



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 lutego 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o obrocie instrumentami finansowymi
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 312)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Podstawowym celem ustawy jest dostosowanie polskiego porządku prawnego do prawodawstwa unijnego w związku z wejściem w życie aktów prawnych Unii Europejskiej, które są wynikiem przeglądu przepisów dotyczących Europejskich Urzędów Nadzoru (ESAs).¹⁾

Opiniowana ustawa w zakresie swojej regulacji **wdraża** dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2177 z dnia 18 grudnia 2019 r. zmieniającą dyrektywę 2009/138/WE w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II), dyrektywę 2014/65/UE w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz **uzupełnia wdrożenie** dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylającej dyrektywę 2007/64/WE. Ponadto ustawa **służy stosowaniu** rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2175 z dnia 18 grudnia 2019 r. zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), rozporządzenie (UE) nr 1094/2010 w sprawie

¹⁾ Na ESAs składają się: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) oraz Europejski Urząd Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA)

ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych), rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych), rozporządzenie (UE) nr 600/2014 w sprawie rynków instrumentów finansowych, rozporządzenie (UE) 2016/1011 w sprawie indeksów stosowanych jako wskaźniki referencyjne w instrumentach finansowych i umowach finansowych lub do pomiaru wyników funduszy inwestycyjnych oraz rozporządzenie (UE) 2015/847 w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych.

Ratio legis wymaga znowelizowania: ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej oraz ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw.

Prawodawca unijny dokonał zmiany przepisów dotyczących działalności dostawców usług w zakresie udostępniania informacji, którzy świadczą usługi jako zatwierdzony podmiot publikujący, zatwierdzony mechanizm sprawozdawczy lub dostawca informacji skonsolidowanych. Wprowadzono rozwiązanie przenoszące uprawnienia do udzielania zezwoleń dostawcom usług w zakresie udostępniania informacji oraz nadzoru nad nimi z poziomu właściwych organów krajowych do ESMA (wyjątkiem będą zatwierdzone podmioty publikujące lub zatwierdzone mechanizmy sprawozdawcze pod warunkiem spełnienia przez nie kryteriów służących identyfikacji, określonych w akcie delegowanym wydanym przez Komisję Europejską, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 600/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającego rozporządzenie (EU) nr 648/2012).

Dokonano również zmiany służącej poprawie ochrony konsumentów. W tym celu wprowadzono przepisy dotyczące udostępniania przez dostawców usług płatniczych broszury sporządzonej przez Komisję Europejską, zawierającej informacje dla konsumentów o przysługujących im prawach.

Mając na względzie rosnący udział transgranicznej działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej wykonywanej przez zakłady ubezpieczeń i zakłady reasekuracji na zasadzie

swobody świadczenia usług lub przez oddział oraz przypadki niewypłacalności i upadłości europejskich zakładów ubezpieczeń, wykonujących znaczącą działalność transgraniczną, konieczne, w ocenie prawodawcy unijnego, jest również wzmocnienie nadzoru nad tego typu działalnością i zapewnienie bardziej efektywnej ochrony klientów takich zakładów. W tym celu wprowadza się mechanizmy wzajemnego przekazywania informacji między organami nadzorczymi poszczególnych państw członkowskich i EIOPA. Zwiększeniu skuteczności nadzoru służyć mają platformy współpracy ustanawiane przez właściwe organy nadzorcze albo EIOPA.

Nowela ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi oraz ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym będzie skutkowałą wyeliminowaniem z porządku prawnego przepisów dotyczących wymogów operacyjnych dla dostawców usług w zakresie udostępniania informacji oraz uprawnień Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) w odniesieniu do dostawców takich usług. Celem zmian jest także umożliwienie KNF wykonywania nadzoru i wszelkich czynności z nim związanych w związku ze sprawowaniem nadzoru nad zatwierdzonymi podmiotami publikującymi lub zatwierdzonymi mechanizmami sprawozdawczymi, o których mowa w aktach delegowanych, przyjętych przez Komisję Europejską na podstawie art. 2 ust. 3 rozporządzenia 600/2014. Ponadto ustawodawca uaktualnia w zakresie tych ustaw pojęcia dotyczące zatwierzonego podmiotu publikującego, zatwierzonego mechanizmu sprawozdawczego oraz dostawców usług w zakresie udostępniania informacji.

W zakresie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawa przewiduje ponadto możliwość przekazania przez ESMA do KNF zadań w zakresie nadzoru, na podstawie art. 38o rozporządzenia 600/2014. Dostosowano także listę podmiotów podlegających nadzorowi KNF – dostawców usług w zakresie udostępniania informacji – do zmian będących skutkiem odstępstwa przewidzianego w art. 2 ust. 3 rozporządzenia 600/2014.

Nowela ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych będzie skutkowałą nałożeniem na dostawców usług płatniczych obowiązku udostępniania konsumentowi, nieodpłatnie, broszury informacyjnej Komisji Europejskiej dotyczącej praw konsumentów przy dokonywaniu płatności w Europie.

Korekta ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej przewiduje nałożenie na KNF obowiązku niezwłocznego przekazywania

właściwym organom nadzorczym innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz EIOPA informacji dotyczących krajowych zakładów ubezpieczeń lub krajowych zakładów reasekuracji, które wykonują lub zamierzają wykonywać znaczącą działalność transgraniczną na terytorium tych państw, oraz o ryzykach związanych z tą działalnością. Ponadto KNF zostanie zobowiązana do niezwłocznego przekazywania właściwym organom nadzorczym innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz EIOPA informacji o działalności transgranicznej zagranicznych zakładów ubezpieczeń na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku stwierdzenia możliwości naruszenia interesów klientów tych zakładów. Ponadto ustawodawca umożliwi KNF występowanie z wnioskiem do właściwych organów nadzorczych innych państw członkowskich Unii Europejskiej i EIOPA o ustanowienie i koordynowanie platform współpracy oraz uczestnictwo w takich platformach.

Niezależnie od powyższego ustawodawca dokonuje zmian w zakresie funkcjonowania spółek publicznych. Zmiany wiążą się z dematerializacją akcji, tj. odejściem od postaci papierowej dokumentu akcji (od dnia 1 marca 2021 r. akcje będą funkcjonować wyłącznie w postaci zapisu na rachunku papierów wartościowych lub w depozycie papierów wartościowych) i mają charakter porządkujący.

W związku z Brexitem konieczne stało się uregulowanie w ustawie kwestii związanych z wykonywaniem umów ubezpieczenia, umów reasekuracji i umów retrocesji zawartych do dnia 31 grudnia 2020 r. przez zakłady ubezpieczeń i zakład reasekuracji z siedzibą na terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Gibraltaru, które na zasadzie jednolitej licencji prowadziły działalność na terytorium Polski, do dnia wygaśnięcia roszczeń z tych umów. Umowy takie są – co do zasady – ważne. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej nie stanowi przesłanki rozwiązania umowy ani nie ma wpływu na obowiązek spełnienia świadczenia umownego.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2022 r., z tym że:

- 1) przepis przejściowy art. 8 (związany z Brexitem) wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2021 r.;
- 2) zmiana ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia;
- 3) zmiany w ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz ustawie z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy –

Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw wejdą w życie z dniem 1 marca 2021 r.;

- 4) zmiany w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej wejdą w życie z dniem 30 czerwca 2021 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 25. posiedzeniu w dniu 21 stycznia 2021 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 868) był przedłożeniem rządowym. Marszałek Sejmu skierowała projekt do Komisji Finansów Publicznych do pierwszego czytania. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania i rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 19 stycznia 2021 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy 892). Drugie czytanie odbyło się w dniu 20 stycznia 2021 r. W jego trakcie nie zgłoszono wniosków o charakterze legislacyjnym. W trzecim czytaniu, w głosowaniu projekt poparło 435 posłów, 11 było przeciw, zaś 2 posłów wstrzymało się od głosowania.

W trakcie prac nad projektem w Sejmie nie wprowadzono do niego istotnych zmian. Warto jedynie zwrócić uwagę, że decyzją Sejmu art. 8 ustawy wejdzie w życie z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2021 r., a nie jak przewidywał projekt z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Wskazany przepis przewiduje m.in., że do wykonywania umów ubezpieczenia, umów reasekuracji i umów retrocesji zawartych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 stycznia 2021 r. przez zakład ubezpieczeń i zakład reasekuracji z siedzibą na terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej lub Gibraltaru, a w przypadku umów w zakresie działu II załącznika do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, także jeżeli umowy te wskazują Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej umiejscowienia ryzyka, do dnia wygaśnięcia roszczeń z tych umów, stosować się będzie odpowiednio przepisy rozdziału 8 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej w brzmieniu nadanym opiniowaną nowelą (regulacja związana z Brexitem).

III. Uwaga

Przepis przejściowy art. 8 ust. 1 (związany z Brexitem) przewiduje, że do wykonywania umów ubezpieczenia, umów reasekuracji i umów retrocesji zawartych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed dniem 1 stycznia 2021 r. przez zakład

ubezpieczeń i zakład reasekuracji z siedzibą na terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej lub Gibraltaru, a w przypadku umów w zakresie działu II załącznika do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, także jeżeli umowy te wskazują Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej umiejscowienia ryzyka, do dnia wygaśnięcia roszczeń z tych umów, mają mieć zastosowanie odpowiednio **przepisy rozdziału 8** ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej **w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą**. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis art. 8 wejdzie w życie **z dniem następującym po dniu ogłoszenia, z mocą od dnia 1 stycznia 2021 r.**, natomiast przepis dokonujący zmiany w obrębie rozdziału 8 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (art. 5 pkt 3 noweli; zmiana polegająca na dodaniu w rozdziale 8 art. 213a–213c) wejdą w życie **z dniem 30 czerwca 2021 r.** (por. art. 9 pkt 1 i 4 noweli). Pomędzy wskazanymi powyżej przepisami zachodzi zatem kolizja. Przepis art. 8 ust. 1 *in fine* nakazuje adresatom ustawy stosować z mocą od 1 stycznia 2021 r. do wykonywania umów ubezpieczenia, umów reasekuracji i umów retrocesji zawartych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed 1 stycznia 2021 r. przepisy rozdziału 8 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, w brzmieniu które zostanie im nadane w dniu 30 czerwca 2021 r. Rozwiązanie takie trudno pogodzić z zasadą demokratycznego państwa prawnego i wywiedzioną z tej zasady zasadą przyzwoitej legislacji. Zastosowana technika jest również niezgodna z Zasadami techniki prawodawczej, w szczególności z § 44 ust. 2, który przewiduje m.in., że odstępstwo od zasady jednego terminu wejścia w życie aktu nie może naruszać spójności tego aktu. Niewątpliwie nieskorelowanie terminów wejścia w życie poszczególnych przepisów ustawy spójność taką narusza.

Być może przepis art. 8 ust. 1 powinien odsyłać do przepisów rozdziału 8 ustawy o działalności ubezpieczeniowej w dotychczasowym brzmieniu. Jeśli tak, należałoby przyjąć poniższą poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 8 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.