

59/6/A/2010

WYROK

z dnia 14 lipca 2010 r.

Sygn. akt Kp 9/09*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz – sprawozdawca
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Rzepliński
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 14 lipca 2010 r., wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej o zbadanie zgodności:

art. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 ustawy z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z art. 2 Konstytucji,

o r z e k a:

1. Art. 1 ustawy z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 ustawy powołanej w punkcie 1 wyroku jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

UZASADNIENIE

I

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wnioskiem z 23 lipca 2009 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności art. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 ustawy z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 lipca 2010 r. w M. P. Nr 51, poz. 690.

ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (dalej: ustawa nowelizująca z 2009 r.) z art. 2 Konstytucji.

Zakwestionowana przez Prezydenta ustawa jest wynikiem prac legislacyjnych nad poselskim projektem ustawy, który wpłynął do Sejmu 20 maja 2009 r. (druk sejmowy nr 2028, VI kadencja Sejmu). Jak wynika z uzasadniania do projektu ustawy, jej zasadniczym celem było zniesienie ograniczeń w zakresie możliwości wypłaty dywidendy na rzecz akcjonariuszy spółek prowadzących Giełdę Papierów Wartościowych w przypadku, gdy Skarb Państwa jest akcjonariuszem większościowym. Przewidziane w ustawie nowelizującej z 2009 r. zmiany w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, ze zm.; dalej: ustawa o obrocie instrumentami finansowymi) sprowadzały się do następujących kwestii: po pierwsze, w art. 23 tej ustawy uchylono ust. 4; po drugie, zmieniono brzmienie art. 23 ust. 5; po trzecie, uchylono w niej art. 46 ust. 4.

Przedstawiona zmiana ustawy była kolejną ingerencją ustawodawcy w tę materię. Wcześniej, ustawą z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 165, poz. 1316; dalej: ustawa nowelizująca z 2008 r.) uchylono w całości art. 23, jak i art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Ustawę nowelizującą z 2008 r. Prezydent skierował do kontroli prewencyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek ten nie dotyczył jednak zmian odnoszących się do art. 23 i art. 46 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112), rozpoznał wniosek Prezydenta i stwierdził niezgodność z Konstytucją części przepisów ustawy nowelizującej z 2008 r., uznając równocześnie, że przepisy te nie są nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Tym samym ustawa mogła wejść w życie.

Zanim jednak doszło do rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. Kp 4/08, grupa posłów zainicjowała kolejny proces legislacyjny, który zakończył się uchwaleniem przez Sejm 18 czerwca 2009 r. ustawy zakwestionowanej przez Prezydenta.

W rozpoznawanej sprawie zarzuty przedstawione przez wnioskodawcę nie dotyczą *meritum* ustawy, lecz mają charakter formalny; koncentrują się bowiem na efektach działalności legislacyjnej parlamentu w postaci uchwalenia ustawy, która uchyla przepisy już nieistniejące. Kluczowe znaczenie dla rozpoznawanej sprawy ma kolejność uchwalenia przez Sejm ustaw nowelizujących ustawę o obrocie instrumentami finansowymi. Kierując wniosek o skontrolowanie ustawy nowelizującej z 2009 r., Prezydent stwierdził, że „w wyniku uchwalenia w obszarze tej samej materii dwóch nowelizacji, zmieniających – w nie w pełni tożsamym, ale w części pokrywającym się zakresie, ustawę o obrocie instrumentami finansowymi, dochodzi do sytuacji, w której w systemie prawa pojawiają się przepisy «wydrążone z treści»”, co przeczy standardom tworzenia prawa obowiązującym w demokratycznym państwie prawnym.

Gdyby ustawa nowelizująca z 2009 r. weszła w życie wcześniej niż ustawa nowelizująca z 2008 r., to ta druga ustawa uchylałaby przepisy w części już nieistniejące. Natomiast w sytuacji, gdyby ustawa nowelizująca z 2008 r. weszła w życie wcześniej niż ustawa nowelizująca z 2009 r., to ta druga nakazywałaby uchylenie dwóch przepisów już uchylonych, tj. art. 23 ust. 4 oraz art. 46 ust. 4, a także zmianę brzmienia ust. 5 w art. 23 uchylonym wcześniej na mocy ustawy nowelizującej z 2008 r. W ocenie wnioskodawcy, dopuszczenie do takiego chaosu legislacyjnego świadczy o wysokim stopniu niestaranności ustawodawcy i stanowi naruszenie zasad przyzwoitej legislacji. Poprawność legislacyjna to również stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych standardów. Dlatego też ustawodawca nie powinien doprowadzać do sytuacji, w której do systemu prawa są wprowadzane regulacje niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć zgodnie z

innymi przepisami. Takie działanie ustawodawcy może budzić uzasadnioną wątpliwość adresatów normy co do jej treści, a nawet co do kwestii obowiązywania bądź nieobowiązywania danej normy. Wnioskodawca stwierdza, że podpisanie zakwestionowanej ustawy oznaczałoby akceptację dla wprowadzenia zmiany w przepisach ustawy, które już nie obowiązują.

2. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu w piśmie z 9 października 2009 r. W ocenie Sejmu, ustawa nowelizująca z 2009 r., w części wskazanej we wniosku Prezydenta, jest niezgodna z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu, uchwalenie ustawy nowelizującej z 2009 r. w czasie, gdy Trybunał Konstytucyjny w trybie kontroli prewencyjnej badał zgodność z Konstytucją przepisów ustawy nowelizującej z 2008 r., było równoznaczne z akceptacją przez prawodawcę jednego z dwóch potencjalnych skutków prac legislacyjnych dla systemu prawa:

1) jeżeli ustawa nowelizująca z 2009 r. weszłaby w życie wcześniej niż ustawa nowelizująca z 2008 r., wówczas zmiany art. 23 ust. 4-5 i art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi zostałyby dokonane za sprawą ustawy nowelizującej z 2009 r., co z kolei byłoby równoznaczne z tym, że zakres normowania ustawy nowelizującej z 2008 r., w części odnoszącej się do art. 23 ust. 4 i art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, *ipso facto* stanowiłby regulację bezprzedmiotową (ustawa nowelizująca z 2008 r. uchylałaby art. 23 ust. 1-3 i 5);

2) jeżeli natomiast ustawa nowelizująca z 2008 r. weszłaby w życie przed ustawą nowelizującą z 2009 r., wówczas sekwencja następstw prawnych zostałaby odwrócona – art. 23 i art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi zostałyby uchylone przez ustawę nowelizującą z 2008 r., w związku z czym zakres normowania ustawy nowelizującej z 2009 r. stanowiłby zbiór pusty (brak przedmiotu nowelizacji).

Sejm podkreślił, że jako pierwsza weszła w życie ustawa nowelizująca z 2008 r., która uchyliła cały art. 23 i art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Zagadnienie konstytucyjne, jakie pojawia się w takim układzie normatywnym, polega zatem na ocenie dopuszczalności wprowadzania do systemu prawa ustawy zmieniającej, której przedmiot nowelizacji został w całości derogowany uprzednio przez wejście w życie innej ustawy zmieniającej.

Zdaniem Sejmu, w 2009 r., w czasie, kiedy Trybunał Konstytucyjny badał, na wniosek Prezydenta złożony w trybie kontroli prewencyjnej, konstytucyjność ustawy nowelizującej z 2008 r., istniała potrzeba stworzenia podstawy prawnej do pozyskania dla budżetu państwa środków finansowych z tytułu dywidendy osiągniętej przez Giełdę Papierów Wartościowych SA i Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA. Można przypuszczać, że inicjatorzy projektu uznali, że skoro we wniosku Prezydenta nie zostały zakwestionowane przepisy ustawy nowelizującej z 2008 r. dotyczące pobierania dywidendy ze spółek prowadzących Giełdę Papierów Wartościowych i Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, to regulacja ta nie budzi kontrowersji i nie ma przeszkód, aby została przyjęta, zanim Trybunał Konstytucyjny wypowie się o innych, zakwestionowanych przepisach ustawy nowelizującej z 2008 r. Ustawodawca zakładał, że procedura ustawodawcza dotycząca ustawy nowelizującej z 2009 r. zakończy się w typowy sposób i że ustawa ta wejdzie w życie przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie ustawy nowelizującej z 2008 r. W takiej sytuacji negatywne korelacje między ustawą nowelizującą z 2009 r. a ustawą nowelizującą z 2008 r. nie przybrałyby tak jednoznacznej postaci. Splot okoliczności, nie w pełni zależnych od Sejmu, sprawił, że – wbrew przewidywaniom ustawodawcy – jako pierwsza weszła w życie ustawa nowelizująca z 2008 r.

Skoro, wszystkie jednostki redakcyjne ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, do których odnosi się ustawa nowelizująca z 2009 r. zostały wcześniej uchylone przez ustawę z 2008 r. to, mamy do czynienia z regulacją wydrążoną z treści, a więc normatywnie „pustą”. Podjęcie i prowadzenie dwóch postępowań ustawodawczych odnoszących się do tego samego zagadnienia prawnego, zwłaszcza w sytuacji, gdy jedna z ustaw została już przekazana innemu organowi, który podejmuje decyzje niezależnie od parlamentu, zawsze niesie ryzyko popełnienia błędu. Ustawodawca nie panuje w takich warunkach nad koherentnością tworzonego prawa. Sejm zgodził się z wnioskodawcą, że ustawa nowelizująca z 2009 r. narusza zasady przyzwoitej legislacji oraz zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

3. Pismem z 16 marca 2010 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że podniesiony przez wnioskodawcę problem dotyczy dopuszczalności wprowadzenia do porządku prawnego takiej ustawy nowelizującej, której przedmiot regulacji został usunięty z systemu prawnego, na podstawie normy derogującej zawartej w innej ustawie zmieniającej, która wcześniej weszła w życie.

W efekcie działań ustawodawcy, zmierzających do uchwalenia dwóch ustaw nowelizujących ustawę o obrocie instrumentami finansowymi, okazało się, że ustawa nowelizująca z 2009 r. nie zawiera żadnych regulacji, które miałyby wartość normatywną, ponieważ wszystkie jednostki redakcyjne zmienianej ustawy o obrocie instrumentami finansowym, do których odnosi się wspomnianą ustawą nowelizującą z 2009 r., zostały uchylone ustawą nowelizującą z 2008 r. Zakwestionowane przepisy ustawy nowelizującej z 2009 r. są więc regulacjami normatywnie „pustymi”.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, wprowadzenie do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć ani w zgodzie z zasadami ich tworzenia, ani w zgodzie z innymi przepisami prawa, jest sprzeczne z konstytucyjnymi standardami tworzenia prawa (nawet gdy ich celowość w chwili uchwalenia wydaje się niewątpliwa). Celowość wprowadzania w życie danych regulacji nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy.

W rozpoznanej sprawie cel i zasadnicza *ratio legis* nowelizacji z 2009 r. zostały całkowicie skonsumowane w znacznie dalej idącej decyzji prawotwórczej ustawodawcy, tj. w nowelizacji z 2008 r., której regulacje wyeliminowały przedmiot regulacji ocenianego aktu normatywnego.

Niewątpliwie zatem z zasady poprawności legislacyjnej, wymagającej stanowienia przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych standardów jego tworzenia, wynika konieczność niedopuszczenia do obrotu prawnego przepisów, które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niewypełnione treścią normatywną.

Ponadto Prokurator Generalny zaznaczył, że w przypadku wejścia w życie zakwestionowanych przepisów nie miałyby one żadnej normatywnej wartości. Poddana kontroli Trybunału Konstytucyjnego, na wniosek Prezydenta, nowelizacja z 2009 r. to akt nieskuteczny, który przyjmuje jedynie zewnętrzne znamiona ustawy, ale nie może prowadzić do zmiany w systemie źródeł prawa, albowiem nie powoduje żadnych konsekwencji dla treści ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. Ustawa ta obowiązywać bowiem będzie – w zakresie regulacji objętych zakwestionowaną nowelizacją z 2009 r. – w takiej wersji, jaką nadała jej wcześniejsza, dalej idąca, nowelizacja z 2008 r.

II

Na rozprawie 14 lipca 2010 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w pismach. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego uzupełnił zajęte w piśmie stanowisko o rozważania dotyczące skutków ewentualnego stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu. W ocenie Prokuratora Generalnego, uznanie niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 ustawy nowelizującej z 2009 r. pociągałoby za sobą konieczność uznania za niekonstytucyjny również, co prawda niekwestionowanego przez wnioskodawcę, art. 2 zakwestionowanej ustawy, gdyż jest to przepis określający jedynie termin wejścia w życie ustawy.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W rozpoznawanej sprawie należy w pierwszej kolejności przypomnieć zwięźle regulacje zmieniane przez zaskarżone przepisy oraz treść wprowadzonych przez nie zmian.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, ze zm.; dalej: ustawa o obrocie instrumentami finansowymi) zawierała pierwotnie art. 23 o następującej treści:

„1. Akcjonariusz spółki prowadzącej giełdę, z wyjątkiem Skarbu Państwa, jest uprawniony do wykonywania nie więcej niż 5% ogólnej liczby głosów tej spółki. W uzasadnionych przypadkach Komisja może, na wniosek akcjonariusza, zezwolić na wykonywanie przez akcjonariusza większej liczby głosów, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Akcjonariusze spółki prowadzącej giełdę niebędący firmami inwestycyjnymi lub bankami są uprawnieni łącznie do wykonywania nie więcej niż 50% ogólnej liczby głosów. Ograniczenie to nie dotyczy Skarbu Państwa oraz akcjonariusza, który otrzymał zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, na wykonywanie co najmniej 20% ogólnej liczby głosów.

3. Szczegółowe zasady wykonywania prawa głosu określa statut spółki prowadzącej giełdę.

4. Akcje spółki prowadzącej giełdę nie dają prawa do dywidendy w okresie, kiedy Skarb Państwa jest uprawniony do wykonywania ponad 50% ogólnej liczby głosów.

5. Przepisów ust. 1, 2 i 4 nie stosuje się w przypadku, gdy spółka prowadząca giełdę jest spółką publiczną”.

Badana ustawa zawierała również art. 46 o następującym brzmieniu:

„1. Krajowy Depozyt działa w formie spółki akcyjnej.

2. Akcje Krajowego Depozytu mogą być wyłącznie imienne.

3. Akcjonariuszami Krajowego Depozytu mogą być: spółki prowadzące giełdę, spółki prowadzące rynek pozagiełdowy, firmy inwestycyjne, banki, Skarb Państwa, Narodowy Bank Polski oraz 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 lub państwa należącego do OECD, podlegające nadzorowi właściwego organu nadzoru tego państwa.

4. Akcje Krajowego Depozytu nie dają prawa do dywidendy.

5. W sprawach dotyczących sprawozdań zarządu Krajowego Depozytu z działalności spółki, planów działalności i planów finansowych Krajowego Depozytu,

sprawozdania z działalności systemu rekompensat, o którym mowa w art. 146 ust. 1, regulaminów, o których mowa w art. 50 ust. 1, art. 66 ust. 2, art. 134 ust. 1, oraz innych regulacji Krajowego Depozytu wydawanych na podstawie tych regulaminów, zarząd lub rada nadzorcza Krajowego Depozytu zasięga opinii zespołu doradczego, składającego się z:

- 1) 2 przedstawicieli reprezentatywnych stowarzyszeń lub organizacji zrzeszających podmioty, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 4 lit. d ustawy o nadzorze;
- 2) 2 przedstawicieli reprezentatywnych stowarzyszeń lub organizacji zrzeszających podmioty, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 4 lit. e ustawy o nadzorze;
- 3) 2 przedstawicieli izb gospodarczych, o których mowa w art. 92 ust. 1;
- 4) 2 przedstawicieli podmiotów, o których mowa w art. 51 ust. 3 i 4;
- 5) 1 przedstawiciela każdej ze spółek prowadzących rynek regulowany.

6. Zespół doradczy może, z własnej inicjatywy, wydawać i przedstawiać zarządowi lub radzie nadzorczej Krajowego Depozytu opinie w sprawach, o których mowa w ust. 5”.

Ustawa z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 165, poz. 1316; dalej: ustawa nowelizująca z 2008 r.) uchyliła m.in. art. 23 oraz art. 46 ust. 4 oraz zmieniła art. 46 ust. 3 i art. 46 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. W myśl art. 28 ustawy nowelizującej z 2008 r., przedstawione zmiany miały wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Prezydent wnioskiem z 23 września 2008 r., złożonym w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji, a więc przed podpisaniem ustawy, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy nowelizującej z 2008 r. 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.

Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08 (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112), stwierdził, 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:

- a) jest niezgodny z art. 227 ust. 1 w związku z art. 2 oraz z art. 21 ust. 1 Konstytucji,
- b) nie jest niezgodny z art. 7, art. 9 oraz art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 19 w związku z art. 1 pkt 37 lit. a ustawy nowelizującej z 2008 r. nie jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą.

Prezydent pismem z 4 września 2009 r. złożył do Sejmu wniosek w trybie art. 122 ust. 4 Konstytucji o usunięcie niezgodności z Konstytucją stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny w ustawie z 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw. W następstwie tego wniosku Sejm podjął uchwałę z 10 września 2009 r. w sprawie usunięcia niezgodności w ustawie z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw. Następnie Senat, w uchwale z 23 września 2009 r., przyjął uchwałę Sejmu z 10 września 2009 r. bez poprawek. Ostatecznie ustawa z 4 września 2008 r. została ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 6 października 2009 r. Nr 165 pod poz. 1316. Ustawa ta weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. 21 października 2009 r. Wyjątek stanowi jedynie art. 46a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, w brzmieniu nadanym ustawą nowelizującą z 2008 r., który wchodzi w życie w terminie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia tej ostatniej ustawy. W rezultacie 21 października 2009 r. art. 23 i art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi zostały uchylone, a art. 46 ust. 3 i art. 46 ust. 5 pkt 1 i 2 tej ustawy zostały zmienione.

W czasie rozpoznawania przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta o

zbadanie konstytucyjności ustawy z 4 września 2008 r. została uchwalona ustawa z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (dalej: ustawa nowelizująca z 2009 r.). Art. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 ustawy tej stanowią przedmiot kontroli w rozpoznawanej sprawie. Art. 1 ustawy stanowi:

„W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183, poz. 1538, ze zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 23:

a) uchyla się ust. 4;

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

«5. Przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się w przypadku, gdy spółka prowadząca giełdę jest spółką publiczną.»;

2) w art. 46 uchyla się ust. 4”.

W myśl art. 2, ustawa nowelizująca z 2009 r. ma wejść w życie z dniem ogłoszenia. Prezydent przed podpisaniem tej ustawy wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją. Wniosek ten stanowi przedmiot rozpoznania w niniejszej sprawie.

2. W rozpoznawanej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której uchwalone zostały dwie następujące bezpośrednio po sobie nowelizacje ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, dotyczące części tych samych przepisów. Pierwszej nowelizacji dokonała ustawa z 4 września 2008 r., drugą nowelizację przewiduje ustawa z 18 czerwca 2009 r. Obie uchwalone nowelizacje dotyczą art. 23 i art. 46 ustawy nowelizowanej, przy czym wprowadzone zmiany częściowo pokrywają się ze sobą (uchylenie art. 46 ust. 4 ustawy nowelizowanej), częściowo natomiast zawierają regulacje rozbieżne (uchylenie art. 23 ustawą nowelizującą z 2008 r. oraz uchylenie art. 23 ust. 4, przy jednoczesnej zmianie art. 23 ust. 5 ustawą nowelizującą z 2009 r.).

Druga z ustaw nowelizujących została uchwalona przez parlament w czasie, kiedy pierwsza ustawa nowelizująca stanowiła przedmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w ramach kontroli prewencyjnej. Ustawodawca, uchwalając ustawę nowelizującą z 2009 r., nie mógł przewidzieć, kiedy sprawa zawisła w Trybunale zostanie rozstrzygnięta ani – tym bardziej – kiedy ustawa nowelizująca z 2008 r. wejdzie w życie, jakkolwiek powinien liczyć się z tym, że Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niekonstytucyjność zaskarżonych przepisów.

W chwili uchwalenia ustawy nowelizującej z 2009 r. nie można było jednoznacznie ustalić, która z dwu nowelizacji wejdzie w życie jako pierwsza. Istniał zatem stan niepewności co do kolejności wejścia w życie obu ustaw nowelizujących. Na gruncie obu ustaw nowelizujących możliwe były teoretycznie trzy sytuacje. Po pierwsze, ustawa nowelizująca z 2009 r. mogła wejść w życie przed ustawą nowelizującą z 2008 r. W takim przypadku przepisy ustawy nowelizującej z 2008 r. uchylałyby art. 23 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą z 2009 r. oraz stanowiły o uchyleniu art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, który został wcześniej uchylony przez ustawę nowelizującą z 2009 r. Po drugie, ustawa nowelizująca z 2008 r. mogła wejść w życie przed ustawą nowelizującą z 2009 r. W takim przypadku przepisy ustawy nowelizującej z 2009 r. stanowiłyby o uchyleniu art. 46 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, który zostałby wcześniej uchylony przez ustawę nowelizującą z 2008 r., a także o dodaniu do uchylonego wcześniej art. 23 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi ust. 5. Po trzecie, teoretycznie możliwa była sytuacja, w której obie ustawy weszłyby w życie w tym samym dniu, uchylając „wspólnie” art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz zawierając rozbieżne przepisy dotyczące art. 23 tej ustawy.

Analiza projektu ustawy nowelizującej z 2009 r. oraz materiałów z prac ustawodawczych prowadzi do wniosku, że ustawodawca miał pełną świadomość, iż ustanawia regulacje dotyczące przepisów objętych ustawą nowelizującą z 2008 r. Na relacje między projektem kolejnej nowelizacji a ustawą z 4 września 2008 r. zwracali uwagę m.in. wiceprezes NBP w piśmie znak: GP-LS-MJ-070-1/09/1215/2009 z 9 czerwca 2009 r., adresowanym do zastępcy szefa Kancelarii Sejmu (załącznik do druku sejmowego nr 2028, VI kadencja Sejmu) oraz Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej w piśmie znak: Min. MD 1440/09/DP/pk z 12 czerwca 2009 r., adresowanym do Przewodniczącego Sejmowej Komisji Finansów Publicznych (druk sejmowy nr 2051, VI kadencja Sejmu). Jak się wydaje, ustawodawca chciał ustanowić regulacje prawne, które doprowadziłyby do szybkiej zmiany ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, wchodzące w życie jeszcze przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Ustawodawca zakładał najprawdopodobniej, że postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym nie zakończy się przed ogłoszeniem ustawy nowelizującej z 2009 r., a w konsekwencji ustawa ta wejdzie w życie przed dniem wejścia w życie ustawy z 2008 r. W świetle wcześniejszych rozważań, w chwili uchwalenia ustawy nowelizującej z 2009 r. należało jednak liczyć się z możliwością zaistnienia sytuacji odmiernej, w której orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostałoby wydane w nieodległym terminie, tak, że przepisy ustawy nowelizującej z 2009 r. nieobjęte wnioskiem Prezydenta oraz, ewentualnie, przepisy uznane za konstytucyjne wejdą w życie przed przepisami ustawy nowelizującej z 2008 r. Problem ten został zresztą dostrzeżony przez eksperta ds. legislacji w opinii prawnej o projekcie ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw. W opinii podkreślono wręcz, że praca nad ustawą nowelizującą z 2009 r. jest pozbawiona racji z uwagi na treść regulacji zawartych w ustawie nowelizującej z 2008 r., a jedynie „szczególnie ważny interes” mógłby uzasadnić pośpiech przy uchylaniu normy, która funkcjonuje w polskim porządku prawnym od około 18 lat. Ponadto ekspertyza wskazywała, że – z uwagi na prowadzenie kontroli przez Trybunał Konstytucyjny – celowe jest wstrzymanie procesu uchwalania kolejnej ustawy nowelizującej ustawę o obrocie instrumentami finansowymi do czasu wydania wyroku przez Trybunał. Ustawodawca uznał jednak, jak można sądzić, że istnieje taki szczególnie ważny interes, który nie pozwala wstrzymać procesu kolejnej nowelizacji.

3. Oceniając zasadność zarzutów przedstawionych przez Prezydenta w rozpoznawanej sprawie, należy zwrócić uwagę, że parlament, uchwalając ustawę, nie ma nigdy pewności, czy dana ustawa wejdzie w życie, ani tym bardziej, w jakim terminie zostanie ona podpisana i ogłoszona w Dzienniku Ustaw. Po uchwaleniu ustawy przez Sejm, rozpatrzeniu jej przez Senat i ewentualnym rozpatrzeniu stanowiska Senatu przez Sejm, izby parlamentu nie mają wpływu na jej dalsze losy.

Czas trwania postępowania ustawodawczego oraz losy ustawy uchwalonej przez parlament zależą bowiem od udziału Prezydenta w postępowaniu ustawodawczym. Prezydent dysponuje dwiema kompetencjami, które mogą istotnie opóźnić wejście w życie ustawy, a nawet doprowadzić do sytuacji, w której ustawa uchwalona przez parlament w ogóle nie wejdzie w życie.

Po pierwsze, przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Rozpoczyna się wówczas postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, przy czym zbadanie sprawy i rozpoznanie wniosku Prezydenta wymaga zawsze pewnego czasu. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za zgodną z Konstytucją, Prezydent nie może odmówić podpisania tej ustawy. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją, Prezydent odmawia podpisania danej ustawy. Jeśli jednak niezgodność z

Konstytucją dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą. Prezydent Rzeczypospolitej, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Po drugie, jeżeli Prezydent nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 122 ust. 3, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, Prezydent Rzeczypospolitej w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydentowi nie przysługuje prawo wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji.

Termin wejścia w życie ustawy zależy ponadto od terminu jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawa podpisana przez Prezydenta i objęta zarządzeniem Prezydenta o jej ogłoszeniu jest przekazywana Prezesowi Rady Ministrów w celu ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Ustawy podpisane przez Prezydenta powinny być ogłaszane niezwłocznie, co oznacza w praktyce, że powinny one zostać ogłoszone w Dzienniku Ustaw w ciągu kilku dni od ich podpisania; w praktyce ustawodawca nie może jednak z góry przewidzieć konkretnego dnia ogłoszenia ustawy.

Szczególne trudności mogą powstać w sytuacji, w której ustawodawca uchwała najpierw jedną nowelizację pewnej ustawy, a następnie przed podpisaniem pierwszej ustawy, uchwała kolejną nowelizację zmieniającą te same przepisy ustawy nowelizowanej. W takim przypadku – wobec przedstawionych wyżej uwarunkowań – nie ma pewności, czy i kiedy przepisy jednej i drugiej nowelizacji wejdą w życie. Na tym tle mogą powstać problemy ze zharmonizowaniem ze sobą obu nowelizacji, tak aby uniknąć ewentualnej niespójności między obiema ustawami albo innego rodzaju uchybień. Ustawodawca, uchwalając równolegle dwie różne nowelizacje tych samych przepisów, podejmuje ryzyko, że ostateczna treść nowelizowanych przepisów będzie zależała od aktywności innych podmiotów, nad którą parlament nie ma kontroli.

4. W ocenie Prezydenta, zaskarżone przepisy naruszają zasady prawidłowej legislacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przypominał znaczenie zasad prawidłowej legislacji, nazywanych również w orzecznictwie i doktrynie zasadami poprawnej (przystojnej) legislacji. Nakaz przestrzegania zasad prawidłowej legislacji jest jednym z zasadniczych elementów zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Przestrzeganie zasad poprawnej legislacji ma szczególne znaczenie nie tylko dla ochrony jednostki i innych podmiotów prywatnych, lecz także dla zapewnienia skuteczności prawa oraz zaufania i szacunku dla prawa ze strony jego adresatów.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecznictwie kładł szczególny nacisk na wymóg jasności i precyzji językowej w procesie stanowienia prawa. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wywieść można trzy zasadnicze założenia istotne dla oceny zgodności treści określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji. Po pierwsze – każdy przepis prawa, a zwłaszcza ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa, powinien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki powinien być tak sformułowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i

praw (zob. wyrok z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; podobnie m.in. wyrok z 27 listopada 2006 r., sygn. K 47/04, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 153). W wyroku z 29 października 2003 r., sygn. K 53/02, Trybunał Konstytucyjny przypomina, że konsekwentnie reprezentuje stanowisko, iż z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasady te nakazują, aby przepisy prawa były formułowane w sposób precyzyjny i jasny oraz poprawny pod względem językowym. Wymóg jasności oznacza obowiązek tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 83; por też m.in. wyrok z 11 stycznia 2000 r., sygn. K 7/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 2).

Ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego. Z tego względu, „poprawność legislacyjna to także stanowienie przepisów prawa w sposób logiczny i konsekwentny, z poszanowaniem zasad ogólnosystemowych oraz z zachowaniem należytych aksjologicznych standardów. Niezgodne z tą zasadą byłoby więc wprowadzanie do obrotu prawnego przepisów (nawet jeśli celowość takich przepisów mogłaby się wydawać słuszną), które tworzą regulacje prawne niekonsekwentne i niedające się wytłumaczyć w zgodzie z innymi przepisami prawa. Celowość i ewentualna zasadność wprowadzania w życie danych regulacji prawnych nie może być wytłumaczeniem dla tworzenia prawa w sposób chaotyczny i przypadkowy. Dowolność i przypadkowość wprowadzanych w życie przepisów prawnych jest zatem złamaniem zasady poprawnej legislacji, które stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji” (wyrok z 21 lutego 2006 r., sygn. K 1/05, OTK ZU nr 2/A/2006, poz. 18; podobnie m.in. wyrok z 23 października 2007 r., sygn. P 28/07, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 106).

Kolejnym ważnym elementem zasady przyzwoitej legislacji jest wymóg przestrzegania zasad racjonalności. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału racjonalność stanowionego prawa musi zostać uznana za składową przyzwoitej legislacji. Innymi słowy: legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za „przyzwoitą”, choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności, na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia (zob. wyrok z 17 maja 2005 r., sygn. P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50).

Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny zwracał konsekwentnie uwagę, że nie każde naruszenie zasad prawidłowej legislacji formułowanych przez doktrynę prawa stanowi jednocześnie naruszenie Konstytucji. Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału wynika, że przesłanką stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu może być także uchybienie rudymentalnym kanonom techniki prawodawczej, ujmowanym w postaci zasad przyzwoitej legislacji, które powoduje dowolność albo brak możliwości poprawnej logicznej i funkcjonalnej oraz spójnej systemowo interpretacji (zob. wyrok z 23 maja 2006 r., sygn. SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58).

Uprawniona jest zatem konkluzja, że Trybunał posługuje się pojęciem „reguły przyzwoitej legislacji” w znaczeniu szerokim, określając nim wszelkie wskazania, jak poprawnie dokonywać rozstrzygnięć legislacyjnych, które są adresowane do podmiotu tworzącego prawo, oraz w wąskim zakresie, kiedy określa nim tylko takie spośród tych wskazań, których naruszenie powoduje, że akt normatywny jest obciążony wadą istotną i w konsekwencji jest niekonstytucyjny. Dodaje się przy tym, że reguły przyzwoitej legislacji w wąskim znaczeniu są kierowane zarówno do tworzącego prawo, jak i dokonującego kontroli jego konstytucyjności (por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej*

legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, red. M. Zubik, Warszawa 2006).

5. Trybunał Konstytucyjny zajmował się już problemem nowelizacji ustawy w drodze dwóch równolegle uchwalanych i nieskoordynowanych ze sobą ustaw, w cytowanym wyżej wyroku z 29 października 2003 r., sygn. K 53/02. W 2002 r. miała miejsce sytuacja, w której parlament ustanowił, w niewielkim odstępie czasu, dwie ustawy zawierające przepisy nowelizujące art. 11 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 967; dalej: ustawa o portach i przystaniach morskich). Pierwsza z tych ustaw – ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1683) – w swym art. 7 uchyliła z dniem 1 stycznia 2003 r. art. 11 ustawy o portach i przystaniach morskich. Druga z tych ustaw – ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2004 r. Nr 169, poz. 1766) – przewidywała w swoim art. 1 pkt 3, że: po pierwsze – dotychczasowe brzmienie art. 11 ustawy o portach i przystaniach morskich (uchylonego wcześniej) oznacza się jako ust. 1; po drugie – dodaje się ust. 2 w brzmieniu określonym w ustawie. Ustawa z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta w trybie kontroli prewencyjnej.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 1 pkt 3 ustawy z 23 listopada 2002 r. o zmianie ustawy o portach i przystaniach morskich, w zakresie, w jakim dotychczasowe brzmienie art. 11 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 967 i Nr 166, poz. 1361) oznacza jako ust. 1, jest niezgodny z art. 2 i art. 217 Konstytucji z powodu niedostatecznej określoności stanowionego prawa oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz że art. 1 pkt 3 zaskarżonej ustawy, w zakresie, w jakim dodaje ust. 2 do art. 11 ustawy o portach i przystaniach morskich, oraz art. 1 pkt 5 w związku z art. 6 zaskarżonej ustawy są zgodne z art. 2 i art. 217 Konstytucji i nie są niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W uzasadnieniu Trybunał wyraził wówczas pogląd, że „zmiana przepisu, który nie obowiązywałby w dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej, musi oczywiście nasuwać wątpliwości co do poprawności zastosowanej techniki prawodawczej i skutków prawnych zaskarżonej regulacji. Stwarza ona stan wywołujący niejasność wykładni i jej wyników, które powinny być zgodne z ogólnymi regułami określoności prawa”.

6. Rozwijając dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że zasady prawidłowej legislacji wymagają niezwykle starannego redagowania przepisów uchylających lub zmieniających inne przepisy, a także przepisów określających termin wejścia w życie aktu normatywnego, tak aby unikać sytuacji, w której mogłyby powstać wątpliwości co do treści obowiązujących norm prawnych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy ustawodawca równolegle nowelizuje te same przepisy określonej ustawy, uchwalając kolejne jej nowelizacje przed definitywnym zakończeniem postępowania ustawodawczego w sprawie nowelizacji wcześniejszych.

Niebezpieczeństwo niespójności lub innych uchybień związanych z równoległym uchwalaniem ustaw nowelizujących daną ustawą może powstać m.in. w sytuacji, w której pierwsza nowelizacja określonej ustawy została zaskarżona przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego w ramach kontroli prewencyjnej. Jak wspomniano wyżej, staranne i wnikliwe rozpatrzenie sprawy przez Trybunał Konstytucyjny wymaga zawsze pewnego czasu.

Należy podkreślić, że parlament posiada, co do zasady, swobodę regulacyjną, której granice wyznaczają normy konstytucyjne, umowy międzynarodowe ratyfikowane za

zgoda wyrażoną w ustawie oraz prawo stanowione przez organizacje międzynarodowe, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową. Ocena celowości wprowadzenia zmian w ustawie należy zawsze do kompetencji parlamentu. Konstytucja nie wyklucza wprowadzania zmian w ustawie w opisanej wyżej sytuacji, w której wcześniej uchwalona nowelizacja tej samej ustawy stanowi przedmiot postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Przyjęcie odmiennego stanowiska w tym zakresie ograniczałoby istotnie władzę ustawodawczą Sejmu i pozostawało w sprzeczności z art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji. Co więcej, skuteczna ochrona wartości konstytucyjnych wymaga niejednokrotnie podejmowania szybkich działań ustawodawczych w celu niezwłocznego ustanowienia niezbędnych regulacji prawnych. Z tego względu nie można wykluczyć zaistnienia szczególnych sytuacji, w których z konstytucyjnego wymogu zapewnienia ochrony określonych wartości wynika konieczność niezwłocznej kolejnej nowelizacji ustawy w trakcie postępowania w sprawie prewencyjnej kontroli wcześniejszej ustawy nowelizującej, dotyczącej tych samych przepisów.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi w ramach kontroli prewencyjnej niekonstytucyjność określonych przepisów, a jednocześnie nie orzeknie, że są one nierozdzielnie związane z całą ustawą, istnieje teoretycznie możliwość skorygowania ustawy, jeżeli Prezydent postanowi zwrócić ją Sejmowi w celu usunięcia niezgodności i dostosowania przepisów do nowego kontekstu normatywnego. Możliwość usunięcia wadliwych przepisów nie dotyczy jednak ustaw nowelizujących, wprowadzających wprawdzie zmiany punktowe, które jednak wyczerpują całą treść ustawy i z tego względu są nierozdzielnie związane z całą ustawą. Taka sytuacja ma miejsce w rozpoznawanej sprawie, w której Prezydent zakwestionował całość merytorycznych przepisów nowelizujących. Zakwestionowana ustawa nowelizująca z 2009 r. składa się bowiem z dwóch artykułów. Pierwszy artykuł, składający się z dwóch punktów, stanowi przedmiot kontroli w rozpoznawanej sprawie, natomiast drugi artykuł kwestionowanej ustawy jest tzw. przepisem końcowym, określającym termin wejścia w życie ustawy. Przepis ten nie został zakwestionowany we wniosku, ale z uwagi na jego charakter należy uznać, że jest on przepisem nierozdzielnie związanym z art. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. Przepis o wejściu w życie jest bowiem przepisem uzupełniającym każdą normę wyrażoną w akcie normatywnym, w którym jest zawarty. Przepis taki nie wyraża norm generalnych i abstrakcyjnych i nie ma racji samoistnego bytu (por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 100-101).

Sprawy związane z równoległą nowelizacją dwóch ustaw nie zostały bliżej unormowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Rozporządzenie stanowi jedynie w § 46 ust. 1, że wejścia w życie ustawy nie uzależnia się od wystąpienia zdarzenia przyszłego. Oznacza to, że autorzy zasad techniki prawodawczej przyjmują m.in., że wejście w życie przepisów jednego aktu normatywnego nie będzie uzależnione od wejścia w życie przepisów innego aktu normatywnego.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że formułowanie szczegółowych zasad prawidłowej legislacji dotyczących sytuacji, w której konieczne jest nowelizowanie przepisów ustawy, zanim wejdzie w życie wcześniejsza nowelizacja tych samych przepisów, wykracza poza zakres kompetencji Trybunału. Problem poprawnego zredagowania przepisów nowelizujących w wypadku stanowienia równoległych nowelizacji tych samych przepisów może zostać rozwiązany w różny sposób. Trybunał zwraca jedynie uwagę, że w świetle konstytucyjnych zasad prawidłowej legislacji ustawodawca, w opisanej wyżej sytuacji, powinien zwrócić uwagę na treść wcześniejszej

ustawy i tak zredagować przepisy nowej ustawy nowelizującej, aby wykluczyć sytuację, w której mogłyby powstać wątpliwości co do treści ustawy nowelizowanej po wejściu w życie obu nowelizacji. Jednocześnie ustawodawca powinien dążyć do możliwie największej jasności i komunikatywności ustaw nowelizujących. Zamieszczanie kazuistycznych regulacji związanych z potencjalnymi sytuacjami, jakie mogą powstać wobec niepewności co do kolejności wejścia w życie ustaw nowelizujących, zamiast ułatwiać zrozumienie ustawy jej adresatom, może je utrudniać.

7. W rozpoznawanej sprawie należy rozważyć odrębnie zmiany dotyczące art. 46 ust. 4 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz zmiany dotyczące art. 23 tej ustawy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, ustawodawca, dążąc do precyzji i jasności regulacji prawnych, powinien unikać sytuacji, w której przepis późniejszej ustawy nowelizującej zawiera przepis przewidujący uchylenie przepisu ustawy nowelizowanej, uchylonego przez wcześniejszą ustawę nowelizującą (art. 46 ust. 4 o obrocie instrumentami finansowymi). W takiej sytuacji nie powstają wątpliwości co do skutków obu ustaw nowelizujących, jednak ustawa nowelizująca wchodząca w życie później zawiera przepis bezprzedmiotowy, który nie wprowadza dalszych zmian w systemie prawnym. Przepis ten, z uwagi na szczególny kontekst, nie zawiera żadnej treści normatywnej.

Bardziej skomplikowana jest sytuacja, w której ustawa nowelizująca wchodząca w życie później wprowadza zmiany w jednym z ustępów artykułu uchylonego wcześniej przez ustawę nowelizującą, która weszła w życie wcześniej. Sytuacja taka powstała obecnie, ponieważ ustawa nowelizująca z 2008 r. weszła w życie przed ustawą nowelizującą z 2009 r. i dotyczy art. 23 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi. W takiej sytuacji, przy ustalaniu konsekwencji ustaw nowelizujących, należy bardzo starannie rozważyć treść ustawy nowelizowanej i obu ustaw nowelizujących, relacje między nimi oraz ich miejsce w systemie prawa. W rozpoznawanej sprawie ustawa nowelizująca z 2009 r. wprowadzałyby do art. 23 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi ustęp 4, określający zakres stosowania art. 23 ust. 1 i 2, który został wcześniej uchylony. W rezultacie druga nowelizacja byłaby w praktyce całkowicie bezprzedmiotowa i nie pociągałaby za sobą żadnych zmian w systemie prawnym. Rozważany przepis ustawy nowelizującej z 2009 r. pozbawiony byłby treści normatywnej, ale co gorsze, mógłby u niektórych adresatów wzbudzić wątpliwości co to tego, czy uchylony wcześniej przepis nie został w ten sposób „przywrócony do życia” w zmienionej postaci.

Należy zwrócić uwagę, że zarzucane naruszenie zasady przyzwoitej legislacji ma w tej sprawie specyficzny charakter. Przy uchwalaniu zaskarżonych przepisów nie zostały bowiem naruszone normy określające procedurę legislacyjną. Samym przepisom nie można również zarzucać wadliwości ich sformułowania. Jednakże, z uwagi na wcześniejsze wejście w życie ustawy nowelizującej z 2008 r., zakwestionowana ustawa nowelizująca z 2009 r. stała się aktem bezprzedmiotowym, który jest pozbawiony jakiegokolwiek wartości normatywnej. Wszystkie jednostki redakcyjne ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, do których odnosi się nowelizacja z 2009 r., zostały uchylone obszerniejszą nowelizacją z 2008 r., a zatem zakwestionowany przez Prezydenta art. 1 ustawy nowelizującej z 2009 r. jest przepisem wyrażającym tzw. normę pustą. Eliminacja tego rodzaju „pustych” przepisów z systemu prawnego jest niewątpliwie pożądana z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie wyraził pogląd, że nie należy ona w zasadzie do zadań Trybunału Konstytucyjnego, powołanego do eliminowania z systemu niekonstytucyjnych norm prawnych, lecz jest powinnością ustawodawcy (por. np. wyroki TK z: 30 października 2006 r., sygn. P 10/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 128; 19 września 2008 r.,

sygn. K 5/07, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 124). Wydanie wyroku w rozpoznawanej sprawie jest jednak konieczne z uwagi na specyfikę kontroli prewencyjnej. Zasadniczym jej celem jest eliminowanie aktów normatywnych niezgodnych z Konstytucją, a także przepisów zbędnych, w szczególności niezawierających treści normatywnych, które obniżają jakość systemu prawnego jeszcze przed zakończeniem procedury ich stanowienia. Zaletą tej formy kontroli jest zapewnienie bezpieczeństwa prawnego i unikanie komplikacji związanych z usuwaniem skutków niekonstytucyjnych aktów normatywnych. Gdyby Trybunał stwierdził, że zaskarżone przepisy są zgodne z Konstytucją, gdyż – nie zawierając żadnej treści normatywnej – nie zawierają w szczególności normy niekonstytucyjnej, postawiłby tym samym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacji, gdy zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji musiałby podpisać ustawę zawierającą wyłącznie „puste” przepisy, co godziłoby w autorytet głowy państwa. Byłoby też sprzeczne z zasadą współdziałania władz państwowych oraz racjonalności i efektywności ich działania, gdyż po podpisaniu „pustej” ustawy przez Prezydenta i ogłoszeniu jej w Dzienniku Ustaw należałoby następnie uruchomić pełny proces legislacyjny w celu jej uchylecia.

Trybunał Konstytucyjny uważa, że zaistnienie w systemie prawnym przepisów, które nie tylko nie zawierają żadnej treści normatywnej, lecz także mogą budzić u adresatów wątpliwości co do znaczenia innych przepisów, jest niezgodne z postulatem niesprzeczności systemu prawa, a tym samym z zasadą poprawnej legislacji, a także zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Reasumując, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że zakwestionowany w *petitum* wniosku Prezydenta art. 1 pkt 1 lit. a i b oraz pkt 2 ustawy z dnia 18 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi jest niezgodny z art. 2 Konstytucji. Ponadto Trybunał uznaje, że zakwestionowany przepis jest nierozzerwalnie związany z całą ustawą (zwłaszcza że liczy ona tylko dwa artykuły).

Z przedstawionych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.