

WYROK

z dnia 8 grudnia 2003 r.
Sygn. akt K 3/02*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Ewa Łętowska – przewodniczący
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Marek Mazurkiewicz – sprawozdawca
Janusz Niemcewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 grudnia 2003 r., wniosku Zarządu Związku Maklerów i Doradców o zbadanie zgodności:

- 1) art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447 ze zm.) z art. 2 Konstytucji,
- 2) art. 121 ust. 6 i art. 146a ustawy powołanej w punkcie 1) z art. 87 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447 ze zm.) jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 121 ust. 6 i art. 146a ustawy powołanej w pkt 1 nie są niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

UZASADNIENIE:

I

1. We wniosku skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego Zarząd Związku Maklerów i Doradców zarzuca niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447 ze zm.; dalej: ustawa) dotyczących wprowadzenia systemu rekompensat przysługujących inwestorom na wypadek niewypłacalności domów maklerskich, ze

* Sentencja została ogłoszona dnia 19 grudnia 2003 r. w Dz. U. Nr 218, poz. 2150

względu na ich retroaktywność, jak też ze względu na ustawowe upoważnienie Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych Spółki Akcyjnej (zwanego dalej Krajowym Depozytem) do uchwalania regulaminu funkcjonowania systemu rekompensat i określenia rocznej wpłaty składek domów maklerskich wnoszonych do systemu rekompensat.

2. Wnioskodawca wskazuje na niekonstytucyjność art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 8 grudnia 2000 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych – w związku z dostosowaniem do prawa Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 122, poz. 1315; dalej: ustawa nowelizująca). Przepis ten ustala na okres od 1 stycznia do końca 2001 r. górną granicę środków objętych systemem rekompensat.

Zdaniem wnioskodawcy, niekonstytucyjność przepisu polega na jego działaniu wstecz, gdyż zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej, przepis ten wszedł w życie 15 stycznia 2001 r., podczas gdy system rekompensat ma działać od 1 stycznia 2001 r.; w ocenie wnioskodawcy występuje tu retroaktywność, naruszająca zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażonego w art. 2 Konstytucji.

Drugi zarzut dotyczy art. 121 ust. 6 ustawy, który upoważnia Krajowy Depozyt do określania i przekazywania domom maklerskim wysokości stawki rocznej wnoszonej przez domy maklerskie do systemu rekompensat oraz art. 146a ustawy, który upoważnia Krajowy Depozyt do uchwalania regulaminu funkcjonowania systemu rekompensat. Zdaniem wnioskodawcy jest to niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji, określającym katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego, gdyż ustawa upoważniła Krajowy Depozyt w art. 121 ust. 6 i art. 146a do stanowienia przepisów prawa z naruszeniem tego przepisu konstytucyjnego, albowiem zawarte w tym przepisie wyliczenie źródeł prawa nie obejmuje sobą „regulaminu”.

3. Prokurator Generalny, w piśmie z 25 marca 2002 r., przedstawił stanowisko, iż kwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

Zdaniem Prokuratora Generalnego treścią kwestionowanego przepisu w art. 122 ust. 1 pkt 1 jest określenie górnej granicy środków objętych systemem rekompensat w 2001 r. Wskazanie przez ustawodawcę daty 1 stycznia 2001 r. jako początkowej dla określenia wielkości środków objętych systemem rekompensat, nie uprawnia do stwierdzenia Wnioskodawcy, iż ustawodawca z tą datą nakazał uruchomienie systemu. Naruszenie retroakcji nastąpiłoby, gdyby nakazał wsteczne wnoszenie opłat rocznych i wypłat rekompensat. Zaskarżony przepis tych kwestii natomiast nie reguluje. Jest faktem, iż początkowa data, od której określa się wielkość środków gwarantowanych przez system w 2001 r. rekompensat za ten rok, wyprzedza o dwa tygodnie datę wejścia w życie ustawy. Takie działanie, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie może jednak stanowić podstawy do uznania przepisu za niezgodny z Konstytucją. Zdaniem Prokuratora Generalnego, postępowanie w zakresie art. 122 ust. 1 pkt 1 powinno być umorzone, gdyż przepis ten dotyczył tylko roku 2001 i z jego końcem został faktycznie „skonsumowany”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego również art. 121 ust. 6 nie jest niezgodny z Konstytucją. Obowiązek wnoszenia rocznych opłat i ich maksymalna wysokość została określona w ustawie. Ustawa upoważniając Krajowy Depozyt do określania rocznej wpłaty dostosowuje obowiązującą normę prawną do ekonomicznej rzeczywistości i uelastycznia jej stosowanie. Ustalenia Krajowego Depozytu mają charakter „dopełniający” do

obowiązku wynikającego z ustawy. Tym samym nie tworzą prawa i nie naruszają art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Również art. 146a, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie jest niezgodny z Konstytucją. Przepis ten upoważnia Krajowy Depozyt do uchwalania regulaminu funkcjonowania systemu rekompensat. Zdaniem Prokuratora Generalnego, Krajowy Depozyt będąc podmiotem prawa prywatnego, ma, z mocy prawa, status instytucji regulującej zarówno własne funkcje, jak i związanych z nim umowami podmiotów prowadzących działalność w zakresie obrotu papierami wartościowymi. Regulacją taką, zgodnie z art. 384 § 1 k.c., jest regulamin określony w art. 146a ustawy. Uczestnictwo domów maklerskich w Krajowym Depozycie następuje w formie umowy zgodnie z art. 129 ustawy. Ustawa może upoważniać podmiot, który podlega kontroli państwa, do wydawania regulaminu określającego treści stosunków umownych. Regulamin funkcjonowania systemu rekompensat uchwaloną przez Radę Nadzorczą Krajowego Depozytu, zatwierdzony jest przez organ państwa, tj. Komisją Papierów Wartościowych i Giełd, zwanej dalej Komisją. Regulamin stanowi więc kwalifikowany wzorzec umowy odpowiadający wymogom art. 384 k.c., nie jest aktem powszechnie obowiązującym, lecz zawierającym szczególną treść umowy. Z tych względów art. 146a nie jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

4. Marszałek Sejmu, w piśmie z 16 maja 2002 r. przedstawił stanowisko zgodnie z którym kwestionowane przepisy są zgodne z Konstytucją.

Wprawdzie przyznaje, iż argumenty wnioskodawcy wobec niezgodności art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z zakazem retroakcji nie są w pełni bezzasadne, gdyż inwestorzy mogliby się domagać wypłaty rekompensat za okres od 1 do 14 stycznia 2001 r. tj. za okres sprzed wejścia przepisu w życie, to jednak stwierdza, iż takie sytuacje faktycznie nie wystąpiły.

Ta niezamierzona retroakcja wynikła, zdaniem Marszałka, ze względu na wydłużony czas pracy w parlamencie nad projektem nowelizacji i nie może zostać uznana za naruszenie Konstytucji, ponieważ, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zakaz retroakcji nie ma charakteru bezwzględny i jest dopuszczalny w przypadku, gdy z mocą wsteczną następuje przyznanie lub rozszerzenie uprawnienia obywateli, (por. uzasadnienie do wyroku TK z 30 marca 1999 r. w sprawie K. 5/98), co w tym przypadku miało miejsce wobec inwestorów powierzających środki biuram maklerskim.

Marszałek Sejmu nie podzielił też zarzutów wnioskodawcy o niezgodności art. 121 ust. 6 i art. 146a z Konstytucją. Zdaniem Marszałka Uchwały Krajowego Depozytu nie mają charakteru normatywnego. Przychylił się też do stanowiska Prokuratora Generalnego, iż traktować je należy jako wzorce umowne występujące w prawie cywilnym, zgodnie z art. 384 i n. kodeksu cywilnego.

5. Wnioskodawca, w piśmie z 20 września 2002 r., odpowiadając na argumenty Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego, w całości podtrzymał swoje pierwotne stanowisko.

II

Na rozprawie 8 grudnia 2003 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska przedstawione na piśmie. Pełnomocnicy Związku Maklerów i Doradców przedstawili Trybunałowi Konstytucyjnemu pisma procesowe precyzujące wcześniej przedstawione stanowisko. Stwierdzili w nich, że nie zaistniał żaden ważny interes prawny, który

usprawiedliwiałyby wprowadzenie zaskarżonych przepisów z mocą wsteczną (art. 2 Konstytucji). Ponadto Krajowemu Depozytowi Papierów Wartościowych SA przyznano nie uprawnienie do zastosowania wzorców umownych lecz do wydania aktu podustawowego, co jest sprzeczne z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zakwestionowane przepisy dotyczą systemu rekompensat dla inwestorów, wprowadzonego ustawą nowelizującą do ustawy celem dostosowania polskiego systemu ochrony inwestorów do wymogów Unii Europejskiej. Prawo europejskie w Dyrektywie 97/9/EC o systemach zabezpieczających interesy inwestorów (Dz. Urz. UE L 084 z 26 marca 1997 r., s. 022) stanowi, iż podmioty prowadzące działalność maklerską, muszą należeć do systemu rekompensacyjnego, zapewniającego ochronę deponentom.

W polskim systemie prawnym rozwiązując problem rekompensat nawiązano do już skutecznie funkcjonującego systemu gwarantowania depozytów przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. W przyjętym rozwiązaniu ustawodawca rozstrzygnął, iż system rekompensat powinien prowadzić Krajowy Depozyt, jako instytucja posiadająca niezbędne doświadczenie w systemie gwarantowania i rozliczeń na rynku papierów wartościowych, współdziałająca z podmiotami prowadzącymi działalność maklerską oraz podlegająca nadzorowi Komisji Papierów Wartościowych i Giełd. Domy maklerskie i banki prowadzące rachunki papierów wartościowych łączy z Krajowym Depozytem cywilnoprawna umowa uczestnictwa (art. 129 ust. 1 ustawy), przy czym podmiotom, które uzyskały zgodę Komisji na prowadzenie rachunków papierów wartościowych, przysługuje roszczenie o zawarcie takiej umowy z Krajowym Depozytem (art. 129 ust. 2 ustawy). W wyjątkowych wypadkach, jeżeli dom maklerski nie jest uczestnikiem Krajowego Depozytu, zobowiązany jest zawrzeć odrębną umowę o uczestnictwo w systemie rekompensat (art. 120 ust. 1 ustawy).

Stosunki między uczestnikami systemu rekompensat a Krajowym Depozytem mają w konsekwencji, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, charakter umowny, cywilnoprawny, przy czym niektóre elementy umowy, a także sama zasada jej zawarcia – mają genezę ustawową. Z punktu widzenia inwestorów, deponujących środki w domach maklerskich, wprowadzony przez ustawę system rekompensat jest gwarancją towarzyszącą stosunkom cywilnoprawnym, jakie ich łączą z maklerami. System ten chroniąc od ryzyka strat oznacza wzmocnienie ochrony ich własności (zagwarantowanej w art. 21 ust. 1 i 4 Konstytucji). Powinność wprowadzenia tego rodzaju zabezpieczeń i gwarancji spotyka się w ustawodawstwach różnych krajów. Niejednokrotnie także gwarancie podobnego typu przewiduje także prawo europejskie.

2. Wnioskodawca podnosi, iż art. 121 ust. 6 i art. 146a ustawy, upoważnia Krajowy Depozyt do stanowienia norm prawnych, co jest jego zdaniem niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji, określającym katalog źródeł prawa. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że art. 121 ust. 6 ustawy upoważnia Krajowy Depozyt do określenia, wynikającej z ustawy, wysokości rocznej stawki wnoszonej do systemu rekompensat przez podmioty zobowiązane, tj. domy maklerskie i banki prowadzące rachunki papierów wartościowych. Ustawa określa nieprzekraczalny górny limit rocznych opłat oraz sposób jego obliczania obowiązujący podmioty zobowiązane do wnoszenia opłat, a także terminy wnoszenia wpłat. Upoważnienie Krajowego Depozytu obejmuje też ustalenie określonej przez ustawę rocznej wpłaty. Art. 121 ust. 12 i 13 stanowią, że środki wniesione przez domy maklerskie

tytułem rocznych wpłat oraz odsetki, a także pożytki uzyskane z tytułu zarządzania tymi środkami, stanowią współwłasność łączną uczestników systemu i nie podlegają egzekucji prowadzonej z majątku uczestnika systemu. W związku z uczestnictwem w systemie rekompensat domy maklerskie tworzą, w ciężar kosztów, rezerwy do wysokości wpłat wniesionych do systemu.

Art. 146a ustawy, upoważnia Krajowy Depozyt do uchwalenia regulaminu funkcjonowania systemu rekompensat. Ustawa określa zakres regulaminu i przewiduje jego zatwierdzenia przez Komisję Papierów Wartościowych i Giełd jako centralny organ administracji rządowej. Komisja może odmówić zatwierdzenia regulaminu, bądź jego zmian, w wypadku ich niezgodności z przepisami prawa lub w przypadku naruszenia bezpieczeństwa systemu rekompensat lub zagrożenia jego wypłat.

Pozostaje do rozstrzygnięcia, czy upoważnienie zawarte w powyższym artykule, to upoważnienie do stanowienia prawa, jak twierdzi wnioskodawca, czy też upoważnienie do określenia cywilnoprawnego wzorca umownego, jak zgodnie twierdzą Marszałek Sejmu i Prokurator Generalny.

3. Rozstrzygnięcie zasadności zarzutów wnioskodawcy wymaga wyjaśnienia pojęcia „wzorca umownego”. Wzorce umowne są to wszelkie jednostronnie przygotowane z góry, przed zawarciem umowy, gotowe klauzule (zbiory klauzul), w postaci warunków umów, ich wzorów, regulaminów itp., przeznaczone do masowego zawierania umów o powtarzalnej treści. Pojęciem tym określa się klauzulę lub zespół klauzul, sformułowany przez jedną stronę umowy przed jej zawarciem i to w taki sposób, że druga strona nie ma wpływu na ich treść. Nie jest więc konieczne, by wzorce umów regulowały wszystkie istotne postanowienia stosunku prawnego. Za wzorzec można bowiem uznać również taką klauzulę, która kreuje treść umowy w zakresie jej konkretnego, szczegółowego postanowienia. W tym sensie za wzorce umowne uznaje się w literaturze przedmiotu także np. taryfy określające stawki opłat. Wzorce są wyrazem racjonalizacji obrotu. Nie są aktami normatywnymi. Wzorce jako dokument są bytem istniejącym niezależnie od konkretnej umowy. Nie są przepisem prawa (aktem normatywnym). Są tworem uczestnika obrotu, który je stosuje. U genezy wzorca leży zatem nie władztwo państwowe, lecz swoboda umów.

W polskim systemie prawnym wzorce umowne są znane od dawna i były poddane prawnej reglamentacji w kodeksie cywilnym. Istniejący w nim reżim prawny wzorców został w zasadniczy sposób zreformowany od 1 lipca 2000 r. (nowela do k.c. wprowadzona ustawą z 2 marca 2000 roku o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz. U. Nr 22 poz. 271).

W szczególności nowela ta wyeliminowała z obrotu ogólne warunki zawierania i wykonywania umów wydawane jako rozporządzenia Rady Ministrów na podstawie upoważnienia art. 384 k.c. Przyczyną była okoliczność (powszechnie dostrzegana w piśmiennictwie), że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. upoważnienie do wydawania rozporządzeń Rady Ministrów, o którym mowa w art. 384 k.c. (w brzmieniu przed 1 lipca 2000) , określające szczegółowe warunki zawierania i wykonywania umów – wykazywało braki z punktu widzenia wymagań art. 92 Konstytucji. Tak więc zmiana art. 384 k.c. była koniecznością zarówno w świetle zmiany pozycji Rady Ministrów co do wpływu na stosunki obrotu gospodarczego, jak i z uwagi na ujęcie omawianego przepisu, nie odpowiadające obecnym wymogom konstytucyjnym (art. 92 ust. 1 Konstytucji) co do konkretności upoważnień do tworzenia aktów wykonawczych.

Ponadto nowela do k.c. z 2 marca 2000 r. wyeliminowała także tzw. wzorce kwalifikowane. Były to – zgodnie z art. 385 § 1 k.c. w dawnym brzmieniu – ogólne

warunki umów, wzory i regulaminy wydawane „przez stronę upoważnioną do tego przez właściwe przepisy”. Ta kategoria wzorców charakteryzowała się z jednej strony istnieniem w ustawie „upoważnienie” do ich wydania (zresztą nigdy nie było jasne, jaka jest treść i kontrolny mechanizm wiążący się z takim upoważnieniem). Jeżeli jednak wzorzec był wydany jako „kwalifikowany” albowiem o konieczności (możliwości, potrzebie – ujęcia były tu różne) mówiły „właściwe przepisy prawa”, wówczas wiązało się to ze skutkami co do sposobu uczynienia go skutecznym względem konkretnej umowy. Otóż wzorce kwalifikowane powinny być doręczone drugiej stronie, albo (gdy posługiwanie się takimi wzorcami było zwyczajowo przyjęte) wystarczało stworzenie sytuacji, aby strona mogła „z łatwością” dowiedzieć się o treści tego wzorca. Natomiast gdy szło o „wzorce zwykłe”, tj. jest tworzone bez wspomnianego upoważnienia w przepisach, wówczas były one skuteczne względem umowy tylko wtedy, gdy strona druga „znając ich treść wyraziła zgodę na włączenie ich do treści umowy” (art. 385 § 3 k.c. w brzmieniu do 1 lipca 2000 r.).

Od 1 lipca 2000 r. jednak także wzorce kwalifikowane zostały wyeliminowane z kodeksu cywilnego. Obecnie, zgodnie z art. 384 ustalone przez jedną stronę wzorce umowne wiążą drugą stronę, jeżeli zostały jej doręczone przy zawarciu umowy. Natomiast gdy posługiwanie się wzorcem w stosunkach danego rodzaju jest zwyczajowo przyjęte, wzorzec wiąże także wtedy, gdy druga strona mogła się z łatwością dowiedzieć o jego treści – art. 384 § 2 k.c. (pewne odmienności związane z umowami konsumenckimi można pominąć, ponieważ na tle niniejszej sprawy nie chodzi o umowy z udziałem konsumentów). Dotychczasowe wzorce umowne kwalifikowane (wydawane na podstawie „upoważnienia przez właściwe przepisy”) i „wzorce zwykłe” są więc obecnie traktowane – na tle zawarcia umowy – identycznie.

Mimo tej zmiany w k.c. w obrocie pozostawiono upoważnienia do wydawania wzorców kwalifikowanych, nie eliminując z obrotu istniejących upoważnień. Obecnie jednak, po zmianie k.c. z mocą od 1 lipca 2000 r. upoważnienia te nie spełniają żadnej funkcji gdy idzie o pozycję wzorców „kwalifikowanych” i „niekwalifikowanych” w obrocie cywilnoprawnym. Ustawowe upoważnienie do wydania wzorca jednak pozostało w wielu aktach. Wskazać tu można m.in. art. 109 prawa bankowego, art. 4 prawa przewozowego, art. 6 ust. 1 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. We wszystkich tych wypadkach nie jest jasne, do wydania czego „upoważnia” ustawodawca. W większości „upoważnień” dochodzi także do powtórzenia (innymi słowami, czasem przy dodaniu dodatkowych warunków) zasady o sposobie udostępnienia kontrahentowi wzorca. W żadnym ze wskazanych wypadków nie jest też regulowana sprawa ewentualnej kontroli czy nadzoru nad wydaniem lub treścią wzorca, tak aby nie zawierał postanowień krzywdzących kontrahentów proponentów – autorów wzorca. Nie chodzi tu z pewnością o upoważnienie do wydania aktu normatywnego wchodzącego do systemu ogólnie obowiązujących źródeł prawa. Przeczy temu terminologia i brak kompetencji normotwórczych u proponentów, zaś dodatkowo okoliczność, że nie jest wykluczone w pewnych sferach obrotu (ubezpieczenia) posługiwanie się regulacją zawartą zarówno w rozporządzeniach, jak i wzorcach. Jak podnosi się w literaturze, funkcjonująca jeszcze regulacje w zakresie upoważnienia do wydawania wzorca pozostały jako zbędne „byty”. Upoważnienia te nie mają znaczenia w świetle prawa konstytucyjnego; nie chodzi tu bowiem o upoważnienie do wydania rozporządzeń. Wydanie wzorca wynika ze swobody umów i nie wymaga żadnej uprzedniej zgody czy koncesji. Ustawodawca nie wiąże z tymi upoważnieniami żadnych mechanizmów kontrolnych poprzedzających wydanie wzorca (w tym zakresie poprzedni stan prawny nie uległ zmianom); nie jest jednak wykluczone, że organ upoważniający przedsięwzięcie jakieś działania kontrolne. Zmiana w reżimie prawnym samych wzorców i rozciągnięcie ich na wszystkie wzorce sposobu zawarcia

umowy właściwych dawniej wzorcom kwalifikowanym – zniweczyła podstawy powiązania za zgodą ustawodawcy na wydanie wzorca różnicowania reżimu prawnego na wzorce kwalifikowane i wzorce niekwalifikowane. W konsekwencji należy przyjąć, że obecnie istniejące upoważnienia do wydawania wzorców nie mają żadnego autonomicznego sensu normatywnego.

Kontrola wzorców umownych (tak konkretna, jak abstrakcyjna), konieczna po to, aby proponent wzorca nie wykorzystał swej przewagi – jest odrębnym problemem. Kontrolę tę sprawuje się w pewnej mierze na etapie inkorporacji wzorca do konkretnej umowy – co jest kwestią z zakresu kształtowania stosunków cywilnoprawnych między proponentem a jego kontrahentami, podporządkowanymi wzorcowi. Można także – ale i w tym zakresie kwestia wykracza poza zakres kognicji TK (i zakres wniosku) kontrolować wzorzec (jego treść) na etapie jego zatwierdzania. Okoliczność bowiem, że z wzorcem kwalifikowanym obecnie prawo cywilne nie wiąże żadnych konsekwencji nie przeszkadza bowiem temu, że – być może – sam proces zatwierdzania wzorca, do którego wydania upoważnia ustawa, powinien wiązać się z podjęciem jakichś czynności weryfikacyjnych czy konsultacyjnych (z punktu widzenia podmiotów, wobec których wzorzec ma być stosowany).

4. Na marginesie należy zaznaczyć, że zaskarżone we wniosku przepisy zostały uchwalone już po noweli k.c. z 2000 r., a więc w momencie gdy wyeliminowano z niego kategorię „wzorców kwalifikowanych” i nadano nowe brzmienie art. 384 k.c. W tej sytuacji niezbyt klarownie przedstawia się stanowisko zarówno Prokuratora Generalnego, jak i Sejmu, nawiązujące do art. 384 k.c. w okresie wcześniejszym (nie miarodajnym dla oceny sytuacji na tle przedmiotu zaskarżenia).

5. Aby ustalić charakter prawny upoważnień Krajowego Depozytu, należy rozważyć jego istotę i funkcje w ramach rynku papierów wartościowych. Ustawodawca, uwzględniając specyfikę rynku giełdowego, postanowił powierzyć zarówno prowadzenie giełdy (art. 98), jak depozytu papierów wartościowych i systemu rekompensat (art. 124-126) podmiotom prawa, działającym w formie spółek akcyjnych.

Giełda Papierów Wartościowych SA i Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA są podmiotami, którym ustawodawca powierzył zadania organizacji i prowadzenia rynku giełdowego, wyposażając zarazem w niezbędne uprawnienia organizacyjne i regulacyjne związane z funkcjonowaniem tego rynku.

Zgodnie z ustawą skład akcjonariatu, zarówno giełdy (art. 99), jak i Krajowego Depozytu (art. 125) został ograniczony do profesjonalnych przedsiębiorstw i instytucji związanych z funkcjonowaniem rynku giełdowego. Akcjonariuszami Krajowego Depozytu mogą być wyłącznie spółki prowadzące giełdę, domy maklerskie, spółki prowadzące rynek pozagiełdowy, banki oraz Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski. Zapewnia to profesjonalny charakter organów spółki, a zwłaszcza jej głównego organu stanowiącego wyposażonego w uprawnienia regulacyjne tj. rady nadzorczej. Regulacje podejmowane przez radę nadzorczą, ze względu na jej skład, dotyczą działalności przedsiębiorstw tworzących Krajowy Depozyt. Domy maklerskie i banki prowadzące działalność maklerską uczestnicząc jako akcjonariusze w działalności Krajowego Depozytu kształtują warunki jego funkcjonowania, a zarazem określają regulacje którym podlegają. Tworzy to gwarancję ich współkształtowania i dostosowania stanowionych regulacji do realiów funkcjonującego rynku giełdowego.

Nadzór nad działalnością w tym zakresie sprawują zgodnie z ustawą – minister właściwy do spraw instytucji finansowych i centralny organ administracji rządowej – Komisja Papierów Wartościowych i Giełd (art. 12, art. 126 ust. 8 i art. 127 ust. 1 ustawy).

Funkcjonowanie rynku giełdowego, zorganizowanego zgodnie z przepisami prawa i pod nadzorem państwa powierzone zostało spółkom akcyjnym, specjalnie dla tego celu utworzonym, posiadającym w ramach prawa, odpowiednie zadania regulacyjne i organizacyjne celem stosowania prawa w zmiennych realiach życia gospodarczego. Przy powierzeniu tych zadań spółkom prawa handlowego ustawodawcy chodziło – jak podnosi się w literaturze – również o stosowne odbiurokratyzowanie i odpolitycznienie instytucji rynku kapitałowego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 grudnia 1999 r. w sprawie K. 6/99 (OTK nr 7/1999, s. 838-839) stwierdził: „Przepisy prawne i wynikające z nich normy spełniają nie tylko funkcję bezpośredniego lub pośredniego regulatora życia gospodarczego ale mają być także środkiem umożliwiającym łączność z innymi pozaprawnymi regulatorami”. Znaczenie norm, reguł i zasad do których prawo odsyła uwidacznia się, gdy na problem spojrzy się z perspektywy ładu gospodarczego. Dzięki nim: 1) uzyskuje się pełniejsze a niekiedy kompleksowe uregulowanie konkretnych zagadnień prawnogospodarczych, a reguły, wskaźniki, normy i zasady pozaprawne dopełniają prawo, czyniąc je bardziej komplementarnym i wrażliwym na ekonomiczną rzeczywistość, i związane z nimi problemy społeczne; 2) normy prawne przy pomocy środków pozaprawnych uzyskują zabezpieczenie ich wykonania; 3) możliwe jest uelastycznienie przepisów prawnych, wprowadza się bowiem do systemu obok norm prawnych, reguły, zasady i wskaźniki niosące w sobie element wrażliwości na zmiany sytuacji (np. na rynku gospodarczym) przez co cały system staje się bardziej dynamiczny, gdy formalizacja dokonywana w oparciu o szczegółowe przepisy prawne niosłaby w sobie niebezpieczeństwo zbytowego usztywnienia podstawowych elementów ładu gospodarczego oraz wszelkich działań, w tym też decyzji gospodarczych; 4) unika się „przelegalizowania” problematyki gospodarczej, gdyż prawo stanowione (pozytywne), jest tym elementem, w którym zawsze tkwi w mniejszym lub większym stopniu element konserwatywności i zachowawczości, co w odniesieniu do szybko zmieniającej się rzeczywistości ekonomicznej oznaczać może istotne ograniczenie; 5) uzyskuje się możliwość regulacyjnego wkroczenia w sfery, w które prawo wkroczyć nie mogłoby (wyrok w sprawie K. 6/99).

Odesłanie w przepisach prawnych (normach prawnych), zgodnie z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, do innych, nie będących prawem w sensie pozytywnym norm, reguł i zasad, przez sam fakt odesłania nie czyni ich normami prawnymi. Niemniej ich przestrzeganie może być obowiązkiem adresata normy odsyłającej w szczególności w stosunkach umownych. Prawo w ten sposób spełnia nie tylko rolę bezpośredniego regulatora stosunków gospodarczych ale może być także środkiem łączności z innymi regulatorami.

6. Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy ustawy dotyczą wprowadzonego przez ustawodawcę systemu, zapewniającego inwestorom określoną rekompensatę na wypadek upadłości domu maklerskiego i zarazem dostosowującego warunki funkcjonowania polskiego wyniku giełdowego do wymogów prawa europejskiego. Obowiązek uczestnictwa w systemie dla podmiotów prowadzących działalność maklerską wynika z ustawy. Stosunek uczestnictwa w systemie rekompensat powstaje w wyniku zawarcie umowy o uczestnictwo w depozycie papierów wartościowych (art. 129). Uczestnictwo w systemie rekompensat (art. 120) jest też ustawową konsekwencją zawarcia umowy o uczestnictwie w depozycie w wyjątkowych przypadkach, gdy podmiot zobowiązany do uczestniczenia w systemie rekompensat nie jest uczestnikiem depozytu, a zobowiązany jest do zawarcia umowy o uczestnictwo w systemie rekompensat. Nadaje to charakter cywilnoprawny stosunkom między Krajowym Depozytem a zobowiązanymi uczestnikami systemu. Źródłem powstania stosunku uczestnictwa w systemie jest umowa.

W związku z twierdzeniem wnioskodawców przedstawionym w trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym, iż kompetencja Krajowego Depozytu do wydawania regulaminu ma charakter funkcji zleconych administracji, Trybunał stwierdza, że o funkcjach zleconych administracji można mówić tylko wówczas, gdy zlecający organ administracji dysponuje kompetencją do wykonywania zadań, które może przekazać innym organom lub administracjom. W wypadkach wydawania aktów, będących przedmiotem badania ich konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie, to jest „regulaminu” Krajowego Depozytu, organy administracji nie mają prawa do ich wydawania ani jako aktów normatywnych ani jako wzorców umownych. Skoro źródłem stosunku uczestnictwa w objętym badaniem konstytucyjności systemie jest umowa (art. 129 ustawy), nie może być mowy o zleceniu funkcji administracyjnych Krajowemu Depozytowi przy stanowieniu „regulaminu”.

Oznacza to, że uprawnienia Krajowego Depozytu wobec uczestników unormowane ustawy wynikają z umowy i nie mają charakteru publicznoprawnego. Uprawnienia regulacyjne, tj. określanie stawki rocznej wpłaty i uchwalanie regulaminu systemu rekompensat (art. 121) stanowią konsekwencję uczestnictwa w systemie. Wprawdzie ustawa nie pozostawia swobody podmiotom zobowiązanym i obliguje ich do zawarcia umowy, to jednak zobowiązuje też Krajowy Depozyt do współdziałania z uczestnikami systemu, w zakresie organizowania systemu rekompensat (art. 128). Obie strony umowy o uczestnictwo w systemie zobowiązane są prawem do jego współkształtowania, co stwarza relacje typu konsensualnego, w odróżnieniu od właściwych dla podmiotów stanowiących prawo, relacji władczych.

O tym, iż mamy w przypadku systemu rekompensat współdziałanie podmiotów umowy, świadczy też to, iż wniesiona składka nie jest przekazywana na własność Krajowego Depozytu (nie ma też charakteru daninowego), lecz zarówno składka, jak i generowane w wyniku jej wniesienia dochody stanowią współwłasność uczestników systemu (art. 121 ust. 12 i 13 oraz art. 145 ust. 1 ustawy) i podlegają rozliczeniu w momencie ustania uczestnictwa w systemie.

Maksymalna wysokość rocznej wpłaty określona jest w ustawie (art. 121) a Krajowy Depozyt może określać jej poziom roczny – niższy bądź równy ustawowemu. Nie może w tym zakresie kształtować zobowiązań uczestników systemu, które nie wynikałyby z ustawy.

Regulamin musi być zgodny z prawem, tzn. nie może nakładać na strony obowiązków, które nie wynikają z obowiązującego prawa. W ramach nadzoru, czuwa w tym zakresie Komisja Papierów Wartościowych i Giełd. Zatwierdza ona regulamin, co jest w świetle obecnej regulacji prawnej k.c. aktem „pustym” (albowiem k.c. nie wiąże żadnych skutków z faktem, iż wzorzec umowny został wydany w wyniku upoważnienia zawartego w przepisach prawa, czy też bez takiego upoważnienia). Ale jest to też kolejny argument na rzecz tezy, iż Krajowy Depozyt wydając regulamin – nie stanowi tym samym przepisów prawnych. Wszak ustanowione ustawowo normy prawne nie podlegają zatwierdzeniu. Stronom umowy o uczestnictwo przysługuje prawo do kontroli sądowej, w przypadku gdyby uznały, że ich prawa w ramach systemu rekompensat zostały naruszone.

Podjęmowane przez Krajowy Depozyt regulacje w zakresie ustalania rocznej wpłaty i stanowienia regulaminu systemu rekompensat, nie mają więc charakteru publicznoprawnego lecz dotyczą wzajemnych uprawnień stron umowy cywilnej. Krajowy Depozyt nie może arbitralnie określać swoich obowiązków, a także obowiązków podmiotów uczestniczących w systemie i jego regulacje nie mają charakteru abstrakcyjnego ponieważ krąg adresatów określają umowy o uczestnictwo. Regulacji

Krajowego Depozytu w stanowionym przez niego regulaminie nie można więc uznać za przepisy prawa.

7. „Stanowienie prawa”, do czego odnoszą się w Konstytucji przepisy jej rozdziału III, z otwierającym ten rozdział art. 87, który na tle niniejszej sprawy stanowi wzorzec kontroli konstytucyjności, stawiają stanowieniu prawa wiele wymagań i ograniczeń. Do stanowienia prawa jest upoważniony zamknięty krąg podmiotów, a katalog źródeł prawa ma charakter wyczerpujący. Z tego punktu widzenia sytuacja powstająca na tle kontrolowanych przepisów nie jest adekwatna. Krajowy Depozyt nie należy do kręgu podmiotów uprawnionych do legiferowania, a „regulamin” – tak jak na to wskazuje się we wniosku – nie należy do kategorii źródeł prawa. Działanie takie nie jest jednak niekonstytucyjną uzurpacją; zarówno charakter prawny Krajowego Depozytu, jak rodzaj więzi łączących go z podmiotami prowadzącymi działalność maklerską (umowa, stosunki cywilnoprawne) dają możliwość zakwalifikowania ocenianej sytuacji jako wzorca umownego. Trybunał Konstytucyjny stwierdza w konsekwencji, że w rozważanym przypadku upoważnień regulacyjnych Krajowego Depozytu dotyczących systemu rekompensat, mamy do czynienia z sytuacją kiedy profesjonalny podmiot prawa cywilnego kształtuje niektóre elementy systemu rekompensat w postaci cywilno-prawnej instytucji wzorca umownego. Tym samym Trybunał stwierdza, że określone w art. 121 ust. 6 ustawy upoważnienie Krajowego Depozytu, kwestionowane przez wnioskodawcę, nie jest niezgodne z art. 87 ust. 1 Konstytucji, który to przepisy dotyczy katalogu źródeł prawa.

8. Rozważając zarzut niezgodności art. 122 ust. 1 pkt 1 z zasadą nie działania prawa wstecz, wywodzoną z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, uwzględnić należy, że ustawa nowelizująca uchwalona została 8 grudnia 2000 r. i ogłoszona w Dz. U. z 31 grudnia 2000 r. Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy nowelizującej, wchodzi ona w życie po upływie 14 dni, od dnia ogłoszenia, tj. 15 stycznia 2001 r., z wyjątkiem przepisów, których wejście w życie ustawa nowelizująca wiąże z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Kwestionowany przepis wszedł w życie 15 stycznia 2001 r. Stanowi on, iż system rekompensat zabezpiecza wypłaty środków inwestorom, w przypadku upadłości domu maklerskiego w wysokości równowartości w złotych 1000 EURO, od 1 stycznia 2001 r. Oznacza to, iż przepis, który wszedł w życie 15 stycznia 2001 r., przewiduje ochronę inwestorów począwszy od 1 stycznia 2001 r.

Mamy więc do czynienia z sytuacją, iż późniejsza norma prawna, stosuje się do zdarzeń wcześniejszych. Okres działania prawa wstecz był jednak niewielki i nastąpił w czasie gdy prawo było już opublikowane. Zdarzenia których dotyczy przepis w okresie jego retroakcji nie wystąpiły i nie pociągnął on za sobą żadnych skutków organizacyjnych ani finansowych, a środki wniesione tytułem rocznej wpłaty pozostały współwłasnością uczestników systemu. Zaistnienie retroakcji, jak wyjaśnia w swoim stanowisku Marszałek Sejmu, było niezamierzoną konsekwencją przedłużenia się prac nad ustawą nowelizującą w parlamencie.

Zgodnie z wielokrotnie wyrażonym stanowiskiem Trybunału zasada nie działania prawa wstecz zasługuje na uzasadnioną ochronę, jednak nie ma charakteru absolutnego. W tym przypadku ochrona praw inwestorów, realizując konstytucyjną zasadę ochrony własności, nie powodowała w 2001 roku niekorzystnych następstw dla innych podmiotów, w tym domów maklerskich. Trybunał dostrzega wprawdzie formalne uchybienie zasadzie nieretroakcji. Zarazem jednak ocenia, że rozmiar tego uchybienia, waga i skutki mogą prowadzić do uznania, że mieszczą się one w granicach marginesu pozwalającego na stwierdzenie, iż art. 121 ust. 1 pkt 1 ustawy nie naruszył art. 2 Konstytucji i może być uznany za zgodny z nim.

9. Biorąc pod uwagę ustalenia zawarte wyżej w punkcie ósmym Trybunał Konstytucyjny nie podzielił jednak poglądu Prokuratora Generalnego co do zasadności jego wniosku o umorzenie postępowania w tym zakresie. Należy też zauważyć, że przychylenie się do sposobu rozumowania przedstawionego w stanowisku Prokuratora Generalnego w kwestii „skonsumowania” przez czas przepisu art. 122 ust. 1 pkt 1 prowadzi do generalnego zakwestionowania możliwości kontroli konstytucyjności przepisów, którym zarzuca się retroaktywne działanie za okres tej retroaktywności.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.