

Data publikacji: 30-07-2009



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 29 lipca 2009 r.

**Druk nr 632**

---

**KOMISJA  
USTAWODAWCZA**

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.**

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Marek Trzeciński.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Piotr Zientarski

## USTAWA

**z dnia**

### **o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi**

#### **Art. 1.**

W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2005 r. Nr 183, poz. 1538, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 220:

1) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, przepisy tej ustawy.";

2) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

"3. Do spraw wszczętych na podstawie art. 27 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 224 niniejszej ustawy oraz niezakończonych do dnia jej wejścia w życie, stosuje się przepisy dotychczasowe."

#### **Art. 2.**

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

---

<sup>1)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708, Nr 157, poz. 1119, z 2008 r. Nr 171, poz. 1056 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 341, Nr 77, poz. 649 oraz Nr 78, poz. 659.

## UZASADNIENIE

### 1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r. (sygn. akt P 66/07), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, ze zm.) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja orzeczenia opublikowana została w Dz. U. Nr 78, poz. 659 (dzień publikacji wyroku – 25 maja 2009 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2009 r. Nr 5A, poz. 65.

### 2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi w zakresie, w jakim stanowi podstawę do zastosowania art. 130 ust. 1 tej ustawy do stanów faktycznych zaszłych w czasie obowiązywania ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi – z art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis (art. 220 ust. 1 ustawy z 2005 r.) to przepis przejściowy regulujący m.in. „los” postępowań dyscyplinarnych wszczętych, lecz jeszcze niezakończonych pod rządami starych przepisów. Stanowi on, iż „Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się (...) przepisy tej ustawy”, czyli ustawy nowej.

Natomiast przepis dyscyplinarny art. 130 ust. 1 ustawy z 2005 r. przewiduje, że „Komisja [Nadzoru Finansowego] może skreślić maklera lub doradcę z listy albo zawiesić jego uprawnienia do wykonywania zawodu na okres *od 3 miesięcy do 2 lat* na skutek naruszenia w związku z wykonywaniem zawodu *przepisów prawa lub regulaminów i innych*

*przepisów wewnętrznych, do których przestrzegania makler lub doradca jest zobowiązany w związku z wykonywaniem zawodu”.*

Oznacza to, że Komisja na podstawie art. 220 ust. 1 może zastosować sankcje, o których mowa w art. 130 do naruszeń mających miejsce przed wejściem tej ustawy w życie.

Co prawda ustawa z 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, będąca poprzedniczką ustawy z 2005 r., w art. 27 ust. 1 również przewidywała możliwość nałożenia sankcji na maklerów i doradców, jednak nieco inaczej określała zakres odpowiedzialności – *„na skutek nienależytego wykonywania zawodu lub naruszenia prawa w związku z wykonywaniem zawodu”*, a także przewidywała inne „widelki” zawieszenia uprawnienia do wykonywania zawodu – *„od 3 do 6 miesięcy”*.

W praktyce zdarza się więc (tak jak w sprawie będącej podstawą skierowania do TK pytania prawnego przez WSA w Warszawie), że wobec doradcy wszczęto postępowanie jeszcze w okresie obowiązywania ustawy z 1997 r., lecz decyzja wydawana jest przez Komisję już po wejściu w życie ustawy z 2005 r., a więc w oparciu o art. 130 ustawy z 2005 r., a nie o art. 27 ustawy z 1997 r.

2.2. Z art. 2 Konstytucji („demokratyczne państwo prawne”) wywodzi się zasadę niedziałania prawa wstecz, która oznacza, że „prawo powinno co do zasady działać ‘na przyszłość’, wobec tego nie należy stanowić norm prawnych, które miałyby być stosowane do zdarzeń zaszłych (...) przed ich wejściem w życie. (...) następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych norm, należy oceniać według tych norm, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy”.

Zdaniem TK, „przepisy działające wstecz można wyjątkowo uznać za zgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, jeżeli [m.in.]:

- nie są to przepisy prawa karnego ani regulacje zakładające podporządkowanie jednostki państwu (np. prawo daniowe);
- mają one rangę ustawową;
- ich wprowadzenie jest konieczne (niezbędne) dla realizacji lub ochrony innych, ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych;
- spełniona jest zasada proporcjonalności, tzn. racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej negatywne skutki;
- nie powodują one ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych, a przeciwnie – poprawiają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem pozostałych adresatów tej normy)”.

Należy zwrócić uwagę, że art. 130 ust. 1 ustawy o obrocie z 2005 r. przewiduje stosowanie specyficznego rodzaju sankcji administracyjnych, polegających na czasowym lub trwałym zakazie wykonywania zawodu przez doradców inwestycyjnych. Nadawanie im mocy wstecznej jest więc niedopuszczalne. Zdaniem TK rozdział II Konstytucji ma zastosowanie nie tylko do postępowań karnych, lecz także do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji (postępowania dyscyplinarne i administracyjne w sprawie odpowiedzialności zawodowej). W postępowaniach tych należy więc także odpowiednio stosować m.in. art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym „Odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia”. W niniejszej sprawie, z przepisu tego można wyprowadzić dwie bardziej szczegółowe dyrektywy:

- zakaz sankcjonowania czynów, które w chwili ich popełnienia nie stanowiły deliktów administracyjnych, tzn. naruszenia przepisów wewnętrznych i regulaminów (*nullum crimen sine lege anteriori*);

- zakaz stosowania sankcji, które nie były przewidziane w momencie popełnienia deliktów, czyli kary zawieszenia wykonywania zawodu na okres od 6 miesięcy do 2 lat (*nullum poena sine lege*).

Kwestionowany przepis natomiast pogarsza sytuację doradców inwestycyjnych. Po wejściu w życie ustawy o obrocie z 2005 r. Komisja nie tylko ma obowiązek oceny postępowania doradcy w oparciu o mniej elastyczne kryteria „rozszerzonej” bezprawności (przewiduje karanie wcześniej niesankcjonowanego naruszenia regulaminów i przepisów wewnętrznych), ale także może zasądzić zawieszenie uprawnień do wykonywania zawodu na okres 4-krotnie dłuższy niż w poprzednim stanie prawnym (2 lata zamiast 6 miesięcy).

Jak zauważył TK, trudno dociec, dlaczego ustawodawca nie wprowadził zasady, że nawet po wejściu w życie ustawy o obrocie z 2005 r., czyny popełnione w poprzednim stanie prawnym są oceniane według prawa dotychczasowego lub ewentualnie względniejszego dla osoby zainteresowanej (to ostatnie byłoby dopuszczalne w sytuacji, gdyby ustawa o obrocie z 2005 r. w danej sytuacji faktycznej była korzystniejsza niż poprzednio obowiązująca).

2.3. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji. Trybunał nie zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

### **3. Cele i zakres projektowanej ustawy**

Mając na uwadze konieczność wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz jego uzasadnieniem, proponuje się, aby zmiana ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi polegała na dodaniu w art. 220 ustępu 3. Jednocześnie w ust. 1 wyrazy „ust. 2” należałoby zastąpić wyrazami „ust. 2 i 3”.

Rezultatem samego wyroku jest możliwość stosowania do czynów popełnionych przed wejściem w życie ustawy o obrocie z 2005 r. – zarówno jeżeli chodzi o kwalifikację prawną, jak i o sankcje – w całości przepisów poprzedniej ustawy o obrocie z 1997 r. Choć na ogół, w przypadku tego rodzaju wyroków, dotyczących przepisu przejściowego, interwencja ustawodawcza jest zbędna, to jednak sam TK uznał „za potrzebne doprecyzowanie przepisów ustawy o obrocie z 2005 r., a w szczególności zaznaczenie, że jej art. 220 ust. 1 nie może być stosowany ze skutkiem wstecznym w odniesieniu do jej art. 130 ust. 1. Podjęcie takiego działania wydaje się tym bardziej potrzebne, że można wskazać także inne sprawy o skreślenie z listy doradców inwestycyjnych lub zawieszenie uprawnień do wykonywania zawodu doradcy, w których organy administracji miały trudności ze wskazaniem podstawy prawnej decyzji i ‘na przemian’ stosowały przepisy ustawy o obrocie z 1997 r. i 2005 r.”.

### **4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy**

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

### **5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

.....  
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu  
.....