



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 17 listopada 2022 r.

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

**(druk nr 864)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Podstawowym celem ustawy jest wzmocnienie ochrony klientów podmiotów rynku finansowego poprzez wprowadzenie do systemu prawnego regulacji, które pozwolą zwiększyć świadomość finansową klientów podmiotów rynku finansowego korzystających z usług oferowanych na tym rynku. Efektem zmian dokonywanych w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym ma być zintensyfikowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej państwa, w szczególności w dziedzinie funkcjonowania rynku finansowego, wykorzystania innowacyjnych technologii i możliwych zagrożeń występujących w tych dziedzinach. Ponadto nowela ma na celu zwiększenie skuteczności i efektywności systemu ochrony klienta podmiotu rynku finansowego oraz stanowi ona realizację wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli.<sup>1)</sup>

Podstawową ustawą nowelizowaną jest ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, zwana dalej „ustawą o Rzeczniku Finansowym”.

Realizacji celów opiniowanej służyć mają m.in.:

---

<sup>1)</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli: *Działalność organów i instytucji państwowych oraz podmiotów organizujących rynek finansowy wobec spółki Getback S.A., podmiotów oferujących jej papiery wartościowe oraz ją audytujących* (Nr ewid. 181/2019/P/18/112/KBF) oraz Informacja o wynikach kontroli wykonania planu finansowego Rzecznika Finansowego w 2017 r. (Nr ewid. 87/2018/P/18/001/KBF).

- 1) zmiana dotychczasowego modelu finansowania działalności Rzecznika Finansowego oraz gospodarki finansowej Rzecznika Finansowego i jego Biura (art. 1 pkt 7–10 noweli); zmiany w tym zakresie mają zapewnić ciągłość finansowania działalności Rzecznika Finansowego i usprawnić gospodarowanie środkami finansowymi pozostającymi w jego dyspozycji; w nowym modelu finansowania m.in.: podnosi się do ustawowej rangę regulacji dotyczących opłaty na finansowanie działalności Rzecznika Finansowego i jego Biura, wprowadza się roczną deklarację o wysokości opłaty (obecnie obowiązują deklaracje kwartalne), podnosi się opłatę i zmienia sposób ustalania jej wysokości, określa się mechanizm obniżania wysokości opłaty; w nowym modelu gospodarki finansowej m.in. uelastycznia się zasady dokonywania zmian planu finansowego Biura Rzecznika Finansowego i przewiduje się utworzenie przez Rzecznika funduszy własnych – funduszu podstawowego i rezerwowego;
- 2) umożliwienie Rzecznikowi Finansowemu wnoszenia pozwów w postępowaniu grupowym w charakterze reprezentanta grupy w odniesieniu do roszczeń:
  - a) klientów podmiotu rynku finansowego;
  - b) wynikających z umowy o świadczenie usług lub wykonywania czynności na rzecz osoby fizycznej przez instytucję finansową w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym;
- 3) likwidacja dotychczasowego Funduszu Edukacji Finansowej i utworzenie w jego miejsce państwowego funduszu celowego z tą samą nazwą, zwanego dalej „FEF”; dysponentem FEF będzie minister właściwy do spraw instytucji finansowych; w dodawanych do ustawy o Rzeczniku Finansowym art. 43f i art. 43h określono tytuły, z których będą pochodziły przychody FEF oraz określono na co będą mogły być przeznaczone środki FEF; środkami FEF pochodzącymi z kar będzie można dysponować bez względu na to, czy decyzje w sprawach kar stały się ostateczne, lub wyroki w tych sprawach uprawomocniły się; zmiana statusu prawnego FEF oraz dysponenta tego funduszu (środkami likwidowanego FEF dysponuje Rzecznik Finansowy) mają pozwolić na skuteczne inicjowanie, organizowanie oraz wspieranie (np. poprzez dofinansowanie) działalności edukacyjnej i informacyjnej w dziedzinie finansów oraz ochrony interesów klientów rynku finansowego, a także na efektywne wydatkowanie środków przeznaczonych na te cele;

- 4) utworzenie nowej Rady Edukacji Finansowej, która zastąpi dotychczasową Radę; przewiduje się, że dotychczasowi członkowie Rady oraz jej Przewodniczący staną się członkami nowej Rady Edukacji Finansowej; nowo tworzona Rada będzie realizowała zadania z zakresu edukacji finansowej (dodawane do ustawy o Rzeczniku Finansowym art. 43j i art. 43k);
- 5) podniesienie ze 100 tys. zł do 1 mln zł maksymalnej wysokości kar, które mogą być nałożone na podmiot rynku finansowego naruszający obowiązki określone w art. 4, art. 6–10, art. 30 i art. 31 ustawy o Rzeczniku Finansowym; umożliwienie nałożenia kary pieniężnej do wysokości 100 tys. zł na podmiot rynku finansowego, który narusza obowiązek uczestnictwa w pozasądowym postępowaniu w sprawie rozwiązywania sporów między klientem a podmiotem rynku finansowego; przyjęcie zasady, że dochód z kar nałożonych na podstawie art. 32 ustawy o rzeczniku Finansowym nie będzie stanowił dochodu budżetu państwa, jak to ma miejsce dotychczas, ale będzie przychodem FEF; umożliwienie nadania decyzji nakładającej karę pieniężną rygoru natychmiastowej wykonalności; określenie zasad publikacji na stronie Rzecznika Finansowego informacji o nałożonej karze;
- 6) dokonanie zmian usprawniających realizację zadań i funkcjonowanie Rzecznika Finansowego i Biura Rzecznika; w tym celu umożliwia się Rzecznikowi Finansowemu ustanowienie pełnomocników terytorialnych oraz przewiduje się, że pracami Biura Rzecznika Finansowego będzie kierował dyrektor generalny Biura Rzecznika;
- 7) przyjęcie zasady, że opinia w razie braku polubownego zakończenia postępowania w sprawie sporu między klientem a podmiotem rynku finansowego, będzie sporządzana na wniosek strony, a nie obligatoryjnie (każdorazowo); w zmienianym art. 40 ustawy o Rzeczniku Finansowym określa się zasady wnioskowania o sporządzenie opinii i terminy sporządzania opinii.

W konsekwencji wprowadzenia zmian do ustawy o Rzeczniku Finansowym, w celu zharmonizowania systemu prawnego z nowymi rozwiązaniami merytorycznymi oraz w związku ze zmianą tytułu ustawy o Rzeczniku Finansowym, zmienia się: ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli

Komunikacyjnych, ustawę z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, ustawę z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, ustawę z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, ustawę z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, ustawę z dnia 15 grudnia 2017 r. o dystrybucji ubezpieczeń, ustawę z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawę z dnia 7 lipca 2022 r. o finansowaniu społecznościowym dla przedsięwzięć gospodarczych i pomocy kredytobiorcom (art. 2–18 noweli).

Niezbędne przepisy przejściowe i dostosowujące, będące następstwem zmian dokonanych w ustawie o Rzeczniku Finansowym, zawarte są w art. 19–34 i art. 36–38.

Zmiany w ustawie o Rzeczniku Finansowym oraz ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym są kopią rozwiązań, które zawarte są w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (druki senackie nr 774 i 774 S i druk sejmowy nr 2637). W następstwie uchwalenia opiniowanej ustawy projekt senacki będzie bezprzedmiotowy. Warto przypomnieć, że senacki projekt ustawy został opracowany, uchwalony i wniesiony do Sejmu w związku z realizacją rekomendacji Senackiego Zespołu do spraw Spółki GetBack S.A. i uchwałą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie ustaleń poczynionych przez Senacki Zespół do spraw Spółki GetBack S.A.

W art. 39 określono maksymalny limit wydatków, będących skutkiem ustawy, mechanizm korygujący, który znajdzie zastosowanie w przypadku przekroczenia albo zagrożenia przekroczeniem limitu wydatków, oraz organ właściwy do monitorowania wykorzystania tego limitu i wdrożenia mechanizmu korygującego.

Przepis art. 35 przewiduje, że środki finansowe przyznane w roku 2022 w formie dotacji celowej na podstawie art. 75a ustawy z dnia 27 października 2017 r. 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.

Ustawa wejdzie w życie co do zasady 1 stycznia 2023 r. Wcześniej – z dniem następującym po dniu ogłoszenia – wejdzie w życie część przepisów dostosowujących związanych z likwidacją dotychczasowego FEF oraz wspomniany w poprzednim akapicie art. 35. Po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wejdzie w życie grupa przepisów związana z przyznaniem Rzecznikowi Finansowemu kompetencji do działania w charakterze reprezentanta grupy – wytaczania powództwa w postępowaniu grupowym.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 65. posiedzeniu w dniu 4 listopada 2022 r. Projekt ustawy był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 2703).

Sejm na 64. posiedzeniu w dniu 27 października 2022 r. skierował projekt ustawy do Komisji Finansów Publicznych w celu rozpatrzenia. Komisja po rozpatrzeniu przedłożenia na posiedzeniu w dniu 2 listopada 2022 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2754). Podczas drugiego czytania zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz 6 poprawek. Sejm ostatecznie przyjął poprawki nr 4 i 6 zawarte w druku sejmowym nr 2754-A. W trzecim czytaniu projekt ustawy wraz z poprawkami poparło 231 posłów, 184 przeciw, zaś 40 wstrzymało się od głosu.

Podczas prac nad projektem ustawy w Sejmie m.in.:

- 1) rozszerzono projekt o dodatkowe zmiany w ustawie o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym oraz zmiany w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, mające na celu umożliwienie Rzecznikowi Finansowemu wnoszenie pozwów w postępowaniu grupowym w charakterze reprezentanta grupy w odniesieniu do roszczeń:
  - a) klientów podmiotu rynku finansowego;
  - b) wynikających z umowy o świadczenie usług lub wykonywania czynności na rzecz osoby fizycznej przez instytucję finansową w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym;

- 2) dodano do projektu ustawy przepis, który umożliwi wykorzystanie środków finansowych przyznanych dotacją celową na 2022 r. na finansowanie kosztów realizacji remontów i inwestycji w placówkach oświatowych w 2023 r.

### **III. Uwagi ogólne**

- 1) art. 35 – podczas drugiego czytania 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 z dnia 27 października 2017 r. 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. Tożsamy z tą regulacją przepis próbowała dodać do ustawy z dnia 29 września 2022 r. o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, ustawy o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 816) poprawką grupa senatorów. Nie negując poprawności merytorycznej przyjętego rozwiązania i jego zasadności, należy zwrócić 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.

Dodanie w drugim czytaniu do opiniowanej nowelizacji regulacji zawartej w art. 35 może budzić 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>2)</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. Odmienne stanowisko oznaczałoby obejście konstytucyjnych wymagań dotyczących inicjatywy ustawodawczej i trzech czytań projektu”.<sup>3)</sup> Nie budzi wątpliwości, że przedmiot art. 35 opiniowanej ustawy pozostaje bez jakiegokolwiek związku ze zmianami dokonywanymi opiniowaną 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 przedmiot 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 opiniowanej ustawy.

Niezależnie od powyższego 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 przewidzianego w § 93 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej wyjątku od

---

<sup>2)</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r. (sygn. K 3/98).

<sup>3)</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r. (sygn. P 11/08).

wskazanej zasady.<sup>4)</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 przepisy nie mogłyby funkcjonować.<sup>5)</sup> Nie budzi wątpliwości, że w przypadku art. 35 warunek zastosowania § 93 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej nie został spełniony.

- 2) art. 1 pkt 4 lit. c i pkt 13 oraz art. 12 i art. 20 – w trakcie prac nad projektem rozszerzono projekt o dodatkowe zmiany w ustawie o Rzeczniku Finansowym oraz w ustawie o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, mające na celu umożliwienie Rzecznikowi Finansowemu wnoszenie pozwów w postępowaniu grupowym w charakterze reprezentanta grupy. Rozwiązania tożsame z przyjętymi są zawarte w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (druki senackie nr 774 i 774 S i druk sejmowy nr 2637). Niewątpliwie projekt senacki stanowił źródło rozwiązań, o które rozszerzono przedłożenie.

Nie kwestionując rozwiązań przyjętych w art. 1 pkt 4 lit. c i pkt 13 oraz art. 12 i art. 20 opiniowanej ustawy oraz mając na względzie, że rozwiązania te uzyskały już raz poparcie większości senackiej (są one treścią przedłożenia senackiego), należy zwrócić uwagę, że problematyka przyznania Rzecznikowi Finansowemu uprawnienia do wytaczania powództw w postępowaniu grupowym w charakterze reprezentanta grupy nie była przedmiotem pierwotnego przedłożenia, a tym samym pojawiają się wątpliwości analogiczne do przedstawionych w pkt 1 tej części opinii. O ile można przyjąć, że przyznanie Rzecznikowi Finansowemu kompetencji w zakresie postępowań grupowych, służyć będzie realizacji szeroko rozumianego celu, który przyświecał projektodawcy (druk sejmowy nr 2703), to jednak rozszerzenie zakresu noweli o regulacje dotyczące wskazanych kwestii nie mieści się w zakresie przedłożenia. Nie jest to ani techniczna, ani merytoryczna konsekwencja rozwiązań proponowanych w przedłożeniu.

---

<sup>4)</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.

<sup>5)</sup> Zob. S. Wronkowska, M. Zieliński w Komentarz do Zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2021, komentarz do § 93, s. 179.



Nie byłoby problemu gdyby Sejm zdecydował się na połączenie do wspólnego procedowania projektów zawartych w drukach sejmowych nr 2637 (projekt senacki) i 2703 (projekt rządowy). W takim przypadku zakres przedmiotowy dopuszczalnej regulacji wyznaczony byłby łącznie przez oba projekty. Niestety projekty te procedowane były z wykorzystaniem innych „ścieżek”, a tym samym – z formalnego punktu widzenia – do połączenia projektów nie mogło dojść. Pierwsze czytanie projektu rządowego odbyło się na 64. posiedzeniu Sejmu i zakończyło skierowaniem przedłożenia do Komisji Finansów Publicznych, natomiast pierwsze czytanie projektu senackiego ma (miało) się odbyć na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Trzeba przy tym pamiętać, że w następstwie uchwalenia opiniowanej ustawy projekt senacki stanie się bezprzedmiotowy.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że włączenie do projektu rządowego regulacji proponowanych w inicjatywie senackiej pozbawiło Senat – jako wnioskodawcę – uprawnień wynikających z art. 119 ust. 2 i 4 Konstytucji (to jest prawa do wnoszenia poprawek do projektu w czasie rozpatrywania go przez Sejm oraz prawa do wycofania projektu do czasu zakończenia drugiego czytania). Senat nie miał również możliwości zaprezentowania przez swojego reprezentanta projektu ustawy w trakcie pierwszego czytania (pierwsze czytanie projektu ustawy obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawie ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy) oraz uczestniczenia w pracach nad projektem podczas kolejnych czytań. Innymi słowy rola Senatu w odniesieniu do rozwiązań zaczerpniętych z jego projektu sprowadzi się do roli, którą Senat ma w odniesieniu do rozwiązań wynikających z projektu rządowego, czyli do roli drugiej izby w procesie ustawodawczym (Senat rozpatruje ustawy uchwalone przez Sejm).

#### **IV. Uwagi szczegółowe**

- 1) art. 1 pkt 7 i 8, art. 20 ust. 1 i art. 20a ust. 1 – dążąc za zapewnienia jednoznaczności przepisów związanych z finansowaniem Rzecznika Finansowego i jego Biura oraz wyeliminowania potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych, należałoby uporządkować wskazane przepisy zarówno od strony merytorycznej, jak i terminologicznej.

Po pierwsze należy zwrócić uwagę na brak spójności terminologicznej w obrębie nowelizowanego art. 20 ust. 1 ustawy o Rzeczniku Finansowym. Niekonsekwencji terminologicznej nie da się pogodzić z § 10 Zasad techniki prawodawczej. Tytułem przykładu: w nowelizowanym art. 20 ust. 1 ustawodawca używa zamiennie określeń „wartość średnia roczna” (zob. pkt 7–9), „wartość średnioroczna” (zob. pkt 12) i „średnia wartość” (zob. pkt 5, 11 i 13).

Po drugie, w art. 20 ust. 1 w części przepisów określa się metodę obliczania średniej wartości aktywów albo przychodów (poprzez wskazanie, że wartość średnią wylicza się na podstawie wartości ustalanych na ostatni dzień każdego miesiąca danego roku), w części zaś nie robi się tego.

Po trzecie, zwracają uwagę różnice pomiędzy odpowiadającymi sobie przepisami zmienianego art. 20 ust. 1 i dodawanego art. 20a ust. 1. Tytułem przykładu:

- a) w art. 20 ust. 1 pkt 3 mówi się o wartości aktywów otwartego funduszu emerytalnego, zaś w art. 20a ust. 1 pkt 2 o średniej rocznej wartości aktywów otwartych funduszy emerytalnych,
- b) w art. 20 ust. 1 pkt 4 mówi się o wysokości posiadanych funduszy własnych, według stanu na koniec roku poprzedzającego o 2 lata rok, za który opłata jest należna, zaś w art. 20a ust. 1 pkt 3 o średniej rocznej wysokości funduszy własnych, wyliczonej na podstawie wartości ustalonych na ostatni dzień każdego miesiąca danego roku,
- c) w art. 20 ust. 1 pkt 10 mówi się o sumie wartości aktywów, wyliczanej według stanu na koniec roku poprzedzającego o 2 lata rok, za który opłata jest należna, zaś w art. 20a w ust. 1 w pkt 7 o średniej rocznej sumie wartości aktywów, wyliczonej na podstawie wartości ustalonych na ostatni dzień każdego miesiąca danego roku,

Mając na uwadze, że zgodnie z art. 20a ust. 1, Przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego będzie przekazywał dane, o których mowa w tym przepisie, w celu określenia wysokości opłaty należnej za dany rok albo zweryfikowania wysokości tej opłaty, nasuwają się pytania, czy różnice pomiędzy art. 20 ust. 1 i art. 20a ust. 1 są zamierzone i czy nie będą one skutkowały tym, że Rzecznikowi Finansowemu „zabraknie” danych niezbędnych do określenia albo zweryfikowania wysokości opłaty?

Po czwarte, nasuwa się wątpliwość, czy przekazywane przez Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego dane, o których mowa w art. 20a ust. 1, będą miały charakter sumaryczny, to znaczy będą obejmowały łącznie dane dotyczące wszystkich

podmiotów danego rodzaju, czy też będą one zindywidualizowane, to znaczy będą to dane dotyczące konkretnego podmiotu. Posłużenie się w art. 20a w ust. 1 w pkt 1–9 liczbą mnogą przy określaniu podmiotów, których te punkty dotyczą, czyni możliwą każdą z tych interpretacji.

Sformułowanie ewentualnej poprawki (ewentualnych poprawek) będzie możliwe po ustaleniu intencji prawodawcy.

- 2) art. 1 pkt 9, art. 21 ust. 1 – w przepisie tym przewidziano, że podstawą gospodarki finansowej Biura Rzecznika jest sporządzony i zatwierdzony przez Rzecznika roczny plan finansowy. Rzecznik będzie obowiązany przekazywać ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych projekt rocznego planu finansowego, w trybie określonym w przepisach dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej). W ustawach, które przewidują obowiązek przekazywania projektu planu finansowego właściwemu ministrowi, odsyłając do przepisów dotyczących prac nad projektem ustawy budżetowej ustawodawca niekonsekwentnie określa zakres odesłania. W części przepisów zakres odesłania (zakres spraw, dla których następuje odesłanie) obejmuje tryb i terminy, w części tryb i termin, w części zaś wyłącznie tryb. Zakładając racjonalność językową prawodawcy, powinien on podobnie regulować podobnie, tak aby nie generować potencjalnych wątpliwości interpretacyjnych.

Przyjmując, że art. 21 ust. 1 odsyła do wskazanego wyżej rozporządzenia oraz biorąc pod uwagę, że w rozporządzeniu tym określony jest nie tylko tryb, ale również terminy i sposób opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, a także uwzględniając wynikające z Zasad techniki prawodawczej zasady formułowania odesłań (wynika z nich m.in., że zakres odesłania musi być precyzyjny – § 156 ust. 3 Zasad techniki prawodawczej), warto byłoby rozważyć przyjęcie jednej z dwóch niżej zaproponowanych poprawek.

### **Propozycja poprawki:**

w art. 1 w pkt 9, w art. 21 w ust. 1 wyrazy „trybie określonym” zastępuje się wyrazami „sposób oraz w trybie i terminach określonych”;

*albo*

w art. 1 w pkt 9, w art. 21 w ust. 1 wyraz „określonym” zastępuje się wyrazami „i terminach określonych”;

- 3) art. 1 pkt 16 lit. d, art. 32 ust. 6 – przepis przewiduje, że rzecznik finansowy będzie publikował na swojej stronie internetowej informację o karze pieniężnej nałożonej na podstawie ostatecznej decyzji na podmioty, o których mowa w art. 32 ust. 1 i art. 25 ust. 1 pkt 1. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy zgodne z wolą ustawodawcy jest, aby publikacji nie podlegała informacja o karze nałożonej na podstawie dodawanego art. 32 ust. 1b? Jeżeli nie (tzn. jeżeli informacja o tej karze również powinna być publikowana), należałoby skorygować odesłanie we wprowadzeniu do wyliczenia w dodawanym art. 32 ust. 6.

Po drugie, nasuwa się pytanie, czy podmiotem, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o Rzeczniku Finansowym, do którego Rzecznik może występować o udzielenie informacji lub wyjaśnień, udostępnienie akt oraz dokumentów, może być osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą. Jeśli tak, należałoby przyjąć, że kara przewidziana w dodawanym art. 32 ust. 1a może być nałożona również na taką osobę fizyczną. W konsekwencji w informacji o karze, należałoby podawać imię (imiona) i nazwisko takiej osoby. Osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą nie ma nazwy (firmy). Firmą osoby fizycznej będącej przedsiębiorcą jest jej imię i nazwisko (co najmniej).

**Propozycja poprawki** (*założenie: informacja o karze nałożonej na podstawie art. 32 ust. 1b będzie publikowana oraz kara wskazana w art. 32 ust. 1a może być nałożona również na osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą*)

w art. 1 w pkt 16 w lit. d, ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Rzecznik publikuje na swojej stronie internetowej informacje o karach pieniężnych nałożonych ostatecznymi decyzjami, o których mowa w ust. 1–1b. Informacja o karze pieniężnej zawiera:

- 1) nazwę (firmę) podmiotu, na który nałożono karę albo imię (imiona) i nazwisko osoby, na którą nałożono karę;

- 2) wysokość nałożonej kary;
  - 3) podstawę prawną decyzji, nakładającej karę.”;
- 4) art. 1 pkt 18, art. 40 ust. 3 – w związku z tym, że korespondencja z Rzecznikiem Finansowym może się odbywać również z wykorzystaniem adresu do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, wpisanego do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 tej ustawy, nasuwa się pytanie, czy art. 40 ust. 3 ustawy o Rzeczniku Finansowym w nowym brzmieniu, nie powinien przewidywać, że do zachowania terminu wystarcza również wysłanie wniosku na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych.

**Propozycja poprawki** (*założenie: do zachowania terminu wystarcza również wysłanie wniosku na adres do doręczeń elektronicznych wpisany do bazy adresów elektronicznych*):

w art. 1 w pkt 18, w art. 40 w ust. 3 wyrazy „Unii Europejskiej lub jego przesłanie” zastępuje się wyrazami „Unii Europejskiej, wysłanie wniosku na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, wpisany do bazy adresów elektronicznych, o której mowa w art. 25 tej ustawy lub przesłanie wniosku”;

- 5) art. 2 pkt 1 lit. a – mając na względzie brzmienie wprowadzenia do wyliczenia w art. 3a § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. 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 wskazanego przepisu nie zmieniła, 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 z dnia 11 września 2015 r. 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 z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji albo w następstwie uchwalenia noweli, która nada wprowadzeniu do wyliczenia w art. 3a § 1 nowe brzmienie.

**Propozycja poprawki:**

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)”;

*albo*

w art. 2 w pkt 1 lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1956 i 2469)” zastępuje się wyrazami „o zdrowiu publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1608), opłaty, o której mowa w art. 20 ust. 1 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. 2 pkt 1 lit. b i pkt 2, art. 3a § 1 pkt 13a i § 2 pkt 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 Rzeczniku Finansowym, ale wyłącznie pkt 1 wskazanej jednostki redakcyjnej, należałoby uściślić odesłania.

**Propozycja poprawki:**

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”;

- 7) art. 4, art. 49 ust. 5b – 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 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 takie 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 z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych należałoby zrezygnować z odesłania.

Konsekwentnie podobnej zmiany należałoby dokonać w innych zmienianych opiniowaną ustawą przepisach. Warto przy tym zwrócić uwagę, że w niektórych przypadkach ustawodawca mówiąc o Rzeczniku Finansowym nie odsyła do art. 11 ustawy o Rzeczniku Finansowym. Tytułem przykładu można wskazać art. 104 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych w brzmieniu nadanym opiniowaną ustawą (art. 6 noweli).

### **Propozycja poprawek:**

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...)”;

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.”;

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...)”;

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;”.

- 8) art. 9 – skoro ustawodawca zmuszony jest uwzględnić w przepisach innych ustaw nowy tytuł ustawy o Rzeczniku Finansowym, powinien on również uaktualnić w tych przepisach dzienniczek promulgacyjny odnoszący się do tej ustawy. Nie ulega wątpliwości, że w przypadku gdyby zdecydowano się na nadanie nowego brzmienia zmienianym przepisom, dzienniczek promulgacyjny byłby skorygowany. Zastosowana w przepisie zmieniającym technika (podstawowa albo skrótowa) nie powinna skutkować tym, że w zależności od zastosowanej techniki dzienniczek promulgacyjny w zmienianym przepisie będzie aktualny albo nie.

#### **Propozycja poprawek:**

w art. 9, art. 11 i art. 16:

- a) po wyrazach „i o Rzeczniku Finansowym” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2022 r. poz. 187)”,
- b) po wyrazach „Edukacji Finansowej” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2022 r. poz. 187, 1488 i...)”;

w art. 10 i w art. 14:

- a) po wyrazach „i o Rzeczniku Finansowym” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2019 r. poz. 2279 oraz z 2020 r. poz. 2320)”,
- b) po wyrazach „Edukacji Finansowej” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2022 r. poz. 187, 1488 i...)”;

w art. 13 i art. 17:

- a) po wyrazach „i o Rzeczniku Finansowym” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2019 r. poz. 2279,



z 2020 r. poz. 2320 oraz z 2021 r. poz. 1598)”,

b) po wyrazach „Edukacji Finansowej” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2022 r. poz. 187, 1488 i...)”;

art. 15 otrzymuje brzmienie:

„Art. 15. W ustawie z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1302) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 167 w ust. 1 wyrazy „o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 187)” zastępuje się wyrazami „o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 187, 1488 i...)”;
  - 2) użyte w art. 179 w ust. 1, w art. 189 w ust. 2 i w art. 194 w ust. 1 wyrazy „o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym” zastępuje się wyrazami „o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego, o Rzeczniku Finansowym i o Funduszu Edukacji Finansowej”.
- 9) art. 20 – w związku z tym, że art. 20 opiniowanej 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 tym przepisie tym należy odnieść się nie do terminu wejścia w życie ustawy, ale do terminu wejścia w życie przepisu dodającego do art. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym ust. 2a. 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 opiniowanej ustawy.

**Propozycja poprawki:**

w at. 20 wyrazy „niniejszej ustawy” zastępuje się wyrazami „tego artykułu”;

- 10) art. 28 ust. 3 – 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, należałoby przyjąć niżej zaproponowaną poprawkę.

**Propozycja poprawki:**

w art. 28 w ust. 3 po wyrazach „art. 43i” dodaje się wyrazy „ust. 1”;

- 11) art. 36 i art. 37 – 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 Rzeczniku Finansowym wejdą w życie w terminie podstawowym (tak jak cała ustawa, to jest 1 stycznia 2023 r.) oraz mając na uwadze § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (przepis ten określa, w jaki sposób należy sformułować przepis czasowo utrzymujący w mocy dotychczasowe przepisy wykonawcze) i praktykę legislacyjną, należałoby skreślić w art. 36 i art. 37 wyraz „, licząc”. Oczywiście jest, że termin 12 miesięcy na wydanie nowych przepisów wykonawczych **liczony** będzie od dnia wejścia w życie ustawy. W dotychczasowej praktyce legislacyjnej w tego typu przepisach przejściowych trudno wskazać przykład techniki zastosowanej w art. 36 i art. 37 opiniowanej ustawy.

**Propozycja poprawki:**

w art. 36 i art. 37 skreśla się wyraz „, licząc”;

- 12) art. 39 ust. 1 i 2 – w art. 39 ust. 1 określono limit wydatków na finansowanie lub dofinansowanie edukacji finansowej, zaś w ust. 2 tego artykułu wskazano, w jaki sposób limit z ust. 1 zmieni się w przypadku gdy kary pieniężne, o których mowa w dodawanym art. 43g pkt 1–4 (art. 1 pkt 21 noweli), zostaną zmniejszone albo uchylone. Nie jest jasna relacja pomiędzy ust. 1 i 2. Limit z ust. 1 nie dotyczy bowiem realizacji zadania, o którym mowa w dodawanym art. 43h ust. 1 pkt 2 (art. 1 pkt 21 noweli; zwrot środków z tytułu zmniejszonych albo uchylonych kar pieniężnych).

W ramach tego limitu nie powinny być zatem finansowane zadania inne niż określone w dodawanym art. 43h ust. 1 pkt 1 (finansowanie lub dofinansowanie edukacji finansowej). Jeżeli zmniejszenie albo uchylenie kary ma wpływać na limit z ust. 1, należałoby wskazać w tym przepisie, że określono w nim limit na realizację zadań z art. 43h ust. 1 pkt 1 i 2. Limit ten byłby zwiększany w przypadku zaistnienia okoliczności z ust. 2.

**Propozycja poprawki:**

w art. 39 w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazach „pkt 1” dodaje się wyrazy „i 2”;

13) art. 39 ust. 3 i 4 – 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, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki.

**Propozycja poprawki:**

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”.

*Jakub Zabielski*

*Główny legislator*