

U C H W A Ł A *
z dnia 8 marca 1995 r.
Sygn. akt W. 13/94

w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych

Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie:

Przewodniczący: Prezes TK Andrzej Zoll

Sędziowie: Zdzisław Czeszejko-Sochacki
Tomasz Dybowski
Lech Garlicki
Stefan Jaworski
Krzysztof Kolasiński
Wojciech Łączkowski
Ferdynand Rymarz
Wojciech Sokolewicz – sprawozdawca
Janusz Trzcński
Błażej Wierzbowski

po rozpoznaniu na posiedzeniach w dniach 25 stycznia oraz 8 marca 1995 r. w trybie art. 13 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470; z 1993 r. Nr 47, poz. 213 i z 1994 r. Nr 122, poz. 593) wniosku Prezesa Rady Ministrów o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298; Nr 85, poz. 498; z 1991 r. Nr 60, poz. 253 i Nr 111, poz. 480; z 1994 r. Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 655), w szczególności przez wyjaśnienie zakresu użytego w tym przepisie zwrotu „producenci rolni”,

u s t a l i ł:

producentami rolnymi w rozumieniu art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298; Nr 85, poz. 498; z 1991 r. Nr 60, poz. 253 i Nr 111, poz. 480; z 1994 r. Nr 121, poz. 591 i Nr 133, poz. 655) są **osoby fizyczne spełniające określone w ustawie warunki.**

UZASADNIENIE:

I.

* Tekst sentencji opublikowany został w Dz. U. Nr 39, poz. 199 z 1995 r.

1. Prezes Rady Ministrów w uzasadnieniu wniosku powołuje się na rozbieżność wykładni art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 51, poz. 298 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o prywatyzacji p.p.”, przyjętej w praktyce przez Ministra Przekształceń Własnościowych, który odnosi ten przepis wyłącznie do producentów rolnych będących osobami fizycznymi a interpretacją tego przepisu przez producentów rolnych, którzy są osobami prawnymi względnie jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej i zdaniem których cytowany przepis powinien mieć zastosowanie także do nich. Niezadowoleniu z wykładni Ministra Przekształceń Własnościowych dawali oni wyraz w pismach do Prezesa Rady Ministrów, które – jak można zakładać – stały się impulsem do wystąpienia prezeń z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego.

Powołując się na stanowisko Ministra Przekształceń Własnościowych Prezes Rady Ministrów wskazuje, że pojęcie „producenci rolni” jest nieostre i powinno być interpretowane w kontekście całokształtu przepisów art. 24 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. Skoro bowiem w ust. 7 tego artykułu stwierdza się, że z preferencyjnego zakupu akcji producenci rolni mogą korzystać „na warunkach przewidzianych dla pracowników”, to oznacza to w istocie – na warunkach określonych w przepisach ustępów 1-6 tegoż artykułu. Przepisy te zostały zaś wprowadzone do ustawy wyłącznie z myślą o zastosowaniu ich do pracowników jako osób fizycznych. Co więcej, określone w art. 24 ust. 5 kryteria nabywania akcji na zasadach preferencyjnych wyłączają możliwość ich zastosowania do producentów rolnych nie będących osobami fizycznymi.

Prezes Rady Ministrów przytacza także argumentację zwolenników odmiennej interpretacji wyrażenia „producenci rolni”, zdaniem których – ponieważ ani przepisy ustawy z dnia 13 lipca 1990 r., ani przepisy kodeksu handlowego nie ograniczają przysługujących producentom rolnym uprawnień do producentów stanowiących osoby fizyczne – domniemywanie ograniczeń jest niedopuszczalne.

W konkluzji Prezes Rady Ministrów wnosi o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r., nie wypowiadając się wyraźnie jaką wykładnią uzna za prawidłową.

2. Prokurator Generalny zajął w sprawie stanowisko – wyrażone w piśmie z dnia 4 października 1994 r. – następującej treści: w świetle art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. z prawa do preferencyjnego zakupu akcji – na warunkach przewidzianych dla pracowników przedsiębiorstw państwowych przekształconych w spółkę (art. 24 ust. 1-6) – mogą korzystać jedynie producenci rolni będący osobami fizycznymi.

Wprawdzie na gruncie obowiązującego do dnia 30 września 1990 r. brzmienia art. 613 kodeksu cywilnego za producenta uznawano osobę fizyczną, osobę prawną, jak i jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, to celem tamtej regulacji było li tylko określenie strony podmiotowej umowy kontraktacji. Określenia tego nie należy przenosić na grunt ustawy o prywatyzacji p.p., w której pojęcie „producenta rolnego” służy nazwaniu podmiotów uzyskujących szczególne uprawnienia w procesie dystrybucji majątku ogólnonarodowego. Ustawa o prywatyzacji p.p. pojęcia „producent rolny” nie definiuje, zaś często się zdarza, że te same pojęcia mają różne znaczenie w różnych gałęziach prawa lub nawet w różnych aktach prawotwórczych przynależnych do tej samej gałęzi. Ustawa o prywatyzacji p.p. poprzestaje na stwierdzeniu, że uprawnienia producentów rolnych do preferencyjnego nabywania akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych realizowane są na warunkach przewidzianych dla pracowników tych przedsiębiorstw ustalonych w art. 24 ustępy 2-6.

Warunki te, w szczególności obejmujące sposób ustalania łącznej wartości ulg przypadających pracownikom przedsiębiorstwa (art. 24 ust. 5) oraz sposób ustalenia liczby

akcji przysługującej poszczególnym grupom pracowników (art. 24 ust. 6) ujęte są w takiej formie, że mogą mieć zastosowanie tylko do osób fizycznych Tymczasem odpowiednie przepisy ustawy – wnosząc ze sformułowania w ust. 7 art. 24 („na warunkach przewidzianych dla pracowników”) – mają być stosowane do producentów rolnych wprost a nie odpowiednio. Gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie preferencji również producentom rolnym będącym osobami prawnymi, to określiłby w ustawie odrębnie warunki nabywania akcji przez takiego uprawnionego.

Intencję ustawodawcy można odczytać także z wypowiedzi posła zgłaszającego na posiedzeniu Sejmu poprawkę do art. 24 polegającą na dodaniu będącego obecnie przedmiotem wykładni ustępu 7: „Popierając sprzedaż akcji pracownikom przedsiębiorstw państwowych przekształcanych w spółkę na zasadach preferencyjnych, uważamy, że te zasady powinny być rozszerzone na producentów rolnych, rolników, w wypadku trwałego ich związania z zakładem przez kontraktację, bądź umowę kooperacyjną” (Spr. Sten. z 35 pos. Sejmu RP w dniach 12 i 13 lipca 1990 r., s. 31).

Za taką też interpretacją art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. wypowiada się Wojciech Góralczyk w Komentarzu do ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Poltext, Warszawa 1991, s. 61) pisząc: „Warunkiem rozciągnięcia preferencji pracowniczych dla rolników jest trwałość więzi kooperacyjnej lub kontraktacyjnej...”.

W końcu Prokurator Generalny zauważa, iż kiedy w grę wchodzi przywileje i uprawnienia przyznane wąskiej grupie osób, to nie można do nich stosować wykładni rozszerzającej.

3. Do sprawy ustosunkował się także Minister Przekształceń Własnościowych przedstawiając swoje stanowisko w dwóch dokumentach załączonych do pisma z dnia 16 września 1994 r.

Zdaniem Ministra, nabycie akcji na zasadach preferencyjnych przez inny podmiot niż osoba fizyczna, w świetle obowiązujących przepisów, nie jest możliwe, zaś z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego nie byłoby uzasadnione.

Argumentacja Ministra Przekształceń Własnościowych w znacznym stopniu obejmuje argumenty przytoczone w wyżej streszczonym stanowisku Prokuratora Generalnego. Przeciwno identyfikowaniu znaczenia zwrotu „producent rolny” w rozumieniu art. 613 k.c. – w brzmieniu obowiązującym do dnia 30 września 1990 r. – oraz w rozumieniu art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. przemawiać ma wykładnia celowościowa cytowanych przepisów, jak i okoliczność, że przepis k.c. był modyfikowany niemal równoległe z tworzeniem ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Ponadto przepis powyższy należy ujmować w szerszym kontekście konstytucyjnego zrównania form własności i wprowadzenia zasady swobody działalności gospodarczej.

Minister Przekształceń Własnościowych odwołuje się do *ratio legis* art. 24, jakim było zrekompensowanie negatywnych skutków prywatyzacji przedsiębiorstwa, co przywilejom określonym w art. 24 nadało charakter socjalny. W odniesieniu do pracowników owe negatywne skutki polegają m.in. na likwidacji organów samorządu załogi, wzroście ryzyka utraty pracy i wzroście oczekiwań w stosunku do pracownika ze strony nowego właściciela. Analogiczne przesłanki leżały u podstaw rozciągnięcia uprawnień pracowniczych na rolników-producentów rolnych związanych z prywatyzowanym przedsiębiorstwem więzami umów kooperacji lub kontraktacji. Socjalny charakter i cel przywilejów przemawia za przyznaniem ich tylko osobom fizycznym.

Przyznanie przywilejów osobom prawnym wywoływałoby zdaniem Ministra, niepożądane konsekwencje. Po pierwsze, podniesione zostanie, iż niezasadne jest traktowanie spółdzielni zrzeszającej wielu rolników na tych samych zasadach co rolnika

indywidualnego, w związku z czym pojawi się postulat przyznania spółdzielni akcji „preferencyjnych” w liczbie odpowiadającej liczbie zrzeszonych w niej spółdzielców. Po drugie, możliwe stanie się wystąpienie osób prawnych-kooperantów przedsiębiorstw przemysłowych domagających się przyznania analogicznych uprawnień jak producentom rolnym.

Dodatkowo wskazać należy na okoliczność, że gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie uprawnienia przewidzianego w art. 24 ustawy o prywatyzacji p.p. osobom prawnym, to musiałby on uregulować kwestie związane z wymogiem określonym w art. 29 wymienionej ustawy (zgoda Ministra Finansów w przypadku gdy nabywcą akcji jest państwowa osoba prawna) czego nie uczynił, zaś sam wymóg tej zgody w danej sytuacji, zdaniem Ministra Przekształceń Własnościowych budzi poważne wątpliwości.

Minister Przekształceń Własnościowych wyraża także opinię, że przepis art. 24 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. jest przepisem szczególnym w stosunku do przepisów dotyczących nabywania akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa na zasadach ogólnych, zwłaszcza w stosunku do art. 23 wymienionej ustawy, zaś jego rozszerzająca interpretacja stanowiłaby naruszenie zasady *exceptiones non sunt extendendae*.

4. Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej w stanowisku zajęтым w piśmie z dnia 8 listopada 1994 r. wyraża pogląd, że producentami rolnymi, o których mowa w art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p. p. są nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, a więc wszyscy producenci rolni, którzy spełniają warunki określone wymienioną ustawą.

Wyróżnieniem bowiem grupy producentów rolnych uprawnionych z mocy ustawy do preferencyjnego nabycia akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa jest cecha szczególna, polegająca na trwałym związaniu z danym przedsiębiorstwem poprzez kontraktację lub kooperację. Na tle zawartych wówczas w kodeksie cywilnym przepisów dotyczących kontraktacji nie ma żadnych wątpliwości, że uprawnionymi do zawierania umów kontraktacji są zarówno osoby fizyczne, jak i wszelkie jednostki organizacyjne, które prowadzą gospodarstwo rolne, ogrodnicze lub hodowlane, zbiorczo określone w art. 613 kodeksu cywilnego mianem producenta. Tym samym wyróżniająca cecha, o jakiej wyżej była mowa, przysługuje nie tylko osobom fizycznym, ale ponadto jednostkom organizacyjnym będącym lub nie będącym osobami prawnymi.

Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej wskazuje, że ograniczenie stosowania art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. do osób fizycznych budzi sprzeciw pozostałych producentów rolnych związanych umowami dostaw z prywatyzowanymi przedsiębiorstwami, a nie będących rolnikami indywidualnymi, zaś rozmiar ich świadczeń na rzecz przedsiębiorstw przetwórstwa jest „dość znaczny”. Względy ekonomiczne i społeczne przemawiają za potrzebą stworzenia powiązań kapitałowych producentów rolnych z przetwórstwem.

II.

1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, na wstępie, że znaczenie zwrotu „producenci rolni” stanowiącego część przepisu art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji p.p. może budzić wątpliwości, jako że zwrot ten – zwłaszcza w kontekście innych przepisów cytowanej ustawy – nie jest całkowicie jasny i jednoznaczny, a zatem dokonanie, zgodnie z wnioskiem, jego wykładni ma uzasadnienie.

W piśmiennictwie art. 24 ustawy o prywatyzacji p.p. nazwano „najbardziej skomplikowanym przepisem w całej ustawie” (W. Góralczyk, cyt. Komentarz do ustawy o

prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, s. 59). Można zakładać, że wśród przesłanek tej oceny znajduje się wspomniana niejednoznaczność zwrotu „producenci rolni”.

Ustawa o prywatyzacji p.p. określiła m.in. tryb i zasady zbywania akcji Skarbu Państwa w spółkach powstałych w wyniku przekształceń (prywatyzacji) przedsiębiorstw państwowych.

Generalna zasada zawarta w art. 23 ustawy o prywatyzacji p.p., w myśl której sprzedaż akcji przekształconego w spółkę przedsiębiorstwa następuje w drodze przetargu, na podstawie ogłoszonej publicznie oferty oraz w wyniku rokowań podjętych na podstawie publicznego zaproszenia, nadaje czynnościom prowadzącym do prywatyzacji charakter komercyjny.

Wyjątek od tej zasady ustanowiony w przepisie art. 24 ust. 1 ustawy o prywatyzacji p.p. dopuszcza preferencyjne warunki nabywania akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa. Cena nabywanych w tym trybie akcji jest obniżona o połowę w stosunku do ceny ustalonej dla osób fizycznych, obywateli polskich, oferowanej w pierwszym dniu sprzedaży akcji na zasadach ogólnych i nie ulega zmianie w okresie zachowania przez osoby legitymowane uprawnienia do zakupu akcji (art. 24 ust. 3 i 4). Osobami legitymowanymi do nabycia w powyższym trybie akcji – w liczbie nie przekraczającej 20% ogólnej liczby należących do Skarbu Państwa akcji spółki powstałej z przekształconego przedsiębiorstwa – są pracownicy przedsiębiorstwa.

Przywilej ten został rozciągnięty na pewną grupę producentów rolnych przepisem art. 24 ust. 7, który stanowi: „Z preferencyjnego zakupu akcji na warunkach przewidzianych dla pracowników mogą korzystać producenci rolni na trwale związani z przedsiębiorstwem poprzez kontraktacje lub kooperację”. Jednocześnie przepis art. 24 ust. 8 upoważnił i zobowiązał Radę Ministrów do określenia rodzajów przedsiębiorstw, których akcje mogą być zakupywane przez producentów rolnych na warunkach preferencyjnych. Tylko w tych przedsiębiorstwach oprócz sprzedaży na warunkach preferencyjnych odpowiedniej puli akcji – obejmującej do 20% ich ogólnej liczby – pracownikom, taka sama pula może być na takich samych warunkach zbywana spełniającym wymagania ustawowe producentom rolnym.

Konstrukcja ustawowa różnicuje zatem uprawnienia do nabywania akcji pracowników wszystkich przedsiębiorstw z jednej strony, oraz producentów rolnych związanych z niektórymi – określonymi przez Radę Ministrów – przedsiębiorstwami, z drugiej. Bez znaczenia dla tej konstatacji jest okoliczność, że Rada Ministrów w uchwale Nr 189 z dnia 30 listopada 1990 r. w sprawie określenia rodzajów przedsiębiorstw państwowych, których akcje mogą nabywać producenci rolni na warunkach preferencyjnych (Monitor Polski Nr 46, poz. 352) ustaliła, iż producenci rolni mogą na tych warunkach nabywać akcje każdej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa prowadzącej przedsiębiorstwa, z którymi są trwale związani poprzez kontraktację lub kooperację.

Kolejne zróżnicowanie uprawnień ma charakter podmiotowy i odnosi się tylko do kategorii producentów rolnych. Ustawodawca nie przyznaje bowiem uprawnienia do kupna akcji na warunkach preferencyjnych wszystkim związanym z przedsiębiorstwem producentom rolnym, lecz tylko związanym „na trwale” i tylko poprzez umowę o kontraktacji lub kooperacji. Poza gronem uprawnionych pozostaną zatem ci producenci rolni, których związki z przedsiębiorstwem nie mają cech trwałości, a także ci, których związki opierają się na innych podstawach, niż umowa o kontraktację względnie kooperację.

W toku realizacji ustawy o prywatyzacji p.p. stosujących jej przepisy powstała wątpliwość co do znaczenia zwrotu „producenci rolni” występującego w brzmieniu art. 24 ust. 7, dająca się wyrazić w pytaniu, czy obejmuje on swoim znaczeniem tylko osoby fizyczne, czy także osoby prawne, a więc spółki, spółdzielnie, jak również państwowe

osoby prawne. Wątpliwość tę poszczególne organy administracji państwowej rozstrzygają rozbieżnie, co znalazło wyraz w odmiennej wykładni przyjętej w stanowiskach przedstawionych w niniejszej sprawie przez – z jednej strony – Ministra Przekształceń Własnościowych, które obejmuje pojęciem producenta rolnego tylko osoby fizyczne (rolników), z drugiej strony – przez Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zdaniem którego pojęciem producenta rolnego należy obejmować nie tylko osoby fizyczne, lecz także osoby prawne, jeżeli tylko spełniają warunek trwałego związania z przedsiębiorstwem poprzez kontraktację lub kooperację.

2. W języku potocznym „producent” to ten, kto coś produkuje, „wytwórca (przedsiębiorstwo, fabryka, osoba prywatna) dóbr konsumpcyjnych, czasem kulturalnych” (Słownik języka polskiego, red. naukowy M. Szymczak, PWN, Warszawa 1988, s. 928). Producentem rolnym jest zatem ten, kto wytwarza produkty rolne i ewentualnie hodowlane. Wprawdzie ustawodawca powinien posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu – jak postulują w § 5 ust. 1 Zasady techniki prawodawczej stanowiące załącznik do uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Monitor Polski Nr 44, poz. 310 z późn. zm.) – nie znaczy to jednak, by kontekst w jakim umieszcza dane wyrażenie, zwłaszcza gdy jest ono ogólne i pojemne, nie mógł prowadzić do jego konkretyzacji, a tym samym ograniczenia – na użytek danej regulacji prawnej – jego, jak się powiedziało wyżej, podstawowego i powszechnie przyjętego znaczenia. Inaczej mówiąc, szerokie znaczenie zwrotu „producent rolny” w języku potocznym nie implikuje, że w przepisach prawnych zwrot ten musi się zawsze odnosić do każdego tak rozumianego producenta rolnego.

Trybunał Konstytucyjny pomija jako nieistotną dla rozpatrywanej sprawy kwestię, że również pokrewne określenia, jak „wytwarzanie”, czy „produkty rolne i hodowlane” nie są całkowicie jednoznaczne, zaś ich znaczenie w poszczególnych aktach prawotwórczych musi być niejednokrotnie ustalane przez organy orzekające zarówno na gruncie prawa polskiego, jak i – gdy chodzi o znaczenie ekwiwalentów tych wyrażen w innych językach – prawa obcego. Potwierdza to również praktyka orzecznicza europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, której przykładem jest sprawa Nr 139/77 Denhavit v. FZA Warendorf (ECR 1317, 1978). Przy okazji rozpatrywania tej sprawy Trybunał Sprawiedliwości zwrócił także uwagę na pojemność określenia „producent rolny”.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zakres podmiotowy zwrotu „producent rolny” – jako ogólnego i pojemnego – nie może, a nawet nie powinien być ustalany w drodze wykładni powszechnie obowiązującej w oderwaniu od kontekstu prawnego w jakim występuje i celu danej regulacji. Zwrot ten uzyskuje pełne znaczenie prawne właśnie w zależności od kontekstu oraz celu podjętej regulacji. Nie jest to w prawie regulującym stosunki rolne sytuacja wyjątkowa. W prawie europejskim podobnie traktowane jest np. pokrewne określenie „gospodarstwo rolne” (zob. A. Jurcewicz: Prawne pojęcie produktów rolnych, producenta rolnego i gospodarstwa rolnego w świetle ustawodawstwa Wspólnoty Europejskiej i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Warszawa 1994, maszynopis pow., s. 11).

Z powyższych ustaleń Trybunał Konstytucyjny wyprowadził wniosek, że dla wykładni art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. nie ma rozstrzygającego znaczenia okoliczność, iż w czasie uchwalania i wejścia w życie tej ustawy obowiązywał przepis art. 613 par.1 k.c. w brzmieniu którego producenta (w domyśle – rolnego) definiuje się jako prowadzącego gospodarstwo rolne, ogrodnicze lub hodowlane, co stwarzało podstawę do uznawania za producenta rolnego zarówno osobę fizyczną jak i osobę prawną.

Należy jednak, po pierwsze, uwzględnić cel tej regulacji, jakim było możliwie szerokie określenie podmiotów umowy kontraktacji zawieranej z producentami rolnymi. Ustawodawca, co wynika z treści całego przepisu, nie miał intencji nadawania występującym w nim określeniom znaczenia poza ten cel wykraczającego.

Po wtóre, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę również i to, że powszechnie uznawana dyrektywa poprawnej legislacji nakazuje, by umieszczając to samo określenie w różnych aktach prawotwórczych przydawano mu to samo znaczenie. Zalecenia zawarte w cytowanych wyżej Zasadach techniki prawodawczej są szczególnie dobitne, gdy odnoszą się do jednej ustawy i wówczas „do oznaczenia jednakowych pojęć należy używać jednakowych określeń, a różnych pojęć nie powinno oznaczać się tymi samymi określeniami” (§ 7).

Przypomnieć przy tym należy, że inne zalecenie tych samych Zasad brzmi: „w ustawach należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawach podstawowych dla danej dziedziny spraw, w szczególności w kodeksach” (§ 6).

Od przytoczonych wyżej ogólnych dyrektyw legislacyjnych ustawodawca może dokonywać wyjątkowych odstępstw nie tylko wówczas, gdy formułuje przepisy należące do różnych gałęzi prawa, ale także, gdy dane określenie jest nader ogólne i, jak powiedziano wyżej, pojemne, zaś odmienne cele różnych regulacji nakazują odpowiednie dla każdej z nich skonkretyzowanie tego określenia. W takich sytuacjach również dokonując wykładni przepisu zawierającego dane określenie należy odstąpić od domniemania identyczności jego znaczenia w różnych aktach prawotwórczych, które to domniemanie skutkowałoby przyjęciem wykładni oczywiście sprzecznej z *ratio legis* interpretowanego przepisu i całego aktu.

Z dotychczasowego wywodu wynika konkluzja, że wobec ogólności i pojemności zwrotu językowego „producent rolny”, jakiego użyto formułując przepis art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. występuje potrzeba dokonania takiej wykładni cytowanego przepisu, która ustalałaby znaczenie owego zwrotu w kontekście całego przepisu, jak również całokształtu przepisów tej ustawy. Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym z naciskiem, że przedmiotem wykładni jest określenie „producenci rolni” jako jednostka językowa stanowiąca element przepisu art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p., nie zaś ujmowane w abstrakcji, to jest w oderwaniu od danego przepisu i danej ustawy. Ustalanie znaczenia zwrotów językowych jako takich nie mieści się bowiem w pojęciu wykładni będącej czynnością intelektualną prowadzącą do ustalenia znaczenia przepisów prawnych formułowanych, jak wiadomo, w języku prawnym.

3. Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych przeprowadzana na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 1990 r. polega – o czym stanowi art. 1 cyt. ustawy – m.in. na udostępnieniu osobom trzecim należących do Skarbu Państwa akcji spółki powstałej z przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego. „Osobami trzecimi” w tym rozumieniu mogą być, jak wynika z przepisów cytowanej ustawy (m.in. art. 24 ust. 4 gdzie jest mowa o cenie ustalonej dla osób fizycznych, z czego wnosić należy, iż inna cena będzie ustalona dla osób prawnych) osoby fizyczne i prawne, w tym także, za zgodą Ministra Finansów (art. 29) – państwowe osoby prawne. „Udostępnienie” akcji osobom trzecim odbywa się przez zbycie ich na zasadach kodeksu handlowego (art. 18 ust. 1), ale z uwzględnieniem przepisów ustawy o prywatyzacji p.p., które określają – o czym była mowa wyżej – w art. 23 tryb, mogący być nazwany komercyjnym zbywania akcji osobom trzecim (w drodze przetargu, oferty, rokowań, z dopuszczeniem odstępstw w ust. 2 art. 23) oraz w art. 24 tryb, mogący być nazwany preferencyjnym, mający zastosowanie tylko wobec nabywców należących do wymienionych w ustawie kategorii, to jest pracowników oraz trwale

związanych z przedsiębiorstwem poprzez kontraktację lub kooperację producentów rolnych, zrównanych z pracownikami w zakresie warunków nabywania akcji.

Tryb preferencyjny, jako umożliwiający nabycie akcji po cenie znacznie, bo o połowę obniżonej w stosunku do ceny akcji zbywanych w trybie komercyjnym, obniża tym samym wydatnie przychody Skarbu Państwa uzyskiwane ze zbycia akcji. Między innymi z tego powodu ustanowiony został jako wyjątkowe odstępstwo od trybu komercyjnego, z woli samego ustawodawcy ograniczone przedmiotowo (z jego zastosowaniem można zbyć nie więcej, jak 20% ogólnej liczby akcji spółki należących do Skarbu Państwa) i podmiotowo (korzystają z niego tylko pracownicy danego przedsiębiorstwa, a także spełniający określone warunki producenci rolni związani z niektórymi prywatyzowanymi przedsiębiorstwami). Przepisy regulujące tryb preferencyjny ukształtowano tak, aby jak najlepiej zrównoważyć interes Skarbu Państwa polegający na uzyskaniu jak największego przychodu ze zbywanych akcji z interesem pracowników i uprawnionych producentów rolnych. Przepisy, o jakich mowa, jako ustanawiające wyjątki od ogólnych zasad komercyjnych, najpełniej odpowiadających zasadom gospodarki rynkowej, powinny być interpretowane ze szczególną rozważą oraz – w braku przeciwnych racji prawnych – restryktywnie.

Trybunał Konstytucyjny uwzględnił przyczyny, dla jakich pierwotnie – we wniesionym z inicjatywy Rady Ministrów projekcie ustawy o prywatyzacji p.p. – przewidziano tryb preferencyjny nabywania akcji, udostępniając go wówczas tylko pracownikom przekształconego przedsiębiorstwa państwowego. Tryb ten ustanowiono dla zrekompensowania ujemnych dla pracowników skutków prywatyzacji, jak zniesienie samorządu pracowniczego, zwiększone ryzyko utraty zatrudnienia, a także wzrost oczekiwań pracodawcy co do świadczonej pracy. Tryb preferencyjny miał zatem wypełniać funkcję swoistej osłony socjalnej dla załogi przekształconego przedsiębiorstwa. Zasady prawne składające się na tryb preferencyjny przewidują jego skorelowanie ze stosunkami pracowniczymi – w szerokim znaczeniu – w danym przedsiębiorstwie: łączna wartość ulg przypadających pracownikom została w pewien sposób uzależniona – w art. 24 ust. 5 ustawy o prywatyzacji p.p. – od średniej wartości wynagrodzeń w gospodarce państwowej, zaś liczba akcji sprzedawanych poszczególnym grupom pracowników może być zróżnicowana przez statut spółki na podstawie art. 24 ust. 6 cytowanej ustawy.

Należy ponadto zauważyć, iż cena akcji zbywanych na zasadach preferencyjnych jest ustalana w stosunku do ceny ustalonej dla osób fizycznych, nabywających akcje w trybie komercyjnym (art. 24 ust. 4).

Prowadzi to do wniosku, że przepisy art. 24 ust. 1-6 ustanawiają – zgodnie z intencją autorów pierwotnego projektu ustawy – tryb preferencyjny dla nabywania akcji przez pracowników przedsiębiorstwa jako osoby fizyczne.

4. Przepisy art. 24 ust. 7 i 8 ustawy o prywatyzacji p.p. nakazujące stosowanie trybu preferencyjnego przy zbywaniu akcji także producentom rolnym na trwale – jak powiada ustawodawca – związanych z przedsiębiorstwem przez kontraktację lub kooperację, dodano dopiero w wyniku przyjęcia przez Sejm stosownej poprawki zgłoszonej podczas tzw. drugiego czytania projektu ustawy, nie dokonując przy tym modyfikacji w treści pozostałych przepisów tego samego art. 24, odnoszących się do nabywania akcji przez pracowników i odpowiednio do tego przeznaczenia skonstruowanych.

1) Uzasadnienie poszerzenia grona podmiotów uprzywilejowanych przedstawił na posiedzeniu Sejmu wnioskodawca poprawki wskazując m.in., iż zasady preferencyjne „...powinny być rozszerzone na producentów rolnych, rolników, w wypadku trwałego ich związania z zakładem przez kontraktację bądź umowę kooperacyjną” (Spraw. Sten z 35

pos. Sejmu w dniu 12 lipca 1990 r., 1.31). W powyższym sformułowaniu producent rolny jest identyfikowany wyraźnie z rolnikiem, a więc – osobą fizyczną. Poprawka zgłoszona zresztą została zgodnie z postulatem i na życzenie związku zawodowego rolników indywidualnych, których interesy miała więc zabezpieczać. Taką też intencję ustawodawcy – objęcia trybem preferencyjnym rolników jako osoby fizyczne – odczytuje z treści ustawy autor cytowanego wyżej Komentarza, pisząc na s. 61 o rolnikach właśnie jako beneficjariuszach zasad preferencyjnych.

2) Z treści przepisu art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. rozpatrywanego w związku z całokształtem przepisów tej ustawy można zasadnie domniemywać, że w zamiarze ustawodawcy leżało wyznaczenie temu przepisowi dwóch funkcji do wypełnienia: ekonomicznej i socjalnej.

Funkcja ekonomiczna polega na utrzymaniu, a nawet wzmocnieniu – mimo przekształcenia przedsiębiorstwa w spółkę – więzi integracyjnych między wytwórcami produktów rolnych a przetwarzającym je przedsiębiorstwem przez stworzenie szczególnych i wyjątkowych preferencji dla tych producentów, którzy – jak określa się w cytowanym przepisie – są na trwale związani z przedsiębiorstwem przez kontraktację lub kooperację.

Zauważyć tu należy, że wyróżniona funkcja ekonomiczna wykładanego przepisu art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. może być wypełniona, choć w mniejszym stopniu i na warunkach mniej korzystnych dla pewnej kategorii producentów rolnych, także przy ograniczeniu stosowania preferencji do rolników jako osób fizycznych, a to przez zbywanie akcji pozostałym producentom rolnym związanym z przedsiębiorstwem (osobom prawnym) na zasadach ogólnych (komercyjnych).

Funkcja socjalna natomiast wyraża się w wyrównaniu, przez nabycie akcji na zasadach preferencyjnych, ewentualnych strat i niedogodności powstałych w efekcie przekształcenia przedsiębiorstwa u producentów rolnych z nim trwale współpracujących i dostarczających produkty rolne na zasadzie kontraktacji lub kooperacji; funkcja socjalna w tym wypadku wykazuje znaczną analogię do funkcji socjalnej wypełnianej przez tryb preferencyjny nabywania akcji wobec pracowników przedsiębiorstwa.

3) Ustawodawca nie określił odrębnych specjalnych warunków nabywania akcji przez producentów rolnych na zasadach preferencyjnych przewidując, że w tych wypadkach mają pełne zastosowanie warunki określone w art. 24 ust. 1-6 z zamiarem, o czym wyżej była mowa, odniesienia ich do nabywania akcji przez pracowników, a zatem – osoby fizyczne. Przez „pełne zastosowanie” Trybunał Konstytucyjny rozumie stosowanie tych warunków wprost, bez żadnych modyfikacji znaczenia określających je przepisów. Obowiązek takiego właśnie literalnego stosowania wynika z braku zaznaczenia w ustawie, iż dane przepisy są stosowane odpowiednio, a więc m.in. z uwzględnieniem odrębności tych producentów rolnych, którzy są osobami prawnymi a nie osobami fizycznymi.

Ustawowe warunki nabywania akcji na zasadach preferencyjnych dostosowane są natomiast do nabywania akcji przez pracowników przedsiębiorstwa jako osoby fizyczne, co bezpośrednio wynika z określonego w art. 24 ust. 4 sposobu ustalania ceny preferencyjnej, obniżanej o połowę „w stosunku do ceny akcji ustalonej dla osób fizycznych, obywateli polskich, oferowanej w pierwszym dniu sprzedaży” (to jest – sprzedaży na zasadach komercyjnych), ale co pośrednio poświadcza także treść innych odpowiednich przepisów ustawy, określających sposób obliczania łącznej wartości ulg przypadających pracownikom przedsiębiorstwa (art. 24 ust. 5) oraz stwarzających możliwość zróżnicowania liczby akcji, jak i warunków i terminów spłaty należności za nie, sprzedawanych poszczególnym grupom pracowników (art. 24 ust. 6).

Zbywanie akcji po cenie preferencyjnej producentom rolnym będącym osobami prawnymi stwarzałoby im zatem dodatkową preferencję, dając możliwość zakupu akcji

nie tylko po cenie ustalonej dla osób fizycznych – a można rozsądnie domniemywać, że jest ona z reguły niższa od ceny ustalonej dla osób prawnych – ale ponadto obniżonej o połowę. Należy wątpić, czy danie pewnej grupie „osób trzecich” takiej podwójnej preferencji leżało w zamiarze ustawodawcy.

Wykładnia systemowa oparta na analizie wszystkich przepisów art. 24 ustawy o prywatyzacji p.p. w ich wzajemnym związku prowadzi zatem do wniosku, że producentem rolnym w rozumieniu art. 24 ust. 7 jest osoba fizyczna, tylko bowiem do tak rozumianego producenta rolnego można odnieść bez modyfikacji preferencyjne zasady nabywania akcji ustalone w ust. 1-6 tegoż artykułu ustawy o prywatyzacji p.p.

4) Wniosek ten wykazuje przy tym znaczny stopień koherencji z głównym celem ustawy, jakim jest – według jej art. 1 – prywatyzacja przedsiębiorstwa państwowego, ponieważ wyklucza nabywanie akcji w trybie preferencyjnym przez państwowe osoby prawne, które skądinąd mogą – ale tylko wyjątkowo, bo po uzyskaniu zgody Ministra Finansów – nabywać akcje na zasadach komercyjnych, o czym stanowi art. 29 ustawy o prywatyzacji p.p.. Dopuszczenie do nabycia akcji na zasadach preferencyjnych przez państwowe osoby prawne pozostawałoby – jak wyjaśnia w swoim stanowisku Minister Przekształceń Własnościowych – w sprzeczności z ogólną polityką prywatyzacyjną Państwa.

W tym miejscu należy powtórzyć – odnosząc się do argumentacji przedstawionej w stanowisku Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – że pogląd, iż z faktu nie nadawania przez inne ustawy zwrotowi „producent rolny” znaczenia ograniczającego jego stosowania do pewnej tylko kategorii takich producentów należy wyprowadzić wniosek o konieczności analogicznego rozumienia określenia „producenci rolni” w art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. jest nietrafny, ponieważ w ustalonej obecnie wykładni powyższe określenie jest wyjaśniane w kontekście przepisów tej ustawy i tylko na użytek konstrukcji prawnej preferencyjnego trybu nabywania akcji przekształconego przedsiębiorstwa państwowego. Rozstrzygnięcia ustawodawcy w innych przypadkach użycia tego samego określenia nie mają decydującego znaczenia dla jego wykładni jako części przepisu art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p., chociaż w toku dokonywania tej wykładni mogły być i były wzięte pod uwagę.

5) Na treść ustalonej przez Trybunał Konstytucyjny wykładni wpłynęła także świadomość ujemnych konsekwencji ustalenia wykładni odmiennej, obejmującej określeniem „producenci rolni” także osoby prawne.

Ponieważ akcje zbywane producentom rolnym w trybie art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. nie wchodzi – jak wyjaśniono miarodajnie w cyt. wyżej Komentarzu do ustawy... na s. 61 – „do puli akcji przeznaczonej dla pracowników”, co zrozumiałe skądinąd ze względu na wspomnianą wyżej funkcję socjalną, jaką ma wypełniać tryb preferencyjny i wynikającą stąd obawę przed osłabieniem osłony socjalnej dla pracowników – często długoletnich – prywatyzowanego przedsiębiorstwa, tworzą one pulę oddzielną, wyodrębnioną niezależnie od puli przeznaczonej dla pracowników. Mają być do niej, jak stanowi art. 24 ust. 7 tej ustawy, stosowane – i to stosowane wprost, a nie odpowiednio – te same warunki, jakie przewidziano dla puli pracowniczej, zatem jej wielkość może objąć – zgodnie z art. 24 ust. 1 cytowanej ustawy – dalsze 20% ogólnej liczby akcji spółki należących do Skarbu Państwa. W konsekwencji na warunkach preferencyjnych byłoby zbywane do 40% ogólnej liczby akcji należących do Skarbu Państwa, a w trybie komercyjnym – tylko 60%. W wypadku przyznania uprawnienia do nabycia akcji na warunkach preferencyjnych producentom rolnym będącym osobami prawnymi osiągnięcie tego progu byłoby tym bardziej realne, jako że są to z reguły podmioty gospodarcze dysponujące większymi od osób fizycznych środkami pieniężnymi.

Łączną wartość ulg i liczbę akcji zbywanych na zasadach preferencyjnych producentom rolnym będącym osobami prawnymi trzeba byłoby ustalać stosując omówione wyżej przepisy art. 24 ust. 5 i 6 co jest niemożliwe bez przeprowadzenia analogii między odległymi sytuacjami, prowadzącej w skrajnych wypadkach do dowolności.

Wystąpiłoby też, z wysokim prawdopodobieństwem, wzmoczenie nacisku ze strony zainteresowanych, aby w drodze ustawodawczej tryb preferencyjny nabywania akcji rozszerzyć poza krąg trwale związanych z przedsiębiorstwem producentów rolnych. Wykładnia art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. która – jak postuluje w swoim stanowisku Minister Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – przyznawała bezwzględne pierwszeństwo, a nawet wyłączność przy wyodrębnianiu klasy podmiotów uprawnionych do nabywania akcji na zasadach preferencyjnych cechy tych podmiotów jako trwale związanych z przedsiębiorstwem poprzez kontraktację, a w związku z tym obejmująca określeniem „producenci rolni” także wykazujące wyżej wskazaną właściwość osoby prawne, zachęcałaby bowiem do oczekiwania uwzględnienia w korzystaniu z zasad preferencyjnych ze strony innych – poza producentami rolnymi – podmiotów trwale kooperujących z przekształconym przedsiębiorstwem państwowym, i to zarówno będących osobami fizycznymi, jak – przede wszystkim – stanowiących osoby prawne, co już bardzo wyraźnie godziłoby w cele prywatyzacji i prowadzoną politykę prywatyzacyjną.

5. Trybunał Konstytucyjny ustalając powszechnie obowiązującą wykładnię rozważył również jej adekwatność do zasad i przepisów konstytucji. W szczególności należało stwierdzić, czy przyjmowana wykładnia nie prowadzi do kolizji między interpretowanym przepisem ustawy a gwarancją swobody działalności gospodarczej, jaką zawiera art. 6 przepisów konstytucyjnych pozostawionych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426). Kolizji takiej Trybunał Konstytucyjny nie stwierdził.

Gwarancja konstytucyjna dotyczy bowiem jednakowej swobody działalności gospodarczej dla wszystkich uprawiających ją podmiotów, bez względu na ich formę własności; nie oznacza to konstytucyjnego nakazu zawsze równego traktowania podmiotów o różnych formach własności w korzystaniu ze stworzonych przez państwo – i odpowiednio do tych form zróżnicowanych – uzasadnionych (np. w danym wypadku – celem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych) wyjątków i przywilejów, do jakich trzeba zaliczyć nabywanie akcji na zasadach preferencyjnych.

Konstatacja ta dla wykładni art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. ma znaczenie tylko pomocnicze, ponieważ rozważana gwarancja konstytucyjna odnosi się do jednakowego traktowania podmiotów gospodarczych bez względu na formę własności, gdy w wykładni wyróżnia się ich szczególną grupę na podstawie innej cechy – prawnej postaci podmiotu własności. Wprawdzie w pewnych wypadkach cechy te się wzajemnie utożsamiają (osoba fizyczna nie może być podmiotem własności publicznej, lecz zawsze i tylko prywatnej), lecz w innych są rozłączne (osoba prawna może być podmiotem własności publicznej – np. państwowa lub komunalna osoba prawna – ale również podmiotem własności prywatnej, np. spółka prawa cywilnego lub handlowego). Konstytucyjną gwarancją jednakowego traktowania przez prawo nie są objęte różne prawne postaci podmiotów prawa własności.

6. Na koniec Trybunał Konstytucyjny rozważył kwestię, czy wątpliwości podniesione we wniosku o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 24 ust. 7

ustawy o prywatyzacji p.p. nie powinny być zostać wyjaśnione w uchwale Sejmu podjętej na podstawie art. 2 ust. 1 cytowanej ustawy. Przepis ten stanowi: „Na wniosek Rady Ministrów Sejm ustala corocznie podstawowe kierunki prywatyzacji i określa przeznaczenie środków uzyskanych z tego tytułu. Ustaleń tych Sejm dokonuje łącznie z uchwaleniem ustawy budżetowej”.

Jak wynika z wyżej przytoczonego przepisu, ustalenia o jakich w nim mowa są podejmowane przez Sejm, po pierwsze, wyłącznie z inicjatywy („na wniosek”) Rady Ministrów, po drugie, dla skorelowania kierunków prywatyzacji i przeznaczenia uzyskanych z niej środków finansowych z budżetem (ustawą budżetową), po trzecie, okresowo („corocznie” i łącznie z corocznie uchwalaną ustawą budżetową). Ustalenia mogą być dokonane albo w samej ustawie budżetowej, ewentualnie w postaci załącznika do tej ustawy, albo – i na taką intencję wskazuje zwrot „łącznie z uchwaleniem ustawy budżetowej” – w osobnej uchwale.

Niezależnie od przyjętej przez Sejm formy, ani tryb podjęcia ustaleń, ani ich związek z ustawą budżetową i ograniczony do okresu obowiązywania danej ustawy budżetowej okres ich obowiązywania nie czynią z tych ustaleń właściwego aktu dla dokonywania autentycznej wykładni ustawy o prywatyzacji, od czego też Sejm całkowicie słusznie się powstrzymał.

Równie słusznie powstrzymała się od wykładni art. 24 ust. 7 ustawy o prywatyzacji p.p. Rada Ministrów podejmując na podstawie upoważnienia zawartego w art. 24 ust. 8 tej ustawy cytowanej wyżej uchwałą Nr 189 z dnia 30 listopada 1990 r. w której ograniczono się do stwierdzenia, że producenci rolni mogą nabywać na tych warunkach akcje każdej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa prowadzącej przedsiębiorstwa, z którymi są trwale związani poprzez kontraktację lub kooperację, bez przesądzania przy tym, czy odnosi się to do producentów rolnych jako osób fizycznych, czy także do będących osobami prawnymi. Jest oczywiste, że uchwała Rady Ministrów jako określone źródło prawa nie może wkraczać w sferę praw obywatelskich również poprzez interpretację ustawowych przepisów regulujących zakres uprawnień różnych kategorii podmiotów gospodarczych, co oznaczałoby w konsekwencji nadanie mocy powszechnie obowiązującej takiej wykładni.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił ustalić powszechnie obowiązującą wykładnię przepisu ustawy, jak w sentencji.