

## UZASADNIENIE

Celem projektu ustawy jest dostosowanie systemu prawnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07 (Dz. U. Nr 78, poz. 659).

W wyroku tym Trybunał orzekł, iż art. 220 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, z późn. zm.) 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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 111, poz. 937, z późn. zm.), jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Trybunał Konstytucyjny zakwestionował przepis przejściowy ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, który stanowi, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy tej ustawy. Zamieszczenie tak skonstruowanego przepisu przejściowego doprowadziło do sytuacji, w której za czyny popełnione w stanie prawnym obowiązującym przed dniem wejścia w życie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi groziła odpowiedzialność przewidziana w przepisach tejże ustawy. W konsekwencji regulacja ta doprowadziła do naruszenia zasady *lex retro non agit*.

Istota zasady niedziałania prawa wstecz sprowadza się do twierdzenia, iż prawo powinno działać na przyszłość. Odstąpienie od tej zasady jest możliwe, w sytuacji gdy objęcie nową regulacją przeszłych stanów faktycznych jest konieczne dla realizacji innych ważniejszych i konkretnie wskazanych wartości konstytucyjnych. Rozwiązanie takie nie może jednak powodować ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych. Przeciwnie, jego celem powinna być poprawa sytuacji prawnej niektórych adresatów danej normy prawnej. Nie może również dotyczyć przepisów prawa karnego.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że normy skutkujące odpowiedzialnością karną nie mogą działać wstecz, bowiem zgodnie z art. 42 ust. 1 Konstytucji odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

Zgodnie z linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego wypracowaną w tym zakresie należy uznać, iż pojęcie odpowiedzialności karnej należy rozumieć szeroko, co oznacza, że w tym miejscu należy ująć wszelkie postępowania o charakterze represyjnym, tzn. takie

postępowania, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji. Do tej kategorii zaliczyć należy zarówno postępowania dyscyplinarne prowadzone przez korporacje zawodowe, jak i postępowania administracyjne w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących określone zawody zaufania publicznego. Niewątpliwie zawodem zaufania publicznego jest m.in. zawód maklera lub doradcy. Jednakże w analizowanym przypadku nie zachodzą przesłanki usprawiedliwiające działanie prawa wstecz. Wobec powyższego należy uznać, iż w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej maklera i doradcy błędne było stanowienie norm, które skutkowały ich odpowiedzialnością za zdarzenia zaistniałe i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, według przepisów nowej ustawy. Innymi słowy następstwa prawne zdarzeń, mających miejsce pod rządami dawnych przepisów, należy oceniać według tych przepisów, nawet jeżeli w chwili dokonywania tej oceny obowiązują już nowe przepisy.

Z powyższej zasady, w kontekście analizowanej sprawy, można wskazać zakaz sankcjonowania czynów, które w chwili ich popełnienia nie stanowiły deliktów administracyjnych, oraz zakaz stosowania sankcji, które nie były przewidziane w momencie popełnienia tych deliktów. Zaznaczyć bowiem należy, iż czyny niestanowiące deliktów odnoszą się do przepisów ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, która obowiązywała przed dniem wejścia w życie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Przykładem powyższego są normy zawarte w art. 27 ust. 1 ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, które nie przewidywały sankcji za naruszenie regulaminów i innych przepisów wewnętrznych. Natomiast w zakresie wysokości kary normy te były łagodniejsze, gdyż kara zawieszenia w wykonywaniu zawodu maklera lub doradcy wynosiła od 3 do 6 miesięcy (obecnie kara ta wynosi od 6 miesięcy do 2 lat). W konsekwencji nie ulega wątpliwości, że zastosowane rozwiązanie nie tylko nie poprawia, ale wręcz pogarsza sytuację maklerów i doradców w zakresie ich odpowiedzialności.

Na gruncie nowych przepisów (art. 130) ocena postępowania maklerów i doradców jest oparta o mniej elastyczne kryteria odpowiedzialności. Ponadto można zastosować w stosunku do nich zawieszenie uprawnień na okres czterokrotnie dłuższy, niż przewidywały to regulacje zawarte w poprzednio obowiązującym stanie prawnym.

Zdaniem Trybunału wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie nakazujące stosowanie nowych przepisów do stanów faktycznych zaistniałych przed dniem wejścia w życie nowych regulacji skutkujących odpowiedzialnością podmiotów w niej wymienionych, w tym maklerów i doradców, jest niejasne i nie sposób uznać, że zostało podyktowane koniecznością realizacji lub ochroną innych wartości konstytucyjnych.

Wobec powyższego proponuje się nowelizację przepisu przejściowego w zakresie stosowania przepisów dotychczasowej ustawy do czynów popełnionych pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi w stosunku do wszystkich podmiotów w niej wymienionych.

Ponadto, w świetle analizy treści obydwu ustaw, trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy nowe przepisy przewidują szerszą odpowiedzialność w stosunku do uprzednio obowiązujących regulacji. Faktem jest jednak, iż stwierdzona przez Trybunał wadliwość rozwiązania nakazującego stosowanie art. 130 ust. 1 ustawy, który to przepis zakładał surowsze restrykcje wobec uprzednich rozwiązań, uzasadnia dokonanie pozytywnej zmiany w treści przepisu przejściowego. Jednocześnie nie sposób pominąć wątpliwości natury interpretacyjnej, w stosunku do zastąpienia przesłanki nienależytego wykonywania zawodu przesłanką związaną z naruszeniem regulaminów i innych przepisów wewnętrznych. Powyższe wątpliwości przemawiają za zastosowaniem zaproponowanego rozwiązania, które stanowi, że w zakresie odpowiedzialności będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe, gdyż w czasie ich obowiązywania wystąpiły konkretne zdarzenia, jednakże z zastrzeżeniem, że tylko wtedy, gdy są względniejsze dla sprawcy. Skutkiem proponowanej zmiany jest określenie reguł odpowiedzialności, która nie może być surowsza, niż było to przewidziane w momencie zaistnienia zdarzenia. Tak sformułowane rozwiązanie pozwoli uniknąć zarzutu retroaktywności wszelkich przewidzianych w ustawie przepisów, z którymi mogłyby wiązać się surowsza odpowiedzialność.

Przyjęta w projekcie zasada wyboru prawa, dopuszczająca możliwość zastosowania przepisów względniejszych w zakresie odpowiedzialności, uchyla obowiązującą uprzednio zasadę bezpośredniego działania nowego prawa w tym przedmiocie oraz realizuje wytyczną Trybunału Konstytucyjnego, wskazującą na preferencję takiego rozwiązania.

Jednocześnie zaznaczenia wymaga, iż celem projektu nie jest ponowne uregulowanie zasad dotyczących postępowań wszczętych i niezakończonych pod rządami ustawy z 1997 r. (w zakresie odpowiedzialności maklerów lub doradców), bowiem wprowadzenie tego typu rozwiązania jest niecelowe ze względu na czas, jaki upłynął do momentu wejścia w życie ustawy z 2005 r. Można zatem przypuszczać, że wszystkie postępowania, które zostały wszczęte pod rządami ustawy z 1997 r., zostały już zakończone. Natomiast gdyby istniały ewentualne przypadki postępowań wszczętych w okresie obowiązywania ustawy z 1997 r. i niezakończonych do dnia wejścia w życie projektowanej regulacji, będą miały zastosowanie przepisy przejściowe zmienione niniejszym projektem.

Ponadto podkreślenia wymaga, iż zgodnie z art. 145a Kodeksu postępowania administracyjnego istniała prawna możliwość wznowienia tych postępowań, co do których wydano decyzję na podstawie zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisów ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projektowana ustawa nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 168, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Nie zgłoszono uwag w trybie przewidzianym ww. ustawą.

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### I. Cel projektowanej ustawy

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07. Zaproponowane rozwiązanie ma na celu wykonanie obowiązku konstytucyjnego zawartego w art. 42 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

### II. Podmioty, na które oddziałuje projektowana ustawa

Ustawa będzie miała wpływ na podmioty uczestniczące w obrocie papierami wartościowymi i innymi instrumentami finansowymi. Z dniem wejścia w życie ustawy powstaje obowiązek stosowania przepisów względniejszych w zakresie odpowiedzialności podmiotów określonych w ustawie.

### III. Wyniki konsultacji społecznych

Projekt ustawy został poddany konsultacjom społecznym z następującymi podmiotami:

- 1) Związkiem Maklerów i Doradców,
- 2) Izbą Domów Maklerskich,
- 3) Izbą Zarządzającą Funduszami i Aktywami,
- 4) Krajową Izbą Biegłych Rewidentów,
- 5) Polskim Stowarzyszeniem Inwestorów Kapitałowych,
- 6) Stowarzyszeniem Emitentów Giełdowych,
- 7) Krajowym Depozytem Papierów Wartościowych,
- 8) Giełdą Papierów Wartościowych,
- 9) Warszawską Giełdą Towarową.

Żaden z wyżej wymienionych podmiotów nie zgłosił uwag do niniejszego projektu.

Projekt ustawy został również przesłany do Komisji Nadzoru Finansowego.

Komisja Nadzoru Finansowego zgłosiła uwagę co do możliwości nowelizacji przepisów przejściowych bez obawy naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz. Należy jednak zauważyć, iż zarówno doktryna, jak i utarta linia orzecznicza Trybunału dopuszcza możliwość odstąpienia od tej zasady, w sytuacji gdy objęcie nową regulacją przeszłych stanów faktycznych jest konieczne dla realizacji innych ważniejszych i konkretnie

wskazanych wartości konstytucyjnych. Rozwiązanie takie nie może jednak powodować ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów norm prawnych. Przeciwnie, jego celem powinna być poprawa sytuacji prawnej niektórych adresatów danej normy prawnej. Nowelizowany przepis daje taką możliwość, ale tylko w przypadku, gdy nowe przepisy będą względniejsze dla sprawcy. W pozostałych sytuacjach będzie miała zastosowanie ogólna zasada konstytucyjna, zgodnie z którą odpowiedzialności karnej podlega tylko ten, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

IV. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na sektor finansów publicznych.

V. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na rynek pracy.

VI. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

VII. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Wejście w życie ustawy nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.