie zakresu podmiotowego ustawy reżimowi aktu podustawowego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i **w celu jej wykonania**. Mając na względzie analizę przepisów opiniowanej ustawy na tle powołanego unormowania konstytucyjnego, należy uznać, iż:

- 1) ustawa, wbrew wymogom przyzwoitej legislacji, wynikających ze sformułowanej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, nie określa precyzyjnie zakresu podmiotowego ustawy – w obecnym stanie faktycznym nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, których spółek sektora elektroenergetycznego będzie dotyczyć;
- 2) art. 7 ustawy stanowi samoistną podstawę określenia zakresu podmiotowego ustawy – rozporządzenie wydane na jego podstawie nie będzie zatem służyć wykonaniu ustawy w rozumieniu art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

2. Artykuł 12 opiniowanej ustawy wprowadza zmianę w art. 24 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zm.), polegającą na dodaniu ustępu 16 w następującym brzmieniu: "Dochód uzyskany z tytułu zamiany akcji spółki konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej lub prawa do ekwiwalentu w spółce konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej, dokonywanej na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zasadach nabywania od Skarbu Państwa akcji

w procesie konsolidacji spółek sektora elektroenergetycznego (Dz.U. Nr ..., poz. ...) nie podlega opodatkowaniu w momencie zamiany akcji lub prawa do ekwiwalentu na akcje. Dochód, o którym mowa w zdaniu pierwszym, przypadający z zamiany akcji spółki konsolidowanej na zbyte akcje spółki konsolidującej lub zamiany prawa do ekwiwalentu w spółce konsolidowanej na akcje spółki konsolidującej podlega opodatkowaniu w momencie uzyskania dochodu ze zbycia akcji spółki konsolidującej otrzymanych w wyniku zamiany.". Analiza treści zdania pierwszego powołanego ustępu prowadzi do wniosku, że w sposób nieuprawniony prowadzi on do podatkowego uprzywilejowania adresatów cytowanego unormowania, którego nie posiadają uprawnieni do nieodpłatnego nabycia akcji pracownicy innych sektorów gospodarki – przepisy ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nie przewidują bowiem takich uprawnień.

Regulacja taka daje asumpt do postawienia tezy o naruszeniu w tym zakresie konstytucyjnej zasady równości. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego¹ z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii), co oznacza, że wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie zwracał uwagę, że nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP². Konieczna jest bowiem ocena kryterium, na podstawie którego dokonano różnicowania, gdyż wszelkie odstępstwo od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych musi zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonywujących argumentach. Ponadto Trybunał Konstytucyjny³ określił, iż argumenty te:

- 1) muszą mieć charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści; innymi słowy, wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony, nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium;

¹ Wyrok z dnia 5.11.1997 r. (K. 22/97).

² Wyrok z dnia 12.05.1998 r. (U. 17/97).

³ Wyrok z dnia 18.01.2000 r. (K. 17/99).

- 2) muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- 3) muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

W związku z powyższymi zastrzeżeniami należy postulować skreślenie art. 12 opiniowanej ustawy.

B. Ocena zgodności ustawy z zasadami techniki prawodawczej

1. W art. 2 pkt 1 i art. 3 ust. 3 ustawy modyfikacji wymaga niepoprawny redakcyjnie zwrot: "na pokrycie kapitału zakładowego której".

2. W art. 10 ust. 2 ustawy ustanowiono zasadę, w myśl której akcje spółek konsolidujących nabyte przez uprawnionych pracowników lub ich spadkobierców na podstawie art. 4 nie mogą być przedmiotem obrotu przed upływem dwóch lat od dnia wejścia w życie ustawy. Mając jednak na uwadze, że w art. 4 ust. 5 wyłączono stosowanie art. 38 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji, który przewiduje sankcję nieważności w przypadku zbycia akcji przed upływem terminu, w art. 10 opiniowanej ustawy należałoby dodać stosowną regulację w tym zakresie.

IV. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek, **z zastrzeżeniem konieczności rozważenia uwagi wyrażonej w pkt. III.A.1. niniejszej opinii:**

- 1) w art. 2 w pkt 1 i w art. 3 w ust. 3 wyrazy "na pokrycie kapitału zakładowego której" zastępuje się wyrazami "na której pokrycie kapitału zakładowego";
- 2) w art. 7 w zdaniu końcowym wyrazy "art. 15a" zastępuje się wyrazami "art. 15a ust. 1";

3) w art. 10 dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

"3. Umowa mająca za przedmiot zbycie akcji spółek konsolidujących nabytych przez uprawnionych pracowników lub ich spadkobierców na podstawie art. 4, która została zawarta przed upływem terminu określonego w ust. 2, jest nieważna.";

4) skreśla się art. 12.

Piotr Magda

Starszy legislator