

Warszawa, 4 lutego 2002 r.

Opinia prawna
w sprawie wniosku Zarządu Związku Maklerów i Doradców,
skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K.3/02)

Stosownie do zlecenia z dnia 15 stycznia 2002 r. uprzejmie przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Zarządu Związku Maklerów i Doradców z dnia 22 listopada 2001 r. o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 121 ust. 6, art. 122 ust. 1 pkt 1 oraz art. 146a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. nr 118, poz. 754 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Zdaniem Wnioskodawcy, art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), z której wynika zakaz stanowienia prawa o działaniu retroaktywnym. Natomiast przepisy art. 121 ust. 6 i art. 146a ustawy pozostają w opozycji do postanowienia art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej, określającego źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej.

1. Zaskarżony przepis art. 122 ust. 1 ustawy określa etapy zabezpieczenia, w systemie rekompensat, wypłaty: 1) środków inwestorów zgromadzonych przez nich w domach maklerskich oraz 2) rekompensaty wartości utraconych papierów wartościowych i praw majątkowych przysługujących inwestorom w przypadkach, o których mowa w art. 118 ust. 2 ustawy. W pierwszym etapie, którego datą początkową jest 1 stycznia 2001 r., system ten zabezpiecza wypłatę do wysokości równowartości w złotych 1000 EURO. Począwszy od dnia 1 stycznia 2002 r. kwota zabezpieczenia wzrasta do równowartości 2000 EURO, zaś od 1 stycznia 2003 r. przewidziany jest wzrost do 3000 EURO. Wnioskodawca twierdzi, że przepis art. 122 ust. 1 ustawy narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Zarzut swój uzasadnia tym, że zaskarżony przepis, opublikowany w Dzienniku Ustaw z dnia 31 grudnia 2000 r.,

wszedł w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia (art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji... Dz. U. nr 122, poz. 1315). Funkcjonowanie nowego systemu rekompensat nie mogło więc nastąpić z dniem 1 stycznia 2001 r. Zwłaszcza, że wysokość stawek obowiązkowych wpłat, tworzących ten system, jest określana i przekazywana domom maklerskim przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych nie później niż do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym wpłata ma być wniesiona (art. 121 ust. 6 ustawy).

W opiniowanym przypadku uchybienie zasadzie demokratycznego państwa prawnego jest oczywiste. Polega ono na tym, że 14-dniowe, z woli ustawodawcy, *vacatio legis* przypadło na okres 1-14 stycznia 2001 r., podczas gdy kwestionowany przepis miał obowiązywać od 1 stycznia 2001 r. Jest to niespójność wewnętrzna przepisów, której jednakże nie należy kwalifikować jako naruszenie zasady *lex retro non agit*. Nowe bowiem brzmienie art. 122 ust. 1 pkt 1 nie mogło działać wstecz, ponieważ wszystkie zmiany przepisów ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi weszły w życie dopiero z dniem 15 stycznia 2001 r.

Omawiana niespójność niewątpliwie narusza zasady przyzwoitej legislacji. **Nie uzasadnia jednak ona tak poważnego zarzutu, jakim jest zarzut niekonstytucyjności przepisu.** Dwutygodniowe opóźnienie wejścia w życie nowego systemu rekompensat nie mogło spowodować niekorzystnych skutków dla inwestorów w sytuacji, gdy do dnia 14 stycznia 2001 r. obowiązywały dotychczasowe przepisy o Funduszu gwarancyjnym, zapewniającym posiadaczom rachunków papierów wartościowych i rachunków pieniężnych wypłat środków zgromadzonych na tych rachunkach w przypadku ogłoszenia upadłości domu maklerskiego lub banku prowadzącego działalność maklerską a także w przypadku oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości któregoś z tych podmiotów, jeżeli jego majątek nie wystarczał nawet na opłacenie kosztów postępowania.

Zgodnie z dyspozycją art. 121 ust. 6 ustawy, do obowiązków Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych należy określenie i przekazanie domom maklerskim wysokości stawek rocznych wpłat do systemu rekompensat „nie później niż do końca roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym wpłata ma być wniesiona”. Obowiązek ten w odniesieniu do roku 2001 zapewne nie został wykonany w terminie, skoro nowelizacja ustawy weszła w życie dopiero z dniem 15

stycznia 2001 r. Fakt ten nie ma jednak wpływu na ocenę konstytucyjności zaskarżonego art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy.

2. Wypada natomiast zgodzić się z poglądem Wnioskodawcy, że art. 121 ust. 6 pozostaje w opozycji do art. 87 ust. 1 Konstytucji. Zaskarżony przepis upoważnia i zobowiązuje Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych do **określania, na kolejny rok, wysokości stawek wpłat do systemu rekompensat.** Adresatami decyzji Krajowego Depozytu są domy maklerskie i banki prowadzące rachunki papierów wartościowych. Należy przyjąć, że wspomniane decyzje mogą być podejmowane tylko w formie uchwał właściwego organu, tj. Zarządu Krajowego Depozytu, działającego jako spółka akcyjna (art. 124 ustawy). Oznacza to, że z upoważnienia ustawy organ ten jest uprawniony do podejmowania uchwał określających stawki wpłat w granicach przewidzianych w ustawie. Artykuł 121 ust. 1 stanowi, że obowiązkowe roczne wpłaty domów maklerskich wynoszą sumy iloczynów:

- 1) stawki nie wyższej niż 0,4 % oraz średniego stanu środków pieniężnych,
- 2) stawki nie wyższej niż 0,01 % średniej wartości papierów wartościowych i praw majątkowych klientów domu maklerskiego z ostatnich 12 miesięcy.

Z powyższego wynika, że Krajowy Depozyt może swobodnie określać wskaźniki niższe od wymienionych w ustawie, kształtując w ten sposób poziom obciążenia domów maklerskich obowiązkowymi wpłatami na rzecz systemu rekompensat. Uchwały Zarządu Krajowego Depozytu w tym zakresie mają charakter aktów normotwórczych powszechnie obowiązujących. Dotyczą bowiem one określonej **grupy** podmiotów, a nie imiennie wskazanych akcjonariuszy lub uczestników. Należy dodać rzecz istotną, że wysokość stawek (wpłat) określonych przez Krajowy Depozyt **ma wpływ na poziom zabezpieczenia wypłat środków inwestorów w sytuacjach, o których mowa w art. 122 ust. 1 ustawy.**

Analogiczne uwagi odnoszą się także do rocznych wpłat obciążających banki prowadzące rachunki papierów wartościowych (art. 121 ust. 4 ustawy). Krajowy Depozyt określa wysokość tych wpłat jako iloczyn stawki nie wyższej niż 0,01 % oraz średniej wartości papierów wartościowych klientów zapisanych na rachunkach papierów wartościowych.

Rozwiązanie przewidziane w art. 121 ust. 6 ustawy pozostaje w kolizji z art. 87 ust. 1 Konstytucji, który ustala katalog źródeł prawa powszechnie

obowiązującego na obszarze RP. Jest to katalog zamknięty, w którym nie mieści się działalność prawotwórcza spółki prawa handlowego, nawet jeśli jest to spółka publiczna. Określanie stawek obowiązkowych wpłat do systemu rekompensat, służącego zabezpieczeniu interesów inwestorów, jest działaniem normotwórczym. Należy podkreślić, że dotyczy to również sytuacji, w której ustawodawca wyznaczył górny limit obciążeń domów maklerskich i banków prowadzących działalność maklerską z tytułu wpłat do tego systemu. **Korzystając z przyznanego uprawnienia i zobowiązania do ustalania wysokości wpłat poniżej limitu, spółka akcyjna publiczna jaką jest Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych stanowi normy prawa powszechnie obowiązującego, zastrzeżonego przez ustrojodawcę dla organów władzy i administracji państwowej.** Normy te są bowiem adresowane do nieokreślonego konkretnie co do swojej tożsamości podmiotu, a ponadto mają charakter abstrakcyjny, kształtujący bezpośrednio obowiązki podmiotów prowadzących działalność maklerską.

3. Zakwestionowany art. 146a ustawy zobowiązuje Radę Nadzorczą Krajowego Depozytu do uchwalenia regulaminu funkcjonowania systemu rekompensat. Zgodnie z art. 146a ust. 2, regulamin określa między innymi:

- sposób i tryb wnoszenia wpłat do tego systemu przez podmioty nim objęte,
- tryb dokonywania wypłat inwestorom.

Przedmiotem regulacji „regulaminowej” mają więc być sprawy dotyczące, z jednej strony, domów maklerskich i banków prowadzących działalność maklerską, jako podmiotów zobowiązanych do wnoszenia wpłat, z drugiej zaś – inwestorów uprawnionych do uzyskania wypłaty środków lub rekompensaty w przypadkach określonych w art. 122 ust. 1 ustawy. **Wyrażam pogląd, że postanowienia regulaminu, mającego charakter przepisów wewnętrznych spółki akcyjnej, nie mogą być traktowane jako normy prawa powszechnie obowiązującego.** A do tej kategorii norm należałoby zakwalifikować właśnie przepisy regulujące kwestie wymienione w art. 146a ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy. Pozostałe sprawy, wskazane przykładowo w pkt 1, 4 i 5 ust. 2, mogą być unormowane w regulaminie systemu rekompensat, ponieważ należą do grupy zadań Krajowego Depozytu o charakterze wewnętrznym, polegających na organizacji i zarządzaniu obowiązkowym systemem rekompensat (art. 126 ust. 1 ustawy).

Reasumując należałoby uznać, że art. 146a ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Sporządził: Witold Pawełko