



Warszawa, dnia 30 stycznia 2007 r.

KANCELARIA SENATU
BIURO LEGISLACYJNE

**Opinia prawna o uchwalonej przez Sejm w dniu 26 stycznia 2007 r.
ustawie o zmianie ustawy – Prawo bankowe**

I. Cel i przedmiot ustawy

Uchwalona przez Sejm w dniu 26 stycznia 2007 r. ustawa o zmianie ustawy – Prawo bankowe, określana dalej jako "ustawa", stanowi akt prawny, wobec którego Rada Ministrów zadeklarowała, iż ma on na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Co do zasady ustawa zmierza z jednej strony do transpozycji dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe (Dz.Urz. UE L 177 z 30.06.2006, str. 1) oraz dyrektywy 2006/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie adekwatności kapitałowej firm inwestycyjnych i instytucji kredytowych (Dz.Urz. UE L 177 z 30.06.2006, str. 201), z drugiej zaś – do wprowadzenia innych zmian merytorycznych w przepisach ustawy – Prawo bankowe na tle dotychczasowej praktyki ich stosowania. Ustawa nowelizuje również ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz.U. Nr 157, poz. 1119).

II. Uwagi szczegółowe

Mając na względzie fakt, że ustawa została przedstawiona do zaopiniowania w dniu poprzedzającym jej rozpatrzenie przez właściwą komisję senacką, zgłoszone do niej uwagi zostały zaprezentowane w sposób syntetyczny. Należy je podzielić na **dwie zasadnicze grupy**.

1. Pierwsza grupa uwag sygnalizuje uchybienia natury legislacyjnej. Dotyczą one:

- 1) błędnie sformułowanego tytułu ustawy, który nie uwzględnia faktu, że zmienia ona nie tylko ustawę – Prawo bankowe, ale również ustawę o nadzorze nad rynkiem finansowym;
- 2) błędnego sformułowania zdania drugiego w art. 22a ust. 2 ustawy – Prawo bankowe, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 ustawy, wedle którego rada nadzorcza informuje Komisję Nadzoru Bankowego **także o członkach zarządu, którym w ramach podziału kompetencji podlega w szczególności zarządzanie ryzykiem i komórka audytu wewnętrznego** – użycie w powołanym przepisie sformułowania "w szczególności" *de facto* nie ma znaczenia legislacyjnego, jeżeli zamiarem ustawodawcy jest ustanowienie regulacji prawnej, zgodnie z którą Komisja Nadzoru Bankowego powinna posiadać informację o tych członkach zarządu, których zakres kompetencji obejmuje problematykę dotyczącą zarządzania ryzykiem i komórki audytu wewnętrznego;
- 3) przepisów art. 128d ust. 7 i 8 ustawy – Prawo bankowe, dodanych przez art. 1 pkt 18 ustawy, które budzą zasadnicze zastrzeżenia co do zgodności z postanowieniami dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe. Stosowne argumenty w tym zakresie wyrażone zostały w *Opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe (druk nr 1240)*, wyrażonej przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej w dniu 24 stycznia br. Nie dążąc w tym miejscu do szczegółowego powoływania zawartych w niej argumentów, które należy uznać za zasadne, wydaje się, że w świetle powołanej dyrektywy brak jest podstaw do uchwalenia przedmiotowej regulacji, w szczególności art. 128d ust. 8;
- 4) błędnego odniesienia w art. 2 pkt 2 ustawy do art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. r, który nie istnieje, zamiast do art. 105 ust. 1 pkt 2 lit. q ustawy – Prawo bankowe, który został dodany przez opiniowaną ustawę;
- 5) braku odniesienia normy zawartej w art. 2 pkt 2 ustawy do art. 124c ust. 2 ustawy – Prawo bankowe, w którym dwukrotnie w odpowiednich przypadkach użyte jest sformułowanie "Komisja Nadzoru Bankowego";
- 6) błędnego odniesienia w art. 2 pkt 2 ustawy do art. 131 ust. 1, zamiast do art. 131 ust. 2 oraz ust. 3 zdanie wstępne i pkt 3 ustawy – Prawo bankowe; wadliwość

takiej regulacji polega na tym, że art. 131 ust. 1 już w aktualnym brzmieniu zawiera sformułowanie "Komisja Nadzoru Finansowego" (umieszczenie go zatem w art. 2 pkt 2 opiniowanej ustawy jest zbędne, a co za tym idzie – legislacyjnie nielogiczne), podczas gdy – w przypadku braku postulowanej poprawki – przepisy art. 131 ust. 2 oraz ust. 3 zdanie wstępne i pkt 3 będą nadal statuowały kompetencje nadzorcze Komisji Nadzoru Bankowego, mimo zniesienia tego organu i przejścia jego zadań i kompetencji przez Komisję Nadzoru Finansowego z dniem 1 stycznia 2008 r. (warto w tym miejscu podkreślić, że uwaga ta była już zgłaszana na etapie senackiego postępowania ustawodawczego jako przykład jednego z wielu błędów legislacyjnych zawartych w ustawie o nadzorze nad rynkiem finansowym – powielenie zatem wadliwej techniki legislacyjnej kolejny raz stanowi szczególnie rażący błąd tak projektodawcy, jak i ustawodawcy sejmowego).

2. Druga grupa uwag dotyczy trzech zagadnień, które powinny stać się przedmiotem rozważań na etapie senackiego postępowania ustawodawczego.

Po pierwsze, wątpliwości budzą przepisy art. 128 ustawy – Prawo bankowe, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 17 ustawy, które posługują się – bez uprzedniego zdefiniowania – pojęciami: "zewnętrzna instytucja oceny wiarygodności kredytowej" oraz "agencja kredytów eksportowych". Na tak nazwane podmioty ustawa nakłada stosowne obowiązki w stosunku do Komisji Nadzoru Bankowego, tymczasem pojęcia te nie są znane polskiemu prawodawstwu.

Po drugie, wątpliwość budzi tryb uchwalenia na sejmowym etapie postępowania ustawodawczego poprawki zmierzającej do nadania nowego brzmienia art. 59 ust. 7 ustawy – Prawo bankowe. Materia tej poprawki odbiega od materii będącej przedmiotem projektu przedstawionego przez Radę Ministrów. Jeżeli zatem na etapie pierwszego czytania nie była ona przedmiotem rozważań właściwej komisji sejmowej, to wymaga podkreślenia dotychczasowa linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego dotycząca sejmowych prac ustawodawczych. Zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ustalony w Konstytucji RP wymóg rozpatrywania przez Sejm projektów ustaw w trzech czytaniach oznacza nakaz, by podstawowe treści, które znajdą 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 nowych istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej,

zwłaszcza dotyczy to poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu i niebędących przedtem przedmiotem rozważań w komisjach (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K 3/98).

Po trzecie, ustawa nie zawiera przepisów przejściowych, które określałyby wpływ dokonanych zmian na stosunki powstałe pod działaniem obowiązujących przepisów, w szczególności sposób zakończenia postępowań będących w toku. Taki stan rzeczy nie jest prawidłowy z punktu widzenia reguł poprawnej legislacji, niezależnie od odpowiedzi na pytanie, czy zamiarem ustawodawcy jest czasowe stosowanie dotychczasowych przepisów do sytuacji prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie nowelizacji.

III. Propozycje poprawek

W związku z powyższymi uwagami należy postulować wprowadzenie do tekstu ustawy następujących poprawek, z zastrzeżeniem konieczności rozważenia uwag wyrażonych w pkt. II. 2. niniejszej opinii:

1) tytuł ustawy otrzymuje brzmienie:

"o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym";

2) w art. 1 w pkt 5, w ust. 2 skreśla się wyrazy "w szczególności";

3) w art. 1 w pkt 18, w art. 128d skreśla się ust. 7 i 8;

4) w art. 2 w pkt 2, w pkt 10:

a) wyrazy "w art. 105 w ust. 1 w pkt 2 w lit. r" zastępuje się wyrazami "w art. 105 w ust. 1 w pkt 2 w lit. q",

b) po wyrazach "w art. 124a," dodaje się wyrazy "w art. 124c w ust. 2,"

c) wyrazy "w art. 131 w ust. 1" zastępuje się wyrazami "w art. 131 w ust. 2 oraz w ust. 3 we wprowadzeniu do wyliczenia i w pkt 3".

opracował Piotr Magda