

112/7/A/2009

WYROK

z dnia 16 lipca 2009 r.

Sygn. akt Kp 4/08^{*}

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Miroslaw Granat
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz – II sprawozdawca
Janusz Niemcewicz – I sprawozdawca
Andrzej Rzepliński
Miroslaw Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 16 lipca 2009 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 oraz z art. 227 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw:

a) jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

b) nie jest niezgodny z art. 7, art. 9 oraz art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji.

2. Art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1 nie jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

UZASADNIENIE

^{*} Sentencja została ogłoszona dnia 23 lipca 2009 r. w M. P. Nr 46, poz. 683.

I

1. Prezydent RP na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji wystąpił z wnioskiem o zbadanie zgodności art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (dalej: ustawa) z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 oraz z art. 227 ust. 1 Konstytucji.

Kwestionowane przepisy w proponowanym art. 1 pkt 37 lit. a ustawy wykluczają Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) z akcjonariatu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A. (dalej: KDPW, Krajowy Depozyt) a nadto, w wypadku niesprzedania posiadanych przez NBP akcji KDPW, pozbawiają go prawa głosu z nich (art. 19 ustawy). Prezydent zwrócił uwagę, że zawarte w kwestionowanych przepisach regulacje dotyczące statusu NBP jako akcjonariusza KDPW zostały wprowadzone w wyniku przyjęcia autopoprawki rządu (druk sejmowy nr 64-A, VI kadencja) do projektu ustawy (druk sejmowy nr 64, VI kadencja). Rząd przed złożeniem w Sejmie druku autopoprawki uzyskał w jej sprawie opinię Europejskiego Banku Centralnego (EBC) z 21 maja 2008 r. wydaną na wniosek Ministra Finansów RP w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (CON/2008/20). Prezydent zwrócił uwagę, że zdaniem Europejskiego Banku Centralnego „projektowana ustawa pozostaje w sprzeczności z zasadą niezależności banku centralnego, ponieważ zobowiązuje ona NBP do zbycia składników swojego majątku, a mianowicie posiadanych przez niego akcji KDPW (...). Status NBP jako akcjonariusza może ulec modyfikacji, jeżeli zaistnieje taka potrzeba, w drodze umowy z organami decyzyjnymi NBP o sprzedaży akcji po cenie rynkowej” (s. 5 pkt 3.3. opinii EBC). Zdaniem wnioskodawcy, na mocy zaskarżonej regulacji ustawodawca zobowiązuje bank centralny do zbycia akcji w ustawowo określonym terminie pod rygorem utraty prawa głosu z akcji, co oznacza utratę uprawnień o charakterze właścicielskim. W opinii EBC tak określony obowiązek Narodowego Banku Polskiego stoi w sprzeczności z zasadą niezależności finansowej banku centralnego wynikającą z art. 108 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Zdaniem Prezydenta, przedmiot działania Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych znajduje się w ustawowym obszarze zadań Narodowego Banku Polskiego ze względu na to, że obejmuje organizację rozliczeń pieniężnych, a działanie Krajowego Depozytu w obsłudze obligacji Skarbu Państwa jako potencjalnego zabezpieczenia dla operacji kredytowych banku centralnego wymaga spełnienia standardów Unii Europejskiej. Krajowy Depozyt odgrywa zasadniczą rolę na rynku finansowym państwa i ma kluczowe znaczenie dla stabilności całego systemu finansowego. Zakres zadań Krajowego Depozytu i ich związek z zadaniami Narodowego Banku Polskiego w sferze prowadzenia polityki pieniężnej wskazuje, że decyzje ustawodawcy dotyczące praw banku wynikających z posiadania akcji Krajowego Depozytu wiążą się bezpośrednio ze sferą działalności banku centralnego chronioną konstytucyjną zasadą niezależności Narodowego Banku Polskiego. Niezależność narodowych banków centralnych gwarantuje także prawo pierwotne Unii Europejskiej. Zaskarżona regulacja narusza niezależność Narodowego Banku Polskiego zagwarantowaną w art. 227 ust. 1 Konstytucji.

Według Prezydenta w doktrynie prawa ugruntowane jest przekonanie, że gwarancje własności wynikające z art. 21 ust. 1 Konstytucji odnoszą się również do publicznych osób prawnych. Należy uznać, że konstytucyjna zasada ochrony własności odnosi się również do Narodowego Banku Polskiego. Ustawowy nakaz zbycia akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych pod rygorem utraty prawa głosu z akcji narusza zasadę ochrony własności z art. 21 ust. 1 Konstytucji. Przyjęta regulacja nie stwarza gwarancji

ekwiwalentności transakcji, ponieważ osłabia negocjacyjną pozycję banku w rokowaniach dotyczących zbywania akcji.

W ocenie Prezydenta częścią wspólnotowego prawa pierwotnego jest art. 108 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, nakazujący poszanowanie niezależności narodowego banku centralnego. Zaskarżone przepisy naruszają tę niezależność, co budzi wątpliwości co do ich zgodności z art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

Zdaniem Prezydenta z art. 2 i art. 7 Konstytucji wynika wymóg uwzględnienia w procesie ustawodawczym wszystkich wymogów proceduralnych wiążących ustawodawcę w procedurze legislacyjnej. Z prawa Unii Europejskiej wynika obowiązek rozważenia stanowiska Europejskiego Banku Centralnego w toku prac parlamentarnych nad ustawą. Opinia EBC nie została przedstawiona w uzasadnieniu druku nr 64-A zawierającym autopoprawkę wprowadzającą zakwestionowane przepisy. Nieprzedstawienie opinii EBC w toku prac parlamentarnych należy uznać za poważne naruszenie trybu postępowania, uniemożliwia bowiem parlamentowi podjęcie decyzji opartej na wszystkich elementach, którymi powinien dysponować.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 12 listopada 2008 r. wyraził pogląd, że art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy jest zgodny z art. 2 i art. 7, a także z art. 21 ust. 1 i art. 227 ust. 1 Konstytucji, a w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) z uwagi na zbędność orzekania.

W ocenie Prokuratora Generalnego uczestnictwo w akcjonariacie Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych nie jest niezbędnym warunkiem realizacji konstytucyjnych funkcji Narodowego Banku Polskiego. Majątek tego banku należy do państwa, które może podejmować suwerenne decyzje odnoszące się do majątku państwowej osoby prawnej. Zaskarżone przepisy wiążą się z planowaną prywatyzacją spółki depozytowej, a ponadto dostosowują regulacje dotyczące NBP do treści art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.; dalej: ustawa o NBP), który stanowi, że podmiot ten nie może być udziałowcem ani akcjonariuszem innych osób prawnych, z wyjątkiem prowadzących działalność usługową wyłącznie na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa. W tym kontekście zaskarżone przepisy usuwają sprzeczność dwóch aktów normatywnych. Ponadto udział centralnego banku państwa w spółce akcyjnej może prowadzić do potencjalnego zagrożenia jego niezależności. Sytuacja, w której bank centralny realizuje zadania nadzorcze nad depozytem papierów wartościowych, a jednocześnie jest jego akcjonariuszem, może prowadzić do konfliktu interesów. Zaskarżone regulacje nie wpływają na niezależność banku centralnego.

Według Prokuratora Generalnego wynikające z prawa wspólnotowego wymogi niezależności banku centralnego znajdują swoje odzwierciedlenie w Konstytucji. Brak jest podstaw do dokonywania analizy kwestionowanych przepisów przez pryzmat art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, zachodzi zatem zbędność badania zgodności zakwestionowanych przepisów z tymi wzorcami.

Zdaniem Prokuratora Generalnego opinia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie, w jakim on stwierdza, że projektowane regulacje naruszają niezależność Narodowego Banku Centralnego, nie jest zasadna, ponieważ ustawodawca, który kształtuje funkcje banku centralnego, nie może być traktowany jako osoba trzecia, która wpływa na niezależność banku.

Prokurator Generalny wyraził pogląd, że, jak wynika z przebiegu procesu legislacyjnego w Sejmie, treść opinii EBC była znana posłom, w tym także posłom krytycznie oceniającym propozycje Rady Ministrów. Opinia ta została opublikowana przez

Europejski Bank Centralny 21 maja 2008 r., a więc już po akceptacji przez Radę Ministrów projektu autopoprawki. W tym stanie rzeczy każda zmiana projektu, w tym również jego uzasadnienia, wymagałaby ponownego rozpatrzenia projektu przez Rząd. Powołując wzorce kontroli konstytucyjności zawarte w art. 2 i art. 7 Konstytucji, a zatem normy o charakterze ogólnoustrojowym, wnioskodawca nie wykazał ich naruszenia polegającego na niezgodności procedury uchwalania ustawy nowelizującej z prawną regulacją procesu legislacyjnego. Samo niezamieszczenie w uzasadnieniu projektu przedłożenia rządowego informacji, która nie jest określona prawnie jako obowiązkowa, a wobec tego informacji, która nie miała istotnego wpływu na przebieg procesu legislacyjnego, nie stanowi naruszenia standardów konstytucyjnych odczytywanych z powołanych wzorców kontroli konstytucyjnej.

Według Prokuratora Generalnego wprowadzona przez prawodawcę regulacja nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną gwarancją ochrony własności i innych praw majątkowych.

3. Komisja Nadzoru Finansowego (dalej: KNF), na wniosek Trybunału Konstytucyjnego, wyraziła swoją opinię w piśmie z 27 listopada 2008 r.

W jej ocenie rozstrzygnięcie ustawodawcy co do kręgu akcjonariuszy Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych pozostaje zagadnieniem irrelevantnym z punktu widzenia kompetencji Komisji oraz celów, dla których kreowano ten organ. Dokonany przez ustawodawcę wybór nie ma bezpośredniego wpływu na bezpieczeństwo obrotu ani na efektywność ochrony rynku kapitałowego, choć funkcjonowanie KDPW ma bezpośredni wpływ na stabilność systemu finansowego państwa i wartość polskiego pieniądza. Wprowadzona zmiana nie narusza wartości i dóbr publicznych, które Komisja Nadzoru Finansowego ma chronić przy pomocy przyznanych jej kompetencji.

Zdaniem KNF, przy ocenie ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw istotne znaczenie ma fakt, że ustawa ta wprowadza demonopolizację instytucji rozliczających transakcje na regulowanym rynku giełdowym i pozagiełdowym oraz instytucji dokonujących rozrachunku z tytułu tych transakcji. Podmiotami uprawnionymi do dokonywania rozrachunku i rozliczania transakcji stały się, obok Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, także izby rozliczeniowe i rozrachunkowe. Z tego względu konieczne było wyposażenie Narodowego Banku Polskiego w określone kompetencje administracyjnoprawne wobec wszystkich instytucji rozliczeniowych i rozrachunkowych. Decyzją ustawodawcy doszło do zmiany formy prawnej kontroli sprawowanej przez Narodowy Bank Polski nad instytucjami rozliczeniowymi i rozrachunkowymi. W miejsce koncepcji kontroli wykonywanej przy pomocy instrumentów związanych z posiadaniem akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych ustawodawca przewidział formę administracyjnoprawną: prawo żądania przekazania informacji.

W ocenie Komisji Nadzoru Finansowego, w świetle Konstytucji i prawa Unii Europejskiej, bank centralny musi posiadać wystarczające zasoby finansowe, które pozwolą mu na efektywne wykonywanie swoich zadań. Ten warunek wypełnia art. 60 i art. 61 ustawy o NBP statuujący fundusze własne tego banku, w tym fundusz statutowy w wysokości 1,5 miliarda złotych.

Według Komisji Nadzoru Finansowego zmiana statusu Narodowego Banku Polskiego w relacji z KDPW polega w istocie na jego wyłączeniu – po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy – z prawa do wykonywania prawa głosu z akcji. Upływ wymienionego terminu nie oznacza wygaśnięcia prawa do zbycia akcji. Przyjęte rozwiązanie w możliwie najmniejszym stopniu ingeruje w prawa właścicielskie, a zarazem pozostawia odpowiedni czas na dostosowanie się Narodowego Banku Polskiego. Działanie

ustawodawcy służy realizacji określonych dóbr publicznych, a mianowicie zasadzie równości oraz przeniesienia prawa europejskiego do prawa polskiego.

4. Marszałek Sejmu w piśmie z 3 grudnia 2008 r. wniósł o uznanie, że art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 oraz z art. 227 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu obowiązek wynikający z art. 4 decyzji Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych, 98/415/WE (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998, s. 42) zostaje spełniony, gdy opinię EBC uzyska się przed zakończeniem prac legislacyjnych nad danym aktem w takim czasie, że może ona w ogóle być wzięta pod uwagę przez organ ostatecznie uchwalający konsultowany akt. Uzasadnienie do rządowej autopoprawki przedstawionej Sejmowi 26 maja 2008 r. (druk 64-A) nie zawierało *de facto* opinii Europejskiego Banku Centralnego z 21 maja 2008 r. wydanej na wniosek Ministra Finansów w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (CON/2008/20), gdyż data wydania tej opinii zbiegła się w czasie z datą przekazania autopoprawki do Marszałka Sejmu. Prezes Narodowego Banku Polskiego pismem z 25 czerwca 2008 r. skierowanym do Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych oraz Przewodniczącego Podkomisji do spraw Finansów Publicznych przekazał informację, że 21 maja 2008 r. EBC opublikował opinię wydaną na wniosek Ministra Finansów w sprawie proponowanej autopoprawki. Opinia wydana przez Europejski Bank Centralny była znana posłom i dostępna na etapie procedowania nad projektem ustawy, czego dowodzi m.in. wypowiedź posła Wiesława Janczyka na 20. posiedzeniu Sejmu VI kadencji.

Sejm zwrócił uwagę, że uchwalona ustawa różniła się w zakresie objętym wnioskiem Prezydenta od propozycji zawartej pierwotnie w autopoprawce Rady Ministrów. O ile autopoprawka przewidywała, że Narodowy Bank Polski po upływie terminu do zbycia akcji KDPW nie będzie mógł wykonywać praw z tych akcji, o tyle w ostatecznym brzmieniu ustawy przyjęto, że Narodowy Bank Polski po upływie terminu do zbycia akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych nie będzie mógł wykonywać jedynie prawa głosu z tych akcji.

W ocenie Sejmu ustawodawca ma możliwość modyfikacji zakresu uprawnień właścicielskich Narodowego Banku Polskiego, co wynika z jego kompetencji wyznaczania misji i potrzebnego do jej wykonania zakresu kompetencji tego organu. Granice swobody regulacyjnej w tym zakresie wyznacza art. 227 Konstytucji, a zwłaszcza jego ust. 1. Przepisy pozbawiające Narodowy Bank Polski prawa do głosu z akcji nie uniemożliwiają wykonywania przez tę instytucję jej konstytucyjnych zadań i nie ograniczają jej niezależności w stopniu, który naruszałby Konstytucję lub prawo Unii Europejskiej. Standard niezależności określony w *acquis communautaire* ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do tych kompetencji Narodowego Banku Polskiego, które mieszczą się w zakresie stosowania art. 105 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Do prawidłowego – w kontekście innych i krajowych wymogów niezależności – wykonywania przez NBP jego kompetencji nie jest potrzebny jego udział własnościowy w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych. Podstawowym kryterium prawidłowości podjętych w odniesieniu do Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych decyzji dotyczących kształtu regulacji jego funkcjonowania jest raczej to, czy przyjęte przepisy faktycznie zapewniają prawidłowość transakcji i rozliczeń przeprowadzanych za jego pośrednictwem, przy czym – w kontekście polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego – należałoby w szczególności zapewnić spełnienie przez niego wymogów prawidłowego zabezpieczenia i szybkości transakcji oraz wymogów finalności rozliczenia,

a także, co za tym idzie, zagwarantować temu bankowi odpowiednie uprawnienia nadzorcze lub kontrolne w tym zakresie.

W ocenie Sejmu, niezależność finansowa w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości polega na zagwarantowaniu krajowemu bankowi centralnemu takich środków, by mógł on w pełni autonomicznie wykonywać swoje zadania. Środki, którymi dysponuje krajowy bank centralny, nie mogą zależeć od politycznej woli decydentów zewnętrznych wobec banku centralnego, a procedura realizacji budżetu powinna być ukształtowana w taki sposób, aby bank centralny mógł prawidłowo wykonywać swoje zadania statutowe, działając niezależnie od uznania politycznego dysponenta środków budżetowych. Nałożenie na Narodowy Bank Polski obowiązku sprzedaży akcji KDPW nie narusza tego standardu. Ponieważ zaskarżone przepisy nie naruszają art. 108 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wyrażającego zasadę niezależności krajowego banku centralnego, zakwestionowane regulacje są zgodne również z art. 9 i art. 91 ust. 2 Konstytucji.

5. Pismem z 1 kwietnia 2009 r. Marszałek Sejmu przekazał Trybunałowi kopię pisma Prezesa Narodowego Banku Polskiego z 25 czerwca 2008 r. nr DSP-WSRPW-BW-073-2-1963/08, adresowanego do Przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych Sejmu, wraz z załączonym do pisma dokumentem „Materiał dotyczący wykluczenia NBP z akcjonariatu KDPW S.A. poprzez proponowane przepisy w projekcie ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw”. W dokumencie tym zawarta była informacja o opinii EBC z 21 maja 2008 r. (CON/2008/20) stwierdzającej, że projektowane przepisy są sprzeczne z zasadą niezależności banku centralnego. Marszałek Sejmu wyjaśnił, że członkowie Komisji Finansów Publicznych otrzymali wymienione pismo wraz z załączonym materiałem w trakcie prac nad projektem ustawy.

6. Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Rady Polityki Pieniężnej o przedstawienie stanowiska w rozpoznawanej sprawie. Pismem z 9 kwietnia 2009 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego przesłał stanowiska Rady Polityki Pieniężnej oraz Zarządu Narodowego Banku Polskiego.

6.1. W ocenie Rady Polityki Pieniężnej zgodnie z uchwałą nr 1/RPP/2009 z 7 kwietnia 2009 r. działalność Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych nie ma bezpośredniego wpływu na wypełnianie przez Narodowy Bank Polski funkcji: „odpowiedzialność za wartość polskiego pieniądza”, „wyłączne prawo emisji pieniądza” oraz „ustalanie polityki pieniężnej”, natomiast może mieć związek z realizowaniem przez Zarząd Narodowego Banku Polskiego polityki pieniężnej ustalonej przez Radę. Wynika to z faktu, że KDPW, prowadząc depozyt papierów wartościowych w szczególności obligacji skarbowych, umożliwia, a niekiedy warunkuje wykorzystanie tych instrumentów polityki pieniężnej, których przedmiotem lub zabezpieczeniem są lub mają być papiery wartościowe rejestrowane w Krajowym Depozycie w zakresie odpowiedzialności za wartość pieniądza.

6.2. Zarząd Narodowego Banku Polskiego uchwałą nr 10/13/DSP/2009 wyraził pogląd, że KDPW ma szczególne znaczenie dla realizacji polityki pieniężnej przez NBP. Narodowy Bank Polski powinien też dysponować silnym i efektywnym instrumentem oddziaływania na Krajowy Depozyt w postaci nadzoru właścicielskiego przynajmniej do momentu wejścia w życie zmian w Konstytucji wiążących się z przystąpieniem Polski do strefy euro. Utrata uprawnień właścicielskich nad Krajowym Depozytem może mieć

negatywny wpływ na realizację przez Narodowy Bank Polski polityki pieniężnej, ponieważ zaproponowanych przez ustawodawcę nowych instrumentów nadzorczych NBP nad Krajowym Depozytem nie można uznać za wystarczające do wykonywania wymienionej konstytucyjnej funkcji banku centralnego. Wejście w życie zaskarżonych przepisów może mieć również negatywny wpływ na przeprowadzenie procesu wejścia Polski do strefy euro. W dającym się przewidzieć czasie Krajowy Depozyt utraci monopol jedynie w sensie formalnym, a nie faktycznym, w dziedzinie rejestracji zdematerializowanych instrumentów finansowych oraz dokonywania rozrachunku i rozliczania transakcji na regulowanym rynku giełdowym i pozagiełdowym.

Według Narodowego Banku Polskiego, aby możliwe było zaplanowanie oraz przeprowadzenie niektórych operacji w ramach ustalania polityki pieniężnej, konieczne jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury technicznej. Niezbędne jest w szczególności zapewnienie mechanizmów umożliwiających szybką, efektywną i wielokrotną w ciągu dnia rejestrację i rozrachunek odpowiednich papierów wartościowych. Wykorzystanie niektórych z instrumentów polityki pieniężnej stało się możliwe dopiero po przejściu przez KDPW z systemu jednosesyjnego do systemu wielosesyjnego, a także po uruchomieniu systemu rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym. Decydujący wpływ na przygotowanie i dokonanie wymienionych zmian miało wejście Narodowego Banku Polskiego do akcjonariatu KDPW w 1999 r. Zaburzenia w funkcjonowaniu systemu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych wywoływały i mogą wywoływać zaburzenia w działalności operacyjnej banków, co przekłada się na cały system płatniczy w Polsce. Dla realizacji polityki pieniężnej ma znaczenie także współpraca NBP z Krajowym Depozytem przy realizacji funkcji banku państwa, a mianowicie przy emisji obligacji skarbowych.

Zdaniem Zarządu Narodowego Banku Polskiego, bank centralny, będąc wyposażonym w uprawnienia właścicielskie wynikające z uczestnictwa w akcjonariacie Krajowego Depozytu posiada instrumenty zapewniające mu bezpośredni wpływ na obszary aktywności KDPW, które mają znaczenie dla odpowiedniego wykonywania konstytucyjnej funkcji ustalania i realizacji polityki pieniężnej oraz dla właściwej realizacji należących do tej funkcji działań, takich jak operacje polityki pieniężnej, nadzór nad funkcjonowaniem systemu płatniczego czy też działanie na rzecz stabilności krajowego systemu finansowego.

W ocenie Zarządu NBP zaskarżone przepisy naruszają zasadę niezależności banku centralnego zagwarantowaną w Konstytucji oraz w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Prowadzą one ponadto do zmniejszenia efektywności nadzoru nad systemami rozrachunku papierów wartościowych, co może spowodować zmniejszenie sprawności i skuteczności wykonywania operacji polityki pieniężnej. Obowiązek zbycia akcji przez Narodowy Bank Polski w określonym terminie rodzi ryzyko uzyskania zaniżonej ceny z tytułu takiej sprzedaży, tym bardziej, że krąg dopuszczalnych akcjonariuszy depozytu jest ograniczony ustawowo, a dokonanie określonych czynności związanych ze sprzedażą akcji wymagać będzie zgody Ministra Skarbu Państwa, co może spowodować przedłużenie całego procesu sprzedaży. Wykluczenie Narodowego Banku Polskiego z listy potencjalnych akcjonariuszy Krajowego Depozytu może wskazywać na dyskryminacyjne potraktowanie NBP wobec innych akcjonariuszy depozytu.

Zarząd Narodowego Banku Polskiego wyraził pogląd, że w toku prac sejmowych nad zaskarżoną ustawą doszło do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, a zaskarżone przepisy mogą naruszać zasady przyzwoitej legislacji wynikające z art. 2 Konstytucji. Art. 46 ust. 3 ustawy w nowym brzmieniu wcale nie musi być rozumiany jako bezwzględnie pozbawiający Narodowy Bank Polski prawa do bycia akcjonariuszem Krajowego Depozytu. Nowa ustawa przewiduje, że krąg akcjonariuszy tej spółki będzie obejmował m.in. banki oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne, które prowadzą

działalność w zakresie rejestrowania papierów wartościowych, rozliczania lub rozrachunku transakcji zawieranych w obrocie papierami wartościowymi lub organizowania rynku regulowanego, posiadające siedzibę na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo państwa należącego do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i podlegające nadzorowi właściwego organu nadzoru tego państwa. Narodowy Bank Polski jest też bankiem, choć bankiem szczególnym, a ponadto prowadzi wymienioną działalność, chociaż ze względu na swoją niezależność nie podlega nadzorowi innego organu.

Według Zarządu Narodowego Banku Polskiego posiadanie przez NBP akcji Krajowego Depozytu nie jest niezgodne z art. 5 ust. 2 ustawy o NBP. Art. 46 ust. 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do normy art. 5 ust. 2 ustawy o NBP. Niezasadne jest też podejmowanie przez ustawodawcę działań zmierzających do wyeliminowania Narodowego Banku Polskiego z akcjonariatu Krajowego Depozytu w celu zwiększenia atrakcyjności giełdy papierów wartościowych w procesie jej planowanej prywatyzacji.

7. Marszałek Sejmu pismem z 28 kwietnia 2009 r. poinformował Trybunał Konstytucyjny, że 1 kwietnia 2009 r. Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska wniósł nowy projekt ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustawy który jest tożsamy z poddaną kontroli jej konstytucyjności ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustawy lecz nie zawiera zakwestionowanego przez Prezydenta w rozpatrywanej sprawie art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a tej ustawy.

II

Na rozprawę 16 lipca 2009 r. stawili się przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu i Prokuratora Generalnego. Podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie i udzielili Trybunałowi stosownych wyjaśnień.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kontrola prewencyjna i jej zakres.

1.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji przedstawił we wniosku do Trybunału zarzut niezgodności art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 oraz z art. 227 ust. 1 Konstytucji. Badając zasadność przedstawionych zarzutów, należy w pierwszej kolejności rozważyć zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego w ramach prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw.

Z jednej strony granice kontroli w tej procedurze wyznacza art. 122 ust. 3 Konstytucji stanowiący, że „Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją”. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę treść art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK): „Orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy,

jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub do zawarcia i ratyfikacji umowy”. Istotne znaczenie ma tu także treść art. 66 ustawy o TK: „Trybunał orzekając jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi”.

1.2. Kontrola prewencyjna ma charakter wyjątkowy w polskim systemie kontroli norm prawnych. Zasadniczym jej celem jest eliminowanie aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją jeszcze przed zakończeniem procedury ich stanowienia. Zaletą tej formy kontroli jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i unikanie komplikacji związanych z usuwaniem skutków niekonstytucyjnych aktów normatywnych. Podczas kontroli prewencyjnej Trybunał nie zna jednak jeszcze sposobu i konsekwencji stosowania badanego przepisu.

Do specyfiki kontroli prewencyjnej w Polsce należy monopol Prezydenta w zakresie jej inicjowania, co pozostaje w ścisłym związku z zadaniem czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji powierzonym Prezydentowi RP w art. 126 ust. 2. Skuteczne funkcjonowanie tej formy kontroli wymaga odpowiedniej szybkości postępowania i wydawania orzeczeń, tak aby moment zakończenia procesu prawodawczego nie ulegał nadmiernemu odsunięciu w czasie. Specyfika kontroli prewencyjnej znajduje wyraz m.in. w regulacjach dotyczących przedmiotu i wzorców kontroli. Kontrola prewencyjna dotyczy tylko ustaw. Z tej przyczyny wzorcem dla prewencyjnej kontroli materialnej są wyłącznie normy konstytucyjne. Art. 122 ust. 3 i 4 nie przewiduje bowiem bezpośredniej kontroli zgodności ustawy z umowami międzynarodowymi.

1.3. Na gruncie art. 91 Konstytucji, regulującego pozycję umowy międzynarodowej w systemie źródeł prawa można rozróżnić dwa rodzaje naruszeń prawa, niewiążące się bezpośrednio z naruszeniem umowy międzynarodowej. Po pierwsze, można wyobrazić sobie regulacje, które inaczej niż art. 91 ust. 2 określałyby miejsce umów międzynarodowych w polskim systemie prawnym, np. nakazując przyznanie pierwszeństwa ustawom w razie kolizji z umowami międzynarodowymi. Przepisy art. 91 ust. 1 i 2 mogą wówczas stanowić podstawę do uznania niekonstytucyjności takich ustaw wprowadzających odmienne regulacje dotyczące miejsca umów międzynarodowych w polskim systemie źródeł prawa. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny mógł stwierdzić tego rodzaju niezgodność z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji w ramach kontroli prewencyjnej, skoro wzorcem kontroli nie jest umowa międzynarodowa, lecz sam art. 91 Konstytucji.

Po drugie, może zdarzyć się sytuacja, w której treść norm prawnych ustanowionych w polskim akcie normatywnym jest niezgodna ze wskazanym przepisem Konstytucji przy zastosowaniu jego interpretacji zgodnej z treścią norm ratyfikowanego przez RP i wprowadzonego do polskiego porządku prawnego Traktatu o przystąpieniu RP do UE. Trybunał Konstytucyjny ma wówczas kompetencję do stwierdzenia w ramach kontroli prewencyjnej naruszenia wskazanego przez wnioskodawcę właściwego przepisu Konstytucji, uwzględniając, że treść zakwestionowanego przepisu ustawy jest niezgodna z właściwym rzeczowo przepisem Konstytucji wykładanym – w związku z przyjętymi zobowiązaniami akcesyjnymi – „zgodnie z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny dla integracji europejskiej” i wspólnotowego porządku prawnego (por. wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3). W takim bowiem wypadku norma prawa wspólnotowego nie jest jedynym i bezpośrednim wzorcem kontroli prewencyjnej, lecz dookreśla znaczenie normy konstytucyjnej stanowiącej wzorzec oceny.

1.4. Kontrola formalna aktów normatywnych ma odmienny charakter od kontroli materialnej. Przestrzeganie kompetencji i procedury właściwych do uchwalenia aktu ma

istotne znaczenie dla oceny samego istnienia aktu normatywnego, a w konsekwencji jego obowiązywania w systemie prawnym oraz jego skutków prawnych. Istotne uchybienia formalne stanowią samodzielną przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego (art. 42 ustawy o TK). Trybunał ma kompetencję do przeprowadzania tej kontroli z urzędu w stosunku do wskazanych przez wnioskodawcę przepisów, i to nawet wtedy, gdy inicjator kontroli nie sformułował stosownych zarzutów i wzorców kontroli w piśmie inicjującym kontrolę norm (kontrola z urzędu, por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 129). Kontrola proceduralna jest najbardziej wskazana w możliwie krótkim terminie po ustanowieniu aktu normatywnego, gdy doniosłość uchybień prowadzi do wniosku, iż akt nie doszedł do skutku. Optymalnym momentem dla tej kontroli jest właśnie kontrola prewencyjna. Upływ czasu może być uważany za czynnik nakazujący łagodniej traktować mniej istotne nieprawidłowości proceduralne z uwagi na dotkliwe skutki tej kontroli dla systemu prawa (por. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 144).

Przedstawiona zasada, że Trybunał Konstytucyjny powinien z urzędu brać pod uwagę uchybienia kompetencyjne i proceduralne, dotyczy również kontroli prewencyjnej, wszczynanej na wniosek Prezydenta. Trybunał Konstytucyjny bierze wówczas pod uwagę całokształt przepisów regulujących tryb wydawania badanego aktu bez względu na ich rangę w hierarchii źródeł prawa.

2. Zarzut niedochowania wymaganego trybu uchwalenia ustawy.

2.1. Spośród zarzutów przedstawionych w niniejszym wniosku, w pierwszej kolejności należy rozważyć zarzut niedochowania trybu wymaganego przepisami prawa do wydania zaskarżonych przepisów ustawy. Naruszenie tych przepisów może stanowić samodzielną podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności ustawy; w razie stwierdzenia istotnego naruszenia proceduralnego nie jest niezbędne badanie treści zaskarżonych przepisów. W ocenie Prezydenta naruszenie tego trybu polegało na nieprzedstawieniu opinii Europejskiego Banku Centralnego w toku prac parlamentarnych.

Rozważając znaczenie kontroli proceduralnej aktów normatywnych należy zauważyć, że regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji. Inne dotyczą spraw o charakterze drugorzędny i technicznym. Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej.

Na gruncie przepisów ustawy o TK należy rozróżnić dwa rodzaje przepisów regulujących tryb prawodawczy. Z jednej strony należy wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadium co najmniej dwóch czytań (por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 321), czy też niepoddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy.

Podczas dokonywania oceny wagi naruszeń norm prawnych regulujących procedurę prawodawczą istotne znaczenie może mieć też częstotliwość tych naruszeń i okoliczności towarzyszące powstaniu naruszenia – np. działanie wbrew poważnym, znanym ostrzeżeniom o niekonstytucyjności proponowanego rozwiązania, działanie mające na celu pozbawienie części parlamentarzystów możliwości uczestniczenia w konkretnej debacie itd. Nagminność i powtarzalność naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może stanowić jedną z przesłanek zakwalifikowania danego naruszenia jako istotnego punktu widzenia kontroli konstytucyjności prawa i uzasadniającego stwierdzenie niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego.

2.2. Wątpliwości co do zgodności zastosowanej procedury stanowienia ustawy z prawem wiąże Prezydent w swym wniosku z następującym stanem faktycznym:

2.2.1. Prezes Rady Ministrów pismem z 7 listopada 2007 r. przedstawił Sejmowi rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 64, VI kadencja). W uzasadnieniu projektu została zawarta m.in. informacja, że „projekt ustawy został przekazany do Europejskiego Banku Centralnego celem zaopiniowania. Opinia ta przedstawiona została w dokumencie «Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 listopada 2006 r. wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi» (CON/2006/53)”. Druk sejmowy nie zawierał jednak treści tej opinii. Pierwsze czytanie projektu zawartego w druku sejmowym nr 64 odbyło się 9 stycznia 2008 r. i dalsze prace legislacyjne toczyły się w sejmowej Komisji Finansów Publicznych Sejmu.

W trakcie prac nad tym projektem Rada Ministrów opracowała projekt autopoprawki do projektu ustawy z 8 listopada 2007 r. Projekt autopoprawki obejmował m.in. nadanie art. 46 ust. 3 ustawy nowelizowanej następującego brzmienia:

„Akcjonariuszami Krajowego Depozytu mogą być: spółki prowadzące giełdę, spółki prowadzące rynek pozagiełdowy, firmy inwestycyjne, banki, Skarb Państwa, międzynarodowe instytucje finansowe, których członkiem jest Rzeczpospolita Polska, a także osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które prowadzą działalność w zakresie rejestrowania papierów wartościowych, rozliczania lub rozrachunku transakcji zawieranych w obrocie papierami wartościowymi lub organizowania rynku regulowanego, posiadające siedzibę na terytorium państwa członkowskiego lub państwa należącego do OECD i podlegające nadzorowi właściwego organu nadzoru tego państwa”.

Projekt ustawy nowelizującej objął ponadto dodany art. 18a o następującej treści:

„1. W terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy Narodowy Bank Polski jest obowiązany zbyć wszystkie posiadane akcje Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A. na rzecz podmiotu lub podmiotów wskazanych w art. 46 ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Po upływie terminu wskazanego w ust. 1 Narodowy Bank Polski nie może wykonywać praw z akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A.”.

2.2.2. Minister Finansów wystąpił do Europejskiego Banku Centralnego z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie tej poprawki. W rezultacie Rada Prezesów EBC przedstawiła opinię Europejskiego Banku Centralnego z 21 maja 2008 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (CON/2008/20), dotyczącą nowych elementów wprowadzonych do projektowanej ustawy.

Po uzyskaniu opinii Rada Ministrów 26 maja 2008 r. wniosła do łaski marszałkowskiej autopoprawkę do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 64-A, VI

kadencja). Zawierała ona m.in. przedstawione wyżej przepisy dotyczące Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, ale w jej uzasadnieniu nie została zawarta informacja o treści opinii przedstawionej przez Europejski Bank Centralny na jej temat i nie przedstawiono tej opinii parlamentowi.

W dniu 25 czerwca 2008 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego wystosował pismo do Marszałka Sejmu (DSP-WSRPW-BW-073-2-1963/08), w którym zgłosił sprzeciw wobec projektu wykluczenia Narodowego Banku Polskiego z akcjonariatu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Prezes Narodowego Banku Polskiego informował o treści opinii Europejskiego Banku Centralnego w tej sprawie i prosił o przekazanie wszystkim posłom załączonego do pisma stanowiska Narodowego Banku Polskiego. Pismo Prezesa Narodowego Banku Polskiego zostało skierowane do druku przez Marszałka Sejmu 26 czerwca i rozprawdzone jako uzupełnienie do druku nr 64-A.

Na tym tle pojawia się wątpliwość, czy w postępowaniu ustawodawczym dochowany został tryb wymagany przepisami prawa dla ustanowienia zaskarżonych przepisów.

2.2.3. Z analizy przebiegu postępowania nad ustawą wynika, że zagadnienia unormowane w zaskarżonych przepisach stanowiły przedmiot kontrowersji w toku prac parlamentarnych. Autopoprawka zgłoszona przez Radę Ministrów została rozpatrzona w pierwszym czytaniu przez Sejm na 19 posiedzeniu 9 lipca 2008 r. Z wypowiedzi w dyskusji wynika, że treść opinii Europejskiego Banku Centralnego, opublikowana po polsku i angielsku w Internecie, była znana niektórym zainteresowanym posłom. W czasie debaty poseł Wiesław Janczyk zadał też pytanie: „Czy znana jest przedstawicielom rządu i Ministerstwa Finansów opinia Europejskiego Banku Centralnego, że nakaz zbycia akcji KDPW przez Narodowy Bank Polski narusza niezależność banku narodowego?” (Sprawozdanie stenograficzne z 19 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 lipca 2008 r. [pierwszy dzień obrad], s. 86).

Sejm skierował autopoprawkę rządową do Komisji Finansów Publicznych. Podkomisja stała do spraw instytucji finansowych sejmowej Komisji Finansów Publicznych uchwaliła, aby Narodowy Bank Polski nie był wykluczony z akcjonariatu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, odrzucając w tej części autopoprawkę. Komisja Finansów Publicznych na posiedzeniu w dniu 21 lipca 2008 r. przyjęła sprawozdanie podkomisji, nie obejmujące poprawek rządu zmierzających do wykreślenia Narodowego Banku Polskiego z kręgu akcjonariuszy Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. W rezultacie zaproponowane przez Radę Ministrów zmiany dotyczące akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych nie zostały wprowadzone do projektu ustawy opracowanego przez sejmową Komisję Finansów Publicznych przedstawionego w Sejmie do II czytania.

W czasie II czytania przewodniczący Komisji poseł Zbigniew Chlebowski zaproponował poprawkę, aby po upływie terminu określonego w ustawie dla zbycia akcji przez Narodowy Bank Polski nie mógł on wykonywać prawa głosu z akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Poprawka ta została przyjęta przez Sejm w trzecim czytaniu 26 lipca 2008 r. i utrzymała się w dalszych fazach postępowania legislacyjnego nad ustawą, w Senacie.

Treść opinii Europejskiego Banku Centralnego stanowiła nadal przedmiot zainteresowania posłów podczas III czytania. Poseł Jerzy Polaczek pytał przedstawiciela rządu, czy Europejski Bank Centralny wydał negatywną opinię w sprawie obowiązku zbycia akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych przez Narodowy Bank Polski (Sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 lipca 2008 r. [czwarty dzień obrad], s. 571). Opinia Europejskiego Banku Centralnego stanowiła także przedmiot zainteresowania senatorów podczas rozpatrywania ustawy

uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu 6 sierpnia 2008 r.: treść opinii przedstawił na posiedzeniu Pierwszy Zastępca Prezesa Narodowego Banku Polskiego (Senat RP. Siedemnaste posiedzenie siódmej kadencji, Sprawozdanie stenograficzne, s. 8), a na jej temat wypowiadał się senator Jan Dobrzyński (Senat RP. Siedemnaste posiedzenie siódmej kadencji. Sprawozdanie stenograficzne, s. 14).

3. Opinia Europejskiego Banku Centralnego i jej znaczenie w rozpatrywanej sprawie.

3.1. Kompetencje opiniodawcze Europejskiego Banku Centralnego reguluje Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2; dalej: Traktat lub Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) oraz decyzja Rady z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych, 98/415/WE (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998, s. 446-447; dalej: decyzja lub decyzja Rady). W myśl art. 105 ust. 4 traktatu Europejski Bank Centralny jest konsultowany przez władze krajowe w sprawie każdego projektu regulacji w dziedzinach podlegających jego kompetencji, w granicach i na warunkach określonych przez Radę zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 107 ust. 6 Traktatu. Szczegółowe zasady opiniowania unormowane zostały w powołanej decyzji Rady z 29 czerwca 1998 r. W myśl jej art. 2 władze państw członkowskich zasięgają opinii Europejskiego Banku Centralnego w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających zgodnie z traktatem jego kompetencji, szczególnie odnośnie do:

- spraw walutowych,
- środków płatności,
- krajowych banków centralnych,
- gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych,
- systemów płatności i rozliczeń,
- zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków.

Art. 4 decyzji precyzuje obowiązki państw związane z zasięganiami opinii Europejskiego Banku Centralnego. W myśl tego artykułu „każde Państwo Członkowskie podejmuje środki konieczne do zapewnienia całkowitej zgodności z decyzją. W tym celu zapewni, że EBC będzie proszony o konsultacje na właściwym etapie umożliwiającym władzy rozpoczynającej opracowywanie projektu przepisu prawnego rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji oraz że opinia otrzymana z EBC zostanie przekazana do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny, jeżeli ten ostatni jest innym organem władzy niż ten, który opracował dany projekt przepisu prawnego”. Przepisy prawa Unii Europejskiej nakładają ogólnie na władze krajowe obowiązek wystąpienia z wnioskiem do Europejskiego Banku Centralnego o sporządzenie opinii. Wskazanie właściwych władz krajowych wymaga odwołania się do prawa krajowego.

Na gruncie prawa polskiego należy przyjąć, że rozważany obowiązek ciąży na organie, który ustanawia dany akt. W wypadku projektu ustawy obowiązek ten ciąży na podmiocie opracowującym projekt ustawy, z tym że w wypadku projektów przedkładanych przez grupę posłów lub komisję sejmową lub przez grupę obywateli obowiązek wystąpienia z wnioskiem o przedstawienie opinii ciąży na Marszałku Sejmu. Nie ulega wątpliwości, że Rada Ministrów ma obowiązek wystąpienia do Europejskiego Banku Centralnego z wnioskiem o przedstawienie opinii w sprawie opracowanego przez

nią projektu aktu normatywnego dotyczącego spraw należących do zakresu kompetencji banku.

Z przedstawionych wyżej przepisów wynika jednoznacznie, że po otrzymaniu opinii organ, który wystąpił o jej sporządzenie, miał prawny obowiązek podjęcia działań zapewniających, że treść opinii została przekazana do wiadomości Sejmu i Senatu. Jeżeli o opinię wystąpiła Rada Ministrów – obowiązek ten spoczywał na niej.

3.2. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz decyzja Rady nie regulują bliżej przedmiotu opinii ani treści w niej zamieszczanych. Opinia Europejskiego Banku Centralnego może dotyczyć zarówno kwestii zgodności proponowanego aktu prawnego z prawem Unii Europejskiej, jak i celowości rozwiązań proponowanych przez władze krajowe. Opiniowanie określonych projektów aktów prawnych przez Europejski Bank Centralny ma m.in. na celu zwrócenie państwu uwagi na ewentualne naruszenie prawa Unii Europejskiej albo na negatywne konsekwencje proponowanego aktu dla realizacji celów Wspólnoty Europejskiej. Zapewnić one mają przestrzeganie prawa Unii Europejskiej oraz określenie i prowadzenie polityki krajowej przez rządy państw członkowskich przy uwzględnianiu wymogów integracji europejskiej.

Poglądy wyrażone w opinii nie mają wprawdzie charakteru wiążącego dla organów państw członkowskich. Fakt niezastosowania się do opinii Europejskiego Banku Centralnego nie pociąga za sobą sam przez się konsekwencji prawnych.

3.3. Analiza powołanych wyżej przepisów prowadzi do wniosku, że treść projektu autopoprawki rządowej mieściła się w zakresie kompetencji opiniodawczych Europejskiego Banku Centralnego. Władze polskie miały prawny obowiązek zasięgnięcia opinii banku w sprawie autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw oraz przekazania tej opinii do wiadomości władzy przyjmującej akt prawny. W rozpoznawanej sprawie właściwe władze krajowe dopełniły obowiązku zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego. Natomiast Rada Ministrów nie dopełniła obowiązku przekazania opinii Sejmowi i Senatowi w momencie zgłaszania autopoprawki. Wiedza o istnieniu opinii i jej treści dotarła wprawdzie do posłów, jednakże nastąpiło to kanałami nieoficjalnymi i już w czasie trwania prac parlamentarnych nad tekstem z autopoprawką. Rozważenia zatem wymaga, czy wskazane naruszenie można uznać za niedochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania ustawy, a jeżeli tak, to czy waga tego naruszenia uzasadnia stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy.

3.4. Na tle rozpoznawanej sprawy może pojawić się przede wszystkim wątpliwość, czy obowiązek przekazania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi opinii Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej projektu ustawy stanowi element trybu stanowienia ustaw. Stanowienie ustaw jest kompetencją Sejmu i Senatu, a rozważany obowiązek ciąży na podmiocie, który ma jedynie kompetencję do zainicjowania postępowania ustawodawczego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ten stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej, wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej.

3.5. Oceniając w konkretnym wypadku wagę naruszenia prawa, którego dopuściła się Rada Ministrów, Trybunał zwraca uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, od stycznia 2005 r. wszystkie opinie Europejskiego Banku Centralnego są publikowane na stronach internetowych tego organu bezpośrednio po ich przekazaniu organom zasięgającym opinii, chyba że zachodzą szczególne przyczyny

uzasadniające wstrzymanie publikacji. Opinia była więc dostępna dla wszystkich zainteresowanych na stronie internetowej, a posłowie i senatorowie mogli bez trudu zapoznać się z jej treścią. Na treść tej opinii zwracał też uwagę prezes Narodowego Banku Polskiego w powołanym piśmie z 25 czerwca 2008 r., które zostało rozprawdzone jako załącznik do druku sejmowego nr 64-A. Z wypowiedzi posłów i senatorów wynika również, że zainteresowani parlamentarzyści zapoznali się z treścią opinii Europejskiego Banku Centralnego. Fakt nieprzekazania wymienionej opinii Sejmowi nie pociągnął więc za sobą ograniczeń możliwości zapoznania się z treścią tego dokumentu przez członków parlamentu. Rozważane naruszenie prawa nie miało więc wpływu na możliwość prowadzenia demokratycznej debaty w parlamencie ani nie prowadziło do ograniczenia uprawnień ugrupowań opozycji parlamentarnej.

Po drugie, podstawowym celem przepisów nakładających na wnioskodawcę obowiązek przedstawienia wyników konsultacji oraz zaprezentowanych opinii jest umożliwienie Sejmowi wnikliwego rozpatrzenia projektu. Sejm dysponuje licznymi instrumentami prawnymi dla zapewnienia przestrzegania swoich uprawnień i uzyskania dokumentów, które nie zostałyby przedstawione parlamentowi. Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały, jeżeli uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada wymogom określonym w art. 34 ust. 2 i 3 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47). Sejm może żądać przedstawienia opinii określonego podmiotu, jeżeli obowiązujące prawo wprowadza obowiązek jej zasięgnięcia. Naruszenie przez Radę Ministrów obowiązku przedstawienia treści opinii wraz z uzasadnieniem projektu ustawy nie uniemożliwiało Sejmowi wystąpienia o przesłanie opinii do Rady Ministrów. Zapewnienie przestrzegania praw parlamentu w jego relacjach z rządem należy w pierwszej kolejności do samego parlamentu. W badanej procedurze ustawodawczej parlament nie uznał wprowadzić za niezbędne skorzystanie z wymienionych uprawnień, a Sejm w swoim stanowisku w rozpoznawanej sprawie przedstawionym Trybunałowi pismem Marszałka Sejmu z 3 grudnia 2008 r. nie stwierdził naruszenia przez Radę Ministrów jej obowiązków wobec parlamentu.

3.6. W świetle przedstawionych wyżej faktów Trybunał stwierdza, że Rada Ministrów naruszyła swe obowiązki, nie przekazując Sejmowi opinii przedstawionej przez Europejski Bank Centralny w sprawie autopoprawki do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw. W demokratycznym państwie prawnym takie naruszenia prawa nie powinny mieć miejsca. Naruszenie to nie uniemożliwiło jednak posłom i senatorom zapoznania się z treścią opinii Europejskiego Banku Centralnego i wzięcia jej pod uwagę podczas głosowania nad ustawą.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaniechanie Rady Ministrów, które miało miejsce na tle niniejszej sprawy, nie stanowi w konsekwencji tak istotnego naruszenia procedury ustawodawczej, które uzasadniałoby niekonstytucyjność badanych przepisów, skoro posłowie w rzeczywistości mieli możliwość zapoznania się z opinią EBC (por. wyrok TK w sprawie o sygn. K 39/07, w odniesieniu do dopuszczalnej konstytucyjnie konwalidacji braku formalnie wyrażonej opinii pisemnej w sytuacji, gdy reprezentant opiniującego wyraził swą opinię ustnie, na posiedzeniu Sejmu).

Trybunał Konstytucyjny zwraca jednocześnie uwagę na konieczność zmiany istniejącej praktyki i konieczność przestrzegania obowiązującego prawa. Nagminność tego rodzaju naruszeń norm regulujących procedurę prawodawczą może w przyszłości przemawiać za przyjęciem odmiennej oceny konstytucyjnych skutków podobnych zaniechań, jeśliby się one powtarzały.

4. Narodowy Bank Polski jako bank centralny realizujący politykę pieniężną i konstytucyjna zasada jego niezależności.

4.1. Konstytucyjne zadania, kompetencje i odpowiedzialność Narodowego Banku Polskiego są uregulowane w art. 227 Konstytucji, który w ust. 1 stanowi: „Centralnym bankiem państwa jest Narodowy Bank Polski. Przysługuje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), analizował już treść normatywną art. 227 ust. 1 Konstytucji oraz użytych w nim sformułowań. Przypominał wówczas, że „współcześnie funkcje banku centralnego ujmuje się najogólniej jako: 1) funkcję banku państwa, 2) funkcję emisyjną, 3) funkcję banku banków. (...) Wyłączność prawa emisji pieniądza, o której mowa w powołanym art. 227 ust. 1, oznacza, że w tym zakresie NBP działa w charakterze władzy monetarnej sterującej działalnością całego systemu bankowego, posługując się instrumentami finansowymi. W tym zakresie partycypuje on w emisji tzw. pieniądza centralnego, przede wszystkim w postaci depozytów *a vista* banków komercyjnych i budżetu państwa gromadzonych na ich rachunkach w banku centralnym oraz kredytów udzielanych państwu (...). Ponadto bankowi centralnemu powierza się znaczące funkcje makroekonomiczne, m.in. sprzedaż walut obcych oraz krajowych i stanowienie kursów walut obcych”.

Funkcję banku banków bank centralny realizuje przez oddziaływanie na system bankowy (banki komercyjne) zgodnie z założeniami polityki pieniężnej, kształtowanie polityki stopy procentowej, prowadzenie polityki refinansowania banków i oprocentowania kredytów refinansowych, prowadzenie polityki rezerw obowiązkowych banków komercyjnych lokowanych w banku centralnym oraz organizowanie systemu informacyjnego dla całego systemu bankowego.

4.2. Jako realizator polityki pieniężnej NBP dysponuje różnorodnymi instrumentami oddziaływania na banki komercyjne, stosowanymi w celu dostosowania działalności kredytowej i lokacyjnej tych ostatnich do przyjętych priorytetów owej polityki. W doktrynie prawa finansowego wyróżnia się dwie zasadnicze grupy wspomnianych instrumentów: 1) instrumenty klasyczne, których podstawową cechą pozostaje pośredni, niewładczy charakter stosowanego przez bank centralny oddziaływania (polityka podstawowej stopy procentowej, operacje otwartego rynku oraz system rezerw obowiązkowych; niekiedy zalicza się tu także uprawnienia do ustalania kursów walut obcych); 2) instrumenty bezpośrednie, oparte na władczym oddziaływaniu banku centralnego na pozostałe banki za pomocą instrumentów prawa publicznego.

Polityka pieniężna polega na kształtowaniu podaży pieniądza w gospodarce, zaś jej podstawowe instrumenty zostały określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2005 r. Nr 1, poz. 2, ze zm.; dalej: ustawa o NBP). Należą do nich w szczególności: ustalanie stopy rezerw obowiązkowych banków, ustalanie stóp procentowych, emisja papierów wartościowych oraz operacje otwartego rynku. Do instrumentów polityki pieniężnej należy także m.in.: ograniczenie wielkości środków pieniężnych oddawanych przez banki do dyspozycji kredytobiorców i pożyczkobiorców oraz wprowadzenie obowiązku utrzymywania nieoprocentowanego depozytu w Narodowym Banku Polskim od zagranicznych środków wykorzystanych przez banki i krajowych przedsiębiorców (art. 46 pkt 1 i 2 ustawy o NBP).

4.3. Jedną z podstawowych zasad konstytucyjnych funkcjonowania Narodowego Banku Polskiego jest zasada jego niezależności. Trybunał Konstytucyjny przypominał znaczenie tej zasady w kilku wyrokach.

Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę, że realizowanie przez Narodowy Bank Polski zadań konstytucyjnych „w dużym stopniu wymaga jego niezależności”. Konstytucja nie formułuje wprost zasady niezależności centralnego banku państwa, jednakże analiza przepisów konstytucyjnych dotyczących Narodowego Banku Polskiego prowadzi do wniosku, że zasada ta została wyrażona w Konstytucji *implicite*. Prawodawca konstytucyjny, stanowiąc przepisy konstytucyjne dotyczące banku centralnego, wziął pod uwagę trzy podstawowe aspekty jego niezależności. Niezależność finansowa polega na wykluczeniu możliwości wywierania finansowego nacisku na decyzje banku centralnego bądź wyeliminowaniu możliwości finansowania wydatków rządu (deficytu budżetowego) bezpośrednio lub pośrednio z kredytów banku centralnego. Niezależność funkcjonalna jest pojęciem szerszym, gdyż obejmuje również samodzielność w wypełnianiu innych funkcji statutowych banku centralnego. Niezależność instytucjonalna dotyczy przede wszystkim pozycji banku centralnego w systemie organów państwa oraz sposobu powoływania i odwoływania władz banku (zob. wyroki: z 24 listopada 2003 r., sygn. K 26/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 95, s. 1084-1085 oraz z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 109, s. 1165).

Na instytucjonalną i funkcjonalną odrębność funduszy NBP i jego polityki pieniężnej w stosunku do polityki finansowej realizowanej przez Radę Ministrów i Sejm wskazuje także ustrojodawca w art. 220 ust. 2 Konstytucji, stanowiąc, że „ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązania w centralnym banku państwa”.

4.4. Trybunał Konstytucyjny zwracał już uwagę na konieczność ochrony niezależności banku centralnego przed ingerencją z zewnątrz. Badając konstytucyjność jednej z uchwał sejmowych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustawowa podstawa prawna przyznania bankowi centralnemu i jego organom dodatkowych kompetencji nie uchyla znaczenia niezawisłości NBP także w innych sprawach, niż konstytucyjnie wyznaczone. Przeciwnie – uzasadnione jest założenie, że ustawodawca także ze względu na cechę niezależności powierzył te kompetencje właśnie NBP, a nie innym organom państwa” (wyrok z 22 września 2006 r., sygn. U 4/06, jw., s. 1165).

Nawiązując do dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunał stwierdza, że konstytucyjna zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego zabezpiecza realizację określonych celów konstytucyjnych i musi być wykładana w świetle tych celów. Zasadniczym celem niezależności banku centralnego jest ochrona wartości polskiego pieniądza. Polityka pieniężna musi być prowadzona przez Narodowy Bank Polski w ramach konstytucyjnie wyznaczonych, w szczególności przez konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej oraz obowiązek urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na to, że niezależność banku centralnego musi mieć pewne granice, ale prawodawca powinien zagwarantować tę niezależność na takim poziomie, który jest optymalny z punktu widzenia realizacji założonych zadań banku centralnego (zob. A. Wojtyna, *Szkice o niezależności banku centralnego*, Warszawa-Kraków 1998, s. 119). W świetle poglądów przedstawicieli nauki finansów publicznych, „skuteczność banku centralnego zależy nie tyle od jego niezależności jako takiej, ile od zdolności prowadzenia skutecznej interakcji z innymi organami państwa” (C. Kosikowski, *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2004, s. 248). Skuteczna polityka gospodarcza wymaga koordynacji polityki pieniężnej prowadzonej przez bank centralny z

innymi elementami polityki gospodarczej, prowadzonej przez rząd, co z kolei zakłada stworzenie odpowiednich instrumentów prawnych ułatwiających taką koordynację (por. A. Wojtyna, *op.cit.*, s. 119).

Konstytucyjna zasada niezależności NBP obejmuje przede wszystkim sferę jego konstytucyjnych zadań. Ustawodawca może powierzać bankowi centralnemu także inne kompetencje pozakonstytucyjne. Przy powierzaniu takich kompetencji regulacje prawne dotyczące ograniczeń samodzielności Narodowego Banku Polskiego muszą mieć formę ustawy i nie mogą wykraczać poza konieczny zakres swobody regulacyjnej wyznaczony przez Konstytucję, a w szczególności jej art. 227 w związku z art. 2.

4.5. Konstytucja nakazuje ustawodawcy przyznanie Narodowemu Bankowi Polskiemu szczegółowych kompetencji niezbędnych dla realizacji funkcji banku państwa, funkcji banku banków, funkcji w zakresie emisji pieniądza, określania i realizacji polityki pieniężnej oraz odpowiedzialności za wartość polskiego pieniądza. Ustawodawca powinien każdorazowo rozważyć, czy powierzenie NBP dodatkowych funkcji i kompetencji, niewynikających z norm ustrojowych, nie prowadziłoby do utrudnienia Narodowemu Bankowi realizacji jego podstawowych zadań i funkcji konstytucyjnych. Zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma rozumienie zawartego w art. 227 ust. 1 zdaniu drugim Konstytucji wyłącznego prawa NBP do m.in. realizowania polityki pieniężnej.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, że przez politykę pieniądza NBP „należy rozumieć działalność banku centralnego prowadzoną w imieniu państwa, a polegającą na wyborze pieniężnych celów makroekonomicznych i ich realizacji przez regulowanie popytu i podaży na pieniądź za pomocą wybranych instrumentów ekonomicznych i administracyjnych” (por. J. A. Krzyżewski, *Polityka pieniężna jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Bank i Kredyt” 4/2000, Warszawa s. 5). Przepis art. 227 ust. 1 Konstytucji, wskazując zasadnicze uprawnienia NBP, nie ogranicza się do określenia tego typu zadań i kompetencji, lecz zawiera także określenie zakresu odpowiedzialności banku związanej z obowiązkiem zapewnienia prawidłowego obiegu pieniężnego w kraju przez użycie zwrotu: „Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza”.

4.6. Ujęcie w Konstytucji jednej z funkcji NBP jako polegającej na ustalaniu i realizowaniu polityki pieniężnej miało przydać cech kreatywności działaniom polskiego banku centralnego. Sformułowanie to przyjęto redagując projekt Konstytucji w opozycji do wcześniej sugerowanego sformułowania „wykonywanie polityki pieniężnej”. „Wykonywanie” mogłoby być rozumiane jako realizowanie polityki pieniężnej ukształtowanej przez inny organ władzy publicznej (zob. J. Jaskiernia, T. Syryjczyk, „Biuletyn KKZN” nr XI, s. 137) Wprowadzie pojęcia polityki pieniężnej nie precyzuje ani Konstytucja, ani żaden inny akt obowiązującego prawa, ale prawo określa środki jej prowadzenia (zob. M. Sosnowska-Łozińska, *Konstytucyjne gwarancje niezależności instytucjonalnej Narodowego Banku Polskiego a wymagania Europejskiego Systemu Banków Centralnych*, „*Ius et Administratio*”, nr 3/2004 r., s. 147) oraz cel, jakim jest utrzymanie stabilności cen przez NBP.

Na pytanie, czy w świetle Konstytucji prawo ustalania i realizowania polityki pieniężnej jest, tak samo jak prawo emisji pieniądza, wyłącznym prawem NBP, czy też NBP ma wykonywać je wspólnie z innymi podmiotami, brak odpowiedzi jednoznacznej. W dużej mierze zależy ona od wyników językowo-logicznej wykładni przepisu art. 227 ust. 1 zdania drugiego. Jeśli przyjmie się, że spójnik „oraz” wypełnia – w przeciwieństwie do spójnika „i” – funkcję rozdzielczą, wówczas prowadzi to do wniosku, że w kształtowaniu polityki pieniężnej muszą uczestniczyć poza NBP także inne podmioty (zob. J. Ciemniowski, „Biuletyn KKZN” nr XXXVIII, s. 149; podobnie R. Tupin, *Sprawa*

nadrzędna – gospodarka, „Rzeczpospolita” z 2 listopada 2001 r., s. C 3). Jeżeli natomiast uzna się, że w rozważanym kontekście można wyrazowi „oraz” nadać znaczenie także spójnikowe, wtedy podkreśla się wyłączność kompetencji NBP w tym zakresie. Za drugim z wymienionych podejść przemawia też wykładnia funkcjonalna – potrzeba wyraźnego zlokalizowania odpowiedzialności za politykę pieniężną (zob. M. Zubik, *Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej w świetle zasady kadencyjności oraz działalności organów państwa*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2005, s. 43 i tamże P. Sarnecki, *W sprawie statusu organów centralnego banku państwa (art. 227 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)*, s. 106-107, z zaznaczeniem, że „wyłączność” powinna tu być rozumiana „dosłownie i szeroko”). Poza wyżej przytoczonymi argumentami na rzecz drugiego z wymienionych stanowisk przemawia jeszcze i to, że po pierwsze, nie zagraża ono paradygmatowi niezależności centralnego banku państwa; po drugie, nie uniemożliwia współdziałania NBP w zakresie ustalania i realizowania polityki pieniężnej z innymi podmiotami władzy publicznej, a w szczególności z Radą Ministrów i Sejmem, pozostawiając, w wypadku rozbieżności, bankowi głos rozstrzygający w sprawie realizacji jego funkcji; po trzecie, nie absolutyzuje wyników samej tylko wykładni językowo-logicznej, uwzględniając także wykładnię funkcjonalną, co jest specjalnie zalecane w wypadku interpretacji przepisów Konstytucji. Po czwarte, tylko takie podejście, chroni politykę pieniężną przed naciskami poszczególnych grup interesów, wywołującymi szkodliwą asymetrię skutków tej polityki i, po piąte, jest całkowicie spójne z konstytucyjnym nakazem współdziałania władz.

4.7. W doktrynie podkreśla się, że polityka pieniężna, o której mowa w art. 227 ust. 1 Konstytucji, ma postać samoistną wobec polityki (gospodarki) finansowej państwa, stanowiącej wycinek polityki *tout court*, prowadzonej przez Radę Ministrów w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji (por. J. A. Krzyżewski, „Biuletyn KKZN” nr XLI, s. 93; T. Dębowska-Romanowska, *Istota i treść władztwa finansowego – samowola finansowa (samowola podatkowa), restrykcje finansowe – zagadnienia pojęciowe*, [w:] *Konstytucja, ustroj, system finansowy państwa* red. T. Dębowska-Romanowska, Warszawa 1999 s. 352). Powstaje zatem problem relacji między art. 227 ust. 1 zdaniem drugim oraz art. 146 ust. 2. Oba te przepisy należy traktować równorzędnie jako określające funkcje dwóch różnych i wzajemnie niezależnych podmiotów – NBP i Rady Ministrów. Jednak szczegółowe kompetencje tych podmiotów mogą się krzyżować, w czym nie należy dopatrywać się niezgodności z Konstytucją kompetencji Rady Ministrów z zakresu ustalania i realizowania polityki z art. 146 ust. 2 Konstytucji oraz banku centralnego, na podstawie w art. 227 ust. 1 Konstytucji. Jeżeli tylko nie pozbawiają głosu rozstrzygającego NBP, nie muszą pozostawać w sprzeczności z art. 227 ust. 1 zdaniem drugim Konstytucji (por. M. Zubik, *W sprawie statusu...*, s. 102; inaczej M. Dąbrowski, *Ograniczono konstytucyjne uprawnienia banku centralnego*, „Rzeczpospolita” z 5 grudnia 1997 r., s. 17).

5. Art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z 4 września 2008 r. jako przedmiot kontroli konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie.

5.1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi i niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 64) został zgłoszony 7 listopada 2007 r. jako przedłożenie rządowe. Jego celowość i konieczność Rada Ministrów uzasadniła obowiązkiem implementacji do polskiego porządku prawnego regulacji wspólnotowych, wynikającym z akcesji Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej.

Pierwotny zakres rządowego projektu ustawy przewidywał implementację do polskiego porządku prawnego dyrektyw Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej i Komisji: dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniającej dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG oraz dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającą dyrektywę Rady 93/22/EWG (Dz. Urz. UE L 145 z 30.04.2004, s. 1), dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 1), dyrektywy 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (Dz. Urz. UE L 177 z 30.06.2006, s. 201), dyrektywy Komisji 2006/73/WE z 10 sierpnia 2006 r. wprowadzającej środki wykonawcze do dyrektywy 2004/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne oraz pojęć zdefiniowanych na potrzeby tejże dyrektywy (Dz. Urz. UE L 241 z 2.09.2006, s. 26). Celem nowej regulacji miało być wprowadzenie rozwiązań sprzyjających rozwojowi polskiego rynku kapitałowego.

5.2. Przedmiotem zmian zaproponowanych w tym projekcie stały się kwestie związane z szeroko pojętym funkcjonowaniem rynków instrumentów finansowych (w tym m.in. katalogiem instrumentów finansowych, adekwatnością kapitałową firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych, działalnością maklerską i doradztwa inwestycyjnego, krótką sprzedażą systemem depozytowo-rozliczeniowym, rynkiem regulowanym, alternatywnym systemem obrotu czy systemem rekompensat), jak również trybem sprawowania nadzoru nad rynkiem przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF). Projektowane zmiany miałyby oddziaływać w szczególności na firmy inwestycyjne (zarówno krajowe, jak i zagraniczne prowadzące działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w formie oddziału), banki powiernicze, agentów firm inwestycyjnych, podmioty organizujące i prowadzące rynek regulowany (giełdowy i pozagiełdowy), izby rozrachunkowe i rozliczeniowe, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A. (dalej: KDPW), a także Narodowy Bank Polski, w zakresie obrotu papierami wartościowymi emitowanymi przez Skarb Państwa.

W projekcie przewidziano, w zakresie zmian ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, m.in. odstąpienie od szeregu dotychczas funkcjonujących rozwiązań szczegółowych, które nie znajdują swego odzwierciedlenia w przepisach dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych ani w przepisach implementacyjnych do tej dyrektywy. W szczególności projekt zakładał rezygnację z określania szczegółowych elementów regulaminu organizowania alternatywnego systemu obrotu. Pozostawienie owych szczegółowych regulacji, wobec braku ich podstawy wynikającej z prawa unijnego, stanowiłoby – zdaniem projektodawcy rządowego – w świetle postanowień dyrektyw, ograniczanie swobody przepływu kapitału i usług.

Rząd prognozował, że wejście w życie projektowanych zmian ustawy miałyby przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności rynku, zwłaszcza przez umożliwienie instytucjom polskiego rynku finansowego prowadzenia działalności na zasadach analogicznych do obowiązujących w innych państwach UE, oraz zapewnić wyższe standardy w zakresie przejrzystości i prawidłowego działania tego rynku, przez zwiększenie poziomu ochrony inwestorów w sposób zapewniający pełną zgodność z normami określonymi w prawie wspólnotowym.

W projekcie zaproponowano, obok nowelizacji zasadniczego aktu normatywnego – ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz.

1538, ze zm.; dalej: ustawa o obrocie instrumentami finansowymi) – stosowne zmiany także w szesnastu innych ustawach, wśród których w największym zakresie dotyczy to: ustawy z 26 października 2000 r. o giełdach towarowych, ustawy z 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami, ustawy z 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym i ustawy z 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym.

5.3. Zgłoszona przez Radę Ministrów 26 maja 2008 r. autopoprawka (druk sejmowy nr 64-A) do rządowego projektu ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (druk sejmowy nr 64) przewidująca m.in. będące obecnie przedmiotem kontroli ich konstytucyjności propozycje ustawowego wykluczenia Narodowego Banku Polskiego z akcjonariatu KDPW oraz ustawowe zobowiązanie NBP do zbycia posiadanych akcji KDPW i utratę przez NBP prawa głosu z tytułu posiadanych akcji KDPW, miała już inne uzasadnienie.

W uzasadnieniu poprawki wskazano, że: „analiza kwestii związanych z prywatyzacją Giełdy Papierów Wartościowych wskazała, że korzystne dla tej spółki będzie przynajmniej wstępne rozstrzygnięcie kwestii Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych (KDPW). Konieczność zmiany ustawy w zakresie wypłaty dywidendy z akcji KDPW wynika z prowadzonych w Ministerstwie Skarbu Państwa przygotowań do prywatyzacji Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie SA. Ograniczenie wynikające z obecnej treści art. 46 ust. 4 ustawy może stanowić przeszkodę w efektywnej prywatyzacji Giełdy. Możliwość wypłaty dywidendy z akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA – spółki stowarzyszonej z Giełdą Papierów Wartościowych w Warszawie SA – przyczyni się w dużej mierze do ułatwienia pozyskania atrakcyjnych dla GPW akcjonariuszy oraz ustabilizowania jej akcjonariatu. Co więcej, uchylenie przedmiotowego ustępu umożliwi dokonanie rzetelnej wyceny akcji spółki oraz będzie zachęcało potencjalnych akcjonariuszy do nabycia akcji KDPW. Z powyższą propozycją jest związane wprowadzenie przepisów zobowiązujących Narodowy Bank Polski do zbycia wszystkich posiadanych akcji KDPW na rzecz podmiotu lub podmiotów wskazanych w art. 46 ust. 3 ustawy. Status akcjonariusza KDPW wywołuje wątpliwości w kontekście art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, który zabrania NBP stawiania się akcjonariuszem lub udziałowcem innych osób prawnych, aniżeli prowadzące działalność usługową wyłącznie na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa. (...) Zaproponowane w niniejszej autopoprawce zmiany do projektu ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi zakładają doprowadzenie do pełnego przekształcenia sprawowanego dotychczas przez NBP nadzoru właścicielskiego nad działalnością KDPW na model nadzoru typu *oversight*. Zmiany te przewidują uzupełnienie kompetencji Prezesa NBP wynikających z rządowego projektu nowelizacji tej ustawy o prawo żądania od KDPW informacji na temat działalności w zakresie prowadzenia przezeń rozliczeń i rozrachunków transakcji, jednakże przewidują także konieczność zbycia przez NBP akcji KDPW w terminie 18 miesięcy od dnia wejścia nowelizacji w życie. Wprowadzenie tych zmian spowoduje w szczególności, że kontrola nad działalnością KDPW ze strony NBP będzie sprawowana dokładnie w tym samym zakresie, w jakim przepisy nowelizacji przewidują jej sprawowanie nad innymi systemami rozliczeń i rozrachunku papierów wartościowych działającymi na terytorium RP, ponieważ ani obecne, ani też projektowane przepisy nie przewidują kapitałowego uczestniczenia NBP w podmiotach innych niż KDPW prowadzących takie systemy na terytorium RP. (...) Należy przy tym dodać, że wykonywanie przez Narodowy Bank Polski nadzoru typu *oversight* nad działalnością KDPW nie wymaga posiadania statusu akcjonariusza KDPW, a co więcej, status ten może wywoływać wątpliwości co do niezależności wykonywania

przez NBP nadzoru typu *oversight* nad działalnością KDPW” (uzasadnienie rządowego projektu autopoprawki, druk 64-A, s. 8).

W czasie debaty w drugim i trzecim czytaniu podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów sugerowała m.in. że „obecność NBP w KDPW jest niezgodna z prawem, niezgodna z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim, gdzie jest sprecyzowane, że NBP nie powinien mieć udziałów w tego typu spółkach. Zatem zmiana w ustawie, którą proponujemy, nie dosyć, że wynika z planów prywatyzacyjnych giełdy i koncepcji prywatyzacji tej instytucji przez rząd, to również z postanowień prawa, ponieważ do tej pory Narodowy Bank Polski nie zastosował się do przepisów, które ta ustawa zawiera” (sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu z 23 lipca 2008 r., s. 229), a podsekretarz stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa stwierdzał, że: „w świetle ustawy o Narodowym Banku Polskim z 29 sierpnia 1997 r. ta poprawka ma charakter porządkujący. Jest ewidentna sprzeczność udziału NBP w KDPW z art. 5 ust. 2 tejże ustawy” (sprawozdanie stenograficzne z 20 posiedzenia Sejmu z 25 lipca 2008 r., s. 571).

5.4. Europejski Bank Centralny w opinii z 21 maja 2008 r., wydanej w trybie art. 105 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, krytycznie odniósł się do objętych projektem zmian relacji prawnych między KDPW i NBP, będących przedmiotem kontroli konstytucyjności w rozpatrywanej sprawie.

W opinii EBC zwrócił m.in. uwagę, że „projektowana ustawa wprowadza nowe elementy między innymi w zakresie następujących zagadnień dotyczących rozliczania i rozrachunku transakcji mających za przedmiot papiery wartościowe (...) że kompetencje NBP w zakresie nadzoru systemowego nad KDPW ulegną zawężeniu, jakkolwiek NBP ma uzyskać, na podstawie proponowanych przepisów prawa publicznego, pewne ograniczone uprawnienia konsultacyjne i informacyjne w odniesieniu do KDPW oraz w odniesieniu do innych podmiotów świadczących usługi rozliczeniowe lub rozrachunkowe” a także, że nie uwzględniono w przedstawionej wersji projektu „potrzeby powierzenia zadań związanych z zapewnieniem należytego przebiegu procesu rozliczania i rozrachunku nie tylko KDPW, lecz także innym podmiotom prowadzącym systemy rozliczania lub rozrachunku jakie mogą mieć siedzibę w Polsce”.

Przyjmując za punkt wyjścia zasadę niezależności finansowej banku centralnego, która ma odpowiednie odniesienie do banków centralnych w UE, EBC zauważył, że „wymóg finansowej niezależności banku centralnego, wynikający z art. 108 Traktatu, należy analizować z perspektywy możliwego bezpośredniego lub pośredniego wpływu jakiegokolwiek osoby trzeciej na zdolność narodowych banków centralnych do pełnienia swoich funkcji. Projektowana ustawa pozostaje w sprzeczności z zasadą niezależności banku centralnego, ponieważ zobowiązuje ona NBP do zbycia składników swojego majątku, a mianowicie posiadanych przez niego akcji KDPW. (...) EBC rozumie, że projektowana ustawa nie wpływa w zasadniczy sposób na obecne uprawnienia nadzorcze wykonywane przez NBP wobec systemów płatności na mocy przepisów ustawy o ostateczności rozrachunku. Projektowana ustawa przewiduje przy tym wyraźne określenie zakresu niektórych uprawnień NBP wykonywanych w ramach nadzoru systemowego (*oversight*) wobec systemów rozliczenia i rozrachunku”, ale „wykonywana przez banki centralne funkcja nadzoru systemowego zawarta jest w ramach przynależnego im zadania wspierania sprawnej infrastruktury rynków finansowych i ma na celu zapewnienie skuteczności polityki pieniężnej oraz ogólnej stabilności finansowej”. „W odniesieniu do nadzoru systemowego sprawowanego przez NBP nad KDPW EBC zauważa ponadto, iż potrzeba zapewnienia efektywności funkcji nadzorczych znajduje swoje uzasadnienie w systemowym znaczeniu KDPW dla utrzymania stabilności rynku finansowego w Polsce, w kluczowej roli usług rozrachunkowych świadczonych przez KDPW dla operacji

realizujących politykę pieniężną NBP oraz w bliskim związku operacyjnym między KDPW a systemami płatności prowadzonymi przez NBP, w tym systemem SORBNET-EURO przyłączonym do prowadzonego przez Eurosystem systemu TARGET. W powyższym kontekście EBC zaleca polskim władzom przyjęcie rozwiązań zapewniających NBP zdolność do wykonywania funkcji nadzoru systemowego, działania takie powinny w szczególności obejmować zapewnienie rzeczywistego i bezpośredniego dostępu NBP do informacji niezbędnych dla wypełnienia jego roli w zakresie zapewniania stabilności finansowej, jak również zapewnienie zdolności NBP do wspierania w długim okresie sprawnego funkcjonowania systemów płatności i rozrachunku istotnych dla prowadzonych przez NBP operacji polityki pieniężnej oraz operacji udzielania kredytu w ciągu dnia”.

W konkluzji „EBC ponawia swoje poprzednie zalecenie, zgodnie z którym winno nastąpić wyraźne przyznanie NBP zadania wykonywania nadzoru systemowego nad systemami rozliczania i rozrachunku papierów wartościowych, wraz z zapewnieniem NBP dostępu do wszelkich informacji oraz danych niezbędnych do wykonywania jego funkcji nadzorczych”.

6. Udział Narodowego Banku Polskiego w akcjonariacie KDPW SA.

6.1. Zakwestionowane przez Prezydenta RP i poddane kontroli konstytucyjności w rozpoznawanej przez Trybunał sprawie przepisy ustawy z 4 września 2008 r. dotyczą udziału NBP w akcjonariacie KDPW SA i wykonywania przez NBP praw z akcji KDPW przy „realizowaniu przez NBP polityki pieniężnej” (art. 227 ust. 1 Konstytucji). Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych jest instytucją, która prowadzi depozyt papierów wartościowych oraz wykonuje szereg zadań związanych z rozliczeniami w obrocie papierami wartościowymi.

W polskim systemie prawnym obowiązuje zasada dematerializacji papierów wartościowych oraz niektórych innych instrumentów finansowych. Funkcjonują one w praktyce jako zapisy cyfrowe na odpowiednich rachunkach. Obrót takimi instrumentami wymaga stworzenia odpowiednich instytucji, umożliwiających funkcjonowanie tego rynku, poprzez prowadzenie stosownych rachunków, dokonywanie odpowiednich zapisów i zapewnienie prawidłowości tych czynności. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych powołany do życia w 1991 r. i zarejestrowany 7 listopada 1994 r. jako spółka akcyjna należy do instytucji umożliwiających funkcjonowanie rynku zdematerializowanych instrumentów finansowych.

Działalność tej instytucji reguluje obecnie przede wszystkim ustawa o obrocie instrumentami finansowymi, a także ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 159, poz. 1667, ze zm.). Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych działa w formie spółki akcyjnej. Akcje Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych mogą być wyłącznie imienne, a akcjonariuszami tej spółki mogą być jedynie (zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 46 ust. 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi):

- spółki prowadzące giełdę,
- spółki prowadzące rynek pozagiełdowy,
- firmy inwestycyjne, banki, Skarb Państwa,
- Narodowy Bank Polski,

– osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, które prowadzą działalność w zakresie rejestrowania papierów wartościowych, jak również rozliczenia lub rozrachunku transakcji zawieranych w obrocie papierami wartościowymi lub organizowania rynku regulowanego, z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub

państwa będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym albo państwa należącego do OECD, podlegające nadzorowi właściwego organu nadzoru tego państwa.

Kapitał zakładowy Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA wynosi obecnie 21 mln złotych. Został on podzielony na 21000 akcji o wartości nominalnej 1000 złotych, przy czym 1/3 akcji spółki należy do Skarbu Państwa, 1/3 – do Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie, a 1/3 – do Narodowego Banku Polskiego.

6.2. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych prowadzi depozyt papierów wartościowych, rozliczenia i rozrachunek transakcji w papierach wartościowych oraz prowadzi system zabezpieczania płynności rozliczeń i wykonuje czynności w zakresie prowadzenia systemu rejestracji, rozliczeń i rozrachunku instrumentów finansowych niebędących papierami wartościowymi.

Ustawa wymienia szereg zadań szczegółowych Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Instytucja ta:

- prowadzi konta depozytowe dla uczestników systemu depozytowo-rozliczeniowego. Na kontach tych rejestruje zdematerializowane papiery wartościowe oraz inne instrumenty finansowe niebędące papierami wartościowymi, które zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym giełdowym lub pozagiełdowym albo wprowadzone do alternatywnego systemu obrotu;

- nadzoruje zgodność wielkości emisji z liczbą papierów wartościowych, zarejestrowanych w depozycie papierów wartościowych, znajdujących się w obrocie;

- zapewnia obsługę realizacji zobowiązań emitentów wobec uprawnionych z papierów wartościowych zarejestrowanych w depozycie papierów wartościowych; realizując to zadanie, instytucja ta m.in. pośredniczy pomiędzy emitentami a uprawnionymi w wypłacie dywidendy oraz dokonuje asymilacji, zamiany, konwersji i podziału akcji, realizuje prawa poboru czy zamiany obligacji zamiennych na akcje;

- rozlicza i dokonuje rozrachunku transakcji zawieranych na rynku regulowanym giełdowym i pozagiełdowym, a także transakcji zawieranych w alternatywnym systemie obrotu w zakresie zdematerializowanych papierów wartościowych; w myśl przepisów ustawy, rozliczeniem jest ustalenie wysokości świadczeń pieniężnych i niepieniężnych wynikających z zawartych transakcji, do spełnienia których zobowiązani są uczestnicy Krajowego Depozytu będący stronami tych transakcji lub inni uczestnicy, którzy zobowiązali się do wypełniania obowiązków w związku z takimi rozliczeniami; rozrachunkiem jest obciążenie lub uznanie konta depozytowego lub rachunku papierów wartościowych prowadzonego przez Krajowy Depozyt odpowiednio w związku z transakcją zbycia lub nabycia instrumentów finansowych, a także, odpowiednio do ustalonych w trakcie rozliczenia kwot świadczeń, uznanie lub obciążenie rachunku bankowego wskazanego przez uczestnika będącego stroną rozliczenia;

- podejmuje czynności związane z wycofywaniem papierów wartościowych z depozytu papierów wartościowych;

- prowadzi system zabezpieczania płynności rozliczeń, w tym systemu gwarantowania rozliczeń transakcji zawartych na rynku regulowanym giełdowym i pozagiełdowym; uczestnicy są obowiązani do wnoszenia do Krajowego Depozytu wpłat, z których tworzy się fundusz rozliczeniowy, zabezpieczający prawidłowe rozliczenie zawartych transakcji; fundusz rozliczeniowy zapewnia rozliczanie transakcji zawieranych na rynku regulowanym, w zakresie określonym w regulaminie funduszu rozliczeniowego; Krajowy Depozyt może zarządzać środkami funduszu rozliczeniowego;

- tworzy i prowadzi obowiązkowy system rekompensat, w celu gromadzenia środków na wypłaty inwestorom rekompensat, pochodzących z wpłat wnoszonych przez domy maklerskie i banki powiernicze; celem tego systemu jest zapewnienie inwestorom wypłat do

wysokości określonej ustawą, środków pieniężnych oraz zrekompensowanie wartości utraconych maklerskich instrumentów finansowych, zgromadzonych przez nich w domach maklerskich w razie niemożności ich pokrycia przez zobowiązanego.

6.3. Działalność Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych w wielu obszarach wiąże się z realizacją przez Narodowy Bank Polski jego konstytucyjnych zadań. Jak na to zwrócił uwagę w swej uchwale skierowanej do Trybunału Konstytucyjnego Zarząd Narodowego Banku Polskiego, między działalnością Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych a realizacją zadań przez Narodowy Bank Polski występuje trojaki związek:

Po pierwsze, Narodowy Bank Polski, realizując politykę pieniężną dokonuje różnego rodzaju operacji otwartego rynku, których przedmiotem są obligacje skarbowe lub inne papiery wartościowe rejestrowane w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych. Narodowy Bank Polski dokonuje także operacji depozytowo-kredytowych oraz innych operacji, zabezpieczanych obligacjami skarbowymi lub innymi papierami wartościowymi rejestrowanymi w Krajowym Depozycie. Stosowanie tych instrumentów wymaga odpowiedniej infrastruktury technicznej, którą zapewnia Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych. Jak przypomina Zarząd Narodowego Banku Polskiego, dokonywanie niektórych operacji w ramach polityki pieniężnej stało się możliwe dopiero po stworzeniu odpowiednich warunków przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, po wprowadzeniu systemu wielosesyjnego oraz systemu rozrachunku brutto w czasie rzeczywistym (system RTGS).

Po drugie, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych stanowi istotny element systemu płatniczego w Polsce, dokonując rozliczenia i rozrachunku transakcji mających za przedmiot papiery wartościowe, w tym m.in. transakcji między bankami. Zaburzenia w funkcjonowaniu systemu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych mogą w tym zakresie wywoływać zaburzenia w działalności operacyjnej banków, co z kolei może rzutować na funkcjonowanie całego systemu płatniczego w Polsce, na którego straży stoi NBP.

Po trzecie, Narodowy Bank Polski pełni – jako bank państwa – funkcję agenta emisji obligacji skarbowych, organizując przetargi przy sprzedaży, odkupie i zamianie tych obligacji. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych rejestruje obligacje skarbowe oraz przeprowadza rozliczenia transakcji związanych z emisją obligacji skarbowych.

Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych pełni także funkcje służebne wobec Narodowego Banku Polskiego, tworząc warunki techniczne dla operacji przeprowadzanych przez ten bank podczas realizacji jego konstytucyjnych funkcji. Zapewnia sprawne i prawidłowe funkcjonowanie rynku zdematerializowanych instrumentów finansowych. Instytucja ta należy do prawnoinstytucjonalnych ram funkcjonowania rynku kapitałowego w Polsce. Jej zadania i kompetencje mają przede wszystkim charakter techniczny i służebny wobec uczestników obrotu.

Działalność KDPW ma też związek z realizowaniem przez NBP polityki pieniężnej ustalonej przez Radę Polityki Pieniężnej. Wynika to z faktu, że KDPW, prowadząc depozyt papierów wartościowych, w szczególności obligacji skarbowych, umożliwia, a niekiedy warunkuje wykorzystanie tych wszystkich instrumentów polityki pieniężnej, których przedmiotem lub zabezpieczeniem są lub mają być papiery wartościowe rejestrowane w KDPW. Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych zapewnia sprawne i prawidłowe funkcjonowanie rynku zdematerializowanych instrumentów finansowych. Instytucja ta należy do prawnoinstytucjonalnych ram funkcjonowania rynku kapitałowego w Polsce. Jej zadania i kompetencje mają przede wszystkim charakter techniczny i służebny wobec uczestników obrotu. Pełni on także funkcje służebne wobec Narodowego Banku Polskiego, tworząc warunki techniczne dla operacji przeprowadzanych przez ten bank przy realizacji jego konstytucyjnych funkcji. Rola Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych

sprowadza się do przedstawionych wyżej funkcji technicznych i pomocniczych. Na gruncie przepisów Konstytucji, na tle faktu pełnienia przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych pewnych funkcji pomocniczych związanych z realizacją konstytucyjnych zadań przez Narodowy Bank Polski, udział NBP w akcjonariacie stanowi dodatkową gwarancję wykonania konstytucyjnego obowiązku realizacji polityki pieniężnej powierzonego bankowi centralnemu poprzez wynikające z prawa akcjonariusza uprawnienia właścicielskie wobec Krajowego Depozytu. Jak to stwierdza Rada Polityki Pieniężnej, ich brak może mieć wpływ na wahania wartości polskiego pieniądza, za którą odpowiada NBP.

6.4. Akcje Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych nie dawały dotychczas akcjonariuszom prawa do dywidendy. Takie rozwiązanie odpowiadało szczególnemu charakterowi tej spółki akcyjnej jako instytucji finansowej powołanej do realizacji określonych usług na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa o znaczeniu publicznym, a nie tylko prowadzenia działalności gospodarczej i usługowej w interesie jej akcjonariuszy. Prawa z akcji KDPW służyły dotychczas nie tyle celom majątkowym akcjonariuszy, co przede wszystkim umożliwiały zabezpieczenie sprawnej infrastruktury rynków finansowych dla zapewnienia obsługi finansowej uczestników rynku i realizacji przez NBP skutecznej polityki pieniężnej. Akcje Narodowego Banku Polskiego w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych były postrzegane nie tyle jako składnik jego kapitału, ile jako jeden ze środków realizacji zadań NBP w zakresie zintegrowanego nadzoru nad systemami płatności i rozrachunku papierów wartościowych przy wykorzystaniu działalności Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. Prawa te stanowią ważny instrument uczestniczenia w procesie decyzyjnym, poprzez udział w organach korporacyjnych tej spółki oraz wpływ na politykę spółki i na funkcjonowanie Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych zgodnie z interesem publicznym. Inaczej mówiąc: posiadanie akcji KDPW przez NBP jest decydujące nie tyle z uwagi na to, że akcje te mają wymierną wartość majątkową. Posiadanie akcji wiąże się z racji uprawnień korporacyjnych akcjonariuszy z uczestnictwem w gremiach decyzyjnych KDPW. Uczestnik tych gremiów (posiadacz akcji) może bezpośrednio wpływać na modelowanie rynku finansowego przede wszystkim z uwagi na dostęp w czasie realnym do wiedzy na temat polityki spółki i przepływów finansowych, rejestrowanych w KDPW. Jeżeli zatem zakłada się, że wiedza ta jest niezbędna Narodowemu Bankowi do wykonywania jego konstytucyjnych funkcji w zakresie polityki pieniężnej, to – na co zwraca uwagę Europejski Bank Centralny – nieodzowne jest stworzenie instrumentów (kanałów) bezpośredniego oddziaływania NBP na funkcjonowanie instytucji rynku papierów wartościowych i uzyskiwania zeń informacji. Wbrew stanowisku wyrażanemu w toku prac nad ustawą, informacje, jakimi dysponuje członek władz spółki i organ zewnętrzny uprawniony w trybie administracyjnym do żądania ich udostępnienia – nie są równoważne. Decyduje tu przede wszystkim to, że właściciel akcji uzyskuje informacje na bieżąco. Informacje jakie NBP uzyskuje dzięki uczestniczeniu jako akcjonariusz w organach KDPW, umożliwiają mu skuteczność działania NBP w zakresie realizowania jego konstytucyjnych funkcji ustalania i realizowania polityki pieniężnej.

7. Pozorność argumentu o ustawowym zakazie udziału NBP w akcjonariacie Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

Rząd, prezentując autopoprawkę dotyczącą zmiany składu akcjonariatu Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, wprowadzoną jako zmieniony pkt 37 w art. 1 projektu rządowego, ustalający nowe brzmienie art. 46 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, następstwem czego miało być wyłączenie NBP z akcjonariatu KDPW i zobligowanie (na mocy art. 19 ustawy zmieniającej) Narodowego Banku Polskiego do zbycia wszystkich posiadanych akcji KDPW, uzasadniał tę zmianę koniecznością

usunięcia sprzeczności wewnątrzsystemowej między art. 5 ust. 2 ustawy o NBP a zmienianym art. 46 ust. 3. Argument ten ma charakter pozorny.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że regulacja dotycząca uczestnictwa NBP w akcjonariacie KDPW istniała już w 1994 r. i została utrzymana przepisami ustawy o publicznym obrocie papierami wartościowymi oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Art. 46 ust. 3 w brzmieniu pierwotnym jest normą szczególną w stosunku do normy generalnej zawartej w art. 5 ust. 2 ustawy o NBP, która stanowi, że „NBP nie może być udziałowcem bądź akcjonariuszem innych osób prawnych, z wyjątkiem prowadzących działalność usługową wyłącznie na rzecz instytucji finansowych i Skarbu Państwa”. KDPW jest osobą prawną prowadzącą właśnie taką działalność, o jakiej mowa w art. 5 ust. 2 *in fine* ustawy o NBP.

Nabycie akcji KDPW przez NBP nastąpiło pod rządami poprzedniej ustawy o NBP i miało na celu usprawnienie dokonywania rozliczeń oraz wykonywanie przez NBP nadzoru właścicielskiego nad KDPW, do czego niezbędne było wykonywanie prawa głosu z akcji. Przepis art. 46 ust. 3 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi nie tylko nie był sprzeczny z art. 5 ust. 2 ustawy o NBP, lecz przeciwnie – konkretyzował przewidziany w nim wyjątek od zasady ogólnej. Nie ma tu miejsca na „sprzeczność wewnątrzsystemową”.

8. Problem proporcjonalności regulacji prawnych zakwestionowanych we wniosku Prezydenta (art. 2 Konstytucji).

8.1. Prezydent Rzeczypospolitej w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji przedstawił we wniosku do Trybunału zarzut niezgodności art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw z art. 2, art. 7, art. 21 ust. 1, art. 9 w związku z art. 91 ust. 1 i 2 oraz z art. 227 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił w nim, że wykluczenie tą ustawą NBP z akcjonariatu KDPW i pozbawienie NBP prawa wykonywania praw z akcji KDPW ogranicza możliwości właściwego wykonywania przez NBP powierzonych mu przez Konstytucję funkcji, do czego niezbędne jest „sprawowanie efektywnego nadzoru nad KDPW przez NBP. Uzasadnia to (...) zasadnicza rola usług rozrachunkowych świadczonych przez Krajowy Depozyt dla czynności realizujących politykę pieniężną NBP oraz związki operacyjne pomiędzy KDPW i systemami płatności NBP” (s. 3 wniosku).

8.2. Trybunał przypomina, że jednym z założeń uchwalonej ustawy jest uchylenie możliwości oddziaływania ze strony Narodowego Banku Polskiego na Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych poprzez bezpośrednie wykonywanie uprawnień z akcji, przy utrzymaniu nadzoru nad KDPW ze strony Komisji Nadzoru Finansowego i oddziaływania na KDPW poprzez tę Komisję. W wyniku wejścia w życie uchwalonej ustawy, po obowiązkowej sprzedaży akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, Narodowy Bank Polski utraci uprawnienia wobec wymienionej instytucji wynikające z akcji, a uprawnienia te zostają zastąpione uprawnieniami w zakresie „nadzoru typu *oversight*” przez co należy rozumieć nadzór znany prawu publicznemu. Uprawnienia akcjonariusza z akcji nie oznaczają bezpośredniego zarządzania spółką, ale na gruncie nowych przepisów Narodowy Bank Polski traci dotychczasowe możliwości efektywnego, korporacyjnego oddziaływania, poprzez udział w organach statutowych spółki, na kierunki działalności Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

Wyłączając możliwość oddziaływania przez NBP na KDPW w sposób bezpośredni i pośredni poprzez wykonywanie prawa głosu z akcji posiadanych przez NBP w KDPW, w służących temu formach organizacyjnych, w nowej redakcji, w art. 64a przewidziano uprawnienie dla Prezesa NBP dające mu w określonych sytuacjach prawo żądania od

KDPW informacji w sprawach dotyczących działalności KDPW w zakresie dokonywania rozrachunku i rozliczeń transakcji, których przedmiotem są instrumenty finansowe, a także – w wypadku, gdy w ocenie Prezesa NBP działalność KDPW nie zapewnia bezpiecznego i sprawnego funkcjonowania systemów rozrachunku – tylko prawo zawiadamiania o tym Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego. Zmiany prowadzą do przekształcenia sprawowanego dotychczas przez NBP także nadzoru właścicielskiego z tytułu praw z akcji KDPW w model nadzoru typu *oversight*, który ma w istocie charakter opiniodawczy i instrukcyjny, z przeniesieniem uprawnień do KNF, bez prawa samodzielnego i bezpośredniego, aktywnego oddziaływania na tok pracy KDPW ze strony NBP, a także bez możliwości uzyskiwania bezpośrednio przez NBP informacji o funkcjonowaniu rynków finansowych, na podstawie informacji rejestrowanych w Depozycie.

Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd Zarządu Narodowego Banku Polskiego, wsparty opinią EBC, że nowe uprawnienia stwarzają bardziej ograniczone możliwości oddziaływania NBP na Krajowy Depozyt niż dotychczasowe uprawnienia wynikające z korzystania z praw z akcji.

8.3. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że art. 227 ust. 1 Konstytucji nakłada na NBP obowiązek realizacji polityki pieniężnej. Posiadane przez Narodowy Bank Polski uprawnienia właścicielskie realizowane poprzez posiadany pakiet akcji Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych decydują aktualnie, obok innych przysługujących mu instrumentów, o możliwości uzyskania wiedzy stanowiącej jeden z ważnych elementów realizacji, także metodami niewładczymi, zadań i funkcji określonych w art. 227 ust. 1 Konstytucji. Jak to wyjaśniono w powołanych wcześniej orzeczeniach TK, wykładnia prawa polskiego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej, co przywołuje NBP w swych pismach, ma na celu unikanie sprzeczności między prawem polskim a prawem Unii. Zasada wykładni w zgodzie z prawem europejskim obejmuje także przepisy konstytucyjne. Powinny one być interpretowane w taki sposób, aby unikać powstania sytuacji, w której przepisy prawa pierwotnego lub pochodnego Unii Europejskiej pozostawałyby w sprzeczności z prawem polskim. Rozwiązania dotyczące niezależności krajowych banków centralnych przyjęte w prawie Unii Europejskiej w pełni mieszczą się w granicach swobody regulacyjnej wyznaczonych przez Konstytucję w jej art. 227 ust. 1. Nie ma żadnej potrzeby, aby odwołując się do prawa Unii Europejskiej, zawężać – w drodze interpretacji – dotychczas zdefiniowany przez doktrynę i orzecznictwo zakres swobody regulacyjnej wyznaczony prawodawcy przez Konstytucję.

8.4. Rozważany w rozpatrywanej sprawie problem granic swobody legislacyjnej ustawodawcy nie sprowadza się do tego, czy ustawodawca ma w ogóle prawo zmienić regulacje ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, w tym szczegółowe przepisy dotyczące struktury prawnej KDPW i form działania NBP. Trybunał stwierdza, że ustawodawca w tym zakresie dysponuje swobodą, ograniczoną wszakże, art. 2 Konstytucji. Korzystając ze swych legislacyjnych uprawnień nie może bowiem dokonywać takich zmian w odniesieniu do ustrojowych zadań NBP jako organu konstytucyjnego oraz szczegółowych zadań i kompetencji tego organu, które ograniczyłyby możliwości wykonywania nałożonych nań zadań konstytucyjnych lub ograniczałyby instrumentarium prawne służące mu i niezbędne dla jego efektywnego funkcjonowania zgodnie z określonym w Konstytucji celem działania.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że aby ocenić poprawność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania prawnego, należy dokonać oceny niezbędności, skuteczności i proporcjonalności działania objętych wnioskiem przepisów z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególny nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu. Rozpatrując zgodność zakwestionowanej regulacji z zasadą proporcjonalności (z art. 2 Konstytucji) należy zbadać trzy istotne zagadnienia: 1) czy ta regulacja jest niezbędna dla ochrony i realizacji interesu publicznego, z którym jest związana, 2) czy jest efektywna, umożliwiając osiągnięcie zamierzonych celów, 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela lub inny podmiot prawny.

8.5. W tym kontekście art. 2 Konstytucji stanowi podstawę do rozróżnienia dopuszczalnych reform statusu prawnego banku centralnego i ogólnych zasad jego funkcjonowania oraz, z drugiej strony, niedopuszczalnych form ingerencji w chronioną sferę jego niezależności (art. 227 ust. 1 Konstytucji). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozwiązania przyjęte przez ustawodawcę w zaskarżonych przepisach zasadniczo zmieniają zasady funkcjonowania Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

Trybunał stwierdza, że zakwestionowane przez Prezydenta regulacje, ustanowione w zaskarżonych przepisach, nie mogą zostać uznane za dopuszczalną formę ingerencji ograniczającej i zmieniającej konstytucyjnie chronioną sferę niezależności NBP jako organu konstytucyjnego, któremu przysługuje konstytucyjne prawo realizowania polityki pieniężnej. Utrata uprawnień z akcji przez NBP wobec KDPW na mocy kwestionowanych przepisów, pozbawiających go koniecznych instrumentów dla realizacji jego konstytucyjnych funkcji i zadań, nie jest niezbędna do realizacji strategicznych celów, które były przyczyną inicjatywy ustawodawczej w drukach sejmowych nr 64 i 64-A. Celem tym była implementacja do polskiego porządku prawnego dyrektyw Parlamentu Europejskiego, Rady Unii i Komisji. Zmiana ograniczająca status prawny NBP jako konstytucyjnego organu nie była też konieczna dla realizacji wskazanego w autopoprawce celu – prywatyzacji Giełdy Papierów Wartościowych SA, skoro w składzie akcjonariuszy, w nowej redakcji art. 46 ust. 3 ustawy, pozostają wszystkie inne, poza NBP, podmioty w tym także wyposażone w fundusze publiczne. Zmiana statusu prawnego NBP wobec Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych oznacza nieproporcjonalną ingerencję ustawodawcy w określoną w art. 227 Konstytucji sferę samodzielności NBP (w zakresie polityki pieniężnej). W sferze tej akcjonariat NBP w KDPW umożliwia szybkie reagowanie na kształtowanie i realizację polityki pieniężnej w oparciu o niezbędne informacje, jakie wynikają z rejestracji procesów finansowych dokonywanych przez KDPW. Możliwości tych nie zapewnia substytucyjnie przyznana przez nowelę kompetencja nadzorcza dla Narodowego Banku Polskiego na podstawie przepisów prawa publicznego. Naruszeniem niezależności Narodowego Banku Polskiego jest też sformułowanie przez ustawodawcę powinności pozbycia się akcji KDPW. Okoliczność, że NBP może nie dokonać zbycia, lecz pozostać akcjonariuszem pod rygorem wszakże utraty prawa głosu, nie niweczy zarzutu wkroczenia w sferę jego niezależności, podczas gdy pozbawienie prawa głosu oznacza faktyczne ograniczenie dostępu do informacji przez uczestnictwo NBP w gremiach decyzyjnych KDPW wykonujących prawo głosu.

8.6. Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do problemu realizacji polityki pieniężnej przez NBP, przypomina, że w wyniku ratyfikacji Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864), którego konstytucyjność potwierdził Trybunał

wyrokiem z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49), Polska została zobowiązana do respektowania prawa Unii Europejskiej, również w zakresie dotyczącym statusu banku centralnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził wówczas, odnosząc się do podniesionego zarzutu niezgodności przepisów Traktatu akcesyjnego z art. 227 Konstytucji, że „Przepis art. 105 TWE nie ma charakteru samowystępczego, w związku z czym nie można mówić wprost o kolizji tego unormowania z art. 227 ust. 1 Konstytucji, który czyni centralnym bankiem państwa Narodowy Bank Polski, przyznaje mu wyłączne prawo emisji pieniądza oraz kompetencję ustalania i realizowania polityki pieniężnej, jak również obarcza odpowiedzialnością za wartość polskiego pieniądza. Zaskarżone przepisy wspólnotowe dotyczą ustanowienia ESBC i Europejskiego Banku Centralnego (art. 8 TWE) oraz polityki pieniężnej Wspólnoty Europejskiej (art. 105 TWE), prowadzonej w ramach ESBC, który składa się z Europejskiego Banku Centralnego oraz z banków centralnych państw członkowskich.

W celu wykonania zadań ESBC, Europejski Bank Centralny uchwala rozporządzenia, które mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (art. 110 ust. 2, zd. 1 i 2 TWE). Dopiero porównanie treści tych rozporządzeń z treścią art. 227 ust. 1 Konstytucji może prowadzić do ewentualnego stwierdzenia zgodności (bądź niezgodności) między nimi a Konstytucją.

Z tego powodu należy uznać, że art. 105 TWE nie poddaje się kontroli zgodności z art. 227 ust. 1 Konstytucji”.

W wyniku przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej do polskiego systemu prawnego zostało, w określonym zakresie, implementowane ustawodawstwo unijne, z którego wynikają również określone prawa i obowiązki władz publicznych w relacjach z Europejskim Bankiem Centralnym. Nie zostały one z punktu widzenia ich zgodności z art. 227 ust. 1 Konstytucją w jakikolwiek sposób podważone.

8.7. Opiniowanie projektów aktów prawnych przez Europejski Bank Centralny ma m.in. na celu zwrócenie państwu uwagi na ewentualne naruszenie prawa Unii Europejskiej albo na negatywne konsekwencje proponowanego aktu dla realizacji celów Wspólnoty Europejskiej. Ułatwia to przestrzeganie prawa Unii Europejskiej oraz określenie i prowadzenie polityki krajowej przez rządy państw członkowskich z uwzględnieniem wymogów integracji europejskiej. Poglądy wyrażone w opinii EBC – jak już wspomniano – nie mają charakteru wiążącego dla organów państw członkowskich. Organy krajowe zasięgające opinii Europejskiego Banku Centralnego powinny jednak rozważyć poglądy wyrażone w tej opinii, gdyż mogą one istotnie oddziaływać na treść projektów krajowych aktów prawnych, skłaniając organy krajowe do skorygowania tych projektów stosownie do „proeuropejskiej” wykładni przepisów Konstytucji RP. Powinny one wnikliwie rozpatrywać opinie Europejskiego Banku Centralnego dotyczące przedkładanych mu projektów ustaw, a jeżeli zgodne są one ze wskazanym wyżej kierunkiem wykładni opiniowanych regulacji, odpowiednio odnieść się do projektu.

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

9. Art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji jako wzorce kontroli konstytucyjności.

9.1. W ocenie Prezydenta, zaskarżone przepisy są niezgodne z art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji. Z uzasadnienia wniosku wynika, że w ocenie Prezydenta naruszenie

wymienionych przepisów konstytucyjnych stanowi konsekwencję przyjęcia we wniosku niezgodności ich treści z treścią art. 108 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w ramach kontroli prewencyjnej Trybunał nie ma kompetencji do badania zgodności ustaw z umowami międzynarodowymi, ale jednocześnie stwierdza, że zaskarżone przepisy w rozpatrywanej sprawie nie zawierają regulacji, które podważałyby obowiązek przestrzegania prawa międzynarodowego jako taki albo zawierały postanowienia, które regulowałyby miejsce umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym odmiennie od regulacji zawartych w Konstytucji. Nie ma z tego względu podstaw do stwierdzenia niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 9 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji.

10. Wnioskodawca zgłosił wśród wzorców kontroli konstytucyjności art. 7 Konstytucji. W tym zakresie zarzutu nie udowodnił. Brak jest więc podstaw do uznania art. 7 za adekwatny wzorzec kontroli.

11. Art. 21 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli.

Trybunał stwierdza, że w art. 19 ustawy ustawodawca, ustanawiając obowiązek odpłatnego zbycia akcji KDPW przez NBP wskazanym przez ustawodawcę podmiotom (nowe brzmienie art. 46 ust. 3), dokonał głębokiej ingerencji w sferę uprawnień właścicielskich banku centralnego, stanowiąc, że NBP po upływie 18 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy ma utracić prawo głosu z akcji, zachowując tylko prawo do zbycia akcji po tym terminie. Jak wynika z przeprowadzonej w poprzednich punktach wyroku analizy, przedmiotem regulacji zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy zmieniającej oraz przedmiotem zarzutu niezgodności tych przepisów z Konstytucją było – poprzez wyłączenie NBP z akcjonariatu KDPW i ustawowe pozbawienie go prawa głosu z akcji KDPW – sprzeczne z art. 227 ust. 1 Konstytucji pozbawienie NBP instrumentów prawnych, zapewniających mu efektywne wykonywanie jego konstytucyjnych zadań związanych z realizacją polityki pieniężnej.

W wyroku z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K. 8/98, Trybunał Konstytucyjny wyraził w pełnym składzie pogląd, że „art. 21 ust. 1 Konstytucji, jako przepis wyrażający podstawową wartość ustrojową, chroni własność niezależnie od jej podmiotu” (OTK ZU nr 3/2000, poz. 87, s. 399). Zaskarżona ustawa przewiduje w art. 19 obowiązek zbycia akcji oraz ograniczenie uprawnień w nich inkorporowanych. Tego rodzaju ingerencja oznacza naruszenie gwarancji prawa własności NBP i wynikających z niego innych uprawnień właścicielskich. Z punktu widzenia beneficjenta tych uprawnień (NBP) skoro istota prawa z posiadania akcji w Krajowym Depozycie zawiera się przede wszystkim w możliwości przysługującej akcjonariuszom uczestniczenia w organach spółki dla wykonywania przez NBP jego zadań w zakresie realizowania polityki pieniężnej, to zakaz posiadania akcji (lub utraty praw korporacyjnych z akcji) narusza art. 21 Konstytucji. Dlatego należy uznać, że zaskarżony przepis art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw jest także niezgodny z art. 21 ust. 1 Konstytucji.

12. Reasumując, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji i z art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 7, art. 9 oraz art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepis uznany za niekonstytucyjny nie jest nierozdzielnie związany z resztą ustawy i uznanie jego niekonstytucyjności nie skutkuje wadliwością pozostałego tekstu normatywnego.

W tym stanie Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Janusza Niemcewicza
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku w części dotyczącej orzeczenia niezgodności z Konstytucją art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw.

Uważam, że argumenty przyjęte przez Trybunał jako uzasadniające niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów nie są wystarczające do obalenia domniemania ich konstytucyjności.

I

Koronnym argumentem przemawiającym według Trybunału za niezgodnością kwestionowanych przepisów z art. 227 w zw. z art. 2 Konstytucji jest to, że realizowane poprzez posiadany pakiet akcji KDPW uprawnienia właścicielskie NBP umożliwiają uzyskanie wiedzy na temat polityki spółki i rejestrowanych przez nią przepływów finansowych, niezbędnej dla wykonywania funkcji konstytucyjnych.

Trybunał zwraca zatem uwagę na ograniczenia w dostępie do informacji o Krajowym Depozycie, wynikające z utraty uprawnień właścicielskich, nie wykazując jednak – w mojej ocenie – w jaki sposób ograniczenia te mają ograniczać możliwość prowadzenia polityki pieniężnej. Trybunał pomija przy tym, że prawo akcjonariusza do informacji o spółce akcyjnej jest ograniczone, a jego zakres wyznaczają między innymi przepisy art. 6 § 4 i art. 428 Kodeksu spółek handlowych. Ograniczenia te obejmują zarówno informacje udzielane na walnym zgromadzeniu jak i poza walnym zgromadzeniem.

Tracąc uprawnienia właścicielskie, Narodowy Bank Polski uzyskał nowe kompetencje pozwalające zwłaszcza na uzyskiwanie niezbędnych informacji. W szczególności na żądanie Prezesa NBP członkowie zarządu lub pracownicy Depozytu będą mieli obowiązek udzielić informacji w sprawach dotyczących działalności Depozytu w zakresie dokonywania rozrachunku lub rozliczania transakcji (nowy art. 64 a ust. 1).

Utrzymany zostaje nadzór nad Krajowym Depozytem Papierów Wartościowych ze strony Komisji Nadzoru Finansowego. Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi przewiduje szczegółowe uprawnienia Komisji Nadzoru Finansowego w stosunku do Depozytu w art. 47, 48, 50 czy 64. Komisja ma między innymi prawo do otrzymania – na żądanie – kopii dokumentów oraz pisemnych i ustnych wyjaśnień, a przewodniczący Komisji lub jego przedstawiciel może uczestniczyć w posiedzeniu Rady Depozytu i w walnych zgromadzeniach.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkami finansowymi członkiem Komisji Nadzoru Finansowego jest Prezes NBP lub delegowany przez niego wiceprezes. Ma on zatem z tego tytułu dostęp do informacji uzyskiwanych przez Komisję i wpływ na podejmowane przez nią działania. Ponadto na podstawie art. 17 tej ustawy przewodniczący Komisji i Prezes NBP przekazują sobie informacje, w tym niejawne, w zakresie niezbędnym dla wykonywania ustawowych zadań. Mogą również zawrzeć umowę o wymianie informacji.

Trybunał Konstytucyjny uznając, że ograniczenie dostępu do informacji w wyniku utraty praw właścicielskich utrudnia realizację konstytucyjnych zadań NBP w stopniu

powodującym niezgodność z art. 227 ust. 1 Konstytucji nie wskazał jednocześnie jakich informacji, do których miałyby – w zgodzie z Kodeksem spółek handlowych – dostęp NBP jako akcjonariusz, nie mógłby uzyskać dzięki przysługującym mu uprawnieniom lub z tytułu członkostwa Prezesa w Komisji Nadzoru Finansowego.

Trybunał Konstytucyjny zwrócił ponadto uwagę, że udział NBP w akcjonariacie Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych stanowi dodatkową gwarancję wykonania konstytucyjnego obowiązku realizacji polityki pieniężnej. Wraz z wejściem w życie badanych przepisów NBP utraciłby dotychczasowe możliwości korporacyjnego oddziaływania na kierunki działalności KDPW.

W toku postępowania nie wykazano jednak, że możliwości te stanowią niezbędny warunek realizacji przez NBP jego konstytucyjnych zadań. Polityka pieniężna polega na wyborze i realizacji celów makroekonomicznych przez regulowanie podaży i popytu na pieniądzu. KDPW nie dysponuje instrumentami, które umożliwiałyby mu wpływ na podaż pieniądza. W moim przekonaniu zakres uprawnień, jaki NBP i jego organy będą miały na gruncie nowych przepisów, nie będzie utrudniał realizacji konstytucyjnych zadań przez polski bank centralny. Ustawodawca ustanawiając zaskarżone przepisy nie wykroczył poza granice swobody regulacyjnej wyznaczone w Konstytucji.

II

Co do przyjętej przez Trybunał niezgodności z art. 21 Konstytucji uważam, że przepis ten nie stanowi adekwatnego wzorca dla kontroli zaskarżonych przepisów.

Po pierwsze – Trybunał podkreśla, że akcje Narodowego Banku Polskiego w KDPW postrzega nie tyle jako składnik kapitału, ile jako środek realizacji zadań NBP, a zwłaszcza jako dające możliwość czerpania informacji przysługujących akcjonariuszom.

Po drugie – na tle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału oraz poglądów doktryny wysoce wątpliwe jest, czy konstytucyjne gwarancje własności z art. 21 Konstytucji odnoszą się do osób prawa publicznego, jaką jest NBP.

Konstytucyjna zasada niezależności Narodowego Banku Polskiego obejmuje także ochronę jego niezależności majątkowej. Ma ona jednak odmienny charakter od ochrony własności prywatnej i nie wyklucza całkowicie ingerencji w tę własność, jeżeli ingerencja taka znajduje uzasadnienie w innych wartościach konstytucyjnych.

Zaskarżone przepisy stanowią element szerszej reformy rynku instrumentów finansowych. W mojej ocenie reforma instytucji rynku finansowego może uzasadniać ingerencję ustawodawczą w sferę składników majątku NBP w zakresie niezbędnym do dostosowania tej sfery do nowego, przewidywanego przez ustawodawcę zakresu zadań i kompetencji.