



Warszawa, dnia 16 listopada 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku

(druk nr 997)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku zakłada głęboką reformę w zakresie organizacji i funkcjonowaniu Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, wprowadza mechanizm wydawania przez KNF decyzji o przejęciu banku przez inny bank oraz umożliwia Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu udzielanie wsparcia podmiotom przejmującym bank.

W 2018 r. polski system finansowy został objęty Programem Oceny Sektora Finansowego (Financial Sector Assessment Programme – FSAP) przeprowadzonej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy. Jedną z rekomendacji skierowaną do polskiego sektora finansowego było wyłączenie budżetu Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego z budżetu państwa w celu zwiększenia niezależności KNF. Takie działania argumentowano potrzebą wyeliminowania ryzyka niedofinansowania organu nadzoru, co mogłoby przełożyć się na niedobory kadrowe czy możliwość posiadania w szeregach wysoko wykwalifikowanej kadry, a w konsekwencji na trudności w wykonywaniu czynności nadzorczych.

Zgodnie ze zmienionym art. 3 ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego będzie państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego.

Siedzibą Urzędu Komisji będzie Warszawa a Nadzór nad działalnością Urzędu Komisji sprawować ma Prezes Rady Ministrów.

Organami Urzędu Komisji będą

- 1) Komisja Nadzoru Finansowego, właściwa w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym;
- 2) Przewodniczący Komisji, kierujący działalnością Urzędu Komisji oraz samej Komisji i reprezentuje Urząd Komisji i Komisję na zewnątrz.

Ustawa rozszerza skład Komisji Nadzoru Finansowego o czterech dodatkowych członków, wśród których znajdą się przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra – członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych.

Przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przedstawiciel ministra-członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych, uczestniczyć będą w posiedzeniach Komisji wyłącznie z głosem doradczym.

Komisja podejmować ma uchwały zwykłą większością głosów, w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej czterech osób wchodzących w jej skład, w tym Przewodniczącego Komisji lub jego Zastępcy.

Na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, członkowie Komisji będą mogli udostępniać informacje uzyskane w związku z ich uczestnictwem w pracach Komisji, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, pracownikom urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki, urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, Narodowego Banku Polskiego, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie niezbędnym dla przygotowania opinii lub stanowisk pozostających w bezpośrednim związku z pracami Komisji

Kolejnym celem nowelizacji jest wprowadzenie obowiązkowej dematerializacji obligacji korporacyjnych, certyfikatów inwestycyjnych emitowanych przez fundusze inwestycyjne zamknięte oraz listów zastawnych, niezależnie od tego czy były przedmiotem oferty publicznej oraz czy są przeznaczone do obrotu w jakimkolwiek systemie obrotu. Takie instrumenty finansowe będą podlegały obowiązkowej rejestracji w depozycie papierów wartościowych prowadzonym przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, na zasadach obowiązujących obecnie dla publicznych papierów wartościowych i obligacji skarbowych.

W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym utworzony zostaje Fundusz Edukacji Finansowej.

Środkami Funduszu dysponować będzie Rzecznik Finansowy, na wniosek Rady Edukacji Finansowej, z przeznaczeniem na finansowanie edukacji finansowej, w szczególności na:

- organizację kampanii edukacyjnych i informacyjnych mających na celu zwiększenie świadomości finansowej społeczeństwa;
- opracowywanie strategii edukacji finansowej i monitorowanie jej realizacji;
- opracowywanie programów edukacyjnych i wydawanie publikacji popularyzujących wiedzę w zakresie funkcjonowania rynku finansowego, zagrożeń na nim występujących oraz podmiotów na nim działających;
- wspieranie projektów edukacyjnych i promocyjnych z zakresu finansów i rynku finansowego.

Środki Funduszu Edukacji Finansowej będą pochodziły z wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, kar pieniężnych, o których mowa w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów i ustawie o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, przychodów z lokowania środków Funduszu, a także z innych wpływów.

W art. 2 w pkt 3 noweli zaproponowano dodanie do rozdziału 12 Prawa bankowego oddziału AB – Przejęcie banku.

W razie obniżenia sumy funduszy własnych banku poniżej poziomu określonego w art. 128 ust. 1 Prawa bankowego (wartość wynikająca ze spełnienia wymogów w zakresie funduszy własnych, o których mowa w art. 92 rozporządzenia nr 575/2013 albo oszacowana przez bank kwota, niezbędna do pokrycia wszystkich zidentyfikowanych, istotnych rodzajów ryzyka występujących w działalności banku oraz zmian otoczenia gospodarczego,

uwzględniająca przewidywany poziom ryzyka) albo powstania niebezpieczeństwa obniżenia tej sumy poniżej tego poziomu, Komisja Nadzoru Finansowego będzie mogła podjąć decyzję o przejęciu banku przez inny bank za zgodą banku przejmującego, jeżeli nie zagrozi to bezpieczeństwu środków gromadzonych na rachunkach w banku przejmującym, obniżeniem funduszy własnych banku przejmującego poniżej poziomu określonego zgodnie z art. 128 ust. 1, ani nie stworzy takiego niebezpieczeństwa, oraz nie zagrozi to spełnianiu wymogu, o którym mowa w art. 55 ust. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym, przez bank przejmujący.

Art. 55 ust. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym określa tzw. wymóg połączonego bufora – łączny kapitał podstawowy Tier I, który jest wymagany do pokrycia bufora zabezpieczającego, powiększonego o bufor antycykliczny specyficzny dla instytucji, bufor globalnych instytucji o znaczeniu systemowym, bufor innych instytucji o znaczeniu systemowym lub bufor ryzyka systemowego.

W przypadku, gdy będzie to konieczne ze względu na sytuację banku przejmowanego, Komisja Nadzoru Finansowego udzielić może zezwolenia na przejęcie mimo czasowego niespełniania przez bank przejmujący wymogu, o którym mowa w art. 55 ust. 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym.

Z dniem określonym w decyzji o przejęciu banku przez inny bank:

- zarząd banku albo zarząd komisaryczny przejmowanego banku ulegają rozwiązaniu, a kompetencje innych organów banku, zostają zawieszane;
- bank przejmujący obejmuje zarząd majątkiem banku przejętego;
- wygasają prokury i pełnomocnictwa udzielone przez przejęty bank.

Z dniem przejęcia bank przejmujący wejdzie we wszystkie prawa i obowiązki banku przejmowanego. Fundusze własne banku przejętego przeznaczy się na pokrycie strat bilansowych tego banku.

W ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji zaproponowano dodanie działu IVa „Restrukturyzacja banków”.

Fundusz będzie mógł udzielać wsparcia na rzecz działalności banku, w związku z jego restrukturyzacją, podmiotom przejmującym bank. Wsparcie, nastąpi poprzez:

- 1) objęcie akcji banku przejmującego;

- 2) udzielenie pożyczki lub gwarancji;
- 3) udzielenie gwarancji całkowitego lub częściowego pokrycia strat wynikających z ryzyka związanego z przejmowanymi prawami majątkowymi lub przejmowanymi zobowiązaniami;
- 4) udzielenie dotacji na pokrycie różnicy między wartością przejmowanych praw majątkowych i przejmowanych zobowiązań z tytułu środków gwarantowanych na rachunkach deponentów banku przejmowanego do wysokości przejmowanych zobowiązań z tytułu tych środków, pomniejszonych o przewidywane kwoty zaspokojenia roszczeń Funduszu z tytułu wypłaty środków gwarantowanych w postępowaniu upadłościowym w przypadku, gdyby na dzień przejęcia sąd wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości przejmowanego banku.

W pkt 18 noweli zaproponowano zmianę w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy. Jej istotą jest uchylenie terminu do składania przez kredytobiorców wniosków o wsparcie, który miał upłynąć 31 grudnia br.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 71. posiedzeniu w dniu 9 listopada br. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 2812, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 4 września 2018 r.).

Projekt ustawy skierowany został do I czytania na posiedzeniu Sejmu, a następnie do Komisji Finansów Publicznych. W II czytaniu zgłoszono do projektu 24 poprawki, spośród których Sejm przyjął 15 poprawek.

Najważniejsze zmiany wprowadzone do noweli na etapie II czytania to dodanie do rozdziału 12 Prawa bankowego oddziału AB – „Przejęcie banku”, zamieszczenie w ustawie o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji działu IVa „Restrukturyzacja banków” oraz zmiana ustawy dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej

Za przyjęciem ustawy głosowało 246 posłów, przy 146 głosach przeciw i 26 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) W toku II czytania projektu ustawy w Sejmie, zgłoszono do niego szereg poprawek, uchwalonych następnie w III czytaniu.

Najobszerniejsze zmiany wprowadzone do noweli na etapie II czytania to dodanie do rozdziału 12 ustawy z dnia 29 sierpnia - Prawo bankowe oddziału AB – „Przejęcie banku” (art. 2 pkt 3 noweli) oraz zamieszczenie w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji działu IVa – „Restrukturyzacja banków” (art. 19 pkt 3 noweli).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, ustalony w Konstytucji wymóg rozpatrywania przez Sejm projektów ustaw w trzech czytaniach oznacza nakaz, by podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak aby nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska.

Nakazowi temu sprzeciwia się wprowadzanie do projektu ustawy daleko idących modyfikacji na ostatnich etapach procedury sejmowej, a dotyczy to w szczególności obszernych poprawek zgłaszanych w II czytaniu, niezwiązanych z projektem i niebędących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach (np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

Konkludując, te przepisy opiniowanej ustawy, które znalazły się w niej w wyniku przyjęcia poprawek pochodzących z II czytania w Sejmie i które nie pozostają w związku przedmiotowym z pierwotnym przedłożeniem, mogą się spotkać z zarzutem naruszenia art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

- 2) W art. 2 w pkt 3 noweli zaproponowano dodanie do rozdziału 12 Prawa bankowego oddziału AB – **Przejęcie banku** – pod określonymi warunkami Komisja Nadzoru Finansowego może podjąć decyzję o przejęciu banku przez inny bank za zgodą banku przejmującego.

W ustawie - Prawo bankowe pozostaje także, w niezmienionej wersji art. 124 regulujący **połączenie banków**. Na jego podstawie bank może połączyć się tylko z innym bankiem albo instytucją kredytową, po uzyskaniu zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego.

Zakres obydwu przepisów częściowo pokrywa się, ponieważ w obydwu sytuacjach (przejęcie banku albo połączenie banków) może dojść do przejęcia banku. Potwierdza to sam art. 124, który regulując instytucję połączenia banków, posługuje się określeniami „bank przejmujący” i „bank przejmowany”.

Może się więc okazać, że w praktyce stosowania tych przepisów dojdzie do ich zbiegu, którego ustawa nie rozstrzyga.

- 3) Zgodnie z art. 133 ust. 4 Prawa bankowego, Komisja Nadzoru Finansowego oraz osoby wykonujące czynności nadzoru bankowego nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wynikłą ze zgodnego z przepisami ustaw działania lub zaniechania, które pozostaje w związku ze sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzorem nad działalnością banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych oraz oddziałów instytucji kredytowych.

Pozostawienie tego przepisu niezmienionym w brzmieniu, przy jednoczesnym przyznaniu osobowości prawnej Urzędowi Komisji Nadzoru Finansowego, uczyni otwartą kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej samego Urzędu, jako państwowej osoby prawnej.

Propozycja poprawki

w art. 2 w pkt 1 wyrazy „ust. 3a otrzymuje brzmienie” zastępuje się wyrazami „ust. 3a i 4 otrzymują brzmienie” oraz dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Komisja Nadzoru Finansowego oraz osoby wykonujące czynności nadzoru bankowego nie ponoszą odpowiedzialności za szkodę wynikłą ze zgodnego z przepisami ustaw działania lub zaniechania, które pozostaje w związku ze sprawowanym przez Komisję Nadzoru Finansowego nadzorem nad działalnością banków, oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych oraz oddziałów instytucji kredytowych.”;

- 4) W myśl art. 146d ust. 3 dodawanego do Prawa bankowego (art. 2 pkt 3 noweli), sprawozdanie finansowe przejmowanego banku, powinno być zbadane przez biegłego rewidenta. Po pierwsze, zgodnie z „Dobrymi praktykami legislacyjnymi” przy formułowaniu przepisów o charakterze obligatoryjnym należy unikać czasownika modalnego „powinien”. Wyraz „powinien” bywa bowiem interpretowany jako „może”. Po drugie, zgodnie z art. 265 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych

rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, sprawozdania finansowe badane są przez firmę audytorską, a biegły rewident działa w jej imieniu.

Propozycja poprawki

w art. 2 w pkt 3, w art. 146d ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Sprawozdanie finansowe, o którym mowa w ust. 2, podlega badaniu przez firmę audytorską.”;

- 5) Zgodnie z art. 146g dodawanym do Prawa bankowego (art. 2 pkt 3 noweli), bank przejmujący może żądać zmiany treści zobowiązania zaciągniętego przez czynność prawną banku przejętego w okresie roku przed przejęciem, jeżeli w wyniku tej czynności druga strona uzyskała korzyść na warunkach korzystniejszych od stosowanych wówczas przez bank przejęty.

Obowiązujący dotychczas art. 152 Prawa bankowego stanowi z kolei, że bank przejmujący może żądać zmiany treści zobowiązania zaciągniętego przez czynność prawną banku przejętego w okresie roku przed przejęciem, jeżeli w wyniku tej czynności druga strona uzyskała korzyść na warunkach korzystniejszych od stosowanych wówczas przez bank przejęty. Powództwo banku przejmującego rozpoznaje właściwy miejscowo sąd wojewódzki sąd gospodarczy.

Ponieważ obydwa przepisy regulują tę samą instytucję, z tą różnicą, że dotychczasowa określa także właściwość sądu, jeden z nich należałoby uchylić albo przesądzić o relacji między nimi.

- 6) W art. 5 w pkt 3 noweli zaproponowano zmianę art. 22 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, poprzez dodanie ust. 1a: „Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego wydaje Dziennik Urzędowy Komisji Nadzoru Finansowego”. Należy jednak rozważyć, czy zmiany nie wymaga także art. 22 ust. 2 stanowiący, że każdy z organów może wydawać tylko jeden dziennik urzędowy.

Propozycja poprawki

w art. 5 w pkt 3 po wyrazach „w art. 22” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako lit. a oraz dodaje się lit. b w brzmieniu:

„b) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Każdy z organów wymienionych w ust. 1 i 1a może wydawać tylko jeden dziennik urzędowy, z uwzględnieniem ust. 5.”;

- 7) W myśl art. 10 ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym (art. 10 pkt 5 lit. b noweli), **porządek i czas pracy w Urzędzie Komisji oraz obowiązki pracodawcy i pracownika określa regulamin pracy ustalany przez Przewodniczącego Komisji**. Przepis ten może powodować wątpliwości interpretacyjne w świetle podstawowych przepisów dotyczących instytucji regulaminu pracy, zawartych w Rozdziale IV Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 104 § 1 Kodeksu pracy, **regulamin pracy ustala organizację i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników**. Jak widać regulacja zawarta w Kodeksie pracy różni się istotnie od proponowanej w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym.

Regulamin pracy ustalany przez Przewodniczącego KNF byłby szerszy, ponieważ miałyby określać szeroko rozumiane prawa i obowiązki pracownika, wchodząc tym samym w materię zastrzeżoną dla ustaw. Dodatkowo wskazać należy, że co do zasady regulamin pracy ustala pracodawca w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową, natomiast samodzielnie może to uczynić tylko w sytuacji opisanej w art. 104² Kodeksu pracy (w zakładzie nie działa organizacja związkowa albo regulamin nie został uzgodniony w ustalonym terminie).

Jeżeli ratio legis art. 10 ust. 4 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym nie było wyłączenie regulacji dotyczącej regulaminu pracy zawartej w Rozdziale IV Kodeksu pracy, rozważyć należy skreślenie tego przepisu. Zgodnie bowiem z art. 10 ust. 3 ustawy o nadzorze do pracowników Urzędu Komisji stosuje się w całości ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy.

W przeciwnym wypadku należałoby w odniesieniu do pracowników Urzędu Komisji wyłączyć przynajmniej część przepisów KP dotyczących regulaminu pracy.

Propozycja poprawki:

w art. 10 w pkt 5 skreśla się lit. b

- 8) W myśl art. 28 noweli, członkowie Komisji Nadzoru Finansowego, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 10, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stają się członkami Komisji Nadzoru Finansowego, o której mowa w art. 25 ust. 2. Przepis ten stwierdza tyle, że członkowie nowej Komisji stają się członkami nowej Komisji, co

wydaje się oczywiste. Nie wiadomo natomiast, jaki status prawny będą mieli po zmianie ustroju KNF jej dotychczasowi członkowie i o tym powinien przesądzić przepis przejściowy.

Propozycja poprawki

w art. 28 wyrazy „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą” zastępuje się wyrazami „w brzmieniu dotychczasowym”;

Maciej Telec

Główny legislator