



Warszawa, 03-07-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**V.7106.2.2024.JF**

**Pan**

**Andrzej Domański**

**Minister Finansów**

**ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze,

wpływają do mnie skargi, w których Wnioskodawcy podnoszą zarzut niezgodności z normami wyższego rzędu przepisu art. 43 ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku oraz ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, który stanowi, że przepisy art. 12a i art. 12b ustawy zmienianej w art. 19<sup>1</sup>, stosuje się również do kar administracyjnych nakładanych za naruszenia, do których doszło przed dniem wejścia w życie powyższej ustawy, o ile nie upłynął termin przedawnienia nałożenia kary.

Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym, do których odwołuje się art. 43 ustawy nowelizującej, w art. 12a natomiast stanowi, że kara pieniężna, w przypadkach określonych w niniejszej ustawie<sup>2</sup>, w przepisach ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2<sup>3</sup> lub w przepisach odrębnych ustaw może być nałożona przez Komisję Nadzoru

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym; t.j. Dz. U z 2024 r., poz.135.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku; Dz. U. z 2023 r. poz. 1723.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych; t.j. Dz. U z 2019 r. poz. 1781.

Finansowego także na podmiot, któremu wygasło zezwolenie na prowadzenie działalności, z którą wiąże się naruszenie, albo któremu zostało cofnięte zezwolenie na prowadzenie takiej działalności, oraz na podmiot, który został wykreślony z rejestru uprawniającego do prowadzenia działalności, z którą wiąże się naruszenie. Za to art. 12b tej ustawy stanowi, że kara pieniężna nakładana przez Komisję na podstawie przepisów niniejszej ustawy, przepisów ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2, lub przepisów odrębnych ustaw może zostać nałożona odrębnie za każdy czyn objęty postępowaniem.

W ocenie Wnioskodawców uregulowanie to narusza wzorce konstytucyjne, w szczególności:

- art. 2 Konstytucji RP, z którego wyprowadzane są zasady pochodne, tj. zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa, z której z kolei wywodzony jest zakaz retroakcji, rozumiany jako niemożność wprowadzania przez ustawodawcę nowych norm prawnych do zdarzeń ukształtowanych w przeszłości, z którymi prawo nie wiązało dotąd takich skutków prawnych, zasada poprawnej legislacji i zasada racjonalnego działania ustawodawcy;
- art. 20 zw. z art. 22 Konstytucji RP, tj. zasadę wolności działalności gospodarczej w zw. z zasadą jej ograniczenia ze względu na ważny interes publiczny;
- art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, tj. zasadę ochrony praw i wolności;
- art. 42 ust.1 Konstytucji, tj. zasadę gwarantującą prawo do obrony i domniemanie niewinności;
- artykuł 64 Konstytucji RP, tj. zasadę ochrony własności i praw majątkowych.

Uzasadniając swoje stanowisko, Wnioskodawcy wykazują, że art. 43 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku wymaga konfrontacji z zasadami wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP, w szczególności z zasadą niedziałania prawa wstecz, która stanowi podstawową zasadę porządku prawnego. Postanowienia tego przepisu w ich ocenie:

1. mają retroaktywny skutek w postaci stosowania nowej przesłanki podmiotowej wymierzania administracyjnych kar pieniężnych, powodując możliwość

nałożenia kary na podmioty, które przed wejściem w życie odpowiedzialności nie podlegały;

2. mają retroaktywny skutek w postaci zaostrzenia wymiaru kary wymierzonej ww. podmiotom w stosunku do wymiaru, który obowiązywał przed wejściem w życie ustawy;

3. prowadzą do nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego ograniczenia praw majątkowych i swobody działalności gospodarczej ww. podmiotów;

4. są skonstruowane w sposób wadliwy, uniemożliwiający prawidłowe stosowanie wobec ww. podmiotów.

Poza tym, zdaniem Wnioskodawców, sam art. 12a ustawy o nadzorze finansowym (dalej: u.n.r.f) narusza zasadę poprawnej legislacji i określoności prawa, albowiem przyznaje on organowi nadzoru możliwość nakładania kar pieniężnych, o których mowa „w przepisach odrębnych ustaw”. Ustawodawca, w ich ocenie „nie dookreślił, o jakie ustawy tutaj chodzi (poza wprost wymienionymi w przepisie u.n.r.f. i aktami prawa wskazanymi w art. 1 ust. 2 u.n.r.f), a przecież zgodnie z wywodzonymi z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasadami *nullum crimen sine lege certa* (zasada dostatecznej określoności czynu zabronionego) oraz *nulla poena sine lege certa* (zasada wskazywania w sposób jednoznaczny i wyraźny kary), niedopuszczalne jest takie ukształtowanie norm umożliwiających nakładanie sankcji, które pozostawiają otwartość interpretacji. Co za tym idzie: art. 12a u.n.r.f pozostaje w sprzeczności z art. 2 w zw. z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP”.

Po wnikliwej analizie przedstawionego zagadnienia, podzielam stanowisko Wnioskodawców co do tego, że kwestionowane przez nich uregulowania są sprzeczne z wskazanymi wzorcami konstytucyjnymi i wymagają zmiany. Celem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku i ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, jak wynika z uzasadnienia projektu tej ustawy, jest wprowadzenie ochrony klientów instytucji finansowych oraz ochrona akcjonariuszy mniejszościowych, to jednak nie uzasadnia to pozostawania w obrocie prawnym aktu prawnego naruszającego normy wyższego rzędu.

Pragnę zauważyć, że zasada *lex retro non agit* jest jednym z istotnych elementów zasady państwa prawnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

konsekwentnie utrzymuje się pogląd, w świetle którego zasada niedziałania prawa wstecz, chociaż niewyrażona bezpośrednio w Konstytucji RP, stanowi podstawę porządku prawnego. Zasada niedziałania prawa wstecz, jako dyrektywa legislacyjna skierowana pod adresem organów stanowiących prawo, zawiera w swej treści zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed wejściem w życie tych norm prawnych i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych przewidzianych tymi normami. Niedopuszczalne jest stanowienie norm z mocą wsteczną, jeśli podmioty, których te normy dotyczą, nie mogły racjonalnie przewidzieć tego rodzaju decyzji, a nadzwyczajne okoliczności czy dobra podlegające ochronie konstytucyjnej decyzji takiej nie usprawiedliwiają (wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, wyrok TK z dnia 5 listopada 2002 r., sygn. P 7/01).

Bezpośrednie działanie nowego prawa, chociaż wygodne dla ustawodawcy z punktu widzenia porządku prawnego, może stanowić zagrożenie w postaci naruszenia zasady zaufania obywatela czy innych podmiotów do państwa, zasady ochrony praw nabytych czy też zasady nieretroakcji prawa (wyrok TK z dnia 10 grudnia 2007 r., sygn. P 43/07, wyrok TK z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. P 40/07).

W dziedzinie prawodawczej działalności państwa zasada ta stwarza obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli, jeśli tego nie wymaga ważny interes społeczny lub indywidualny, chroniony Konstytucją, obowiązek przyznawania praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego dla obywateli i wreszcie obowiązek nie nadawania przepisom prawnym mocy wstecznej. Gdy idzie o ten ostatni obowiązek, zasada zaufania do państwa wymaga, by mocy wstecznej nie nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1988 r., sygn. K 1/88 i wyrok TK z dnia 8 marca 2005 r., sygn. K 27/03 i wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05).

Zgodzić się należy z Wnioskodawcami również w zakresie naruszenia zasady państwa prawnego, która wymaga stanowienia norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Normy te powinny realizować założenia leżące u podstaw porządku konstytucyjnego w Polsce.

Każda regulacja prawna nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienie do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać wymóg dostatecznej określoności. Należy przez to rozumieć

przestrzeganie zasad przyzwoitej legislacji, co ma szczególnie doniosłe znaczenie w sferze praw i wolności.

Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego, z której wywodzony jest nakaz należytej określoności stanowionych przepisów, które w przypadku omawianych regulacji nie zostały spełnione, chociażby w przypadku art. 12b u.n.r.f, w którym ogólnie wskazano, że kara pieniężna może być nałożona w oparciu o przepisy odrębnych ustaw.

Natomiast dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, istotne są trzy założenia:

- każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom;
- przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie;
- przepis powinien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw.

Opierając się natomiast na utrwalonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądzie, że art. 42 ust. 1 Konstytucji obejmuje jedynie przepisy typizujące czyny jako przestępstwa, przestępstwa skarbowe, wykroczenia i w bardzo wąskim zakresie delikty dyscyplinarne (wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r. sygn. P12/01, wyrok TK z dnia 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/0, nie podzielam stanowiska Wnioskodawców w zakresie naruszenia zasady dostatecznej określoności czynu zabronionego (*nullum crimen sine lege certa*) oraz zasady wskazywania w sposób jednoznaczny i wyraźny kary (*nulla poena sine lege certa*). Przepis ten nie ma bowiem zastosowania do deliktów administracyjnych, z którymi mamy do czynienia w tym przypadku.

Rozumiem, że zmiana przepisów, o których mowa wyżej, wymuszona została negatywnymi zdarzeniami na rynku finansowym, które miały miejsce w ostatnich latach (sprawa GetBeck S.A., upadłość Idea Banku S.A., Getin Noble Bank S.A.), a które

wykazały brak systemowych rozwiązań służących ochronie interesów inwestorów. Jednakże naprawa tej sytuacji nie może następować z naruszeniem podstawowych zasad demokratycznego państwa prawnego.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. 2023, poz. 1058), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie prac legislacyjnych, zmierzających do wyeliminowania z porządku prawnego regulacji, które jak wyżej wykazano, są niezgodne z normami wyższego rzędu i budzą uzasadnione w wątpliwości natury konstytucyjnej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/