

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 30 listopada 2022 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 4 listopada 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 2 w pkt 1 w lit. a wyrazy „(Dz. U. z 2022 r. poz. 1608)” zastępuje się wyrazami „(Dz. U. z 2021 r. poz. 1956 i 2469)”;
- 2) w art. 2:
  - a) w pkt 1 w lit. b, w pkt 13a,
  - b) w pkt 2– po wyrazach „art. 20 ust. 7” dodaje się wyrazy „pkt 1”;
- 3) w art. 4, w ust. 5b skreśla się wyrazy „, o którym mowa w art. 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 187, 1488 i...)”;
- 4) art. 5 otrzymuje brzmienie:

„Art. 5. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439, z późn. zm.) w art. 105 w ust. 1 w pkt 2 lit. wa otrzymuje brzmienie:

„wa)Rzecznika Finansowego, w zakresie niezbędnym do realizacji przez niego ustawowych zadań.”;

- 5) w art. 7, w pkt 17 skreśla się wyrazy „ , o którym mowa w art. 11 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 187, 1488 i...)”;
- 6) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 1500, 1488, 1933 i 2185) w art. 149 pkt 12 otrzymuje brzmienie:

„12) Rzecznika Finansowego – w zakresie niezbędnym do realizacji przez niego ustawowych zadań;”.

”;
- 7) w art. 20 wyrazy „niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazami „tego przepisu”;
- 8) w art. 28 w ust. 3 po wyrazach „art. 43i” dodaje się wyrazy „ust. 1”;
- 9) skreśla się art. 35;
- 10) w art. 36 i art. 37 skreśla się wyraz „ , licząc”;
- 11) w art. 39 w ust. 3 i 4 wyrazy „i 2” zastępuje się wyrazami „ , z uwzględnieniem zwiększenia tego limitu o kwotę, o której mowa w ust. 2”;
- 12) w art. 40 w pkt 1 wyrazy „ , art. 31 ust. 2 i art. 35” zastępuje się wyrazami „i art. 31 ust. 2”.

**MARSZAŁEK SENATU**

**Tomasz GRODZKI**

## UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2022 r. Senat rozpatrzył ustawę o zmianie ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz niektórych innych ustaw i uchwalił do niej 12 poprawek.

Merytoryczny charakter ma **poprawka nr 9**. Skreśla ona art. 35 rozpatrzonej ustawy. Konsekwencją tej poprawki jest **poprawka nr 12**. Podczas drugiego czytania w Sejmie zgłoszono poprawkę, której treścią było rozszerzenie zakresu przedmiotowego noweli o regulację, która przewiduje, że środki finansowe przyznane w roku 2022 w formie dotacji celowej na podstawie art. 75a ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (dotacja celowa na finansowanie kosztów realizacji remontów i inwestycji w placówkach oświatowych) pozostaną w dyspozycji podmiotów, którym zostały przyznane, i będą mogły być wykorzystane w roku 2023 na finansowanie realizacji zadań, na które zostały przyznane. Nie negując poprawności merytorycznej przyjętego rozwiązania i jego zasadności, Senat zwraca uwagę, że dodany przepis nie ma związku ze zmianami dokonywanymi w ustawie o Rzeczniku Finansowym (zarówno w aspekcie szerokości, jak i głębokości). Znalazł się w ustawie niejako „przy okazji”, wbrew zasadom formalnym procesu prawotwórczego. Skreślana regulacja budzi wątpliwości co do jej zgodności z art. 2, art. 118 i art. 119 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie niejednokrotnie podkreślał, że zasada trzech czytań, wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji, oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym („zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu). Z zasady trzech czytań wynika dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wnoszone na poszczególnych etapach procedury sejmowej poprawki powinny mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres.<sup>1)</sup> Wszelkie treści normatywne wykraczające poza powyżej określone ramy poprawki powinny być poddane wszystkim etapom procesu legislacyjnego, co ma eliminować ryzyko ich niedopracowania lub przypadkowości.

---

<sup>1)</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98).

Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”.<sup>2)</sup> Nie budzi wątpliwości, że przedmiot art. 35 ustawy pozostaje bez jakiegokolwiek związku ze zmianami dokonywanymi rozpatrzoną ustawą.

W uzasadnieniach do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2004 r. (K 37/03) i z dnia 21 grudnia 2005 r. (K 45/05) można przeczytać, że wnoszenie poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej. Z takim przypadkiem będziemy mieli do czynienia, gdy przedmiotem kolejnych czytań w Sejmie będzie, w następstwie dokonanych w nim zmian, inny merytorycznie projekt niż ten, który inicjował proces prawotwórczy (został skierowany do łaski marszałkowskiej). Z formalnego punktu widzenia nie ma znaczenia zakres nowości normatywnej (czy wynika ona z dodania do projektu ustawy jednego, kilku, czy też wielu przepisów).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że art. 35 powinien stanowić przedmiot odrębnej ustawy i być poddany odrębnej procedurze legislacyjnej. Warto przy okazji zauważyć, że równolegle procedowana jest ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo oświatowe oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 860). Nic nie stało na przeszkodzie, aby posłowie wnosząc do łaski marszałkowskiej projekt tej ustawy (druk sejmowy nr 2710) objęli jego zakresem również regulację zawartą w art. 35 ustawy.

Niezależnie od powyższego przepisu art. 35 nie da się również pogodzić z § 93 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, że ustawa zmieniająca może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej, a w razie potrzeby – także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, **konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację**. Dodany poprawką przepis nie spełnia tego warunku. Nie można też uznać, że wypełnia on przesłanki przewidzianej w § 93 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej wyjątku od wskazanej zasady.<sup>3)</sup> Przyjmuje się, że odstępstwo od wskazanej zasady możliwe jest wyłącznie wówczas, jeżeli zachodzi bardzo pilna potrzeba wprowadzenia rozwiązań wypełniających lukę w prawie, bez których obowiązujące już

---

<sup>2)</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08).

<sup>3)</sup> W szczególnie uzasadnionych przypadkach, **jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie**, w ustawie zmieniającej można wyjątkowo zamieścić przepisy, które regulują sprawy wykraczające poza zakres unormowania ustawy zmienianej.

przepisy nie mogłyby funkcjonować.<sup>4)</sup> Nie budzi wątpliwości, że w przypadku art. 35 warunek zastosowania § 93 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej nie został spełniony.

Mając na względzie wprowadzenie do wyliczenia w art. 3a § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu wynikającym z opublikowanego tekstu jednolitego tej ustawy (Dz. U. z 2022 poz. 479) oraz fakt, że żadna z nowelizacji dokonanych po dniu ogłoszenia tego tekstu jednolitego brzmienia tego nie zmieniała, należy stwierdzić, że w zmienianym przez art. 2 pkt 1 lit. a fragmencie jednostki redakcyjnej wyrazów „(Dz. U. z 2022 r. poz. 1608)” **nie ma**. Fakt ogłoszenia tekstu jednolitego ustawy o zdrowiu publicznym zostanie uwzględniony w dzienniczku promulgacyjnym odnoszącym się do tej ustawy, a sformułowanym w zmienianym wprowadzeniu do wyliczenia w następstwie ogłoszenia nowego tekstu jednolitego ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji albo w następstwie uchwalenia noweli, która nada wprowadzeniu do wyliczenia w art. 3a § 1 tej ustawy nowe brzmienie. Mając to na uwadze uchwalono **poprawkę nr 1**.

Formułując odesłanie zewnętrzne, należy jednoznacznie (konkretnie) wskazać przepis, do którego się odsyła (bez względu na to, czy odsyła się w celu zapewnienia skrótowości tekstu normatywnego, czy też spójności systemu prawnego). Mając na uwadze, że o deklaracji o wysokości opłaty będzie stanowił nie cały art. 20 ust. 7 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, ale wyłącznie pkt 1 wskazanej jednostki redakcyjnej, należy uściślić odesłania – **poprawka nr 2**.

W związku z tym, że nie budzi żadnych wątpliwości, że mówiąc o Rzeczniku Finansowym ustawodawca ma na myśli Rzecznika Finansowego, o którym mowa w art. 11 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, legislacyjnie zbędne jest odsyłanie do wskazanego przepisu w regulacjach odnoszących się do Rzecznika Finansowego, w celu sprecyzowania, o którego rzecznika chodzi. Ustawodawca nie przewidział bowiem w systemie prawnym funkcjonowania różnych rzeczników finansowych. Odesłanie do art. 11 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym może sugerować, że jest inaczej. W przepisach nie powinno się formułować myśli (wypowiedzi) niemających żadnej wartości normatywnej. Dlatego też w ust. 5b dodawanym do art. 49 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych należy zrezygnować z odesłania. Konsekwentnie

---

<sup>4)</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński w Komentarz do Zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2021, komentarz do § 93, s. 179.

podobnej zmiany należy dokonać w innych zmienianych rozpatrzoną ustawą przepisach. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w niektórych przypadkach ustawodawca mówiąc o Rzeczniku Finansowym nie odsyła do art. 11 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. Tytułem przykładu można wskazać art. 104 ust. 1 pkt 6 ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych w brzmieniu nadanym rozpatrzoną ustawą (art. 6 noweli). Mając to na uwadze uchwalono **poprawki nr 3, 4, 5 i 6**.

Ponieważ art. 20 rozpatrzanej ustawy, podobnie jak jej art. 1 pkt 4 lit. c i pkt 13 oraz art. 12, wejdzie w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, a nie jak cała ustawa 1 stycznia 2023 r. oraz mając na względzie § 44 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej (przepis ten określa warunki uznania za dopuszczalne i prawidłowe zróżnicowanie terminów wejścia w życie przepisów ustawy; przewiduje on m.in., że zróżnicowanie terminów wejścia w życie ustawy nie może naruszać spójności ustawy), w art. 20 należy odnieść się nie do terminu wejścia w życie ustawy, ale do terminu wejścia w życie przepisu dodającego ust. 2a do art. 4 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. W przeciwnym razie powstanie nieusuwalny interpretacyjnie problem intertemporalny, czy Rzecznik Finansowy może być reprezentantem grupy (wytaczać powództwa w postępowaniu grupowym) w przypadku roszczeń powstałych od dnia wejścia w życie ustawy do dnia upływu *vacatio legis* art. 12 rozpatrzanej ustawy (**poprawka nr 7**).

W związku z tym, że o przekazywaniu środków z przeznaczeniem na zwrot środków z tytułu zmniejszonych albo uchylonych kar pieniężnych będzie stanowił art. 43i ust. 1, a nie art. 43i w całości (ust. 2 i 3 tego artykułu dotyczą pożyczki z budżetu państwa), mając na względzie zasady formułowania odesłań określone w § 156 Zasad techniki oraz kierując się komunikatywnością przepisu przejściowego, przyjęto **poprawkę nr 8**.

Mając na względzie że art. 1 pkt 5 lit. b i pkt 20, skutkujące utratą mocy przez rozporządzenia wydane na podstawie art. 18 ust. 2 i art. 43d ust. 8 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym wejdą w życie w terminie podstawowym (tak jak cała ustawa, to jest 1 stycznia 2023 r.) oraz uwzględniając § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (przepis ten określa, w jaki sposób należy sformułować przepis czasowo utrzymujący w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze) i dotychczasową praktykę legislacyjną, należałoby skreślić w art. 36 i art. 37 rozpatrzanej

ustawy wyraz „, , licząc”. Oczywiście jest, że termin 12 miesięcy na wydanie nowych przepisów wykonawczych liczony będzie od dnia wejścia w życie ustawy. Trudno jest wskazać przykład analogicznego przepisu przejściowego, w którym zastosowano technikę użytą w art. 36 i art. 37 rozpatrzonej ustawy (**poprawka nr 10**).

W związku z tym, że w art. 39 ust. 2 nie określono limitu wydatków, ale wskazano mechanizm i okoliczności zwiększania maksymalnego limitu wydatków, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, sformułowane w art. 39 ust. 3 i 4 odesłanie do ust. 2 tego artykułu jest nieprecyzyjne. W związku z tym, że przepis, do którego się odsyła i zakres odesłania muszą być spójne, uchwalono **poprawkę nr 11**.