



Sprawozdanie z działalności

**RADY EDUKACJI  
FINANSOWEJ**

w 2020 r.

---

Warszawa, luty 2021

# Spis treści

<b>I. Podstawy prawne funkcjonowania Rady Edukacji Finansowej i Funduszu Edukacji Finansowej</b>	<b>3</b>
<b>II. Działalność Rady Edukacji Finansowej</b>	<b>6</b>
<b>III. Inicjatywy podjęte przez Radę Edukacji Finansowej</b>	<b>8</b>
Wyznaczenie kierunków realizacji zadań Funduszu	8
Strategia edukacji finansowej	8
Twoje finanse w czasie COVID-19	10
Strona internetowa poświęcona edukacji finansowej	10
Zasady i procedury przyznawania środków Funduszu na realizację projektów z zakresu edukacji finansowej	10
Wyróżnienie Rady Edukacji Finansowej	11
Założenia ogólnopolskiej kampanii „Dbam o finanse”	11
<b>IV. Stan środków Funduszu Edukacji Finansowej</b>	<b>13</b>
<b>Załączniki</b>	<b>14</b>

# I.

## Podstawy prawne funkcjonowania Rady Edukacji Finansowej i Funduszu Edukacji Finansowej

Fundusz Edukacji Finansowej (Fundusz) został utworzony 1 stycznia 2019 r.<sup>[1]</sup> w celu zwiększenia świadomości finansowej Polaków<sup>[2]</sup>.

Funkcjonowanie Funduszu i Rady Edukacji Finansowej (Rada) reguluje ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (ustawa)<sup>[3]</sup> oraz następujące akty wykonawcze:

- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wynagrodzenia Rzecznika Finansowego z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej;
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie regulaminu pracy Rady Edukacji Finansowej;
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie regulaminu funkcjonowania Funduszu Edukacji Finansowej.

**Zadaniem Funduszu** jest przeznaczanie środków na finansowanie edukacji finansowej (art. 43b ust. 1 ustawy), w szczególności na:

- 1) organizację kampanii edukacyjnych i informacyjnych mających na celu zwiększenie świadomości finansowej społeczeństwa;
- 2) opracowywanie strategii edukacji finansowej i monitorowanie jej realizacji;
- 3) opracowywanie programów edukacyjnych i wydawanie publikacji popularyzujących wiedzę w zakresie funkcjonowania rynku

<sup>[1]</sup> Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. z 2018 r. poz. 2243).

<sup>[2]</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru oraz ochrony inwestorów na rynku finansowym (druk sejmowy nr 2812 z 2018 r.).

<sup>[3]</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2279.

- finansowego, zagrożeń na nim występujących oraz podmiotów na nim działających;
- 4) współpracę z innymi podmiotami, w tym podmiotami rynku finansowego, w zakresie opracowywania dokumentów dotyczących edukacji finansowej;
  - 5) współpracę z ministrem właściwym do spraw oświaty i wychowania w zakresie systemowego podejścia do edukacji finansowej, w szczególności w odniesieniu do podstaw programowych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe;
  - 6) wspieranie projektów edukacyjnych i promocyjnych z zakresu finansów i rynku finansowego.

Rzecznik Finansowy zapewnia obsługę i realizację zadań finansowanych ze środków Funduszu (art. 43b ust. 2 ustawy).

**Rada Edukacji Finansowej** wyznacza kierunki i sposób realizacji zadań Funduszu (art. 43d ust. 1 pkt 1 ustawy). Sprawuje też nadzór nad realizacją zadań Funduszu oraz nad gospodarowaniem jego środkami (art. 43d ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy). Radę i jej Przewodniczącego powołuje minister właściwy do spraw instytucji finansowych (art. 43d ust 2 ustawy).

W skład Rady wchodzi:

- 1) trzech przedstawiciele ministra właściwego do spraw instytucji finansowych;
- 2) przedstawiciel ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania;
- 3) przedstawiciel Rzecznika Finansowego;
- 4) przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 5) przedstawiciel Przewodniczącego Komisji Nadzoru Finansowego;
- 6) przedstawiciel Prezesa Narodowego Banku Polskiego;
- 7) przedstawiciel Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych S.A.;
- 8) przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego;
- 9) przedstawiciel Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.;
- 10) przedstawiciel Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie S.A.

Pierwsze nominacje na członków Rady zostały podpisane przez Ministra Finansów 28 marca 2019 r. Funkcję Przewodniczącego Rady od 11 września 2019 r. pełni Pani Renata Oszast Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów.

Zgodnie z ustawą (art. 43d ust. 7) obsługę Rady prowadzi Biuro Rzecznika Finansowego. Jednak do marca 2020 r., z powodu zgłaszanych przez

Rzecznika Finansowego problemów organizacyjnych, obsługę Rady prowadziło Ministerstwo Finansów.

**Środki Funduszu** pochodzą przede wszystkim z określonych w ustawie (art. 43c ust. 1) wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, z wpływów z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz z wpływów z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w ustawie o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.

Środki Funduszu mogą być wydatkowane dopiero, gdy decyzja dotycząca kar pieniężnych stanie się ostateczna lub po uprawomocnieniu się wyroku sądu w tych sprawach (art. 43c ust. 2 ustawy). Środkami Funduszu, na wniosek Rady, dysponuje Rzecznik Finansowy (art. 43a ustawy).

# II.

## Działalność Rady Edukacji Finansowej

Rada Edukacji Finansowej została powołana przez Ministra Finansów 28 marca 2019 r.

W 2019 r. odbyły się trzy posiedzenia Rady<sup>[4]</sup>, w tym jedno (pierwsze) nieformalne<sup>[5]</sup>. Prace Rady w 2019 r. koncentrowały się na kwestiach organizacyjnych Funduszu. W tym czasie trwały jeszcze prace legislacyjne nad aktami wykonawczymi niezbędnymi do jego funkcjonowania. Dla sprawnego i zgodnego z prawem działania Funduszu konieczne było również doprecyzowanie wielu kwestii między wszystkimi instytucjami zaangażowanymi w jego działalność. Dlatego już na pierwszym formalnym posiedzeniu Rady (2 października 2019 r.) postanowiono o utworzeniu grupy roboczej, składającej się z przedstawicieli UOKiK, UKNF, Rzecznika Finansowego i Ministerstwa Finansów, w celu wyjaśnienia wątpliwości interpretacyjnych związanych ze statusem środków pochodzących z kar przekazywanych na rachunek Funduszu. Ponadto Rada podjęła prace nad wyznaczeniem kierunków realizacji zadań Funduszu – uchwałą w tej sprawie przyjęto na pierwszym posiedzeniu w 2020 r.

W 2020 r. odbyło się dziesięć posiedzeń Rady<sup>[6]</sup>. Mimo trwającej pandemii Covid-19 Rada kontynuowała prace w formie zdalnej, podejmując działania możliwe do zrealizowania w danych warunkach.

W 2020 r. Rada podjęła trzy uchwały:

- 1) uchwałą nr 1/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej (załącznik 1);
- 2) uchwałą nr 2/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie realizacji ze środków Funduszu Edukacji Finansowej utworzenia i prowadzenia

<sup>[4]</sup> 17 kwietnia, 2 października i 29 listopada 2019 r.

<sup>[5]</sup> Formalne posiedzenie można było zwołać po uchwaleniu Rozporządzenia Ministra Finansów z 6 czerwca 2019 r. w sprawie regulaminu pracy Rady Edukacji Finansowej.

<sup>[6]</sup> 17 stycznia, 28 lutego, 17 kwietnia, 15 maja, 19 czerwca, 17 lipca, 18 września, 16 października, 20 listopada i 18 grudnia 2020 r.

strony internetowej poświęconej edukacji finansowej oraz utworzenia zakładki na stronie internetowej Rzecznika Finansowego dedykowanej osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z epidemią koronawirusa (załącznik 2);

- 3) uchwałę nr 3/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie regulaminu przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej (załącznik 3).

Z uwagi na zgłaszane przez Rzecznika Finansowego wątpliwości prawne dotyczące dopuszczalności dokonywania wydatków z Funduszu na realizację ustawowych zadań z zakresu edukacji finansowej, Rada nie mogła podejmować decyzji związanych z dysponowaniem środkami Funduszu. Rzecznik Finansowy poinformował Radę (pismem z 16 lipca 2019 r., nr RF/73/2020), że „do czasu dokonania zmian legislacyjnych, wyznaczających prawne ramy funkcjonowania Funduszu Edukacji Finansowej, nie będzie podejmował żadnych czynności, których przedmiotem byłoby angażowanie środków zgromadzonych na rachunku Funduszu, w szczególności w zakresie zaciągania zobowiązań oraz dokonywania wydatków ze środków FEF.”

Swoją decyzję Rzecznik Finansowy opierał na opinii Prokuratury Generalnej (PG) z 3 czerwca 2020 r. (załącznik nr 5), o którą poprosił pismem z 5 maja 2020 r. Według PG na gruncie obecnie obowiązujących przepisów nie ma możliwości jednoznacznego określenia podmiotu, któremu przysługuje własność środków Funduszu (tj. czy jest to Skarb Państwa, czy RF jako ich dysponent). Ponadto nie ma możliwości jednoznacznego określenia podmiotu formalnie uprawnionego do dokonywania czynności faktycznych i prawnych związanych z Funduszem, a także sposobu dokonywania tych czynności. W ramach tego problemu występuje istotna luka w prawie, której usunięcie w drodze wykładni napotyka trudne do przewyciężenia przeszkody. W swojej opinii PG postuluje niezwłoczne dokonanie kompleksowej nowelizacji ustawy, w której ustawodawca jednoznacznie i precyzyjnie określi charakter prawny Funduszu, podmiot, któremu przysługuje własność środków Funduszu, jak również rolę Rzecznika Finansowego w stosunku do Funduszu.

Pomimo braku możliwości wydatkowania środków Funduszu, Rada podejmowała w 2020 r. inicjatywy na rzecz edukacji finansowej.

# III.

## Inicjatywy podjęte przez Radę Edukacji Finansowej

### Wyznaczenie kierunków realizacji zadań Funduszu

W styczniu 2020 r. Rada przyjęła uchwałę w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej (załącznik nr 1). Prace nad uchwałą rozpoczęto w 2019 r.

Wyznaczone przez Radę kierunki zawierają ogólny katalog zagadnień tematycznych, na których skoncentruje się działalność Rady i Funduszu, a także wskazują najważniejsze grupy społeczne wymagające wsparcia w zakresie edukacji finansowej. Przy ich opracowaniu Członkowie Rady brali pod uwagę wyniki badań dot. świadomości ekonomicznej i wiedzy finansowej Polaków oraz doświadczenia instytucji reprezentowanych w Radzie w obszarze edukacji finansowej. Konsultowano je również z członkami Zespołu Roboczego Rady Rozwoju Rynku Finansowego ds. działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego.

### Strategia edukacji finansowej

Od początku 2020 r. Rada podejmowała działania na rzecz opracowania narodowej strategii edukacji finansowej.

W styczniu 2020 r. Rada zleciła Ministerstwu Finansów opracowanie planu działań w zakresie tworzenia strategii edukacji finansowej. Opracowany na podstawie wytycznych OECD *National Strategies for Financial Education OECD/INFE Policy handbook* plan został przedstawiony i omówiony na posiedzeniu Rady w lutym 2020 r.

W maju 2020 r. Ministerstwo Finansów przedstawiło Radzie propozycję utworzenia grupy roboczej, składającej się z ekspertów będących pracownikami instytucji reprezentowanych w Radzie, w celu przeanalizowania możliwych sposobów opracowania strategii edukacji finansowej.



Za zgodą członków Rady utworzono grupę roboczą ds. strategii edukacji finansowej. W jej skład weszli przedstawiciele Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Giełdy Papierów Wartościowych, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, Narodowego Banku Polskiego, Rzecznika Finansowego, Ministerstwa Finansów oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej. Efektem prac grupy roboczej były wypracowane „Rekomendacje dla Rady Edukacji Finansowej nt. sposobów opracowania strategii edukacji finansowej” (Rekomendacje) (załącznik nr 4).

Niezależnie od prac grupy roboczej, w lipcu 2020 r. Rada zleciła Rzecznikowi Finansowemu przeprowadzenie rozeznania rynku w zakresie:

- wykonania pogłębionej analizy dostępnych badań (krajowych i międzynarodowych) w celu określenia problemów w zakresie wiedzy, zachowań i postaw finansowych Polaków oraz określenia grup docelowych, które wymagają szczególnego wsparcia, jako wstępnego etapu opracowania narodowej strategii edukacji finansowej oraz
- opracowania narodowej strategii edukacji finansowej,

w celu sprawdzenia możliwości realizacji ww. zadań oraz oszacowania ich kosztów.

Po zapoznaniu się z Rekomendacjami grupy roboczej oraz wynikami rozeznania rynku przeprowadzonego przez Biuro Rzecznika Finansowego członkowie Rady opowiedzieli się za złożeniem wniosku do Komisji Europejskiej (KE) o wsparcie z Instrumentu Wsparcia Technicznego na opracowanie strategii edukacji finansowej.

W październiku 2020 r. Ministerstwo Finansów, w imieniu swoim i pozostałych instytucji zaangażowanych w projekt, złożyło stosowny wniosek do KE. 26 grudnia 2020 r. Komisja Europejska poinformowała Ministerstwo Finansów o wstępnej akceptacji wniosku. W styczniu 2021 r. rozpoczęły się konsultacje robocze KE z przedstawicielami grupy roboczej ds. strategii edukacji finansowej w zakresie realizacji projektu. Formalne potwierdzenie przyjęcia wniosku do realizacji powinno nastąpić do końca lutego 2021 r.

## **Twoje finanse w czasie COVID-19**

W związku z wybuchem epidemii Covid-19 Rada zleciła uchwałą nr 2/2020 z 28 kwietnia 2020 r. (załącznik nr 2) utworzenie na stronie internetowej Rzecznika Finansowego zakładki „Twoje finanse w czasie COVID-19” dedykowanej osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z epidemią. W zakładce umieszczono „Poradnik finansowy COVID-19”. Można tam też znaleźć odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania za pośrednictwem adresu mailowego i infolinii, utworzonych przez Rzecznika Finansowego w związku z wystąpieniem epidemii. Są tam też linki do innych stron zawierających istotne informacje z punktu widzenia odbiorców zakładki.

## **Strona internetowa poświęcona edukacji finansowej**

Uchwałą nr 2/2020 z 28 kwietnia 2020 r. (załącznik nr 2) Rada podjęła również decyzję w sprawie utworzenia i prowadzenia dedykowanej strony internetowej poświęconej edukacji finansowej, na której będą znajdować się praktyczne informacje i porady z zakresu finansów. Powstanie i prowadzenie strony będzie finansowane ze środków Funduszu.

Rada zleciła Rzecznikowi Finansowemu przeprowadzenie rozeznania rynku w zakresie oszacowania kosztów realizacji tego zadania, a także opracowanie założeń odnośnie do sposobu merytorycznego prowadzenia strony. Ponadto, w zakresie przygotowania oraz prowadzenia ww. strony internetowej od strony inżynierskiej, Biuro Rzecznika Finansowego, na polecenie Rady, przygotowało specyfikację istotnych warunków zamówienia w zapytaniu o udzielenie zamówienia publicznego wraz z harmonogramem wdrożenia. Ze względu na wątpliwości prawne związane z wydatkowaniem środków Funduszu zamówienie jak dotąd nie zostało ogłoszone.

## **Zasady i procedury przyznawania środków Funduszu na realizację projektów z zakresu edukacji finansowej**

Mimo braku możliwości wydatkowania środków Funduszu, Rada intensywnie pracowała w 2020 r. nad opracowaniem zasad i procedury przyznawania środków na realizację projektów z zakresu edukacji

finansowej. Prace nad procedurami podjęto, tak aby były one gotowe w momencie gdy wydatkowanie środków Funduszu będzie już możliwe.

Rada zleciła Rzecznikowi Finansowemu opracowanie projektu procedury przyznawania środków finansowych na realizację projektów w tym zakresie finansowanych ze środków Funduszu. Procedura ma kreować ogólne ramy prawne dla wydatkowania środków Funduszu, w tym procedurę ogłaszania konkursów, wyboru projektów oraz przekazywania środków finansowych Funduszu.

W okresie sprawozdawczym przygotowano projekt procedury oraz przeprowadzono wieloetapowe konsultacje. Uchwała w tej sprawie zostanie przyjęta w lutym 2021 r.

## **Wyróżnienie Rady Edukacji Finansowej**

W grudniu 2020 r. Rada zdecydowała o corocznym przyznawaniu Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej (uchwała nr 3/2020 z 18 grudnia 2020 r. – załącznik nr 3). Wyróżnienie będzie przyznawane inicjatywom z zakresu edukacji finansowej, takim jak projekty, programy, działania, kampanie, konkursy itp., które w opinii członków Rady w sposób szczególny przyczyniają się do rozwijania kompetencji finansowych społeczeństwa, w tym upowszechniania wiedzy, nabywania umiejętności oraz kształtowania pozytywnych zachowań i postaw w zakresie finansów. Wyróżnienie przyznawane będzie co roku, w trybie i na zasadach określonych w regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały. Wyróżnienie ma charakter honorowy i nie wiąże się z gratyfikacją finansową. Organizację procesu przyznawania Wyróżnienia Rada zleciła Rzecznikowi Finansowemu. Rozpoczęto już procedurę przyznania Wyróżnienia za 2020 rok<sup>[7]</sup>.

## **Założenia ogólnopolskiej kampanii „Dbam o finanse”**

W celu zwiększenia kompetencji finansowych społeczeństwa, w szczególności poprzez popularyzację wiedzy w zakresie finansów, funkcjonowania rynku finansowego, zagrożeń na nim występujących

---

<sup>[7]</sup> Informacje dotyczące procedury przyznawania Wyróżnienia Rady za 2020 rok znajdują się na stronie: <https://rf.gov.pl/wyroznienieref/>

oraz podmiotów na nim działających, Rada uznała, że pierwszą kampanią finansowaną ze środków Funduszu powinna być kampania wprowadzająca, tj. rozpoczynająca cykl kampanii z zakresu edukacji finansowej. Jej celem powinno być m.in.:

- zwiększenie wiedzy wśród osób dorosłych, że dzięki edukacji finansowej mogą podnieść swoje kompetencje finansowe, które mają bezpośredni wpływ na jakość, komfort i bezpieczeństwo funkcjonowania w życiu społecznym i gospodarczym,
- zwiększenie świadomości osób dorosłych w zakresie odpowiedzialności i sprawczości w ramach zarządzania finansami osobistymi,
- upowszechnienie wiedzy o instytucjach i organizacjach działających na rzecz edukacji finansowej.

Rada zleciła Rzecznikowi Finansowemu opracowanie założeń pierwszej ogólnopolskiej kampanii Rady. Uchwałą w tej sprawie przyjęto 3 lutego 2021 r.

# IV.

## Stan środków Funduszu Edukacji Finansowej

Pierwsze środki zasilające Fundusz wpłynęły 28 sierpnia 2019 r. Na dzień 31 grudnia 2020 r. stan środków zgromadzonych na koncie Funduszu wyniósł 43 581 198,42 zł. Z tej kwoty jedynie 1 825 621,89 zł może być wydatkowane.

	Na dzień 01.01.2020 r.	Na dzień 31.12.2020 r.	Zmiana
<b>Suma</b> <b>– w tym środki</b> <b>do dyspozycji<sup>[8]</sup></b>	<b>11 656 286,50 zł</b> <b>1 264 930,02 zł</b>	<b>43 581 198,42 zł</b> <b>1 825 621,89 zł</b>	<b>31 924 911,92 zł</b> <b>560 691,87 zł</b>
Wpłaty od Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego – w tym z decyzji uprawomocnionych	8 463 545,85 zł 1 072 189,37 zł	38 041 873,90 zł 1 436 905,37 zł	29 578 328,05 zł 364 716,00 zł
Wpłaty od Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w tym z decyzji uprawomocnionych	3 184 522,00 zł 184 522,00 zł	5 438 117,00 zł 287 509,00 zł	2 253 595,00 zł 102 987,00 zł
Wpłaty od Krajowej Rady Biegłych Rewidentów	0,00 zł	0,00 zł	0,00 zł
Uzyskanych odsetek z depozytów overnight i lokat	8 218,65 zł	114 938,47 zł	106 719,82 zł
Wynagrodzenie pobrane przez Rzecznika Finansowego za 2019 r. <sup>[9]</sup>	0,00 zł	-13 730,95 zł	-13 730,95 zł

<sup>[8]</sup> Środki do dyspozycji = środki z decyzji uprawomocnionych + środki z odsetek – wynagrodzenie Rzecznika Finansowego.

<sup>[9]</sup> Wynagrodzenie Rzecznika Finansowego w kwocie 13 730,95 zł zostało pobrane w dniu 27 maja 2020 r. zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wynagrodzenia Rzecznika Finansowego z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 998).

## Załączniki

1. Uchwała nr 1/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej;
2. Uchwała nr 2/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie realizacji ze środków Funduszu Edukacji Finansowej utworzenia i prowadzenia strony internetowej poświęconej edukacji finansowej oraz utworzenia zakładki, na stronie internetowej Rzecznika Finansowego, dedykowanej osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z epidemią koronawirusa;
3. Uchwała nr 3/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu Przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej;
4. Rekomendacje dla Rady Edukacji Finansowej na temat sposobów opracowania strategii edukacji finansowej;
5. Opinia Prokuratorii Generalnej z 3 czerwca 2020 r. KR-41-501-50/20/MDR.

**Załącznik 1.**

Uchwała nr 1/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej [skan]



**Uchwała Rady Edukacji Finansowej**

**Nr 1/2020**

**z dnia 17 stycznia 2020 r.**

**w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej**

**§ 1**

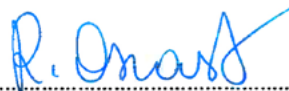
Na podstawie art. 43d ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2279) Rada Edukacji Finansowej wyznacza kierunki realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej stanowiące załącznik do uchwały.

**§ 2**

- 1) Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.
- 2) Uchwała została podjęta jednogłośnie przy:
  - a) 10 głosach za,
  - b) 0 głosach przeciw,
  - c) 0 głosach wstrzymujących się

w głosowaniu jawnym.

Renata Oszast – Przewodnicząca .....

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Oszast", is written over a dotted line.

Protokolant .....

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Katarzyna Świąder", is written over a dotted line.

Załącznik do uchwały Rady Edukacji Finansowej

Nr 1/2020 z dn. 17. stycznia 2020 r.

## Kierunki realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej

Ustawowym zadaniem Funduszu Edukacji Finansowej jest finansowanie edukacji finansowej<sup>1</sup>.

Edukacja finansowa, zgodnie z definicją OECD, ma na celu nie tylko zwiększanie wiedzy i tym samym świadomości finansowej, ale również kształtowanie odpowiednich postaw i zachowań, które umożliwią podejmowanie decyzji finansowych<sup>2</sup>. Stąd środki Funduszu powinny wspomagać działania, które podnoszą ogólną wiedzę finansową, budują odpowiednie postawy i zachowania, a także podnoszą świadomość w zakresie odpowiedzialności konsumentów za podejmowane przez nich decyzje finansowe oraz potencjalne ich skutki.

Biorąc pod uwagę powyższe Rada Edukacji Finansowej wyznacza kierunki realizacji zadań Funduszu. Rada wskazuje także grupy społeczne, które wymagają wsparcia w zakresie edukacji finansowej.

### **KIERUNKI**

- I. Gospodarka rynkowa i stabilność ekonomiczna (w tym w szczególności budowanie kompetencji umożliwiających swobodne poruszanie się po rynku finansowym, znajomość instytucji wpływających na stabilność ekonomiczną i finansową kraju).
- II. Oszczędzanie i zarządzanie własnymi pieniędzmi (w tym w szczególności budowanie kompetencji umożliwiających optymalizację wydatków i planowanie przyszłości finansowej).
- III. Skarbowe produkty oszczędnościowe jako bezpieczna forma pomnażania oszczędności gospodarstw domowych, wspierająca rozwój gospodarki narodowej.
- IV. Przedsiębiorczość i kariera zawodowa (w tym w szczególności kształtowanie umiejętności pozwalających na właściwy wybór i rozwijanie ścieżki zawodowej, postaw sprzyjających przedsiębiorczości i patriotyzmowi gospodarczemu, budowanie kompetencji umożliwiających założenie i prowadzenie własnej firmy).
- V. Zapobieganie wykluczeniu finansowemu (w tym w szczególności budowanie kompetencji poruszania się na nowoczesnym rynku pracy oraz bezpiecznego korzystania z produktów i usług finansowych).
- VI. Pieniądz, usługi i produkty finansowe (w tym w szczególności rozwijanie wiedzy w zakresie obrotu gotówkowego i bezgotówkowego, rozwijanie umiejętności świadomego i bezpiecznego poruszania się na rynku instytucji finansowych oraz wzmacnianie cyfrowych kompetencji finansowych).

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2279)

<sup>2</sup> OECD 2016, G20/OECD INFE core competencies framework on financial literacy for adults, International Survey of Adult Financial Literacy Competencies, OECD.



## Załącznik 1.

Uchwała nr 1/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej [skan]



- VII. Upowszechnianie wiedzy w zakresie ochrony konsumenta na rynku finansowym, w szczególności o podstawowych sposobach dochodzenia praw konsumenta (np. rękojmia, gwarancja, reklamacja), w tym o roli i zadaniach Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, Rzecznika Finansowego i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także o możliwości korzystania z bezpłatnego poradnictwa prawnego i konsumenckiego (w zakresie usług i produktów finansowych oraz zarządzania budżetem domowym i finansami osobistymi).
- VIII. Edukacja w zakresie rynku kapitałowego i giełdy.
- IX. Edukacja w zakresie systemu ubezpieczeń.
- X. Edukacja w zakresie systemu bankowego i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych.
- XI. Edukacja w zakresie ubezpieczeń społecznych.
- XII. Edukacja w zakresie budżetu państwa, podatków i ceł.
- XIII. Innowacje informatyczne w obszarze finansów (FinTech).
- XIV. Upowszechnianie oszczędzania na emeryturę, istniejące programy emerytalne.
- XV. Inne kierunki, które mogą wynikać z sytuacji i wydarzeń na rynku finansowym.

Kolejność prezentowania kierunków nie stanowi o ich ważności. Będą one corocznie weryfikowane i w razie potrzeby aktualizowane.

### **GRUPY DOCELOWE**

1. Dzieci i młodzież szkolna.
2. Studenci.
3. Nauczyciele.
4. Osoby w wieku produkcyjnym.
5. Osoby starsze i emeryci (w wieku poprodukcyjnym).
6. Osoby wykluczone finansowo lub zagrożone wykluczeniem.
7. Klienci usług finansowych, w tym inwestorzy indywidualni.
8. Przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania,
9. Pracownicy podmiotów rynku finansowego,
10. Dziennikarze.
11. Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego.
12. Inne (w zależności od sytuacji i wydarzeń na rynku finansowym).

## Załącznik 2.

Uchwała nr 2/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie realizacji ze środków Funduszu Edukacji Finansowej utworzenia i prowadzenia strony internetowej poświęconej edukacji finansowej oraz utworzenia zakładki, na stronie internetowej Rzecznika Finansowego, dedykowanej osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z epidemią koronawirusa [skan]

### Uchwała Rady Edukacji Finansowej

Nr 2/2020

z dnia 27.04. 2020 r.

#### § 1

Na podstawie art. 43a ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 2279) Rada Edukacji Finansowej wnioskuje do Rzecznika Finansowego o:

1. realizację ze środków Funduszu Edukacji Finansowej utworzenia i prowadzenia strony internetowej poświęconej edukacji finansowej, na której znajdą się m.in. informacje i porady dedykowane osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z epidemią koronawirusa;
2. sposób realizacji zadania opisanego w pkt 1 Rada określi po dokonaniu przez Biuro Rzecznika Finansowego rozeznania rynku pod kątem możliwości realizacji i kosztów zadania;
3. utworzenie w ciągu 5 dni roboczych od dnia przyjęcia niniejszej uchwały, zakładki na stronie internetowej Rzecznika Finansowego dedykowanej osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z epidemią koronawirusa;
4. zamieszczanie w zakładce, o której mowa w pkt 3 praktycznych porad, odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania za pośrednictwem adresu mailowego i infolinii utworzonych już przez Rzecznika Finansowego w związku wystąpieniem epidemii, linki do innych stron zawierających istotne informacje z punktu widzenia odbiorców zakładki itp.;
5. prowadzenie zakładki, o której mowa w pkt 3 do czasu utworzenia strony, o której mowa w pkt. 1.

#### § 2

- 1) Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.
- 2) Uchwała została podjęta ~~jednogłośnie~~ ~~większością~~ ... głosów przy:
  - a) 12 ... głosach za,
  - b) 0 ... głosach przeciw,
  - c) 0 ... głosach wstrzymujących się

w głosowaniu jawnym.

Renata Oszast – Przewodnicząca ..... 

Protokolant ..... 

### Załącznik 3.

Uchwała nr 3/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu  
Przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej [skan]



#### **Uchwała Rady Edukacji Finansowej z dnia 18 grudnia 2020 r. Nr 3/2020 w sprawie Regulaminu Przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej**

Na podstawie art. 43d ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2279 z późn. zm.) oraz § 5 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Edukacji Finansowej, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie regulaminu pracy Rady Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1098), Rada Edukacji Finansowej uchwała, co następuje:

#### § 1

Wprowadza się Regulamin Przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej stanowiący załącznik do uchwały.

#### § 2

Regulamin może podlegać zmianom z zależności od potrzeb danej edycji przyznania Wyróżnienia.

#### § 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uchwała została podjęta ~~jednogłośnie~~ ~~większością~~ ~~.....~~ głosów przy:

- a) 11 głosach za,
- b) 0 głosach przeciw,
- c) 0 głosach wstrzymujących się

w głosowaniu jawnym.

Renata Oszust – Przewodnicząca .....

Protokolant .....

### Załącznik 3.

Uchwała nr 3/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu  
Przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej [skan]



#### UZASADNIENIE

Uchwała wprowadza Wyróżnienie Rady Edukacji Finansowej przyznawane inicjatywom z zakresu edukacji finansowej, takim jak projekty, programy, działania, kampanie, konkursy itp., które w opinii członków Rady Edukacji Finansowej w sposób szczególny przyczyniają się do rozwijania kompetencji finansowych społeczeństwa, w tym upowszechniania wiedzy, nabywania umiejętności oraz kształtowania pozytywnych zachowań i postaw w zakresie finansów.

Wyróżnienie przyznawane ma być co roku, w trybie i na zasadach określonych w Regulaminie stanowiącym załącznik do uchwały. Wyróżnienie ma charakter honorowy i nie wiąże się z gratyfikacją finansową.



## **Regulamin przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej**

### **Rozdział I**

#### **POSTANOWIENIA OGÓLNE**

##### **§ 1**

Niniejszy regulamin określa zasady, zakres i warunki przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej, zwanego dalej Wyróżnieniem.

##### **§ 2**

Organizatorem konkursu, w ramach którego jest przyznawane Wyróżnienie, jest Rzecznik Finansowy.

##### **§ 3**

Wyróżnienie może być przyznawane inicjatywom z zakresu edukacji finansowej, takim jak projekty, programy, działania, kampanie, konkursy itp., które w opinii członków Rady Edukacji Finansowej, szczególnie przyczyniają się do rozwijania kompetencji finansowych społeczeństwa, w tym upowszechniania wiedzy, nabywania umiejętności oraz kształtowania pozytywnych zachowań i postaw w zakresie finansów.

##### **§ 4**

1. Wyróżnienie jest przyznawane co roku.
2. W ramach corocznej edycji wyłania się jedną wyróżnioną inicjatywę.
3. W uzasadnionych przypadkach członkowie Rady Edukacji Finansowej mogą podjąć decyzję o wyróżnieniu więcej niż jednej inicjatywy lub o przyznaniu dodatkowych Wyróżnień.

### **Rozdział II**

#### **WARUNKI UDZIAŁU**

##### **§ 5**

Do Wyróżnienia mogą być zgłaszane inicjatywy edukacyjne, które spełniają następujące kryteria:

- ich tematyka oraz grupy odbiorców są zgodne z przyjętymi przez Radę Edukacji Finansowej kierunkami realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej (uchwała Rady Edukacji Finansowej Nr 1/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej stanowi załącznik nr 1 do niniejszego regulaminu);
- realizowane były w roku kalendarzowym, za który przyznawane jest Wyróżnienie;
- udostępnianie były odbiorcom nieodpłatnie;
- nie zawierają żadnych form reklamy ani promocji konkretnej instytucji, usługi lub produktu, poza wskazaniem danej instytucji jako ich autora lub organizatora (np. poprzez logo lub informację tekstową);
- zakres treści, język, jakość estetyczna są zgodne z ogólnie przyjętymi normami.



### Rozdział III

#### TRYB ZGŁOSZENIA PROPOZYCJI DO WYRÓŻNIENIA

##### § 6

1. Propozycje inicjatyw do Wyróżnienia zgłaszają podmioty wchodzące w skład Zespołu roboczego ds. działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego działającego w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego, zwane dalej zgłaszającymi.
2. Zgłoszenia propozycji inicjatyw do Wyróżnienia dokonuje się w formie pisemnej, poprzez wypełnienie formularza wniosku zgłoszenia inicjatywy edukacyjnej do Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej, zwanego dalej wnioskiem, stanowiącego załącznik nr 2 do niniejszego regulaminu.
3. Zgłaszający może zgłosić do Wyróżnienia maksymalnie 3 inicjatywy, których nie jest organizatorem ani współorganizatorem. Zgłaszający wypełnia część I wniosku, o którym mowa w ust. 2.
4. Organizator lub współorganizatorzy zgłoszonej do Wyróżnienia inicjatywy powinni wyrazić zgodę na jej zgłoszenie oraz wypełnić część II wniosku, o którym mowa w ust. 2.
5. Nabór wniosków o przyznanie Wyróżnienia ogłasza się poprzez skierowanie bezpośredniego zapytania o propozycje inicjatyw do instytucji reprezentowanych w Zespole roboczym ds. działań edukacyjnych w zakresie funkcjonowania rynku finansowego działającym w ramach Rady Rozwoju Rynku Finansowego.
6. Wnioski o przyznanie Wyróżnienia należy składać w formie elektronicznej na adres [FEF.wyroznienie@rf.gov.pl](mailto:FEF.wyroznienie@rf.gov.pl).
7. Dane osobowe zawarte we wnioskach nie mogą być przetwarzane i wykorzystane do innych celów niż przyznanie Wyróżnienia.

### Rozdział IV

#### PROCEDURA PRYZNAWANIA WYRÓŻNIENIA

##### § 7

1. Biuro Rzecznika Finansowego ocenia wnioski nominowanych inicjatyw pod względem ich kompletności oraz spełnienia kryteriów określonych w § 5, a następnie pozytywnie zweryfikowane wnioski przekazuje Radzie Edukacji Finansowej.
2. Wyróżnienie przyznaje Rada Edukacji Finansowej w oparciu o przekazane przez Rzecznika Finansowego wnioski.
3. Wniosek o przyznanie Wyróżnienia pozostawia się bez rozpoznania w przypadku złożenia go po terminie określonym w zapytaniu, o którym mowa w § 6 ust. 5 lub wycofania wniosku, jeżeli wycofanie następuje przed podjęciem decyzji przez Radę Edukacji Finansowej o przyznaniu Wyróżnienia.
4. Rada Edukacji Finansowej w sprawie przyznania Wyróżnienia głosuje jawnie i dokonuje wyboru zwykłą większością głosów przy obecności co najmniej połowy jej składu. W przypadku równej liczby głosów, decyduje głos Przewodniczącego Rady.



5. Członkowie Rady Edukacji Finansowej, reprezentujący instytucje, które są organizatorami lub współorganizatorami zgłoszonych do Wyróżnienia inicjatyw nie mogą brać udziału w głosowaniu, o którym mowa w ust. 4.
6. Z posiedzeń Rady Edukacji Finansowej, na których omawiano zgłoszone do Wyróżnienia inicjatywy oraz przeprowadzono głosowania w tym zakresie sporządza się protokół, który zatwierdza Przewodniczący Rady.

## **Rozdział V PRZYZNANIE WYRÓŻNIENIA**

### **§ 8**

1. Informacja o inicjatywie lub inicjatywach, które otrzymały Wyróżnienie zostanie umieszczona na stronie internetowej Rzecznika Finansowego.
2. Organizatorzy lub współorganizatorzy, którym przyznano Wyróżnienie zostaną powiadomieni przez Biuro Rzecznika Finansowego o terminie i formie wręczenia Wyróżnienia.
3. Wyróżnienie ma charakter honorowy i nie wiąże się z gratyfikacją finansową.
4. Organizator lub współorganizatorzy wyróżnionej inicjatywy otrzymają dyplom oraz możliwość opatrzenia wyróżnionej inicjatywy znakiem graficznym potwierdzającym przyznanie Wyróżnienia. Kontekst oraz miejsce użycia znaku muszą być uzgodnione i zaakceptowane przez Organizatora Konkursu.

### **Załącznik nr 1**

Uchwała Rady Edukacji Finansowej Nr 1/2020 z dnia 17 stycznia 2020 r. w sprawie wyznaczenia kierunków realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej.

### **Załącznik nr 2**

Formularz wniosku zgłoszenia inicjatywy edukacyjnej do Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej.

### **Zawartość załącznika nr 2**

#### **Część I – wypełnia zgłaszający:**

1. Dane instytucji zgłaszającej inicjatywę (ze wskazaniem osoby do kontaktu)
2. Dane organizatora i realizatora inicjatywy
3. Nazwa inicjatywy
4. Uzasadnienie – dlaczego inicjatywa powinna otrzymać Wyróżnienie Rady Edukacji Finansowej
5. Źródło informacji o inicjatywie – np. adres do strony internetowej

#### **Część II – wypełnia organizator inicjatywy:**

1. Dane organizatora i realizatora inicjatywy
2. Nazwa inicjatywy
3. Termin realizacji (od – do)
4. Cel inicjatywy (ograniczenie słów – maks. 2000 znaków)

### Załącznik 3.

Regulamina Przyznawania Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej



5. Opis inicjatywy (ograniczenie słów – maks. 2000 znaków)
6. Określenie grupy docelowej inicjatywy
7. Zgodność inicjatywy z przyjętymi przez Radę Edukacji Finansowej kierunkami realizacji zadań Funduszu Edukacji Finansowej (Załącznik do uchwały Rady Edukacji Finansowej nr 1/2020) – należy wskazać które kierunki są realizowane przez zgłaszaną inicjatywę
8. Zasięg inicjatywy (tj. lokalny, regionalny, krajowy, międzynarodowy)
9. Ewaluacja (czy osiągnięto cel, jak zweryfikowano efektywność)
10. Finansowanie inicjatywy (budżet, źródła finansowania)
11. Regulamin inicjatywy (jeśli dotyczy)
12. Inicjatywa była udostępniana nieodpłatnie - TAK/NIE
13. Inicjatywa nie zawiera żadnych form reklamy ani promocji konkretnej instytucji, usługi lub produktu, poza wskazaniem danej instytucji jako ich autora lub organizatora (np. poprzez logo lub informację tekstową) - TAK/NIE
14. Adres do strony internetowej, pod którym można znaleźć informacje o inicjatywie (jeśli dotyczy)
15. Informacja o załączonych dokumentach (jeśli dotyczy)
16. Oświadczenie o wyrażeniu zgody na zgłoszenie inicjatywy do Wyróżnienia Rady Edukacji Finansowej

Klauzule RODO



Warszawa, 16.09.2020

**REKOMENDACJE DLA RADY EDUKACJI FINANSOWEJ  
NA TEMAT SPOSOBÓW OPRACOWANIA STRATEGII EDUKACJI FINANSOWEJ**

W związku z podjęciem przez Radę Edukacji Finansowej (Rada) tematu konieczności opracowania strategii edukacji finansowej (Strategia) Ministerstwo Finansów zaproponowało powołanie grupy roboczej ds. strategii edukacji finansowej (Grupa). Grupa została utworzona z ekspertów będących pracownikami instytucji reprezentowanych w Radzie. Celem jej prac było przeanalizowanie możliwych sposobów opracowania Strategii oraz przedstawienie Radzie rekomendacji w tym zakresie (Rekomendacje).

Rekomendacje powstały w wyniku współpracy przedstawicieli 9 instytucji - Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG), Giełdy Papierów Wartościowych w Warszawie SA (GPW), Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA (KDPW), Ministerstwa Edukacji Narodowej (MEN), Ministerstwa Finansów (MF), Narodowego Banku Polskiego (NBP), Rzecznika Finansowego (RF), Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF), Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Należy jednak mieć na uwadze, że opinie wyrażone w toku prac Grupy i niniejszym dokumencie nie reprezentują oficjalnych stanowisk ww. instytucji. Załącznik 1 zawiera podsumowanie prac Grupy.

**Podstawy prawne opracowania Strategii**

Bezpośrednio do „strategii edukacji finansowej” odnoszą się ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o rzeczniku finansowym<sup>1</sup> (Ustawa) i Strategia Rozwoju Rynku Kapitałowego<sup>2</sup> (SRRK) na lata 2019 - 2023.

Ustawa wymienia opracowanie strategii edukacji finansowej w katalogu zadań finansowanych z Funduszu Edukacji Finansowej (Fundusz): „Art. 43b. 1. Środki Funduszu przeznacza się na finansowanie edukacji finansowej, w szczególności na: (...) 2) opracowywanie strategii edukacji finansowej i monitorowanie jej realizacji; (...)” oraz wskazuje, że „Art. 43b. 2. Obsługę i realizację zadań, o których mowa w ust. 1, zapewnia Rzecznik” (RF). Ponadto stanowi, że „Art. 43a. Środkami Funduszu dysponuje Rzecznik, na wniosek Rady Edukacji Finansowej”, która „Art. 43d. 1. (...) 1) wyznacza kierunki i sposób realizacji zadań Funduszu; 2) sprawuje nadzór nad realizacją zadań Funduszu; 3) sprawuje nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu”.

W opracowanej przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu ocenie skutków regulacji do projektu ustawy tworzącej Fundusz<sup>3</sup> wskazano, że podstawowym zadaniem Funduszu ma być zwiększenie świadomości finansowej, w szczególności m.in. poprzez opracowywanie strategii edukacji finansowej.

SRRK wskazuje, że „konieczna jest (...) długoterminowa strategia, z uzgodnionym pomiędzy wszystkimi interesariuszami (w tym państwowymi, jak NBP i KNF), podziałem obowiązków oraz niezbędnym wsparciem finansowym – przy uwzględnieniu obowiązujących przepisów regulujących funkcjonowanie wymienionych podmiotów”<sup>4</sup>. Ponadto, SRRK zakłada, że „zespół ds. zarządzania projektem SRRK będzie współpracować z nowo powołaną Radą Edukacji Finansowej, w celu zaproponowania w ramach Strategii Edukacji Finansowej dla Polski modelu edukacji polskiego społeczeństwa w zakresie funkcjonowania rynku finansowego. Model ten powinien zostać uzgodniony z kluczowymi interesariuszami i wyraźnie przypisywać obowiązki w zakresie jej wdrażania. Ponadto powinien być zgodny m.in. z normami OECD dotyczącymi strategii edukacji finansowej”<sup>5</sup>. Zgodnie z SRRK działania w zakresie edukacji finansowej będą obejmować m.in. „przygotowanie Strategii Edukacji Finansowej i prowadzenie działań z zakresu edukacji finansowej przez Fundusz Edukacji Finansowej”<sup>6</sup>.

Ponadto, warto mieć na uwadze, że w SRRK znajdują się zapisy nawiązujące do przygotowania i finansowania działań w niej wymienionych, w tym: „W obliczu procesu starzenia się polskiego społeczeństwa niezmiernie istotne jest, aby długoterminowe oszczędności stały się priorytetem nie tylko dla rządzących, ale również znalazły się wyżej w hierarchii

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2279, z późn. zm.

<sup>2</sup> Załącznik do uchwały Nr 114 Rady Ministrów z 1 października 2019 r. (M.P. poz. 1027).

<sup>3</sup> Ustawa z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochroną inwestorów na tym rynku (Dz. U. z 2018 r. poz. 2243).

<sup>4</sup> Załącznik do uchwały Nr 114 Rady Ministrów z 1 października 2019 r. (M.P. poz. 1027), s. 13.

<sup>5</sup> s. 33, tamże.

<sup>6</sup> s. 33, tamże.

## Załącznik 4.

Rekomendacje dla Rady Edukacji Finansowej na temat sposobów opracowania strategii edukacji finansowej



priorytetów konsumentów. Aby stymulować tę zmianę, należy: 1. opracować kompleksową Strategię Edukacji Finansowej (patrz: 4.2.3.3) (...)”<sup>7</sup>. Inne zapisy to np. „Strategia Rozwoju Rynku Kapitałowego ma charakter kierunkowy i na obecnym etapie nie powoduje skutków finansowych”<sup>8</sup> oraz „Wydatki związane implementacją niniejszego dokumentu zostaną sfinansowane (w przypadku pracy wykonywanej przez zespół specjalistów w ramach MF) w roku 2019 i latach następnych w ramach limitu wydatków określonego dla części 19 budżetu państwa bez ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa oraz ze środków pozyskanych w ramach programu Wsparcia Reform Strukturalnych (SRSS) UE (w przypadku pracy doradców zewnętrznych współpracujących z MF przy implementacji SRRK)”<sup>9</sup>.

**Zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Prawnego MF (DPR), opracowanie strategii edukacji finansowej jest zadaniem wynikającym z Ustawy, nieprzypisanym wyraźnie przez odrębne przepisy konkretnemu podmiotowi. W swojej opinii DPR zwraca uwagę, że SRRK nawiązując do stworzenia strategii edukacji finansowej wskazuje na współpracę w tym zakresie z Radą i na prowadzenie działań w tym zakresie przez Fundusz. Zdaniem DPR, to Rada wydaje się tym gremium, które wytyczać ma rozwiązania w zakresie edukacji finansowej finansowanej z Funduszu, do zadań której ustawodawca kwalifikuje opracowywanie strategii edukacji finansowej.** Załącznik 2 zawiera opinie prawne przygotowane przez MF (DPR) i KDPW oraz wnioski z analizy UKNF.

W kontekście podstaw prawnych opracowania Strategii należy wziąć pod uwagę opinię Prokuratorii Generalnej (PG) z 3 czerwca 2020 r. (załącznik 3). Według PG na gruncie obecnie obowiązujących przepisów nie ma możliwości jednoznacznego określenia podmiotu, któremu przysługuje własność środków Funduszu (tj. czy jest to Skarb Państwa, czy RF jako ich dysponent). Ponadto, nie ma możliwości jednoznacznego określenia podmiotu formalnie uprawnionego do dokonywania czynności faktycznych i prawnych związanych z Funduszem, a także sposobu dokonywania tych czynności. W ramach tego problemu prawnego występuje istotna luka w prawie, której usunięcie w drodze wykładni napotyka trudne do przezwyciężenia przeszkody. **PG postuluje niezwłoczne dokonanie kompleksowej nowelizacji Ustawy, w której ustawodawca jednoznacznie i precyzyjnie określi charakter prawny Funduszu, podmiot, któremu przysługuje własność środków Funduszu, jak również rolę Rzecznika Finansowego w stosunku do Funduszu.**

## Analizowane sposoby opracowania strategii

**Grupa wskazuje potrzebę zlecenia opracowania Strategii profesjonalnemu podmiotowi.** Wykonanie tego zadania powinno przebiegać przy ścisłej współpracy z instytucjami reprezentowanymi w Radzie. Zaangażowanie tych instytucji powinno obejmować wspieranie procesu opracowania Strategii na wszystkich jego etapach. Członkowie Grupy wstępnie zadeklarowali gotowość do recenzowania i konsultowania prac nad Strategią, jak i samego dokumentu. Jednak w takim przypadku dalsza aktywność Grupy powinna zostać sformalizowana (np. poprzez zawarcie porozumienia między zaangażowanymi instytucjami).

**Grupa rekomenduje, aby pracę nad Strategią podzielić na dwa etapy,** które mogą być realizowane przez ten sam lub dwa oddzielne podmioty (lub partnerstwa/konsorcja podmiotów):

1. Analiza dostępnych badań (krajowych i międzynarodowych) w celu określenia problemów w zakresie wiedzy i kompetencji finansowych oraz grup docelowych, które wymagają szczególnego wsparcia.
2. Opracowanie strategii edukacji finansowej określającej cele do osiągnięcia oraz priorytety, zawierającej plan działania, harmonogram a także sposób zarządzania Strategią oraz sposoby jej wdrażania i ewaluacji.

**Grupa określiła następujące podmioty, którym – ze względu na oczekiwane kompetencje i zasoby - może zostać powierzone opracowanie Strategii:**

- polska uczelnia lub instytut badawczy;
- Międzynarodowa Sieć Edukacji Finansowej OECD (OECD/INFE);
- inny podmiot, np. firma konsultingowa, organizacja pozarządowa zaangażowana w edukację finansową; jak i konsorcja/partnerstwa wyżej wymienionych, w celu syntezy kompetencji i zasobów, a w efekcie podniesienia jakości tworzonego dokumentu.

**Grupa przeanalizowała następujące potencjalne źródła finansowania opracowania Strategii:**

- Fundusz Edukacji Finansowej;

<sup>7</sup> s. 31, tamże.

<sup>8</sup> s. 68, tamże.

<sup>9</sup> s. 68, tamże.

#### Załącznik 4.

Rekomendacje dla Rady Edukacji Finansowej na temat sposobów opracowania strategii edukacji finansowej

- środki Komisji Europejskiej z Instrumentu Wsparcia Technicznego (IWT);
  - budżety instytucji publicznych zainteresowanych powstaniem Strategii.
- Grupa wskazuje również na możliwość łączenia źródeł finansowania, np. finansowania analizy badań ze środków krajowych (z Funduszu lub budżetów instytucji publicznych) a opracowania dokumentu Strategii ze środków KE.

#### Korzyści i ograniczenia możliwych sposobów opracowania Strategii

W poniższych tabelach przedstawiono określone przez Grupę najistotniejsze korzyści i ograniczenia możliwych sposobów opracowania Strategii.

Wykonawca	KORZYŚCI I OGRANICZENIA WSPÓŁPRACY Z WYBRANYMI PODMIOTAMI	
Polska uczelnia / instytut badawczy	<p><b>KORZYŚCI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• znajomość zagadnień związanych z poziomem świadomości i wiedzy finansowej w Polsce,</li><li>• interdyscyplinarność – możliwość zbudowania zespołu łączącego różne dziedziny nauki (np. psychologię, pedagogikę, ekonomię),</li><li>• wiedza na temat dostępnych badań i znajomość literatury problemu,</li><li>• brak konieczności wykonania tłumaczenia materiałów, m.in. wyników badań i analiz,</li><li>• prawdopodobnie niższe koszty wykonania zadania w porównaniu z podmiotem zagranicznym,</li><li>• możliwość wzbogacenia analizy/wniosków o wyniki ewentualnych własnych badań naukowych, realizowanych przez uczelnię/instytut na potrzeby naukowe,</li><li>• włączenie krajowego środowiska akademickiego w projekt opracowania Strategii,</li><li>• możliwe doświadczenie w realizacji projektów związanych z edukacją ekonomiczną.</li></ul> <p><b>OGRANICZENIA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• ryzyko braku doświadczenia w opracowywaniu strategicznych dokumentów na poziomie ogólnokrajowym,</li><li>• akademicki punkt widzenia może być zbyt wąski – należałoby wstrząchać się również w głos nauczycieli wychowania przedszkolnego, nauczycieli szkół podstawowych i średnich, wychowawców placówek opiekuńczo-wychowawczych, wykładowców i słuchaczy uniwersytetów trzeciego wieku itp.</li></ul>	
OECD/INFE	<p><b>KORZYŚCI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• wieloletnie międzynarodowe doświadczenie we wspieraniu przygotowania strategii edukacji finansowej (największe doświadczenie spośród analizowanych podmiotów),</li><li>• świadczenie kompleksowego doradztwa,</li><li>• wiedza z zakresu edukacji finansowej i dostęp do wielu międzynarodowych opracowań,</li><li>• realizator międzynarodowych badań w zakresie wiedzy i świadomości finansowej uwzględniających Polskę,</li><li>• opracowane schematy wsparcia dla państw w zakresie edukacji finansowej,</li><li>• bezpośredni dostęp do badań i analiz z obszaru finansów, umiejętności itp., w których brała udział Polska.</li></ul> <p><b>OGRANICZENIA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• możliwa ograniczona znajomość specyfiki problemów w naszym kraju,</li><li>• bariera językowa – potrzeba tłumaczy (polskich badań i opracowań, jak i samej Strategii),</li><li>• prawdopodobnie wyższe koszty wykonania zadania w porównaniu z podmiotem krajowym.</li></ul>	
Inny podmiot (np. firma konsultingowa, organizacja pozarządowa)	<p><b>Firma konsultingowa</b></p> <p><b>KORZYŚCI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• posiadanie schematów świadczenia usług w różnych obszarach tematycznych,</li><li>• możliwość zaangażowania do współpracy podmiotów takich jak uczelnie, stowarzyszenia, itp.</li></ul> <p><b>OGRANICZENIA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• brak specjalizacji w temacie edukacji finansowej.</li></ul>	<p><b>Organizacja pozarządowa</b> (np. stowarzyszenie lub fundacja zajmująca się edukacją finansową, think tank)</p> <p><b>KORZYŚCI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• doświadczenie w zakresie realizacji projektów dotyczących edukacji finansowej w obszarze swojej działalności.</li></ul> <p><b>OGRANICZENIA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• brak spojrzenia systemowego,</li><li>• brak doświadczenia w pisaniu strategii narodowych.</li></ul>

## Załącznik 4.

Rekomendacje dla Rady Edukacji Finansowej na temat sposobów opracowania strategii edukacji finansowej

Źródła finansowania	KORZYŚCI I OGRANICZENIA WYBRANYCH ŹRÓDEŁ FINANSOWANIA
Fundusz Edukacji Finansowej	<p><b>KORZYŚCI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• możliwość wykorzystania tego źródła finansowania jest zagwarantowana w Ustawie.</li></ul> <p><b>OGRANICZENIA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• konieczność nowelizacji Ustawy i nieprecyzyjność przepisów uniemożliwia wykorzystanie Funduszu (opinia PG).</li></ul>
Instrument Wsparcia Technicznego KE (IWT)	<p><b>KORZYŚCI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• możliwość skorzystania ze środków z budżetu UE i nie obciążanie budżetu krajowego,</li><li>• możliwość pozyskania międzynarodowego wsparcia eksperckiego dostosowanego do zgłoszonych potrzeb,</li><li>• nabór i kontraktacja wykonawcy oraz rozliczenia finansowe z wykonawcą są po stronie KE,</li><li>• możliwość skoncentrowania pracy wnioskodawcy/wnioskodawców na kwestiach merytorycznych projektu prac na wypracowaniu oczekiwanych produktów końcowych na jak najwyższym poziomie merytorycznym i dalszej użyteczności dla sektora w Polsce.</li></ul> <p><b>OGRANICZENIA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• nieprecyzyjność przepisów Ustawy powoduje brak jasności kto może wystąpić z wnioskiem o wsparcie KE oraz czy wykorzystanie tego źródła finansowania jest w ogóle dopuszczalne (opinia DPR w załączeniu),</li><li>• niepewność uzyskania wsparcia w ramach naboru prowadzonego przez KE w październiku 2020 r.,</li><li>• brak gwarancji, że zostanie wybrany do realizacji zadania preferowany przez wnioskodawcę wykonawca,</li><li>• brak instrumentów prawnych i finansowych po stronie administracji beneficjenta projektu w przypadku nienależytego lub wadliwego wykonywania poszczególnych działań projektowych.</li></ul>
Budżety instytucji publicznych	<p><b>KORZYŚCI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• pewność posiadania środków na realizację zadania w przypadku wpisania go do planu finansowego.</li></ul> <p><b>OGRANICZENIA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• brak zarezerwowanych środków na ten cel w budżetach na lata 2020 i 2021,</li><li>• wątpliwości prawne, czy istnieje możliwość finansowania z budżetów instytucji wydatków na opracowanie Strategii.</li></ul>

## Rekomendacje

Wobec bieżących uwarunkowań prawnych oraz na podstawie analizy korzyści i ograniczeń poszczególnych rozwiązań w zestawieniu z potencjalnymi źródłami finansowania Grupa rekomenduje Radzie poniższe możliwe sposoby opracowania Strategii.

### I. Opracowanie Strategii we współpracy z OECD/INFE ze środków KE z instrumentu IWT

OECD/INFE od wielu lat jest zaangażowane w edukację finansową. Posiada międzynarodowe doświadczenie we wspieraniu opracowywania, wdrażania i ewaluacji krajowych Strategii. Obecnie świadczy pomoc techniczną Austrii (w ramach projektu finansowanego ze środków IWT KE), a także Bułgarii, Rumunii, Mołdawii, Macedonii Północnej i Czarnogórze.

OECD/INFE współpracuje z krajowymi koordynatorami edukacji finansowej, którymi są zazwyczaj banki centralne lub ministerstwa finansów, a także z innymi krajowymi organami regulacyjnymi, które są częścią krajowych komitetów/grup roboczych powołanych w celu koordynacji edukacji finansowej na poziomie krajowym.

OECD/INFE przedstawiło cztery możliwe scenariusze współpracy:

1. Wsparcie podstawowe – konsultowanie dokumentów w formule tzw. *peer review* z pełnymi członkami OECD/INFE (MF) na spotkaniach grup roboczych i Komitetu Technicznego – koszt w ramach składki członkowskiej do OECD/INFE, którą płaci MF.
2. Częściowe zaangażowanie – dzielenie się wiedzą, udział ekspertów OECD w spotkaniach technicznych zespołu krajowego oraz „wkład techniczny” ekspertów OECD i komentarze do projektów opracowanych przez zespół krajowy – 80.000 Euro.

#### Załącznik 4.

Rekomendacje dla Rady Edukacji Finansowej na temat sposobów opracowania strategii edukacji finansowej

3. Wsparcie techniczne w bliskiej współpracy z krajową grupą roboczą - 250.000 Euro.
4. Całościowe wsparcie techniczne łącznie z przeprowadzeniem badania dot. poziomu świadomości finansowej Polaków – działania podobne jak w opcji nr 3 połączone z realizacją etapu zbierania danych – badanie poziomu świadomości finansowej Polaków - 350.000 Euro.

W przypadku podjęcia współpracy z OECD/INFE Grupa rekomenduje zastosowanie scenariusza nr. 3. Opis wszystkich scenariuszy zawiera załącznik 4.

Scenariusz nr 3 zakłada współpracę zespołu OECD z grupą roboczą w kraju. W skład krajowej grupy roboczej wchodziłoby, m.in. przedstawiciele instytucji reprezentowanych w Radzie, a także przedstawiciele środowiska akademickiego oraz świata nauki. Będzie ona uczestniczyć w opracowywaniu dokumentów na każdym etapie przygotowania Strategii. Natomiast zespół OECD będzie aktywnie uczestniczył w krajowych spotkaniach i dyskusjach interesariuszy projektu. Będzie służył merytorycznym wsparciem dostosowanym do potrzeb danego kraju. Zespół OECD w tym scenariuszu działa jak konsultant zewnętrzny, ale w ścisłej współpracy z krajową grupą roboczą. Taka współpraca może trwać 1-1,5 roku. Opcja ta, w opinii OECD, jest odpowiednia do budowania potencjału w zakresie kształtowania polityki edukacji finansowej na szczeblu krajowym. Eksperti z krajowej grupy roboczej i OECD mają możliwość wymiany poglądów i wiedzy. Daje to możliwość budowania potencjału potrzebnego do rozpoczęcia procesu wdrażania Strategii.

Wybór tej opcji wymaga, aby eksperci krajowi zgromadzili niezbędne dane do przeprowadzenia analizy poziomu wiedzy finansowej danej populacji (jeśli to możliwe metodą OECD). Polska uczestniczyła w trzech badaniach poziomu świadomości finansowej organizowanych przez OECD/INFE, ostatni pomiar został zrealizowany w 2019 r. Kraj powinien też sporządzić wykaz istniejących działań (np. mapę działań z zakresu edukacji finansowej w Polsce) oraz dokonać przeglądu istniejących publikacji i materiałów, które przedstawiają obecną sytuację w zakresie edukacji finansowej w kraju i wskażą na potencjalne braki w tym zakresie. Konieczne będzie również ustalenie definicji i kręgów interesariuszy, tzn. instytucji współtworzących Strategię.

Koszt współpracy wg tego scenariusza jest szacowany na 250.000 Euro. Współpraca z OECD/INFE może być realizowana w ramach wszystkich trzech analizowanych potencjalnych źródeł finansowania. Jednak w oparciu o doświadczenie innych krajów europejskich, m.in. Austrii, finansowanie ewentualnego zlecenia zadania OECD/INFE mogłoby pochodzić ze środków KE w ramach IWT.

IWT jest to nowy program pomocowy KE dla administracji publicznych krajów członkowskich UE, kontynuujący założenia poprzedniego Programu Wsparcia Reform Strukturalnych. Wniosek o środki z IWT może być złożony przez władzę krajową - jedną lub więcej instytucji władzy publicznej na poziomie rządowym. Instytucja musi być odpowiedzialna za realizację zadań z obszaru, w którym wnioskuje, w tym być władna wdrożyć wyniki projektu.

Możliwe jest wystąpienie z wnioskiem o wsparcie KE przez jedną instytucję przy ścisłej współpracy kluczowych interesariuszy np. MF, UKNF, NBP, UOKiK i RF. Nabór wniosków obejmuje wstępną weryfikację przez Ministerstwo Rozwoju (MR). MR pomocniczo dla KE przyznaje punkty wnioskowi aplikacyjnemu i układa je od najważniejszego do najmniej ważnego w skali priorytetów na poziomie kraju. Miejsce na liście rankingowej ma wpływ na wybór. Im wniosek jest wyżej na liście, tym ma większą szansę na przyznanie wsparcia przez KE. Dlatego niezbędny jest lobbing na poziomie kierownictwa urzędów i skuteczna komunikacja z MR. KE oferuje możliwość konsultacji roboczych dla potencjalnych wnioskodawców.

Termin przekazania wniosków w jęz. angielskim do MR został wyznaczony na 20 października 2020 r., natomiast termin przekazania wniosków przez MR do Komisji Europejskiej na 31 października 2020 r. Realizacja wybranych przez KE projektów rozpocznie się w II połowie 2021 r.

Dla celów przygotowania wniosku i wystąpienia do KE o środki należałoby podpisać list intencyjny określający instytucję wiodącą i instytucje współpracujące. KE nie narzuca formuły listu intencyjnego. Natomiast oczekuje w składanym wniosku projektowym informacji o deklaracji zaangażowania określonych instytucji na szczeblu krajowym - w celu zapewnienia możliwie najszerszego oddziaływania projektu w danym kraju UE. Zaangażowanie powinno trwać przez cały cykl realizacji i oddziaływania wnioskowanego projektu. List intencyjny może mieć ramowy charakter. Elementy, które może obejmować to: dane instytucji, potwierdzenie przez kierownika danej jednostki gotowości zaangażowania w przedmiotowy projekt, dane osoby wyznaczonej do współpracy na etapie przygotowania wniosku aplikacyjnego i bieżącej współpracy podczas realizacji poszczególnych etapów prac w działaniach projektowych. Instytucje zaangażowane w opracowanie wniosku wyznaczają dedykowane osoby po stronie wnioskującej administracji do kontaktu z KE i MR (ewentualnie również instytucje współpracujące).

#### Załącznik 4.

Rekomendacje dla Rady Edukacji Finansowej na temat sposobów opracowania strategii edukacji finansowej

Wniosek o wsparcie KE powinien:

1. wskazywać określone problemy (poparte danymi z badań) dotyczące np. poziomu wiedzy finansowej osób dorosłych, zadłużenia gospodarstw domowych, informacje dotyczące osób, które padły ofiarą oszustw finansowych i wyłudzeń, itp.,
2. określać zakładane działania – opis etapów prac I i II. Istotne jest możliwie precyzyjne sformułowanie oczekiwań wobec końcowego produktu (zakres, miarodajne produkty wsparcia, ramy czasowe, etapy i opis oczekiwanych działań projektowych do dostarczenia przez doradcę zewnętrznego),
3. zawierać informację o zaangażowaniu więcej niż jednej instytucji krajowej w realizację projektu – na podstawie zebranych uprzednio listów intencyjnych (nie są załączane do wniosku aplikacyjnego).

Więcej informacji zawiera notatka UKNF nt. Instrumentu Wsparcia Technicznego KE - załącznik 5.

**Jednakże Departament Prawny MF, w swojej opinii z 8.09.2020 (załącznik 2), poddaje w wątpliwość możliwość korzystania z tego źródła finansowania.** Zwraca uwagę, że w Ustawie przewidziano zarówno zadanie opracowywania strategii edukacji finansowej, jak i źródło środków przeznaczonych na ten cel – Fundusz Edukacji Finansowej.

**Wobec powyższego wykorzystanie finansowania ze środków KE możliwe będzie po ewentualnej zmianie przepisów.** Należałoby doprecyzować zapisy Ustawy tak, aby nie ograniczały one możliwości finansowania lub współfinansowania opracowania Strategii z innych źródeł niż Fundusz. Podkreślenia wymaga to, że wątpliwości prawne pojawiły się jedynie po stronie polskiej. Dla KE kwestie podnoszone przez DPR nie stanowią przeszkody w ubieganiu się o jej wsparcie.

#### II. **Opracowanie Strategii przez polską uczelnię, instytut badawczy lub inny podmiot wyłoniony w drodze przetargu (np. firma konsultingowa, organizacja pozarządowa itp.), ewentualnie partnerstwo ww. podmiotów, finansowane ze środków Funduszu.**

Obecnie obowiązujące przepisy prawa wskazują, że opracowanie Strategii jest zadaniem, które powinno być sfinansowane ze środków Funduszu. Wobec tego Rada może zlecić opracowanie lub zorganizowanie opracowania Strategii RF. RF w drodze przetargu może wyłonić profesjonalnego wykonawcę zadania, którym może być uczelnia, instytut badawczy lub inny kompetentny podmiot, a także partnerstwo podmiotów.

Za wyborem polskiej uczelni lub instytutu badawczego mogą przemawiać poniższe argumenty przedstawione w opinii przedstawiciela RF w Grupie (załącznik 6): „Realizacja celu jakim jest opracowanie narodowej strategii edukacji finansowej wymaga określenia wykonalnych zadań oraz realistycznych priorytetów. Podmiot, któremu zostanie powierzone to zadanie powinien zatem należycie określić wizję oraz misję polskiej strategii edukacji finansowej. Ponadto, zadaniem takiego podmiotu będzie zgromadzenie informacji, podsumowanie wniosków, zdefiniowanie strategicznych celów i działań edukacyjnych rodzimych beneficjentów. (...) przygotowanie efektywnej strategii edukacji finansowej wymaga zaangażowania polskiej placówki naukowej (polskiej uczelni bądź polskiego instytutu badawczego). Wybór taki jest uzasadniony nie tylko względami praktycznymi (takimi jak bliskość geograficzna grup badawczych czy łatwość w komunikacji), ale też z uwagi na autorytet naukowy i tradycje badawcze rodzimych instytucji naukowych. Poprawne zidentyfikowanie potrzeb edukacyjnych beneficjentów jest bowiem kluczowym elementem opracowania narodowej strategii edukacji finansowej, co (...) najlepiej wykona rodzimy podmiot. Wymaga podkreślenia, że narodowa strategia edukacji finansowej powinna być tak określona, aby mogła być realizowalna. (...) to polska uczelnia lub polski instytut badawczy są w stanie w sposób realistyczny opracować merytorycznie poprawną, a zarazem skuteczną strategię, z uwzględnieniem specyfiki narodowej. Polskie instytucje, w odróżnieniu od zagranicznych placówek badawczych, są zaznajomione z mocnymi oraz słabymi stronami grup badawczych oraz są świadome zagrożeń i szans dotyczących przeprowadzania i moderowania procesów strategicznych w kraju.”

Jednakże wyłonienie wykonawcy zadania nastąpi w drodze przetargu. Trudno więc przewidzieć jakie podmioty, poza uczelniami i instytutami badawczymi, mogą być zainteresowane opracowaniem Strategii. Grupa przyjęła, że mogą to być np. firmy konsultingowe i organizacje pozarządowe (takie jak stowarzyszenia oraz fundacje zajmujące się edukacją finansową czy też think tanki).

Wykonując prośbę Rady, Biuro RF od 24.08. do 11.09.2020 przeprowadziło rozeznanie rynku na wykonanie analizy badań oraz opracowania narodowej strategii edukacji finansowej, poprzez umieszczenie ogłoszenia na swojej stronie BIP. Do 11.09.2020 wpłynęły odpowiedzi od 4 zainteresowanych wykonaniem tych zadań podmiotów. Są to: uczelnia ekonomiczna, fundacja prowadząca działalność w zakresie edukacji finansowej, spółka z o.o. i osoba fizyczna. Wszystkie 4 podmioty deklarowały chęć wykonania obydwu etapów zadania (analizy badań i opracowania Strategii).

## Załącznik 4.

Rekomendacje dla Rady Edukacji Finansowej na temat sposobów opracowania strategii edukacji finansowej



**Aktualnie niemożliwe jest wykorzystania środków Funduszu ze względu na nieprecyzyjność przepisów i konieczność nowelizacji Ustawy. Bowiern jak wynika z opinii PG (załącznik 3), konieczna jest kompleksowa nowelizacja Ustawy, w celu jednoznacznego i precyzyjnego określenia charakteru prawnego Funduszu, podmiotu, któremu przysługuje własność środków Funduszu, jak również roli Rzecznika Finansowego w stosunku do Funduszu. Oznacza to, że procedurę przetargową będzie można rozpocząć dopiero po zmianie przepisów. Trudno określić ile czasu zajmie proces legislacyjny – minimum 3-4 miesiące lub dłużej.**

## Podsumowanie

Grupa zarekomendowała Radzie dwa wyżej opisane sposoby opracowania Strategii. Oba wymagają wprowadzenia zmian legislacyjnych w obowiązujących przepisach. Dlatego też, niezależnie od wybranego przez Radę sposobu, **Grupa rekomenduje, w czasie oczekiwania na zmianę przepisów, podjęcie działań, które nie wymagają finansowania.** Do rozważenia pozostaje możliwość realizowania ich np. w ramach prac sformalizowanej grupy roboczej.

Na podstawie m.in. rekomendacji OECD/INFE<sup>10</sup> (załącznik 7) Grupa zidentyfikowała następujące działania na rzecz opracowania Strategii, które mogą być realizowane w powyższej formule:

- ustalenie kręgu interesariuszy tzn. instytucji współtworzących strategię oraz określenie ich roli w opracowaniu i wdrażaniu Strategii, wskazanie instytucji wiodącej, a także ustalenie interesariuszy wśród instytucji niepublicznych,
- ewentualnie uzyskanie priorytetu politycznego,
- zebranie informacji na temat dotychczasowych inicjatyw w zakresie edukacji finansowej oferowanych przez instytucje publiczne, prywatne i non-profit,
- identyfikacja badań i raportów polskich,
- analiza dokumentów strategicznych (np. SOR, SRRK),
- analiza wybranych zagranicznych strategii edukacji finansowej,
- określenie ram czasowych strategii (3, 5, 10 lat).

Ponadto Grupa **rekomenduje Radzie stałe pilotowanie zmian legislacyjnych**, na każdym etapie ich wprowadzania, aby w nowelizacji Ustawy lub w nowych przepisach jednoznacznie i precyzyjnie określić charakter prawny Funduszu oraz podmiot, któremu przysługuje własność środków Funduszu. Warto też, doprecyzować zapisy Ustawy tak, aby nie ograniczały one możliwości finansowania opracowania Strategii z innych źródeł niż Fundusz.

### Załączniki:

1. Podsumowanie prac Grupy.
2. Opinie prawne MF i KDPW oraz wnioski z analizy UKNF.
3. Opinia Prokuratury Generalnej.
4. OECD/INFE - Technical Assistance for the development of the National Strategy for Financial Education of Poland.
5. Założenia Instrumentu Wsparcia Technicznego KE.
6. Opinia w sprawie opracowania Strategii we współpracy z uczelnią lub instytutem badawczym.
7. National Strategies for Financial Education: OECD/INFE Policy Handbook.

<sup>10</sup> National Strategies for Financial Education: OECD/INFE Policy Handbook.



Prokuratura Generalna  
Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa  
tel. +48 22 392 3109, fax +48 22 392 31 20  
PROKURATORIA.GOV.PL

KR-41-501-50/20/MDR

Warszawa, 3 czerwca 2020 roku

**Opinia Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej  
dotycząca podmiotu uprawnionego i zobowiązanego do podejmowania  
czynności w odniesieniu do środków Funduszu Edukacji Finansowej**

**Spis treści**

1. WNIOSKODAWCA I PRZEDMIOT OPINII .....	1
2. WNIOSKI OPINII .....	1
3. WYKAZ MATERIAŁÓW .....	2
4. OPIS STANU FAKTYCZNEGO / WSKAZANIE OPINIOWANEJ CZYNNOŚCI .....	2
5. ANALIZA PRAWNA .....	3
6. ZAŁOŻENIA I ZASTRZEŻENIA .....	15
7. PODSTAWY PRAWNE .....	16

**1. WNIOSKODAWCA I PRZEDMIOT OPINII**

W piśmie z 5 maja 2020 r. (dalej jako „Wniosek”) Rzecznik Finansowy (dalej również jako „Wnioskodawca” lub „Rzecznik”), działając na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>, zwrócił się o wydanie przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej opinii prawnej dotyczącej *statio fisci* właściwej w zakresie środków Funduszu Edukacji Finansowej, a tym samym uprawnionej i zobowiązanej do podejmowania czynności w odniesieniu do środków FEF.

**2. WNIOSKI OPINII**

Przeprowadzone przez nas analizy wykazały, że:

1. Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów nie ma możliwości jednoznacznego określenia podmiotu, któremu przysługuje własność środków Funduszu Edukacji Finansowej (tj. czy jest to Skarb Państwa, czy Rzecznik Finansowy jako ich

<sup>1</sup> Ustawa z 15 grudnia 2016 r., t.j. Dz. U. 2019, nr 1265.



dysponent). W ocenie Prokuratorii Generalnej więcej argumentów przemawia za poglądem, zgodnie z którym środki te należą do Skarbu Państwa, jednakże istnieją również argumenty, które takiemu pogładowi przeczą.

2. Na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów nie ma możliwości jednoznacznego określenia podmiotu formalnie uprawnionego do dokonywania czynności faktycznych i prawnych związanych z FEF, a także sposobu dokonywania tych czynności. Ustawodawca wskazuje bowiem, że Rzecznik „dysponuje” środkami Funduszu, jednak nie definiuje znaczenia tego pojęcia, w szczególności zaś nie określa w czyim imieniu i na czyj rachunek (swoim własnym, Skarbu Państwa) działa Rzecznik realizując zadania wiążące się z wydatkowaniem ww. środków. Przyjęcie którejkolwiek z potencjalnych wykładni niesie za sobą ryzyko zawlerania umów dotyczących Funduszu przez podmiot do tego nieuprawniony, jak również ryzyko narażenia się na zarzut braku legitymacji procesowej w ewentualnym postępowaniu sądowym dotyczącym środków Funduszu.
3. W ramach opisanego wyżej problemu prawnego występuje istotna luka w prawie, której usunięcie w drodze wykładni napotyka trudne do przewyciężenia przeszkody. W tej sytuacji Prokuratoria Generalna postuluje *de lege ferenda* niezwłoczne dokonanie kompleksowej nowelizacji ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, w której ustawodawca jednoznacznie i precyzyjnie określi charakter prawny Funduszu Edukacji Finansowej, podmiot, któremu przysługuje własność środków FEF, jak również rolę Rzecznika Finansowego w stosunku do Funduszu.

### 3. WYKAZ MATERIAŁÓW

Opinia została sporządzona w oparciu o informacje zawarte we Wniosku oraz przekazane przez Wnioskodawcę.

### 4. OPIS STANU FAKTYCZNEGO / WSKAZANIE OPINIOWANEJ CZYNNOŚCI

Na podstawie art. 16 pkt 3 ustawy nowelizującej, do ustawy o rozpatrywaniu reklamacji został wprowadzony Rozdział 4A (art. 43 a i n.), na podstawie którego ustanowiono Fundusz Edukacji Finansowej (dalej również jako „FEF” lub „Fundusz”).

Środkami Funduszu dysponuje Rzecznik, na wniosek Rady Edukacji Finansowej (art. 43a ustawy o rozpatrywaniu reklamacji). Zgodnie z art. 43b ust. 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, środki Funduszu przeznacza się na finansowanie edukacji finansowej. Obsługę i realizację zadań, o których mowa w art. 43b ust. 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, zapewnia Rzecznik (art. 43b ust. 2).

Zgodnie z art. 43c ust. 1 pkt 1 – 5, środki Funduszu pochodzą z wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: „Komisja Nadzoru Finansowego” lub „KNF”), Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes UOKiK”), Polską Agencję Nadzoru Audytowego oraz Krajowy Sąd Dyscyplinarny (organ Polskiej Izby Biegłych Rewidentów).

Wniosek został złożony przez Wnioskodawcę w związku z dostrzeżoną przez niego koniecznością zapewnienia prawidłowego zarządzania Funduszem Edukacji Finansowej oraz bezpieczeństwa zarządzanych środków.

Wnioskodawca wskazał, że na podstawie art. 43b ust. 2 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji jest podmiotem zobowiązanym do obsługi i realizacji zadań Funduszu. Źródłem finansowania FEF są środki pochodzące z wpływów określonych w art. 43c ww. ustawy, w szczególności z kar pieniężnych nakładanych przez wymienione w nim organy na podstawie przepisów odrębnych. Środki Funduszu przeznaczone mogą być wyłącznie na finansowanie zadań edukacji finansowej, w sposób przykładowo określony w art. 43b ustawy o rozpatrywaniu reklamacji. W świetle zaś art. 43a dysponuje nimi Rzecznik Finansowy, wyłącznie na wniosek Rady Edukacji Finansowej.

Zdaniem Wnioskodawcy Fundusz Edukacji Finansowej stanowi środki finansowe odrębne od środków, jakimi dysponuje Rzecznik Finansowy, realizujący swoje własne zadania przy pomocy podległego mu Biura Rzecznika, w oparciu o art. 20 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji. W odniesieniu do środków przeznaczonych na realizację ustawowych zadań Rzecznika Finansowego, objętych planem finansowym na podstawie art. 21 ww. ustawy, Rzecznik działa jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Środki Funduszu nie są natomiast, w ocenie Wnioskodawcy, objęte planem finansowym będącym podstawą gospodarki finansowej Biura Rzecznika, gdyż stanowią pulę środków wyodrębnioną pod względem źródeł przeznaczenia oraz procedury rozdysponowania.

Nadto Wnioskodawca wskazał, że art. 16 ust. 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji przyznaje Rzecznikowi Finansowemu osobowość prawną, stanowi on zatem podmiot odrębny od Skarbu Państwa i nie działa jako podmiot reprezentujący Skarb Państwa (*statio fisci*).

Mając na uwadze powyższe, Wnioskodawca zwrócił się do Prokuratorii Generalnej z wnioskiem o wydanie opinii, w której wskazana zostanie *statio fisci* właściwa w zakresie środków Funduszu Edukacji Finansowej, a tym samym uprawniona i zobowiązana do podejmowania czynności w odniesieniu do środków FEF.

## 5. ANALIZA PRAWNA

Użyte przez Wnioskodawcę pojęcia, tj. *statio fisci*, a także jego synonim – podmiot reprezentujący Skarb Państwa, są zarezerwowane dla obrotu cywilnoprawnego. Jak bowiem powszechnie przyjmuje się w piśmiennictwie, Skarb Państwa działa w obrocie cywilnoprawnym przez swoje *stationes fisci*, a więc jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej<sup>2</sup>. Sposób sformułowania przez Wnioskodawcę pytania prawnego zmierza również jednoznacznie do powiązania środków Funduszu Edukacji Finansowej ze Skarbem Państwa. Mając na uwadze sposób sformułowania przepisów ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, w szczególności zaś ich ogólnikowość i niejednoznaczność, założenia takie są jednakże w ocenie opiniującego co najmniej przedwczesne i dlatego należy przeanalizować ich zasadność w treści opinii tak, aby nie ograniczyć jej zakresu. Dlatego też Prokuratoria Generalna podejmie próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie dotyczące podmiotu uprawnionego i zobowiązanego do podejmowania czynności w odniesieniu do środków Funduszu Edukacji Finansowej, gdyż, jak się wydaje, taki jest cel Wniosku.

<sup>2</sup> Por. Z. Banaszczyk w: System Prawa Prywatnego, t. 6, Prawo zobowiązań – część ogólna, red. A. Olejniczak, s. 817, Legalis.

Zagadnienia związane z Funduszem Edukacji Finansowej były już przedmiotem opinii Prokuratorii Generalnej wydanej na zlecenie Wnioskodawcy 20 kwietnia 2020 r. (znak KR-501-26/20/MDR). W opinii tej Prokuratoria Generalna poczyniła rozważania dotyczące charakteru prawnego Funduszu, a także kompetencji Rzecznika Finansowego oraz Rady Edukacji Finansowej (dalej również jako „Rada”) w odniesieniu do środków FEF. Tym samym argumentacja zawarta w opinii z 20 kwietnia 2020 r. dotyka, jak się wydaje, problematyki poruszonej przez Wnioskodawcę we Wniosku, jednakże jej nie wyczerpuje (przedmiot niniejszej opinii, a także przedmiot opinii wydanej w sprawie KR-501-26/20/MDR, nie pokrywają się). Rozważania te pozostają w pełni aktualne, jednakże celem zachowania przejrzystości rozważań należy je w nieco skróconej formie powtórzyć i uzupełnić.

### **Charakter prawny Funduszu Edukacji Finansowej**

Na początku rozważyć należy zagadnienie charakteru prawnego Funduszu, w szczególności zaś kwestii jego zdolności organizacyjnej. W tym miejscu warto zauważyć, że przepisy ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą, nie zawierają w tym zakresie jakichkolwiek regulacji, a także nie wskazują podmiotu, któremu przysługuje tytuł prawny do środków FEF, jak również podmiotu który nabywa prawa i zaciąga zobowiązania związane z Funduszem.

Nie ulega wątpliwości, że Funduszowi nie przysługuje osobowość prawna. Stosownie do art. 33 k.c., osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególnie przyznają osobowość prawną. Normatywna metoda określania katalogu zdarzeń prawnych, których skutkiem jest uzyskanie i utrata osobowości prawnej, oznacza, że źródłem osobowości prawnej jest zawsze dyspozycja normy prawnej<sup>3</sup>. W przypadku Funduszu, zarówno ustawa o rozpatrywaniu reklamacji, jak i inne akty prawne, nie zawierają w tym przedmiocie żadnych uregulowań. Należy zatem przyjąć, że Fundusz nie jest osobą prawną.

Fundusz nie należy również do kategorii tzw. ułomnych osób prawnych, tj. jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, uregulowanych w 33<sup>1</sup> § 1 k.c. Zdolność prawa jest pojęciem niezdefiniowanym. W piśmiennictwie określa się ją jako możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym. Zdolność prawna może być przyznana w sposób bezpośredni albo pośrednio, jeśli normy prawne dotyczące jednostki organizacyjnej niebędącej osobą prawną umożliwiają tej jednostce organizacyjnej bycie podmiotem praw lub obowiązków<sup>4</sup>. Wyrażenie legislacyjnego zamiaru wyposażenia określonych jednostek organizacyjnych w zdolność prawną może nastąpić nawet przy użyciu pośredniej metody opisowej, wskazującej na istotne cechy przyznawanej zdolności. Wystarczy zatem, gdy ustawodawca przyznaje poszczególnym jednostkom organizacyjnym zdolność do „nabywania praw i zaciągania zobowiązań”, a przy mocniejszym podkreśleniu – zdolność do „nabywania we własnym imieniu praw i zaciągania zobowiązań”<sup>5</sup>. Przepisy ustawy o rozpatrywaniu reklamacji nie zawierają regulacji, które mogłyby wskazywać na przyznanie Funduszowi Edukacji Finansowej zdolności prawnej. Fundusz nie posiada żadnej struktury organizacyjnej, własnych organów, osób, które go reprezentują, nie istnieje również przepis,

<sup>3</sup> Por. P. Sobolewski w: K. Osajda (red.) Kodeks cywilny. Komentarz, uwagi do art. 33, Legalis 2020.

<sup>4</sup> Por. P. Sobolewski w: K. Osajda (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. 25, uwagi do art. 33<sup>1</sup>, Legalis.

<sup>5</sup> Por. E. Gniewek w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, uwagi do art. 33<sup>1</sup>, Legalis.

który pozwalałby mu nabywać we własnym imieniu prawa i zaciągać zobowiązania. Nie jest zatem ułomną osobą prawną w rozumieniu art. 33<sup>1</sup>§ 1 k.c.

FEF nie stanowi również w ocenie opiniującego państwowego funduszu celowego w rozumieniu art. 29 ustawy o finansach publicznych, choć jego nazwa, jak i konstrukcja, może być ze wskazaną instytucją kojarzona. Stosownie do regulacji ust. 1 i 2 ww. przepisu, państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy, a jego przychody pochodzą ze środków publicznych. Państwowy fundusz celowy nie posiada osobowości prawnej (art. 29 ust. 3), a ustawodawca charakteryzuje go jako wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie (art. 29 ust. 4). Jednocześnie jednak, jako jednostka sektora finansów publicznych, państwowy fundusz celowy ma obowiązek stosowania zasad gospodarki finansowej określonych w ustawie o finansach publicznych (art. 10 ust. 1), a podstawę jego gospodarki finansowej stanowi roczny plan finansowy (art. 29 ust 6).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, ustawy tworzące fundusze najczęściej podkreślają, że dany fundusz jest (lub nie jest) funduszem celowym w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Ułatwiają przez to ustalenie statusu prawnego danego funduszu, który zależy właśnie od tego, czy fundusz podlega przepisom ww. aktu prawnego, czy też jest innym funduszem, do którego działalności regulacje te nie mają zastosowania. Należy przyjąć, że ustawa tworząca fundusz powinna określić co najmniej jego nazwę, cel, źródła przychodów i ich przeznaczenie (wydatki), a także wskazywać ministra (inny organ), który dysponuje wyodrębnionym rachunkiem bankowym stanowiącym fundusz celowy. Uzasadnione jest również określenie w ustawie w pełni zasad gospodarki finansowej funduszu celowego lub upoważnienie innego organu do wydania rozporządzenia w tej sprawie<sup>6</sup>. Opiniujący, na skutek przeprowadzonej analizy przepisów oraz piśmiennictwa, nie odnalazł regulacji państwowego funduszu celowego, który by nie był przez ustawodawcę wprost zaliczony do tej kategorii (tj. nazwany wprost państwowym funduszem celowym). Jako państwowe fundusze celowe przepisy określają bezpośrednio szereg bardziej znanych i mniej znanych instytucji, w szczególności Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Administracyjny, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Reprywatyzacji, Fundusz Rekompensacyjny, Fundusz Wsparcia Policji, Fundusz Modernizacji Bezpieczeństwa Publicznego itp. Przepisy w różnym stopniu regulują gospodarkę finansową państwowych funduszy celowych, większość z nich zawiera jednak choćby wzmiankę na temat planu finansowego.

Regulacje znowelizowanej ustawy o rozpatrywaniu reklamacji nie wskazują, aby Fundusz Edukacji Finansowej stanowił państwowy fundusz celowy, co mając na uwadze powyższą, powszechną jak się wydaje praktykę ustawodawczą, świadczy w ocenie opiniującego o braku woli zaliczenia przez ustawodawcę FEF do tej kategorii. Analizowany akt prawny nie przewiduje również odrębnych zasad gospodarki finansowej Funduszu. Zawarte w projekcie ustawy nowelizującej przepisy, uwzględniające konieczność sporządzenia dla Funduszu odrębnego bilansu oraz rachunku zysków i strat, przekazania kwartalnej i rocznej informacji o wykorzystaniu środków Funduszu ministrowi właściwemu do spraw instytucji

<sup>6</sup> Por. C. Kosikowski, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, uwagi do art. 29, wyd. II. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2011.

finansowych, sporządzenia rocznego sprawozdania z działalności Funduszu i przekazania go ministrowi właściwemu do spraw instytucji finansowych, zostały usunięte na skutek poprawki uchwalonej w toku procesu legislacyjnego. Należy również nadmienić, że w toku prac legislacyjnych nad projektem ustawy nowelizującej jeden z legislatorów wskazał podczas posiedzenia Komisji Finansów Publicznych wprost, że FEF nie jest funduszem celowym<sup>7</sup>. Poza nielicznymi wyjątkami (por. m. in. art. 43d ust. 1 pkt 1 i 2, w którym użyto określenia „zadania Funduszu”), które można uzasadnić przeoczeniami w toku procesu legislacyjnego lub zastosowaniem skrótu myślowego, obowiązujące regulacje odnoszą się nie do Funduszu jako takiego, a do środków Funduszu, pozostających w dyspozycji Rzecznika Finansowego.

Stosownie do przepisów Regulaminu Funduszu, Rzecznik Finansowy prowadzi obsługę rachunku lub rachunków bankowych, na których środki Funduszu są gromadzone (§ 4 pkt 2), a także prowadzi ewidencję księgową operacji związanych z funkcjonowaniem Funduszu (§ 4 ust. 3). Rzecznik Finansowy ujmuje w księgach rachunkowych operacje związane z funkcjonowaniem Funduszu w sposób zapewniający wyodrębnienie informacji dotyczących stanu Funduszu, zwiększeń i zmniejszeń Funduszu, a także aktywów i pasywów dotyczących Funduszu (§ 5). Mając na uwadze usunięcie z pierwotnego projektu ustawy przepisu dotyczącego obowiązku sporządzenia dla Funduszu bilansu zysków i strat, prowadzenie przez Rzecznika ewidencji księgowej dla Funduszu służy, jak się wydaje, przede wszystkim wyodrębnieniu środków Funduszu z majątku Rzecznika służącego realizacji innych zadań, a także realizacji obowiązków sprawozdawczych względem Rady Edukacji Finansowej (o których będzie mowa w dalszych rozważaniach). W ocenie opiniującego, gdyby wolą ustawodawcy było ustanowienie Funduszu Edukacji Finansowej jako państwowego funduszu celowego – odrębnej jednostki sektora finansów publicznych, nie usuwałby z projektu ustawy przepisu zobowiązującego do prowadzenia dla Funduszu odrębnej rachunkowości.

Dodatkowo wskazać należy, iż stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zwalnia się z podatku państwowe fundusze celowe, o których mowa w ustawie o finansach publicznych. Zgodnie zaś z art. 17 ust. 1 pkt 30a ww. aktu, w brzmieniu ustalonym ustawą nowelizującą, wolne od podatku są dochody Funduszu Edukacji Finansowej. Uregulowanie dwóch kategorii zwolnień podatkowych – podmiotowego dla wszystkich państwowych funduszy celowych oraz przedmiotowego dla dochodów Funduszu Edukacji Finansowej, oznacza, że FEF nie może być zaliczany do państwowych funduszy celowych. Gdyby bowiem FEF stanowiłyby instytucję, o której mowa w art. 29 ustawy o finansach publicznych, wówczas obejmowałoby go zwolnienie podmiotowe i nie byłoby potrzeby prawnej uregulowania zwolnienia przedmiotowego.

Nie ma również w świetle przepisów ustawy o rozpatrywaniu reklamacji podstaw do przyjęcia, że Fundusz stanowi inną jednostkę sektora finansów publicznych z wymienionych w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Ze swej istoty nie można przyporządkować Funduszu do jednostek określonych w pkt 1 – 2a, 4 – 5 i 7 – 14 ww. przepisu, co nie wymaga szerszego komentarza. Fundusz nie jest również jednostką budżetową lub instytucją gospodarki budżetowej.

<sup>7</sup> Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru oraz ochrony inwestorów na rynku finansowym, druk sejmowy 2812, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Finansów Publicznych nr 362 z dnia 26 września 2018 r.

Stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (ust. 2). Państwowe jednostki budżetowe tworzone są, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, przez ministrów, kierowników urzędów centralnych, wojewodów oraz inne organy działające na podstawie odrębnych ustaw (art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych). Tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd (art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Z praktyki wynika również, że niektóre jednostki budżetowe są tworzone w drodze ustawy.

Stosownie do art. 23 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, instytucja gospodarki budżetowej jest jednostką sektora finansów publicznych tworzoną w celu realizacji zadań publicznych, która: 1) odpłatnie wykonuje wyodrębnione zadania; 2) pokrywa koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Instytucja gospodarki budżetowej może być tworzona przez: 1) ministra lub Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, za zgodą Rady Ministrów, udzieloną na jego wniosek; 2) organ lub kierownika jednostki, o których mowa w art. 139 ust. 2, jako organu wykonującego funkcje organu założycielskiego (art. 23 ust. 2). Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, instytucja gospodarki budżetowej działa na podstawie statutu nadanego przez organ wykonujący funkcje organu założycielskiego. Statut instytucji gospodarki budżetowej określa w szczególności: 1) nazwę i siedzibę tej instytucji; 2) przedmiot działalności podstawowej tej instytucji; 3) źródła uzyskiwania przychodów tej instytucji; 4) tryb i zasady dokonywania zmian w statucie tej instytucji; 5) stan wyposażenia w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane tej instytucji; 6) zasady prowadzenia działalności innej niż podstawowa, jeżeli ta instytucja będzie prowadzić taką działalność.

Mając na uwadze powyższe, FEF nie może zostać uznany ani za jednostkę budżetową, ani za instytucję gospodarki budżetowej. Nie wchodząc w szersze rozważania prawne, należy wskazać kilka argumentów, które za powyższą tezę przemawiają. Po pierwsze, ustawa o rozpatrywaniu reklamacji nie nadaje Funduszowi statusu jednostki budżetowej lub instytucji gospodarki budżetowej, co jest stosowane w praktyce celem usunięcia wątpliwości co do charakteru prawnego danej instytucji. Po drugie, dla FEF nie zostały stworzone jakiegokolwiek ramy organizacyjne, w szczególności zaś nie został mu nadany statut. Statutem nie jest w ocenie opiniującego Regulamin Funduszu, który, stosownie do art. 43e ust. 2 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, określać ma szczegółowy sposób funkcjonowania Funduszu, w szczególności sposób gospodarowania aktywami Funduszu. Niezależnie od innej nazwy, Regulamin Funduszu nie zawiera żadnych przepisów dotyczących wewnętrznej organizacji Funduszu, wskazując jedynie na obowiązki Rzecznika związane z realizacją zadań ze środków Funduszu, w szczególności sposobu gromadzenia środków Funduszu w sposób zapewniający ich wyodrębnienie. Dodatkowo, FEF nie pokrywa swoich wydatków z budżetu państwa (o czym będzie mowa w dalszych rozważaniach) i nie odprowadza dochodów na rachunek budżetu państwa, co wyklucza jego kwalifikację jako jednostkę budżetową, stosownie do treści art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Fundusz trudno również zakwalifikować jako jednostkę odpłatnie wykonywującą wyodrębnione zadania i pokrywającą koszty swojej działalności oraz zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. W konsekwencji, FEF nie może być również uznany za instytucję gospodarki budżetowej.

Mając na uwadze, że Fundusz nie jest osobą prawną, ułomną osobą prawną, a także jednostką organizacyjną zaliczaną do sektora finansów publicznych, trudno określić jakiegokolwiek ramy prawne pozwalające na przypisanie mu zdolności organizacyjnej. W konsekwencji, FEF nie może również pełnić roli jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa (*statio fisci*) z punktu widzenia cywilistycznego. Co więcej, jak już wyżej wskazano, przepisy ustawy o rozpatrywaniu reklamacji oraz rozporządzeń do tej ustawy (w szczególności zaś Regulaminu Funduszu) nie przewidują jakiegokolwiek organizacji Funduszu (np. w ramach urzędu), nie ustanawiają dla Funduszu organów lub osób zarządzających, nie stanowią również o możliwości nabywania przez FEF praw i zaciąganie zobowiązań, nie tylko we własnym imieniu (co jest cechą samodzielnego podmiotu prawa cywilnego), ale również w imieniu Skarbu Państwa. Jak już wyżej wskazano, Regulamin Funduszu nie zawiera żadnych przepisów dotyczących wewnętrznej organizacji Funduszu, określając jedynie obowiązki Rzecznika związane z realizacją zadań ze środków Funduszu. Wskazanie wśród tych obowiązków konieczności „zapewnienia obsługi administracyjnej i prawnej Funduszu” (§ 4 pkt 7) oraz „zapewnienia pomieszczenia lub pomieszczenia niezbędne dla funkcjonowania Funduszu, w tym do przechowywania dokumentów związanych z jego działalnością” może być w tym zakresie nieco mylące, jednakże nie pozwala w ocenie opiniującego na przypisanie FEF zdolności organizacyjnej.

Podsumowując powyższe rozważania, w ocenie opiniującego Fundusz Edukacji Finansowej nie posiada zdolności organizacyjnej, nie będąc osobą prawną, jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, jednostką sektora finansów publicznych (w szczególności państwowym funduszem celowym), czy też jednostką organizacyjną Skarbu Państwa (*statio fisci*).

Dla porządku wskazać należy, że regulacje ustanawiające źródła finansowania FEF posługują się pojęciem „przychodu Funduszu Edukacji Finansowej” (por. art. 19a ustawy o nadzorze, art. 112 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów art. 179 § 1 i 189 § 2 ustawy o biegłych rewidentach) lub „dochodu Funduszu Edukacji Finansowej” podlegającego zwolnieniu z podatku (art. 17 ust. 1 pkt 30a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych). Jednakże w braku innych argumentów sformułowanie takie należy w ocenie opiniującego uznać za skrót myślowy.

Przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz sformułowane na ich gruncie poglądy doktryny dostarczają kolejnych argumentów, które przemawiają za brakiem zdolności organizacyjnej FEF. Stosownie do art. 1 ust. 2 ww. ustawy, opodatkowaniu tym podatkiem podlegają m. in. jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W piśmiennictwie podatkowym wskazuje się jednakże, iż jednostka taka musi się wyróżniać następującymi cechami: 1) posiada własną strukturę organizacyjną (może być określona przepisami prawa, umową lub statutem tej jednostki); 2) prowadzi określoną działalność; 3) posiada odpowiednie środki finansowe (majątek) niezbędne do prowadzenia tej działalności; 4) ma określony skład osobowy i określoną reprezentację (w ramach jej struktury organizacyjnej określone osoby upoważnione są do reprezentowania jednostki

w stosunkach z osobami trzecimi)<sup>8</sup>. Jak już wyżej wykazano, poza środkami finansowymi, FEF nie posiada żadnej z ww. cech. Określone w art. 17 ust. 1 pkt 30a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych zwolnienie z podatku „*dochodu Funduszu Edukacji Finansowej*” nie może zatem dotyczyć FEF, który nie jest jednostką organizacyjną.

Podsumowując powyższe rozważania, zgodnie z ogólnymi regułami wykładni, określenie „Fundusz” należy zatem interpretować literalnie jako „*środki majątkowe przeznaczone na określony cel*”<sup>9</sup>, w tym przypadku cel związany z finansowaniem zadań z zakresu edukacji finansowej, stosownie do art. 43b ust. 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji.

### **Zagadnienie tytułu prawnego do środków Funduszu Edukacji Finansowej**

Przepisy ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, a także inne obowiązujące unormowania, nie wskazują wprost podmiotu, któremu przysługuje tytuł prawny do środków Funduszu Edukacji Finansowej.

Zgodnie z art. 43c ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, środki Funduszu pochodzą z:

- 1) wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego na podstawie ustaw, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze oraz art. 3c ust. 1 pkt 5 i art. 3g ust. 1 pkt 7 tej ustawy, z wyjątkiem kar pieniężnych nakładanych przez KNF na podstawie art. 138 ust. 3 pkt 3a i art. 141 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe oraz art. 72 ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych;
- 2) wpływów z tytułu kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK, o których mowa w art. 112 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów,
- 3) wpływów z tytułu kar pieniężnych, o których mowa w art. 159 ust. 5a, art. 183 ust. 4a i art. 193 ustawy o biegłych rewidentach (nakładanych odpowiednio przez Krajowy Sąd Dyscyplinarny, Polską Agencję Nadzoru Audytowego oraz KNF)
- 4) przychodów z lokowania środków Funduszu;
- 5) innych wpływów.

W stanie prawnym obowiązującym przed uregulowaniem FEF, kary pieniężne nakładane przez KNF, Prezesa UOKiK i Komisję Nadzoru Audytowego (obecnie Polska Agencja Nadzoru Audytowego), będące obecnie źródłem finansowania Funduszu, stanowiły dochód budżetu państwa, co wynikało z art. 111 pkt 12 ustawy o finansach publicznych, jak również wprost z części poszczególnych regulacji, tj. art. 112 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz art. 179 § 1 i 189 § 2 ustawy o biegłych rewidentach. Zgodnie z aktualnym brzmieniem powołanych regulacji, środki te, jak już wskazano, stanowią „*przychód Funduszu Edukacji Finansowej*”. Podobne uregulowania zawiera art. 19e ustawy o nadzorze. Mając na uwadze, że Funduszowi Edukacji Finansowej nie przysługuje podmiotowość prawna, takie sformułowanie budzi wątpliwości co do faktycznego beneficjenta tych środków.

W ocenie opiniującego środki Funduszu stanowią środki publiczne, o których mowa w art. 5 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do ust. 1 pkt 1 powołanej regulacji, środkami publicznymi są m. in. dochody publiczne. Zgodnie zaś z art. 5 ust. 2 ustawy o finansach

<sup>8</sup> W. Dmoch, Podatek dochodowy od osób prawnych. Komentarz. Wyd. 8, Warszawa 2020

<sup>9</sup> Definicja dostępna na stronie [www.sjp.pl](http://www.sjp.pl).



publicznych, dochodami publicznymi są daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw.

Powołany już art. 43a ustawy o rozpatrywaniu reklamacji stanowi wprost, że środkami Funduszu dysponuje Rzecznik, na wniosek Rady Edukacji Finansowej. Rzecznik zapewnia realizację zadań edukacji finansowej (art. 43b ust. 2). Rada wyznacza zaś kierunki i sposób realizacji zadań Funduszu, sprawuje nadzór nad realizacją zadań Funduszu, jak również sprawuje nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu (art. 43d ust. 1 pkt 1 – 3).

Powołany wyżej art. 43a ww. aktu prawnego posługuje się pojęciem „dysponowania” przez Rzecznika środkami FEF, jednakże nie zostało ono w żaden sposób dookreślone. Termin ten występuje w regulacjach dotyczących państwowych funduszy celowych, tj. art. 29 ustawy o finansach publicznych oraz aktach prawnych ustanawiających poszczególne fundusze. Żaden z przeanalizowanych przez Prokuratorię Generalną przepisów nie definiuje czym jest „dysponowanie” określonymi środkami ani wprost, ani w sposób pośredni, zatem posiłkowanie się ww. regulacjami w drodze analogii nie jest możliwe. W tej sytuacji pojęcie to, zgodnie z ogólnymi regułami wykładni, należy rozumieć tak, jak w języku potocznym. Zgodnie z Wielkim słownikiem języka polskiego<sup>10</sup> dysponować oznacza „posiadać coś, mając jednocześnie możliwość użycia tego w określonym celu”. Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, organy administracji publicznej oraz kierownicy jednostek, kierując się zasadami określonymi w art. 4, gospodarują nabytym lub powierzonym tym organom lub jednostkom mieniem Skarbu Państwa oraz mogą zbywać jego składniki. W piśmiennictwie powstałym na gruncie ww. aktu prawnego, obok pojęcia gospodarowania, występuje również pojęcie dysponowania, co rozumiane jest łącznie jako wiązka czynności prawnych i faktycznych podejmowanych w stosunku do mienia państwowego<sup>11</sup>. Podsumowując powyższe rozważania, określenie przez ustawodawcę Rzecznika jako dysponenta środków FEF może być interpretowane jako przyznanie mu własności tych środków.

Po drugie, stosownie do art. 43 ust. 6 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, środki Funduszu nie mogą być przedmiotem egzekucji kierowanej przeciwko Rzecznikowi. Przepis ten, jak się wydaje, stanowi szczególne zwolnienie przedmiotowe z egzekucji. Gdyby środki FEF nie stanowiły majątku Rzecznika, pojawia się zatem pytanie o cel uregulowania takiego zwolnienia.

Istnieje również kilka argumentów świadczących o braku wystarczających podstaw do traktowania środków FEF jako aktywów własnych Rzecznika.

Po pierwsze, środki te zostały w sposób wyraźny oddzielone od majątku Rzecznika służącemu realizacji innych zadań, stosownie do cytowanych wyżej przepisów Regulaminu Funduszu. Po drugie należy wskazać na szczególną rolę Rady Edukacji Finansowej na gruncie

<sup>10</sup> www.wsjp.pl

<sup>11</sup> Por. Ł. Węgrzynowski, Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz, Warszawa 2019 oraz powołane tam orzecznictwo.

przepisów dotyczących Funduszu Edukacji Finansowej. Już w pierwszym przepisie regulującym FEF, tj. art. 43a ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, wskazano bowiem iż Rzecznik dysponuje środkami Funduszu na wniosek Rady. Stosownie do art. 43d ust. 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, Rada Edukacji Finansowej: 1) wyznacza kierunki i sposób realizacji zadań Funduszu; 2) sprawuje nadzór nad realizacją zadań Funduszu; 3) sprawuje nadzór nad gospodarowaniem środkami Funduszu (art. 43d ust. 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji). Obowiązki Rzecznika Finansowego odnoszące się do Funduszu, jak również względem Rady Edukacji Finansowej, zostały sprecyzowane w powołanym już Regulaminie Funduszu. Stosownie do § 4 ww. aktu, Rzecznik Finansowy m. in. 4) przedstawia Radzie Edukacji Finansowej, w terminie do 30 dnia miesiąca następującego po każdym kwartale, sprawozdanie z realizacji zadań Funduszu w danym kwartale; 5) przedstawia Radzie Edukacji Finansowej, w terminie do 30 dnia miesiąca następującego po każdym kwartale, sprawozdanie z gospodarowania środkami Funduszu wraz z informacją o wykorzystaniu środków Funduszu według stanu na ostatni dzień danego kwartału; 6) przedstawia Radzie Edukacji Finansowej sprawozdanie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zgodnie z § 6 ust. 1 Regulaminu Funduszu, Rada Edukacji Finansowej, wyznaczając kierunki i sposób realizacji zadań Funduszu, określa zasady, warunki oraz tryb wydatkowania środków Funduszu. W związku ze sprawowaniem nadzoru nad realizacją zadań Funduszu oraz gospodarowaniem środkami Funduszu, Rada Edukacji Finansowej: 1) rozpatruje sprawozdania, o których mowa w § 4 pkt 4-6; 2) dokonuje czynności nadzorczych, w ramach których ma prawo do badania dokumentów dotyczących funkcjonowania Funduszu i stanu wykorzystania środków Funduszu oraz żądania od Rzecznika Finansowego dodatkowych informacji w tym zakresie (§ 6 ust. 2 pkt 1-2).

Mając na uwadze sposób uregulowania w ustawie oraz Regulaminu Funduszu kompetencji Rzecznika Finansowego i Rady Edukacji Finansowej odnoszących się do zadań edukacji finansowej oraz gospodarowania środkami Funduszu, uzasadniona jest konkluzja, w świetle której Rada pełni w tej konstrukcji rolę organu *quasi*-uchwałodawczego, a Rzecznik – *quasi*-wykonawczego. To w zakresie kompetencji Rady leży podejmowanie wszelkich kluczowych decyzji oraz nadzór nad sposobem wydatkowania środków FEF, zadaniem Rzecznika Finansowego jest zaś zapewnienie realizacji tych zadań, jak również wykonanie obowiązków sprawozdawczych względem Rady odnoszących się zarówno do poszczególnych inicjatyw edukacji finansowej, jak i wydatkowania środków Funduszu. W konsekwencji, Rzecznik, faktycznie dysponuje środkami Funduszu w bardzo ograniczonym zakresie. Nie jest bowiem uprawniony do swobodnego decydowania o ich przeznaczeniu. Decydujący głos o sposobie wydatkowania i przeznaczeniu środków należy do Rady Edukacji Finansowej.

Kolejnym argumentem, który może świadczyć o braku tytułu prawnego Rzecznika do środków Funduszu, jest przyznanie mu wynagrodzenia w związku z obsługą i realizacją zadań związanych z ich wydatkowaniem. Zgodnie z art. 43 ust. 7 ww. aktu prawnego, z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Rzecznikowi przysługuje wynagrodzenie, nie wyższe niż 3% przychodów, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3. Stosownie do § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wynagrodzenia Rzecznika Finansowego z tytułu obsługi i realizacji zadań, finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej, wynagrodzenie jest wypłacane Rzecznikowi Finansowemu z przychodów Funduszu Edukacji Finansowej nie później niż w terminie 30 dni od dnia, w którym dane przychody, o których mowa w ust. 1, mogą być wydatkowane zgodnie z art. 43c ust. 2 ustawy. Jak wynika z § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia, wynagrodzenie służy

pokryciu kosztów Rzecznika związanych z FEF, a nadwyżka podlega co do zasady zwrotowi na rachunek Funduszu lub pokryciu wydatków związanych z FEF w kolejnym roku. Pobieranie przez Rzecznika wynagrodzenia w związku z wydatkowaniem środków Funduszu może zatem świadczyć o braku uprawnień właścicielskich Rzecznika do tych środków. Z drugiej jednak strony można argumentować, że wynagrodzenie to ma związek z wykonywaniem szczególnych zadań powierzonych Rzecznikowi przez ustawodawcę i służy jedynie pokryciu kosztów.

Istnieją również argumenty, które mogłyby świadczyć o tym, że środki FEF są własnością Skarbu Państwa. Jak już wskazano, obecne źródła finansowania FEF zostały określone jako „przychód Funduszu Edukacji Finansowej”, nie zaś „dochód budżetu państwa”. Z drugiej jednak strony pojęcie budżetu państwa nie jest tożsame z pojęciem Skarbu Państwa. Budżet państwa to publiczny plan finansowy dochodów i wydatków, stanowiący podstawę prowadzenia gospodarki finansowej państwa, uchwalany przez Sejm w formie ustawy budżetowej na rok budżetowy<sup>12</sup>. Skarb Państwa jest zaś szczególną osobą prawną, stosownie do treści art. 33 k.c.

Stosownie do art. 4 ust. 1 wskazanego aktu prawnego, mienie państwowe służy wykonywaniu zadań publicznych. Analizowany przepis, jak i inne regulacje ww. ustawy, nie definiują wprost pojęcia mienia państwowego. W piśmiennictwie wskazuje się jednak, iż jest to mienie Skarbu Państwa oraz mienie innych państwowych osób prawnych. Obok pojęcia mienia publicznego w polskim systemie prawnym funkcjonuje również pojęcie środków publicznych<sup>13</sup>.

Mając na uwadze powyższe rozważania, w ocenie opiniującego środki Funduszu Edukacji Finansowej, jako środki publiczne służące realizacji konkretnych zadań publicznych (tu: zadań związanych z prowadzeniem edukacji finansowej) niewątpliwie stanowią mienie państwowe w rozumieniu ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji nie rozstrzyga wprost, który podmiot jest właścicielem środków FEF. Tym samym możliwe jest rozważenie zastosowania w takiej sytuacji art. 36 ust. 1 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, zgodnie z którym jeżeli z przepisów odrębnych nie wynika, której państwowej osobie prawnej przysługują prawa majątkowe do składnika mienia państwowego, prawa te przysługują Skarbowi Państwa. Należy przy tym mieć na względzie wspomniane już wyodrębnienie środków FEF z majątku Rzecznika Finansowego, przyznanie mu wynagrodzenia w związku z realizacją zadań finansowanych z Funduszu, a także szczególny nadzór nad wydatkowaniem środków Funduszu, sprawowany przez Radę Edukacji Finansowej.

Argumentu przeciwko uznaniu środków FEF za własność Skarbu Państwa dostarcza ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 1 ww. aktu prawnego, zwalnia się z podatku Skarb Państwa. Natomiast zgodnie z przytoczonym już art. 17a ust. 30a wskazanej ustawy, wolne od podatku są dochody Funduszu Edukacji Finansowej. Wprowadzenie przez ustawodawcę zwolnienia przedmiotowego dochodów FEF z podatku w sytuacji, gdy od lat istnieje w ustawie powszechnie znane unormowanie

<sup>12</sup> Por. M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243, Warszawa 2016.

<sup>13</sup> Por. Ł. Węgrzynowski, Ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz przepisy wprowadzające. Komentarz, Warszawa 2019 oraz powołane tam orzecznictwo.

zwalniającego z podatku Skarb Państwa, może zatem świadczyć o oddzieleniu środków FEF od środków Skarbu Państwa.

Podsumowując powyższe rozważania, na gruncie aktualnie obowiązujących przepisów nie ma możliwości jednoznacznego stwierdzenia czy środki Funduszu Edukacji Finansowej stanowią własność Skarbu Państwa, czy też należą do Rzecznika Finansowego. W ocenie Prokuratorii Generalnej więcej argumentów przemawia za poglądem, zgodnie z którym środki te należą do Skarbu Państwa, jednakże istnieją również argumenty, które takiemu pogładowi przeczą.

#### **Sposób dysponowania środkami Funduszu Edukacji Finansowej. Dokonywania czynności faktycznych i prawnych związanych z FEF**

Zagadnieniem prawnym budzącym największe wątpliwości jest określenie podmiotu formalnie uprawnionego do dokonywania czynności faktycznych i prawnych związanych z FEF, a także sposobu dokonywania tych czynności. Sytuacja ta jest konsekwencją braku jakichkolwiek przepisów precyzyjnie regulujących to zagadnienie, w szczególności zaś braku jednoznacznego określenia przez ustawodawcę tytułu prawnego do środków Funduszu oraz sposobu wykonywania przez Rzecznika Finansowego uprawnień w stosunku do FEF. Ustawodawca wskazuje bowiem, że Rzecznik „dysponuje” środkami Funduszu, jednak nie definiuje znaczenia tego pojęcia, w szczególności zaś nie określa, w czyim imieniu i na czyj rachunek (swoją własny, Skarbu Państwa) działa Rzecznik realizując zadania wiążące się z wydatkowaniem ww. środków. W ocenie opiniującego, możliwe jest przyjęcie w tym zakresie czterech różnych wykładni, przy czym nie sposób przyznać którejkolwiek z nich prymatu. Pierwsza z nich zawiera założenie, że środki FEF stanowią własność Rzecznika, pozostałe zaś, że tytuł do nich przysługuje Skarbowi Państwa.

Zgodnie z pierwszym wariantem, przy przyjęciu, że środki Funduszu należą do Rzecznika, dokonując czynności faktycznych i prawnych związanych z FEF Rzecznik działałby we własnym imieniu i na własny rachunek.

Zgodnie z drugim wariantem, Rzecznik, wykonując czynności wiążące się z wydatkowaniem środków FEF, działałby we własnym imieniu, ale na rzecz Skarbu Państwa, jako odrębna od Skarbu Państwa osoba prawna, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o rozpatrywaniu reklamacji. Taka konstrukcja nosiłaby wówczas znamiona instytucji powiernictwa, o której mowa w ustawie o Agencji Mienia Wojskowego.

Stosownie do art. 6 ww. aktu prawnego, Skarb Państwa powierza Agencji wykonywanie w jego imieniu i na jego rzecz prawa własności i innych praw rzeczowych w stosunku do mienia określonego w tym przepisie<sup>14</sup>. W orzecznictwie wskazuje się, że Agencją Mienia Wojskowego jest odrębnym od Skarbu Państwa podmiotem prawa, któremu ustawa przyznała osobowość prawną (art. 33 k.c.) i nie można jej przypisać statusu *stationes fisci* w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c. Skoro została wyposażona w samodzielność gospodarczą, realizuje zadania własne, do których należy przede wszystkim gospodarowanie powierzonym jej mieniem Skarbu Państwa, wykonuje prawo własności i inne prawa rzeczowe na rzecz

<sup>14</sup> W poprzednim stanie prawnym odpowiednik art. 6 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego miał nieco inny kształt, wskazując na powierzenie przez Skarb Państwa wykonywania własności i innych praw rzeczowych jedynie na rzecz, a nie w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, jak jest to ukształtowane obecnie.

Skarbu Państwa występując na zewnątrz jako dysponent określonego prawa, uznać należy, że Agencja posiada legitymację procesową do dochodzenia należności związanych z powierzonym jej zasobem w tym i naprawienia szkody wyrządzonej w tym mieniu przez osoby trzecie. Pomimo, że Agencja Mienia Wojskowego nie stanowi *stationes fisci* w rozumieniu art. 67 § 2 k.p.c., taka konstrukcja zastępstwa w tym wypadku Skarbu Państwa jest dopuszczalna, co wynika z wykładni językowej art. 6 ust. 2 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego<sup>15</sup>. W orzecznictwie zapadłym jeszcze na gruncie poprzedniego stanu prawnego wskazywano, że Agencja, jako osoba prawna, której nabycie osobowości nastąpiło z mocy ustawy, jest, ujmując w uproszczeniu, instytucją powierniczą w stosunku do Skarbu Państwa jako właściciela mienia. To oznacza, że w wyniku przekazania mienia, o którym mowa w art. 2 ustawy, na Agencję nie przeszły, co wymaga podkreślenia, jakiejkolwiek prawa rzeczowe przysługujące Skarbowi Państwa, lecz tylko kompetencja do ich wykonywania w zastępstwie Skarbu Państwa<sup>16</sup>.

Na gruncie przepisów ustawy o rozpatrywaniu reklamacji nie ma wystarczających podstaw do przyjęcia, że pomiędzy Rzecznikiem Finansowym, a Skarbem Państwa, występuje stosunek powiernictwa. W ocenie opiniującego, stosunek taki musiałby wynikać wprost z regulacji ww. aktu prawnego, a sytuacja taka, jak już wyżej wskazano, nie na miejscu. Samo określenie Rzecznika Finansowego jako dysponenta Funduszu, nie pozwala na zastosowanie nawet ostrożnej analogii do art. 6 ustawy o Agencji Mienia Wojskowego.

Zgodnie z trzecim wariantem, Rzecznik Finansowy pełniłby w zakresie środków Funduszu rolę podmiotu reprezentującego Skarb Państwa (*statio fisci*). Za takim rozwiązaniem mogłaby przemawiać okoliczność, że Rzecznik ma prawo (na wniosek i pod nadzorem Rady Edukacji Finansowej) do dysponowania środkami FEF. Biorąc pod uwagę przytoczoną wyżej literalną wykładnię pojęcia „dysponować”, jak również powiązanie tego pojęcia w piśmiennictwie powstałym na gruncie ustawy o zarządzaniu mieniem państwowym z pojęciem gospodarowania mieniem, na pierwszy rzut oka Rzecznik mógłby dokonywać czynności prawnych związanych z środkami FEF w imieniu Skarbu Państwa. Należy jednak wskazać, że Rzecznik jest odrębną od Skarbu Państwa państwową osobą prawną. Możliwość występowania Rzecznika w roli podmiotu reprezentującego Skarb Państwa budzi zatem uzasadnione wątpliwości w świetle przytoczonego wyżej orzecznictwa zapadłego na gruncie Agencji Mienia Wojskowego. W ocenie opiniującego nie należy z góry wykluczać pełnienia przez państwową osobę prawną roli *statio fisci*. Okoliczność ta powinna jednakże albo wynikać wprost z przepisów albo być możliwa do zdekodowania w drodze wykładni. Pełnienie przez Rzecznika Finansowego roli dysponenta Funduszu może nie stanowić wystarczającej podstawy do przyjęcia, że Rzecznik jest podmiotem reprezentującym Skarb Państwa w stosunku do środków FEF.

Czwarty wariant opiera się na treści art. 36 ust. 3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Stosownie do treści wskazanego przepisu, minister właściwy do spraw finansów publicznych wykonuje w imieniu Skarbu Państwa uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa do składnika mienia państwowego, chyba że z przepisów odrębnych lub czynności prawnej wynika właściwość innego organu lub jednostki organizacyjnej Skarbu Państwa. W przypadku przyjęcia, że własność środków FEF przysługuje Skarbowi Państwa,

<sup>15</sup> Por. post. SN z dnia 18 sierpnia 2017 r., sygn. akt IV CZ 44/17, Legalis.

<sup>16</sup> Por. wyr. SA w Krakowie z dnia 26 października 2017 r., sygn. akt I ACa 588/17, Legalis.

a przepisy ustawy o rozpatrywaniu reklamacji nie pozwalają na ustalenie w tym zakresie *statio fisci* uprawnionej do reprezentowania Skarbu Państwa, podmiotem takim byłby zatem Minister Finansów. Rozwiązanie takie budzi jednakże uzasadnione wątpliwości z uwagi na brak możliwości ustalenia, jaka byłaby wówczas rola Rzecznika Finansowego w stosunku do FEF w sytuacji, w sytuacji gdy ustawa o rozpatrywaniu reklamacji wprost wiąże Rzecznika z FEF. W szczególności zaś nie sposób z przepisów ustawy o rozpatrywaniu reklamacji wywieść jakiegokolwiek umocowania Rzecznika (na kształt instytucji przedstawicielstwa) do działania w imieniu Skarbu Państwa, reprezentowanego przez właściwą *statio fisci*.

### Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, na gruncie aktualnie obowiązujących regulacji Prokuratoria Generalna nie dostrzega możliwości jednoznacznego określenia podmiotu, któremu przysługuje własność środków Funduszu, podmiotu formalnie uprawnionego do dokonywania czynności faktycznych i prawnych związanych z FEF, a także sposobu dokonywania tych czynności. Jak już wyżej wskazano, ustawodawca określił Rzecznika Finansowego jako „dysponenta” środków Funduszu, jednak nie wyjaśnił, co to pojęcie oznacza, w szczególności zaś w czyim imieniu i na czyj rachunek działa Rzecznik realizując zadania wiążące się z wydatkowaniem ww. środków.

Przyjęcie którejkolwiek z potencjalnych wykładni niesie za sobą ryzyko zawierania umów dotyczących zadań finansowanych z środków Funduszu przez podmiot do tego nieuprawniony, jak również ryzyko narażenia się na zarzut braku legitymacji procesowej w ewentualnym postępowaniu sądowym dotyczącym środków Funduszu. Występuje w tym zakresie istotna luka w prawie, której usunięcie w drodze wykładni napotyka, jak już wyżej wskazano, trudne do przezwyciężenia przeszkody. W tej sytuacji opiniujący postuluje *de lege ferenda* niezwłoczne dokonanie kompleksowej nowelizacji ustawy o rozpatrywaniu reklamacji, w której ustawodawca jednoznacznie określi charakter prawny Funduszu Edukacji Finansowej (który, jak wyżej opisano, również jest przedmiotem licznych wątpliwości), podmiot, któremu przysługuje własność środków FEF, jak również rolę, którą pełni Rzecznik Finansowy w stosunku do Funduszu.

## 6. ZAŁOŻENIA I ZASTRZEŻENIA

1. Opinia została sporządzona na podstawie informacji, dokumentów i stanu faktycznego przedstawionych w pkt 3 i 4 opinii. W przypadku, gdyby dla przedmiotu opinii miały znaczenie inne okoliczności faktyczne dokumenty lub informacje, niż przedstawione w pkt. 2 opinii, analiza prawna zawarta w pkt. 5 i wnioski opinii zawarte w pkt. 2 opinii mogłyby być odmienne, co Wnioskodawca powinien uwzględnić podejmując dalsze czynności.
2. Opinia nie wyraża ogólnego poglądu prawnego Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej bez związku z konkretnym stanem faktycznym. Opinia nie stanowi również stanowiska procesowego Prokuratorii Generalnej w konkretnej sprawie.
3. Zgodnie z art. 38 ustawy o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej czynności Prokuratorii Generalnej związane z wydawaniem opinii, a także informacje i dokumenty stanowiące podstawę dokonania takich czynności są objęte tajemnicą Prokuratorii Generalnej. Dokumenty sporządzone w związku wydawaniem opinii przez Prokuratorię Generalną, mogą być udostępniane po uzgodnieniu z Prokuratorią.

## 7. PODSTAWY PRAWNE

Opinia została sporządzona z uwzględnieniem następujących aktów normatywnych:

- ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2279; w treści opinii jako: „ustawa o rozpatrywaniu reklamacji”),
- ustawa z 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz. U. z 2018 r., poz. 2243; w treści opinii jako: „ustawa nowelizująca”),
- ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869; w treści opinii jako „ustawa o finansach publicznych”),
- ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 735; w treści opinii jako: „ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym”),
- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1145; w treści opinii jako „k.c.”),
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie regulaminu funkcjonowania Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 2347; w treści opinii jako: „Regulamin Funduszu”),
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie wynagrodzenia Rzecznika Finansowego z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 998; w treści opinii jako: „rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia Rzecznika Finansowego z tytułu obsługi i realizacji zadań finansowanych ze środków Funduszu Edukacji Finansowej”),
- ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 231; w treści opinii jako: „ustawa o Agencji Mienia Wojskowego”),
- ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 180; w treści opinii jako: „ustawa o nadzorze”),
- ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 369; w treści opinii jako: „ustawa o ochronie konkurencji”),
- ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1421; w treści opinii jako „ustawa o biegłych rewidentach”).

**RADCA**  
Prokuratorii Generalnej  
Rzeczypospolitej Polskiej  
*M. Drzazgowski*  
**Maciej Drzazgowski**