

Marta Dzieciuch*

Ocena polskiego procesu legislacyjnego na przykładzie ostatnich zmian w prawie rynków finansowych

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Słabości procesu legislacyjnego regulacji finansowych
 1. Szybkość stanowienia prawa
 2. Brak kompleksowych uzasadnień do projektów ustaw
 3. Brak konsultacji publicznych
 4. Brak rzetelnej oceny skutków regulacji oraz obciążeń finansowych dla sektora
 5. Brak konsultacji projektów ustaw z Europejskim Bankiem Centralnym
 6. Niezgodność projektów ustaw z Konstytucją RP
- III. Zmienność otoczenia prawnego instytucji finansowych
- IV. Podsumowanie

Streszczenie

Niniejszy artykuł traktuje o polskim procesie legislacyjnym z perspektywy instytucji rynku finansowego, których dotyczą w ostatnim czasie częste zmiany otoczenia prawnego, bezpośrednio wpływając na sposób prowadzenia działalności gospodarczej oraz na relację klient – podmiot rynku finansowego. Analiza obejmuje swoim zakresem przedmiotowym polskie inicjatywy ustawodawcze dotyczące sektora finansowego oraz oddziałujące na sytuację klientów tego sektora na przestrzeni lat 2015–2017, od kiedy zaczęto obserwować zjawisko tzw. tsunami regulacyjnego na rynku finansowym. Ocena polskiego procesu legislacyjnego w obrębie rynków finansowych obejmuje nie tylko krytyczne uwagi do obecnego modelu legislacji, ale również propozycje *de lege ferenda*, mające na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych słabości.

Słowa kluczowe: legislacja; proces legislacyjny; Zasady Techniki Prawodawczej; rynki finansowe; bankowość; projekty ustaw frankowych; stanowienie prawa.

JEL: K230

* Absolwentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego; aplikant radcowski przy OIRP we Wrocławiu; słuchacz Studiów Podyplomowych Prawa Konkurencji organizowanych przez Instytut Nauk Prawnych PAN; prawnik wewnętrzny w jednym banków komercyjnych; e-mail: m.dzieciuch@vp.pl.

I. Wstęp

W obliczu ostatnich zmian w procesie stanowienia polskich regulacji finansowych, w artykule pragnę rozważyć kształt procesu legislacyjnego z perspektywy aktywnego obserwatora rynku finansowego, oceniającego zachodzące zmiany w prawie i otoczeniu regulacyjnym, wpływające na funkcjonowanie sektora. Szczególną uwagę zwraca w ostatnim czasie inflacja regulacji prawnych, głównie w sferze przepisów normujących prowadzenie działalności przez podmioty z sektora bankowego. Proces legislacyjny nie był dotąd przedmiotem ożywionej debaty publicznej czy dyskursu politycznego. Zmienność otoczenia prawnego i regulacyjnego sektora bankowego daje jednak podstawę do twierdzenia, iż proces ten odgrywa istotną rolę w podejmowanych przez podmioty rynku finansowego decyzjach biznesowych oraz bezpośrednio oddziałuje na sposób ich działania. W tym stanie rzeczy podmioty rynku finansowego dostrzegają potrzebę przebudowy rządzących procesem legislacyjnym reguł, w szczególności przez weryfikację i udoskonalenie etapu inicjatywy ustawodawczej oraz konsultowania projektowanych regulacji z sektorem oraz wydłużenie procesu legislacyjnego na tyle, aby nagminność nowelizacji nie zaskakiwała podmiotów najbardziej nimi zainteresowanych. Kształt procesu legislacyjnego ma również zasadnicze znaczenie dla konsumentów, na których, jako klientów instytucji rynku finansowego, zmiany te bezpośrednio oddziałują. To konsumenci są adresatami wprowadzanych przez podmioty sektora bankowego zmian legislacyjnych, co w konsekwencji oznacza, że sposób ich wdrożenia czy stosowania w praktyce instytucji finansowych bezpośrednio przekłada się na ich uprawnienia i obowiązki. Determinuje to pytanie o mankamenty polskiego procesu legislacyjnego, których poznanie umożliwi podjęcie próby znalezienia właściwego panaceum na zidentyfikowane uchybienia i niedoskonałości.

Na przestrzeni lat 2015–2017 doszło do transformacji w podejściu do stanowienia przepisów prawa w Polsce. Sam proces legislacyjny uległ modyfikacji z uwagi na nowelizację Zasad Techniki Prawodawczej (dalej: ZTP), a w praktyce legislacyjnej dostrzega się odchodzenie od przeprowadzania konsultacji społecznych w sprawach, które z uwagi na wagę i doniosłość podejmowanych zagadnień powinny być przedmiotem oceny opinii publicznej, w związku z utrzymaniem w dotychczasowej wersji brzmienia § 36 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Powołany przepis daje możliwość skierowania projektu ustawy do organizacji społecznych lub innych zainteresowanych podmiotów albo instytucji w celu przedstawienia ich stanowiska, co w praktyce oznacza brak obowiązku po stronie projektodawcy, aby w stosunku do projektu nowej regulacji przeprowadzać konsultacje publiczne. ZTP to zbiór dyrektyw skierowanych do prawodawcy, wskazujących jak poprawnie wyrażać normy prawne w przepisach prawnych i jak je grupować w aktach normatywnych. Tworzenie prawa zgodnie z ZTP nie ma natomiast wpływu na to czy stanowione prawo jest ważne, czy nie¹. Niemniej jednak ZTP stanowią istotną wskazówkę, w jaki sposób tekst prawny należy redagować, aby we właściwej formie przedstawić podjęte przez prawodawcę decyzje prawne i konstruować je w formie tekstu prawnego. ZTP odnoszą się do technicznej strony budowy tekstu prawnego, a także do jego poprawności językowej, logicznej i strukturalnej. W tym miejscu należy podkreślić, iż proces legislacyjny to nie tylko stosowanie lub nie zasad techniki legislacyjnej, ale przede wszystkim poprawność proceduralna prac nad projektem aktu prawnego

¹ Wyr. NSA z dnia 13.12.2012 r., II GSK 1886/11.

na poszczególnych etapach procesu legislacji, w zależności od rodzaju procedowanego projektu – rządowego lub poselskiego. Zasady Techniki Prawodawczej z dniem 1 marca 2016 r. uległy istotnym zmianom. Zakres wprowadzonych modyfikacji objął między innymi § 12 ZTP, określający wymogi, jakie winno spełniać uzasadnienie projektu ustawy, w szczególności w zakresie potrzeby wydania projektowanego aktu prawnego oraz działań podjętych przed inicjatywą ustawodawczą. Nowelizacja ZTP wprowadziła także nowe rodzaje przepisów, a mianowicie przepisy epizodyczne, które stanowią czasowe odstępstwo od określonych przepisów oraz przepisy o karach pieniężnych wraz ze wskazaniem sposobu ich formułowania w treści aktu prawnego.

Podjmując się oceny procesu stanowienia ustawodawstwa dla rynków finansowych w Polsce na przestrzeni lat 2015–2017, pragnę przedstawić listę kluczowych w mojej opinii wad i uchybień procesu legislacyjnego w odniesieniu do regulacji rynków finansowych, w ramach których dokonam oceny obecnie funkcjonującej praktyki wraz z wnioskami *de lege lata* i *de lege ferenda*. Analiza polskiego procesu legislacyjnego została przeprowadzona w oparciu o kryterium czasu procedowania danego aktu prawnego, trybu prac nad projektami aktów prawnych, kompleksowości i kompletności wprowadzanych zmian, ich skutków prawnych i ekonomicznych oraz ich wpływu na sytuację prawną i faktyczną konsumentów – klientów instytucji rynku finansowego. Podstawą oceny procesu legislacyjnego na przykładzie ostatnich nowelizacji i reform prawa rynków finansowych były spostrzeżenia podmiotów rynku finansowego co do skali i powszechności wprowadzanych zmian legislacyjnych. Ramy przedmiotowej analizy odpowiadają zakresowi procesu legislacyjnego, tj. od projektu ustawy przez konsultacje i uzgodnienia, na uchwaleniu ustawy kończąc.

II. Słabości procesu legislacyjnego regulacji finansowych

1. Szybkość stanowienia prawa

Pierwszą słabością polskiego procesu legislacyjnego jest szybkość stanowienia prawa. Na wstępie należy wskazać, iż proces legislacyjny na etapie rządowym od 1 czerwca 2016 r. uległ istotnym zmianom z uwagi na rezygnację z tworzenia ustaw na podstawie założeń oraz przygotowywania oceny skutków regulacji². Obserwuje się także wzmożoną praktykę zgłaszania projektów rządowych jako inicjatywy poselskie, przez co projekty te nie przechodzą procesu uzgodnień międzyresortowych oraz niezbędnych konsultacji. Ma to bezpośrednie przełożenie na długość procesu stanowienia prawa z uwagi na fakt, iż prace nad poselskimi projektami ustaw trwają zdecydowanie krócej niż ma to miejsce w przypadku rządowych projektów ustaw. Z raportu Obywatelskiego Forum Legislacji wynika, że w okresie od 16 maja 2016 r. do 10 września 2016 r. Sejm przyjął 64 ustawy, z czego niemal 40 proc. stanowiły projekty poselskie wniesione przez posłów partii rządzącej (Obywatelskie Forum Legislacji, 2016, s. 2). Z Barometru stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce z 2017 r., przygotowanego przez Grant Thornton, wynika natomiast, że w samym 2016 r. weszło w życie nieomal 32 tys. stron nowych aktów prawnych, co oznacza 7% wzrost objętości uchwalanego prawa w stosunku do rekordowego pod tym względem 2015 r. (Grant Thornton, 2017).

² Uchwała Nr 62 Rady Ministrów z dnia 01.06.2016 r. zmieniająca uchwałę – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. 2016, poz. 494).

Obserwacja procesu legislacyjnego regulacji rynków finansowych na etapie sejmowym i senackim pozwala na postawienie tezy o zbyt szybkim procedowaniu projektów ustaw poselskich. Również komunikacja na temat nowelizacji i projektowanych rozwiązań nie spełnia oczekiwań stawianych wobec procesu stanowienia prawa. Konieczny wydaje się w tym względzie sprawny system monitorowania prac legislacyjnych, co czyni m.in. Związek Banków Polskich. Z obserwacji praktyk procesu legislacyjnego wynika jednak, iż często na etapie konsultacji międzyresortowych i publicznych dochodzi do nieprawidłowej identyfikacji podmiotów, na które będzie oddziaływać dana regulacja, co implikuje ograniczenia kręgu instytucji i organizacji, które zaprasza się do udziału w konsultacjach publicznych (Obywatelskie Forum Legislacji, 2016, s. 13, 18). Niejednokrotnie do konsultacji tych zmian nie są zapraszane organizacje reprezentujące konsumentów, nie bacząc na ich niebagatelny wpływ na sytuację klientów korzystających z usług instytucji finansowych. Rozwiązaniem tego problemu mogłaby być współpraca sektora oraz przedstawicieli konsumentów z projektodawcą już na wstępnym etapie prac koncepcyjnych nad daną regulacją, przez zasięgnięcie opinii podmiotów rynku finansowego, objętych zakresem interwencji ustawowej. Przykładem dobrej praktyki w diskutowanym zakresie były prace nad prezydenckim projektem ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytu i umów pożyczki (jedna z wersji prezydenckiego projektu z 2 sierpnia 2016 r., znana pod nazwą projekt ustawy o zwrocie niektórych świadczeń wynikających z umów kredytu i pożyczki (druk sejmowy 811), jak również nad projektem zmieniającym ustawę o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (druk sejmowy 1863). Do prac nad tymi projektami, jeszcze przed skierowaniem ich do Sejmu, zaproszono przedstawicieli sektora bankowego, reprezentowanych przez Związek Banków Polskich. Projekty te powstały z uwzględnieniem konsultacji nie tylko z Narodowym Bankiem Polskim i Komisją Nadzoru Finansowego, lecz także z bankami i kredytobiorcami, najbardziej zainteresowanymi proponowanymi modyfikacjami. Umożliwiło to autorom projektów tych ustaw dostrzeżenie stanowiska sektora bankowego i konsumentów, co należy pozytywnie ocenić. Także w przypadku prac nad rządowym projektem ustawy o ochronie danych osobowych (druk sejmowy 2410), koordynowanych przez Ministerstwo Cyfryzacji, przeprowadzono szerokie konsultacje publiczne z przedstawicielami rozmaitych sektorów, mające na celu uwzględnienie uwag i głosów interesariuszy z różnych stron rynku, ale również uświadomienie przedsiębiorców, których zmiany te dotyczą co do ich zakresu i wpływu na prowadzoną przez nich działalność.

Przykładem zbyt dużego pośpiechu w stanowieniu prawa na etapie sejmowym jest większość ustaw dotyczących sektora bankowego, które zostały uchwalone przez Sejm w dniu 5 maja 2015 r., ale również tych uchwalanych w latach 2016–2017. Zwraca uwagę bardzo szybki tryb prac nad następującymi projektami poselskimi na etapie sejmowym:

- 1) ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 892) – I czytanie 11 czerwca 2015 r.; II czytanie 8 lipca 2015 r.; III czytanie i uchwalenie ustawy przez Sejm 10 lipca 2015 r. – 30 dni;
- 2) poselskim projektem ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw – I czytanie 23 lipca 2015 r.; II czytanie 4 sierpnia 2015 r.; III czytanie

i uchwalenie ustawy 5 sierpnia 2015 r. (ostatecznie ustawa nie została przyjęta przez Sejm po poprawkach Senatu) – 13 dni;

- 3) ustawą z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy (Dz.U. 2015, poz. 1925) – I czytanie 10 września 2015 r.; II czytanie 23 września 2015 r.; III czytanie 25 września 2015 r. – 15 dni;
- 4) ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. 2016, poz. 68 z późn. zm.) – I czytanie 17 grudnia 2015 r.; II czytanie 29 grudnia 2015 r.; III czytanie 29 grudnia 2015 r. – 12 dni;
- 5) ustawą z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 62 z późn. zm.) – I czytanie 11 października 2017 r.; II czytanie 8 listopada 2017 r.; III czytanie 9 listopada 2017 r. – 29 dni.

Wskazane wyżej przykłady projektów ustaw regulujących polski sektor finansowy determinują twierdzenie, iż proces legislacyjny w jego parlamentarnej fazie trwa średnio od 12 do 30 dni. Szybkie stanowienie prawa na tym etapie umożliwiają uznaniowe reguły czasowe wynikające z Regulaminu Sejmu, które zezwalają na przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu, przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego bez odsyłania projektu do komisji i wreszcie, przystąpienie do trzeciego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji. Należy także zwrócić uwagę na dyskrecjonalną władzę kierowniczych organów Sejmu, m.in. Marszałka Sejmu, który może wpływać na tempo rozpatrywanych projektów (Goetz i Zubek, 2005).

2. Brak kompleksowych uzasadnień do projektów ustaw

Kolejnym zastrzeżeniem pod adresem polskiego procesu legislacyjnego jest brak kompleksowych uzasadnień do projektów ustaw, w szczególności do projektów poselskich procedowanych w Sejmie. Uzasadnienia, które powstają nie są całościowe i kompletne, tzn. nie odnoszą się do wszystkich przepisów prawnych stanowionych w danym akcie prawnym, a jedynie określają ogólny cel i potrzebę ustawodawcy do wprowadzenia konkretnych przepisów (*ratio legis*). W przypadku wątpliwości powstających na etapie wykładni językowej tekstu prawnego rodzi to ryzyko, a zarazem konieczność interpretowania niejasnych przepisów w zgodzie z ogólnym celem, jaki przyświecał ustawodawcy wprowadzającemu daną regulację. Zastosowanie wykładni celowościowej, systemowej czy funkcjonalnej tekstu prawnego w przypadku wątpliwości w ustaleniu znaczenia i zakresu przepisu prawnego w oparciu o wykładnię dosłowną, może prowadzić do niewłaściwych wniosków, często wręcz wykładni *contra legem* oraz może być źródłem rozbieżności w interpretacji przepisów przez stosujące je w praktyce obrotu podmioty. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z dnia 1 marca 2007 r., o sygn. akt III CZP 94/06 „wykładnia celowościowa i systemowa nie powinny negować jednoznacznego wyniku poprawnie dokonanej wykładni językowej i poprowadzić do niedopuszczalnego wykreowania mocą orzeczenia sądowego pożądanej, ale niewyrażonej w przepisie normy prawnej”. Sąd Najwyższy dostrzega zatem ryzyko wykładni rozszerzającej tekstu prawnego w przypadku nieuprawnionego zastosowania metod wykładni pozajęzykowej, z pominięciem literalnego sensu przepisu. W tym miejscu należy przywołać brzmienie art. 34 Regulaminu Sejmu, który określa, że uzasadnienie do projektu ustawy powinno zawierać:

- 1) wyjaśnienie i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawienie przewidywalnych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych (OSR).

Istotne braki w uzasadnieniach projektów ustaw dotyczących rynków finansowych można dostrzec na przykładzie ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1854), która uchyliła możliwość wystawiania przez banki bankowych tytułów egzekucyjnych w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 2015 r. o sygn. akt P 45/12, a jednocześnie nałożyła na banki obowiązek restrukturyzacji zadłużenia kredytobiorców i pożyczkobiorców na wniosek klienta banku, przez zmianę określonych w umowie warunków lub terminów spłaty kredytu. Podczas prac nad ustawą dodano nowy ustęp 1a do art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 623), przewidujący ograniczenie wysokości opłaty stosunkowej do 1000 zł w sprawach o roszczenia z czynności bankowych. W praktyce sektora bankowego nowe przepisy budziły wątpliwości interpretacyjne, w szczególności obowiązek restrukturyzacji zadłużenia przed wypowiedzeniem umowy kredytu lub pożyczki oraz przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego. Braki w uzasadnieniu do projektu ustawy w zakresie zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów w toku prac sejmowych nowych przepisów nie pozwalały na ustalenie *ratio legis* wprowadzanych propozycji³. Wątpliwości interpretacyjne były w efekcie uzgadniane i rozwiązywane przez sektor bankowy w ramach Związku Banków Polskich (ZBP, 2015), ale także przez samego regulatora, który w swoim stanowisku do prezesów zarządów banków (KNF, 2016) wskazał, w jaki sposób komentowany obowiązek restrukturyzacji zadłużenia należy realizować. Podobne niedociągnięcia w uzasadnieniu projektu ustawy można dostrzec w przypadku ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych. (Dz.U. poz. 68 z późn. zm.). Uzasadnienie do przedmiotowego projektu ustawy było literalnym przytoczeniem brzmienia proponowanego w nowym akcie normatywnym tekstu prawnego, bez szczegółowego komentarza do poszczególnych jego postanowień, co należy ocenić negatywnie. Kolejnym przykładem zmiany legislacyjnej, której uzasadnienie nie pozwalało na ustalenie obowiązków nałożonych na kredytodawców była ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami. W uzasadnieniu do projektu tejże ustawy, odnoszącym się do zmian w ustawie o kredycie konsumenckim, znalazły się lapidarne wyjaśnienia, w dużej mierze dotyczące konieczności dokonania rewizji z uwagi na zalecenia Komisji Europejskiej, które nie pozwalały na dokonanie jednoznacznej i spójnej wykładni znowelizowanych przepisów. Komentowana nowelizacja ustawy o kredycie konsumenckim była również przedmiotem wnikliwej analizy ze strony sektora bankowego, mającej na celu określenie obowiązków informacyjnych kredytodawców względem konsumentów w zakresie prezentowania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania za pomocą reprezentatywnego przykładu.

W komentowanym obszarze można zaproponować polskiemu ustawodawcy obowiązek uzupełniania uzasadnień do projektów ustaw, w przypadku gdy podczas prac legislacyjnych zmieniają się one na tyle, że pierwotne uzasadnienie nie będzie w sposób całościowy obejmować wszystkich wprowadzanych daną regulacją modyfikacji.

³ Uzasadnienia do projektów ustaw, zawartych w drukach sejmowych nr 1441, 3425, 3426, rozpatrywanych wspólnie.

3. Brak konsultacji publicznych

Kolejną niedoskonałością projektów ustaw regulujących działalność sektora rynków finansowych jest brak konsultacji publicznych regulacji, które są istotne z punktu widzenia zarówno sektora, jak i konsumentów korzystających z usług sektora finansowego.

Przykładowo, podczas prac sejmowych nad projektem ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych zwracano szczególną uwagę na normę wynikającą z art. 14 tejże ustawy, który miał zapewniać, że koszty podatku bankowego nie zostaną przerzucone na klientów banków. Podnoszono wówczas, że sama idea wprowadzenia podatku bankowego do polskiego systemu prawnego nie jest zła, jednak wdrożenie takiego rozwiązania może się negatywnie odbić na wysokości opłat i prowizji za czynności bankowe, a także spowolnić akcję kredytową banków⁴. Projektodawcy zapewniali, że taki efekt nie będzie mieć miejsca z uwagi na zakaz wynikający wprost z przepisu ustawy, który przewidywał, że wprowadzenie podatku bankowego nie może stanowić podstawy zmiany warunków świadczenia usług finansowych i ubezpieczeniowych wykonywanych w oparciu o umowy cywilnoprawne zawarte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy. Należy podkreślić, iż przepis ten budził wątpliwości co do jego zgodności z Konstytucją, podnoszone przez niektórych prawników. Dziś z perspektywy czasu możemy skonstatować, że zapewnienia projektodawców nie do końca znalazły odzwierciedlenie w praktyce sektora bankowego i ubezpieczeniowego (Siudek, 2011).

4. Brak rzetelnej oceny skutków regulacji oraz obciążeń finansowych dla sektora

Kolejną ułomnością procesu legislacyjnego regulacji finansowych jest brak rzetelnej oceny skutków regulacji oraz obciążeń finansowych dla sektora, związanych z wprowadzeniem konkretnych rozwiązań ustawowych.

Problem ten można zauważyć szczególnie przy szacowanych kosztach wpływu kolejnych projektów ustaw, mających na celu rozwiązanie problemu tzw. kredytów frankowych. W przypadku pierwszej wersji prezydenckiego projektu ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytu i umów pożyczki Narodowy Bank Polski w swojej opinii ocenił, że szacowane koszty obciążeń dla sektora finansowego wyniosą około 44 lub 38 mld zł, w zależności od przyjętego wariantu (NBP, 2016, s. 120–125), natomiast Komisja Nadzoru Finansowego w informacji w zakresie skutków projektu ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytu i umów pożyczki⁵ oszacowała koszty projektowanej ustawy na poziomie prawie 67 mld zł. W odniesieniu do procedowanej w Sejmie drugiej wersji projektu ustawy o zwrocie niektórych świadczeń wynikających z umów kredytu i pożyczki (druk sejmowy 811), przedstawionej na początku sierpnia 2016 roku, projektodawcy ocenili, że rozwiązania ustawowe polegające na zwrocie nienależnych spreadów wraz z odsetkami będą kosztować sektor od 3,6 do 4 mld zł⁶. Natomiast w ocenie sektora bankowego wdrożenie projektowanej regulacji będzie kosztować banki znacznie więcej niż wskazała Kancelaria Prezydenta RP. Zdaniem

⁴ Opinia Związku Banków Polskich przedstawiona do projektu ustawy (druk 75) z dnia 10.12.2015 r. Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki/8ka.nsf/0/515C60AF5C9D6CE3C1257F1E0046A1CE/%24File/75-003.pdf>.

⁵ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016, *Informacja w zakresie skutków projektu ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytu i umów pożyczki. Wpływ na instytucje kredytowe*.

⁶ Komunikat o projekcie ustawy ze strony internetowej Prezydenta RP z 02.08.2016 r. Pozyskano z: <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,307,-prezentacja-projektu-ustawy-frankowej.html>.

Związku Banków Polskich koszt wdrożenia ustawy miał wynieść od 8 do 10 ml zł⁷. Obciążenie sektora bankowego prezydenckim projektem ustawy w wersji zaprezentowanej w sierpniu 2016 roku ocenił także Narodowy Bank Polski, który wskazał, że koszty wdrożenia nowej regulacji mogą być nawet ponad dwa razy wyższe⁸ niż szacowane przez projektodawców. Opinię do projektu ustawy wydała także Komisja Nadzoru Finansowego, która w piśmie z dnia 7 października 2016 r. wskazała, iż łączne koszty dla banków w wyniku wprowadzenia projektowanej ustawy zostały oszacowane na poziomie 9,3 mld zł⁹. W 2017 r. podjęto dalsze prace nad projektem ustawy, mającym rozwiązać problemy kredytobiorców, którzy zaciągnęli kredyty hipoteczne w walucie obcej. W dniu 2 sierpnia 2017 r. Prezydent przedstawił projekt ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (druk sejmowy 1863), który do dnia dzisiejszego jest przedmiotem prac w Sejmie. Zgodnie z wydaną do proponowanej ustawy opinią Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 6 października 2017 r., ustawa, w zależności od wariantu wysokości składki kwartalnej na Fundusz Konwersji, ma mieć istotny wpływ na wynik finansowy banków (od 1,7 mld zł do 2,8 mld zł)¹⁰. Zdaniem pomysłodawców projektu ustawy, w związku z jej wejściem w życie, kredytodawcy poniosą około 3,2 mld zł rocznie¹¹.

Analizując powyższe dane należy zadać pytanie o źródło tak znacznych rozbieżności pomiędzy obliczeniami projektodawców, sektora bankowego oraz organów nadzoru. Czy przedstawiana przez projektodawców ocena kosztów obciążenia dla sektora bankowego jest rzetelna i wiarygodna? I wreszcie – czy projektodawca powinien ponosić odpowiedzialność za skutki niedoszacowania lub przeszacowania oceny skutków finansowych danej regulacji? Wydaje się, że odpowiedź na ostatnie pytanie powinna być twierdząca. Wprowadzenie odpowiednich mechanizmów kontrolnych na etapie oceny skutków regulacji i wpływu projektu ustawy na sektor finansowy oraz zobligowanie projektodawców do konsultowania tej oceny z organami nadzorczymi oraz instytucjami odpowiadającymi za stabilność finansową na etapie prac koncepcyjnych nad projektem ustawy, powinno uchronić projektodawców przed upublicznianiem szacowanych obciążeń dla sektora, które w rażący sposób odbiegają od realnych kosztów będących konsekwencją wprowadzenia nowej regulacji. Mechanizmy te były już stosowane w ramach prac Departamentu Programowania i Oceny Skutków Regulacji, działającego w strukturach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Jednym z głównych zadań wspomnianego departamentu było opiniowanie testów regulacyjnych oraz ocen skutków regulacji (OSR) do projektów ustaw i założeń projektów ustaw, a także rekomendowanie pogłębionej oceny wpływu w stosunku do projektów aktów normatywnych zgłaszanych do wykazu pracy Rady Ministrów. Realizowane przez Departament Programowania i Oceny Skutków Regulacji działania kontrolne, polegające na ocenie i zalecaniu ponownej weryfikacji testów regulacyjnych i OSR, przedstawianych do projektów ustaw, służyły przede wszystkim zwiększeniu jakości i transparentności przekazywanych przez projektodawców informacji o planowanych

⁷ Opinia Związku Banków Polskich przedstawiona do projektu ustawy (druk 811) z 12.09.2016 r. Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/52D5B5135D99282DC125802F002C88FD/%24File/811-003.pdf>, s. 3.

⁸ Opinia Narodowego Banku Polskiego przedstawiona do projektu ustawy (druk 811) z 05.09.2016 r. Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A322E542A4711AB7C125802C0028E8B0/%24File/811-001.pdf>, s. 5.

⁹ Opinia Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego przedstawiona do projektu ustawy (druk 811) z dnia 07.10.2016 r. Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/5AAC73C98996A266C125804B0048770F/%24File/811-006.pdf>, s. 13.

¹⁰ Opinia Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego przedstawiona do projektu ustawy (druk 1863) z dnia 06.10.2017 r. Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/087D7274F140A994C12581B40040D300/%24File/1863-002.pdf>, s. 11–12.

¹¹ <http://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,15,prezydent-andrzej-duda-proponuje-kolejne-regulacje-korzystne-dla-kredytobiorcow.html>.

nowelizacjach czy reformach przepisów prawa. Projektodawca powinien także ponosić odpowiedzialność za przedstawiane obliczenia, a w przypadku oczywistych błędów w założeniach obliczeń skutków finansowych projektowanej regulacji, powinien upublicznione dane niezwłocznie prostować i aktualizować, aby uniknąć ryzyka konfuzji mogącego pojawić się u odbiorców i komentatorów rynku.

5. Brak konsultacji projektów ustaw z Europejskim Bankiem Centralnym

Kolejną wadą polskiego procesu legislacyjnego, którą dostrzegłam na przykładzie projektów ustaw dotyczących rynków finansowych, jest brak konsultacji projektów ustaw, które mają wpływ na stabilność finansową państwa, z Europejskim Bankiem Centralnym (dalej: EBC). Konieczność zasięgnięcia opinii Europejskiego Banku Centralnego wynika z art. 127 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹². Nadto, na podstawie art. 4 decyzji 98/415/WE, notyfikacja projektu aktu prawnego EBC powinna nastąpić na etapie umożliwiającym władzy rozpoczynającej opracowywanie projektu prawnego rozważenie opinii EBC przed podjęciem merytorycznych decyzji.

Konsultacje te do tej pory miały miejsce m.in. w odniesieniu do ustaw: o rozpatrywaniu reklamacji przed podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz do kolejnych projektów tzw. ustaw frankowych. W przypadku ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym EBC postanowił nie wydawać opinii z uwagi na fakt, iż ustawy dotyczące ochrony konsumentów nie są objęte kompetencją EBC konsultacji udzielanych władzy krajowej w sprawie projektów przepisów prawnych¹³. Jednocześnie należy zauważyć, że ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 10 lipca 2015 r., a więc przed otrzymaniem odpowiedzi od EBC w sprawie konsultacji projektu. W toku prac sejmowych nad ustawą o podatku od niektórych instytucji finansowych Sejm złożył wniosek do EBC o wydanie opinii w sprawie procedowanego projektu. EBC w opinii wydanej 12 stycznia 2016 r. zalecił polskiemu ustawodawcy kompleksową analizę skutków proponowanego podatku oraz wskazał możliwe konsekwencje wprowadzenia podatku w zakładanym kształcie dla rynku finansowego¹⁴. Nie przeszkodziło to jednak polskiemu ustawodawcy we wręcz ekspresowym przyjęciu ustawy przez Sejm zaledwie po trzech dniach od otrzymania opinii EBC, podpisaniu ustawy przez Prezydenta RP jeszcze w tym samym dniu, tak aby nowy podatek mógł obowiązywać już od 1 lutego 2016 r. Zarówno poselski projekt ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁵, którym Sejm zajmował się w 2015 r., jak i poselski projekt ustawy o restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska oraz o wprowadzeniu zakazu udzielania takich kredytów¹⁶ były

¹² Władze Państw Członkowskich zasięgają opinii i EBC w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji, zgodnie z Traktatem, szczególnie odnośnie do: spraw walutowych, środków płatności, krajowych banków centralnych, gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych, systemów płatności i rozliczeń, **zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków.**

¹³ Opinia EBC do projektu ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (druk nr 3430). Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/5A4351AB77FD7518C1257E97004640AD/%24File/3430-009.pdf>.

¹⁴ Opinia EBC do projektu ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk nr 75). Pozyskano z: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pl_con_2016_1_f_sign.pdf.

¹⁵ Opinia EBC do projektu ustawy o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej oraz o zmianie niektórych ustaw. Pozyskano z: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pl_con_2015_26_f_sign.pdf.

¹⁶ Opinia EBC do projektu ustawy o restrukturyzacji kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty innej niż waluta polska oraz o wprowadzeniu zakazu udzielania takich kredytów (druk nr 729). Pozyskano z: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/pl_con_2016_39_f_sign.pdf.

konsultowane z EBC, co należy pozytywnie ocenić. Projekty te wywierały istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków, co dobitnie podkreśliła Komisja Nadzoru Finansowego w swoim stanowisku do pierwszej wersji prezydenckiego projektu ustawy z 15 stycznia 2016 r.¹⁷, dlatego też wydanie opinii przez EBC było w odniesieniu do tych regulacji co najmniej oczekiwanym. Również w stosunku do projektu ustawy o zmianie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, obecnie procedowanym w Sejmie, EBC wydał opinię w dniu 9 listopada 2017 r.¹⁸.

Podsumowując komentowaną wyżej kwestię, należy uznać, iż w zakresie wnioskowania do EBC o wydanie opinii do projektów ustaw regulujących sektor finansowy w latach 2016–2017 dużo się zmieniło. Projekty te były częściej kierowane do konsultacji, a świadomość obowiązku takiej konsultacji była o wiele większa w porównaniu z 2015 r.

6. Niezgodność projektów ustaw z Konstytucją RP

Istotną wadą procesu legislacyjnego regulacji finansowych jest niezgodność z Konstytucją RP procedowanych aktów prawnych.

Do kwestionowania konstytucyjności rozwiązań ustawowych doszło m.in. podczas prac nad kolejnymi projektami, mającymi na celu rozwiązanie problemu tzw. kredytów frankowych, w szczególności projektami, które miały na celu przewalutowanie kredytów denominowanych lub indeksowanych do waluty obcej na kredyty złotowe. Podstawowym zarzutem do proponowanych projektów było naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), z której orzecznictwo TK wywodzi zasadę prawidłowej legislacji, zasadę odpowiedniego *vacatio legis*, zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę proporcjonalności czy ochronę praw nabytych, ale także zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasadę społecznej gospodarki rynkowej oraz zasadę wolności działalności gospodarczej. Wewnętrzny sprzeciw środowiska prawniczego budziło i nadal budzi bezrefleksyjne ingerowanie ustawodawcy w istniejące i ważne stosunki prawne¹⁹, ale także stosunki już zakończone, wygasłe czy wypowiedziane tylko dlatego, że pewna, wąska grupa konsumentów w momencie uwolnienia kursu franka szwajcarskiego przez Bank Centralny Szwajcarii znalazła się w gorszej sytuacji. Popularnym argumentem prawnym w „sporze” z ustawodawcą było także kwestionowanie zasady równości wobec prawa, wywodzonej z zasady sprawiedliwości społecznej, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. W mojej ocenie kolejne projekty tzw. ustaw frankowych pokazują, że racjonalny ustawodawca skupiony na interesach jednej grupy społecznej – tzw. frankowiczów – nie dostrzega problemów także pokrzywdzonej grupy kredytobiorców złotych, być może w gorszej sytuacji finansowej.

¹⁷ Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2016, *Informacja w zakresie skutków projektu ustawy o sposobach przywrócenia równości stron niektórych umów kredytów i umów pożyczki. Wpływ na instytucje kredytowe*.

¹⁸ Opinia EBC w sprawie wsparcia kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej oraz wsparcia dobrowolnej restrukturyzacji kredytów mieszkaniowych denominowanych lub indeksowanych do walut obcych. Pozyskano z: https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/legal/pdf/pl_con_2017_48_f_sign.pdf.

¹⁹ Opinia prof. M. Chmaja dotycząca konstytucyjności rozwiązań zawartych w prezydenckim projekcie ustawy, przedstawiona łącznie z opinią Związku Banków Polskich przedstawioną do projektu ustawy (druk 811). Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/52D5B5135D99282DC125802F002C88FD/%24File/811-003.pdf>.

III. Zmienność otoczenia prawnego instytucji finansowych

Przechodząc do bardziej ogólnych ocen na temat procesu legislacyjnego regulacji finansowych, pragnę zwrócić uwagę na wysoki poziom niepewności wprowadzanych zmian.

Mimo wdrożenia przez Polskę unijnego programu *Better regulation*, prawo rynków finansowych jest tworzone niedbale, bez długoterminowej wizji rozwoju sektora. Nadto, nowo powstające regulacje prawne zazwyczaj odpowiadają tylko na bieżące potrzeby, w dużej mierze polityczne. Prawo regulujące polski sektor bankowy nie jest w mojej ocenie jakościowo dobre, jest często uchylane i zmieniane, a sektor nie jest w stanie realnie przygotować się na kolejne reformy i nowelizacje. Znamienna w tym kontekście była poprawka zgłoszona przez posła Wincentego Elsnera w sierpniu 2015 r. podczas sejmowych prac nad ustawą o szczególnych zasadach restrukturyzacji walutowych kredytów mieszkaniowych w związku ze zmianą kursu walut obcych do waluty polskiej. Poprawka zgłoszona na tym etapie prac nad projektem obciążała sektor bankowy w 90%, a nie jak dotychczas zakładano w projekcie ustawy – w 50% i została wprowadzona mimo braku merytorycznej debaty oraz negatywnej opinii sejmowej Komisji Finansów Publicznych. W ciągu jednej nocy prac nad ustawą wpływ nowej regulacji na sektor bankowy diametralnie się zmienił, co następnego dnia odczuła warszawska giełda i inwestorzy. Poprawka zgłoszona podczas nocnych prac w Sejmie spowodowała, że następnego dnia ceny akcji banków spadły średnio o 7%²⁰. Forum Obywatelskiego Rozwoju w jednej ze swoich publikacji na temat tego przypadku nazwał ustawę o frankowiczach przykładem nieprzewidywalności polskiego prawa oraz dążenia polityków do realizacji, zamiast tworzenia warunków do rozwoju systemu finansowego, własnych celów politycznych – przypodobania się wyborcom (Czepiel, 2015).

Nieprzewidywalność związana z procesem stanowienia prawa w Polsce to także stosunkowo krótkie okresy *vacatio legis*, które utrudniają implementowanie zmian przez sektor, szczególnie gdy konieczna jest modyfikacja systemów informatycznych lub stworzenie nowych procesów. Dotykając problemu *vacatio legis*, należy także zwrócić uwagę na częste pomijanie przez prawodawcę w projektach ustaw zmieniających dotychczasowe ustawy, przepisów przejściowych (intertemporalnych). Są one istotne w praktyce stosowania prawa, szczególnie w sytuacji, gdy na podstawie obowiązujących zasad stosowania przepisów ustawy starej i nowej uczestnicy obrotu nie są w stanie kategorycznie stwierdzić, które przepisy w danym stanie faktycznym należy stosować.

Ogromna ilość regulacji, wytycznych i opinii, mających charakter *soft law*, ma na celu doprecyzowanie obowiązków nałożonych na instytucje finansowe w obszarze Unii Europejskiej, ale także zapewnienie, że regulacje te będą w taki sam sposób wdrażane i stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Odnosząc się do lokalnego porządku prawnego należy skonstatować, że proces implementacji unijnych przepisów regulujących sektor finansowy odbywa się często z opóźnieniem – tak jak w przypadku dyrektywy BRRD²¹ i DGS²², dyrektywy o kredytach związanych z nieruchomościami²³, rozporządzenia MAR²⁴, dyrektywy ADR²⁵,

²⁰ <http://www.money.pl/gielda/komentarze/artukul/gpw-masakra-akcji-bankow-po-ustawie-o-95,0,1874271.html>.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15.05.2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16.04.2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 04.02.2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi.

²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16.04.2014 r. w sprawie nadużyć na rynku.

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/11/UE z dnia 21.05.2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich.

dyrektywy MiFID²⁶ oraz dyrektywy PSD²⁷. Polska systematycznie nie wdraża na czas przepisów unijnych, w następstwie czego władze krajowe zostały pozwane przez KE w październiku 2015 r.²⁸. Sprawa Polski została wycofana z Trybunału Sprawiedliwości po tym, jak dyrektywy BRRD i DGS zostały transponowane do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Sposób, w jaki polski ustawodawca podchodzi do implementacji przepisów unijnych do krajowego porządku prawnego, także nie spełnia standardów dobrej legislacji. W wielu przypadkach projekt ustawy, który ma na celu wdrożenie nowej regulacji unijnej to nowy akt prawny, który co prawda zmienia obowiązujące ustawy, ale jednocześnie tworzy nowe instytucje i rozwiązania nie do końca odpowiadające polskim realiom, tak jak miało to miejsce w przypadku ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, mającej na celu realizację rozporządzenia unijnego w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (tzw. eIDAS)²⁹. Ustawodawcy polskiemu brakuje często znajomości obecnego stanu prawnego, przez co implementacja unijnych przepisów opiera się w dużej mierze na przetłumaczeniu treści aktu unijnego na język polski i bezmyślnym przepisaniu regulacji unijnych w nowo proponowanej ustawie polskiej.

IV. Podsumowanie

Konkludując powyższe rozważania należy stwierdzić, że obecny kształt procesu legislacyjnego regulacji finansowych ma wiele wad i niedociągnięć oraz nie spełnia wymogów dobrej legislacji, co było widoczne na etapie prac nad poszczególnymi projektami ustaw dotyczących rynków finansowych. Polski ustawodawca powinien dążyć do modelu legislacji odpowiedzialnej, w ramach którego nowo tworzone prawo będzie jasne i zrozumiałe, spójne z lokalnym porządkiem prawnym, będzie konsultowane z podmiotami, których zmiany dotyczą, a ocena potencjalnego wpływu wprowadzanych regulacji będzie rzetelna i wiarygodna. Polski ustawodawca powinien także korzystać w tym zakresie z dobrych wzorców ustawodawstwa zachodniego. Szczególna staranność polskiego ustawodawcy o zgodność nowych projektów ustaw z Zasadami Techniki Prawodawczej oraz o poprawność proceduralną procesu legislacyjnego powinna pozytywnie wpłynąć na jakość tworzonego w Polsce prawa oraz dobro podmiotów i uczestników sektora finansowego, w tym konsumentów.

Bibliografia

Chmaj, M. (2016). *Opinia prawna prof. dr hab. Marka Chmaja w przedmiocie: ocena zgodności z Konstytucją prezydenckiego projektu ustawy o zasadach zwrotu niektórych należności wynikających z umów kredytu i pożyczki z dnia 02.08.2016 r.* Pozyskano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/52D5B5135D99282DC125802F002C88FD/%24File/811-003.pdf> (29.07.2018).

²⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15.05.2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE.

²⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25.11.2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE.

²⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5827_pl.htm.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE.

- Czepiel, A. (2015). *FOR ostrzega (nr 68): Ustawa o frankowiczach – kolejny przykład nieprzewidywalności polskiego prawa*. Pozyskano z: <https://for.org.pl/pl/a/3533,FOR-ostrega-nr-68-Ustawa-o-frankowiczach-kolejny-przyklad-nieprzewidywalnosc-polskiego-prawa> (29.07.2018).
- Forum Debaty Publicznej. (2013). *System stanowienia prawa w Polsce. Zielona Księga*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Fundacja Batorego. (2008). *Przejrzystość procesu stanowienia prawa. Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*. Pozyskano z: http://www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf (29.07.2018).
- Fundacja Batorego. (2007). *Raport z realizacji projektu Monitoring procesu stanowienia prawa w 2007 r.* Pozyskano z: <http://www.batory.org.pl/doc/monitoring-stanowienia-prawa-raport-2007.pdf> (29.07.2018).
- Gajek, A. (b. d.). *Nowe trendy w legislacji. O sposobach stanowienia prawa w bieżącej kadencji Sejmu*. Warszawa: Fundacja Szkoła Liderów. Pozyskano z: <http://www.szkoła-liderow.pl/nowe-trendy-w-legislacji-o-sposobach-stanowienia-prawa-w-biezacej-kadencji-sejmu/> (29.07.2018).
- Goetz, K.H. i Zubek, R. (2005). *Stanowienie prawa w Polsce. Reguły legislacyjne a jakość ustawodawstwa. Sprawne Państwo*. Program Ernst & Young Warszawa: Ernst & Young.
- Grant Thornton. (2017). *Produkcja prawa w Polsce największa w historii. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2017*. Pozyskano z: http://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2017/02/BarometrPrawa_GT2017.pdf (29.07.2018).
- KNF. (2016). *Pismo Komisji Nadzoru Finansowego z dnia 25.02.2016 r. o sygn. DOK/WPR/075/9/1/2015/PM*. Pozyskano z: https://www.knf.gov.pl/Images/Stanowisko_KNF_skok_25022016_tcm75-46211.pdf (29.07.2018).
- Kubicka, U. (2015). *Dobre prawo po skutkach poznacie*. Pozyskano z: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/dobre-prawo-po-dobrych-skutkach-poznacie/> (29.07.2018).
- NBP. (2016). *Raport o stabilności systemu finansowego*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Obywatelskie Forum Legislacji. (2016). *Obserwacja praktyki polskiego procesu legislacyjnego w okresie od 16 maja do 10 września 2016 r.* Pozyskano z: <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20VI%20obserwacja.pdf> (29.07.2018).
- Pacho, R. *Jakość ustawodawstwa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w latach 2010–2012*. Pozyskano z: <http://studylibpl.com/doc/808515/jako%C5%9B%C4%87-ustawodawstwa-w-%C5%9Bw%C5%9Bwietle-orzecznictwa-trybuna%C5%82u>
- Siudek, T. (2011). *Podatek bankowy – konsekwencje dla sektora bankowego w Polsce. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 92, 63–76.
- ZBP. (2015). *Stanowisko Rady Prawa Bankowego przy Związku Banków Polskich dotyczące wybranych zagadnień problemowych na tle art. 75c Prawa bankowego*. Warszawa: Związek Banków Polskich. Pozyskano z: <https://www.bankowebezprawie.pl/wp-content/uploads/2018/01/Restrukturyzacja.pdf>.