



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 12 października 2017 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym  
oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej**

**(druk nr 608)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Ustawa z dnia 29 września 2017 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej stanowi wykonanie obowiązków ciążących na Rzeczypospolitej Polskiej, przewidzianych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP) (Dz. Urz. UE L 352 z 09.12.2014, str. 1) zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2016/2340 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1286/2014 w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych w odniesieniu do daty rozpoczęcia jego stosowania (Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016, str. 35).

Istota zmiany sprowadza się do wskazania Komisji Nadzoru Finansowego jako organu odpowiedzialnego za nadzór nad przestrzeganiem i egzekwowanie rozporządzenia 1286/2014 oraz nakładanie kar administracyjnych i stosowanie innych środków za nieprzestrzeganie jego przepisów.

W art. 1 noweli zaproponowano rozszerzenie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym o art. 3b i art. 3c.

Art. 3b wskazuje Komisję Nadzoru Finansowego jako właściwy organ w rozumieniu art. 4 pkt 8 rozporządzenia 1286/2014.

Na podstawie art. 3c, Komisja będzie mogła, w drodze decyzji administracyjnej:

- 1) zakazać proponowania detalicznego produktu zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowego produktu inwestycyjnego, o którym mowa w art. 4 pkt 3 rozporządzenia 1286/2014;
- 2) nakazać zawieszenie proponowania takiego produktu;
- 3) wydać publiczne ostrzeżenie wskazujące osobę odpowiedzialną za naruszenie prawa oraz charakter tego naruszenia;
- 4) zakazać posługiwania się dokumentem zawierającym kluczowe informacje, który nie spełnia wymogów rozporządzenia 1286/2014, oraz nakazać publikację nowej wersji tego dokumentu spełniającej te wymogi;
- 5) nałożyć karę pieniężną do wysokości nieprzekraczającej progu określonego w ustawie.

W art. 2 noweli zaproponowano uzupełnienie art. 366 ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej o ust. 5, nakładający na zakład ubezpieczeń wykonujący działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązek przekazania Komisji dokumentu zawierającego kluczowe informacje w rozumieniu przepisów rozporządzenia 1286/2014, co najmniej 30 dni przed rozpoczęciem proponowania go oraz co najmniej na 14 dni przed rozpoczęciem proponowania aktualizacji funkcjonującego dokumentu zawierającego kluczowe informacje.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Ustawa uchwalona przez Sejm na 48. posiedzeniu w dniu 29 września br. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 1782, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 1 sierpnia 2017 r.). Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy skierowano do I czytania na posiedzeniu Sejmu, a następnie do Komisji Finansów Publicznych. Ustawa nie budziła kontrowersji, ani nie była przedmiotem istotnych zmian.

Za przyjęciem ustawy głosowało 434 posłów, przy braku głosów przeciw i wstrzymujących się.

### III. Uwagi szczegółowe

- 1) Na podstawie art. 3c ust. 1 pkt 5 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego może, w drodze decyzji, nałożyć karę pieniężną do wysokości nieprzekraczającej:
- a) w przypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej:
    - kwoty 21 569 000 zł lub 3% przychodów netto ze sprzedaży towarów i usług oraz operacji finansowych, a w przypadku zakładu ubezpieczeń – 3% składki przypisanej brutto, wykazanych w ostatnim sprawozdaniu finansowym za rok obrotowy, zatwierdzonym przez organ zatwierdzający, **lub**
    - dwukrotności kwoty korzyści uzyskanych lub strat unikniętych w wyniku naruszenia – w przypadku gdy jest możliwe ich ustalenie,
  - b) w przypadku osoby fizycznej:
    - kwoty 3 019 660 zł **lub**
    - dwukrotności kwoty korzyści uzyskanych lub strat unikniętych w wyniku naruszenia – w przypadku gdy jest możliwe ich ustalenie.

Wątpliwości budzi użycie w przytoczonym przepisie spójników „lub”. Analiza normy prawnej wynikającej z art. 3c ust. 1 pkt 5 wydaje się prowadzić do wniosku, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie tam alternatywy rozłącznej - kara pieniężna wymierzana jest kwotowo lub procentowo **albo** jako dwukrotność korzyści uzyskanej z naruszenia, jeżeli możliwe jest jej ustalenie.

Innymi słowy, kara „zryczałtowana” wymierzana jest, jeżeli nie uda się ustalić wysokości korzyści odniesionej w wyniku naruszenia prawa.

Literalna wykładnia art. 3c ust. 1 pkt 5 wskazuje jednak, że obydwie kary (kwotowa/procentowa oraz wynosząca dwukrotność korzyści/strat) mogą być wymierzone jednocześnie. Jeżeli *ratio legis* było inne, przepis wymaga korekty.

*Propozycja poprawki:*

*w art. 1 w pkt 1, w art. 3c w ust. 1 w pkt 5:*

- a) w lit. a w tiret pierwszym wyraz „lub” zastępuje się wyrazem „albo”,
- b) w lit. b w tiret pierwszym wyraz „lub” zastępuje się wyrazami „, albo”;

- 2) Na podstawie art. 3c ust. 1 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, Komisja Nadzoru Finansowego może, w drodze decyzji, nałożyć na uczestnika rynku określone w pkt 1 - 4 tego przepisu nakazy lub zakazy, wydać publiczne ostrzeżenie lub nałożyć określoną w pkt 5 karę pieniężną. W myśl z kolei ust. 3 w art. 3c, Komisja, **nakładając sankcje, o których mowa w ust. 1**, uwzględnia okoliczności, o których mowa w art. 25 rozporządzenia nr 1286/2014.

Pojęcie „sankcja” użyte dla określenia wszystkich rozstrzygnięć możliwych do wydania w drodze decyzji administracyjnej opartej o art. 3c ust. 1 może być źródłem wątpliwości interpretacyjnych. Sankcja jest bowiem synonimem kary (np. pieniężnej), trudno natomiast uznać za sankcję nakaz lub zakaz.

Warto zauważyć, że art. 25 rozporządzenia 1286/2014, do którego odsyła analizowany przepis, posługuje się zwrotem „sankcje i środki administracyjne”.

Poniższa propozycja poprawki zmierza do uniknięcia tego rodzaju wątpliwości, wychodząc z założenia, że pod pojęciem sankcji kryją się wszystkie rozstrzygnięcia wydawane na podstawie art. 3c ust. 1.

*Propozycja poprawki:*

*w art. 1 w pkt 1, w art. 3c:*

- a) *w ust. 3 wyrazy „nakładając sankcje” zastępuje się wyrazami „nakładając karę pieniężną lub stosując inne środki administracyjne”,*
- b) *w ust. 5 wyrazy „na który została nałożona sankcja” zastępuje się wyrazami „na który została nałożona kara pieniężna lub w stosunku do którego zastosowano inny środek administracyjny, o których mowa w ust. 1”,*
- c) *w ust. 7 wyrazy „na którą została nałożona sankcja” zastępuje się wyrazami „na którą została nałożona kara pieniężna lub w stosunku do której zastosowano inny środek administracyjny, o których mowa w ust. 1”,*
- d) *w ust. 8 wyrazy „nałożenia sankcji, o której mowa w ust. 1” zastępuje się wyrazami „nałożenia kary pieniężnej lub zastosowania innego środka administracyjnego, o których mowa w ust. 1”.*

*Maciej Telec*

*Główny legislator*