



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 24 czerwca 2019 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych (druk nr1197)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem przyjętej przez Sejm w dniu 13 czerwca 2019 r. ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych jest dokonanie implementacji tzw. dyrektywy IORP 2 tj. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2014 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP) – Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016, str. 37. Ma ona na celu minimalną harmonizację zasad dotyczących nadzoru i zarządzania oraz organizacji instytucji pracowniczych programów emerytalnych, ułatwienie mobilności pracowników między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, uregulowanie zasad działalności transgranicznej oraz ułatwienie koordynacji praktyk nadzorczych Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (ang. EIOPA).

13 stycznia 2019 r. upłynął termin przewidziany na przyjęcie przepisów niezbędnych do wykonania dyrektywy (por. art. 64 dyrektywy), niniejsza ustawa wypełnia obowiązek wdrożenia jej do polskiego porządku prawnego. Generalnie zmiany obejmują funkcjonowanie pracowniczego funduszu emerytalnego zarządzanego przez pracownicze towarzystwo emerytalne.

Przyjęte zmiany do ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (art. 1 ustawy zmieniającej) są liczne i niekiedy obszerne. Polegają na dodaniu nowych uregulowań, jak definicje: „pracowniczego funduszu przenoszącego”, „pracowniczego funduszu przyjmującego”, „rodzimego państwa członkowskiego”,

„przyjmującego państwa członkowskiego”, „kluczowej funkcji”, „działalności transgranicznej” (związanej z regulacjami dotyczącymi przeniesienia transgranicznego), także modyfikują dotychczasową definicję „rynku regulowanego”. Ponadto dodaje się rozdziały 2a, 2b i 10b. Rozdział 2a dotyczy systemu zarządzania w pracowniczym towarzystwie emerytalnym – nakłada się obowiązek wprowadzenia systemu zarządzania, kontroli wewnętrznej, tworzenia planów awaryjnych, określa się zasady korzystania z outsourcingu, a także nakłada się obowiązek dokumentowania własnej oceny ryzyka. Nowy rozdział 2b dotyczy prowadzenia działalności transgranicznej przez pracowniczy fundusz emerytalny, stanowi o środkach zaskarżenia bezczynności organu nadzoru lub jego negatywnej decyzji w przedmiocie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności transgranicznej, o obowiązku pracowniczego towarzystwa emerytalnego dotyczącego kluczowych funkcji (tj. zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego), ustanowienia odpowiedniej polityki wynagrodzeń oraz zwolnienia pracowniczego towarzystwa z obowiązku spełniania określonych wymogów ustawowych w przypadku powierzenia niektórych funkcji podmiotom, które te wymogi spełniają, ponadto uściślono dotychczas niedookreślone terminy na przekazanie dokumentów między podmiotami (art. 58a ustawy zmienianej w art. 1). Dodaje się również rozdział 10b regulujący kwestię przeniesienia transgranicznego (przeniesienia zobowiązań i aktywów pracowniczego funduszu emerytalnego do analogicznego podmiotu działającego poza granicami Polski, ale na terytorium Unii Europejskiej).

Nowelizacja ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych reguluje również kwestie tajemnicy zawodowej oraz nakłada na organ nadzoru nowe obowiązki związane z wymianą informacji między organem nadzoru a Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), obowiązek publikowania określonych informacji na temat sankcji nałożonych w związku ze złamaniem przepisów ustawowych oraz nowe obowiązki w związku z wymianą informacji z pracowniczymi towarzystwami i pracowniczymi funduszami emerytalnymi.

W ustawie o pracowniczych programach emerytalnych (art. 2 ustawy zmieniającej) dodaje się definicje „potencjalnego uczestnika” (pracowniczego programu emerytalnego), a także „trwałego nośnika informacji”, wprowadza się zmiany umożliwiające składanie oświadczeń woli związanych z uczestnictwem w programie za pomocą środków komunikacji elektronicznej, ujednotolica się wymogi dotyczące przekazywania informacji na temat

programu, rozszerza się obowiązki informacyjne pracodawcy względem uczestnika programu, a także potencjalnego uczestnika, który jeszcze nie przystąpił do pracowniczego programu emerytalnego.

W Ocenie Skutków Regulacji wskazano oczekiwania ustawodawcy w związku z przyjęciem ustawy takie jak: usprawnienie wymiany kluczowych informacji między pracowniczymi towarzystwami, pracowniczymi funduszami, organem nadzoru i EIOPA, dostęp uczestników pracowniczych programów emerytalnych do zrozumiałej i czytelnej informacji na temat przysługujących im uprawnień, poprawienie poziomu bezpieczeństwa inwestycji w związku z wprowadzeniem odpowiedniej polityki wynagrodzeń oraz zasad polityki inwestycyjnej, a także, dzięki umożliwieniu pracowniczym funduszom emerytalnym prowadzenia działalności transgranicznej – ułatwienie mobilności pracowników.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyłączeniem grupy przepisów podlegających wydłużonemu okresowi *vacatio legis* – po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. W przepisach przejściowych ustanowiono 3-miesięczny okres na przygotowanie w pracowniczym towarzystwie po raz pierwszy systemu zarządzania, przygotowanie własnej oceny ryzyka, ustanowienie polityki wynagrodzeń.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych (druk sejmowy nr 3413) wpłynął do Sejmu 7 maja 2019 r.

I czytanie przeprowadzono w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, a jej sprawozdanie zawiera druk sejmowy nr 3445, w projekcie Komisja dokonała kilku porządkujących zmian.

II czytanie projektu ustawy odbyło się 12 czerwca br. na 82. posiedzeniu Sejmu. Podczas II czytania zgłoszono 55 poprawek (druk nr 3445-A). Obejmują one w przeważającej części zmiany do ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tj. art. 1). Mają charakter redakcyjny i doprecyzowujący uregulowania oraz poprawiający jakość legislacyjną ustawy. Komisja rekomendowała Sejmowi przyjęcie wszystkich poprawek.

Ustawa została przyjęta na tym samym posiedzeniu Sejmu, 428 głosami za, przy 4 przeciwnych, bez wstrzymujących się.

### III. Uwagi

**W art. 1** ustawy zmieniającej, w zakresie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych:

– nowelizacja posługuje się licznymi pojęciami niedookreślonymi jak: „*skuteczny system zarządzania*”, „*należyte i ostrożne zarządzanie*”, „*jasno przypisane*” (art. 26a ust. 1 i 2), „*skuteczny system kontroli wewnętrznej*” (art. 26c ust. 1), „*zarządzanie w zakresie wynagrodzeń (...) jest prowadzone w sposób zrozumiały, przejrzysty i skuteczny*” (art. 47b ust. 3 pkt 6,

– pracownicze towarzystwo jest obowiązane do *przygotowania pisemnego* dokumentu określającego zasady zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego (por. art. 26b ust. 1), podczas gdy zarówno legislacyjnie, jak i prawnie istotne jest opracowanie i stosowanie tych zasad, zaś samo pisemne ich przygotowanie ma charakter formalny,

– w słowniczku wprowadzono pojęcie „*kluczowej funkcji*”, zdefiniowane jako wykonywanie praktycznych zadań obejmujących funkcję zarządzania ryzykiem i funkcję audytu wewnętrznego (art. 8 pkt 20), potem występuje ono w art. 26f ust. 1 i 3 oraz w art. 42a ust. 1, 2 i 4. „*Pracownicze towarzystwo jest obowiązane do wprowadzenia następujących kluczowych funkcji*” (tj. zarządzania ryzykiem i audytu wewnętrznego, por. art. 42a ust. 1 pkt 1 i 2). „*Kluczową funkcję*” pełnią osoby lub jednostki organizacyjne (art. 42a ust. 2). Pojęcie to oznacza pewien obszar działania w towarzystwie pracowniczym, zakres obowiązków. Logika języka polskiego nie pozawala *wprowadzać* funkcji, funkcję można pełnić, sprawować, funkcja pokazuje zakres działań, wpływ wzajemnego zjawisk. Z językowego punktu widzenia redakcja art. 42a ust. 1 zawiera co najmniej niezręczność językową,

– art. 106l ust. 1 powiela definicję pracowniczego funduszu przenoszącego (z art. 8 pkt 6b), stanowiąc, że fundusz *może*; analogicznie jest w stosunku do funduszu przyjmującego, art. 106l ust. 4 i art. 8 pkt 6c,

– ze względów językowych budzi wątpliwość posługiwanie się pojęciem „*staje się*” – działający w Polsce pracowniczy fundusz „*staje się*” funduszem przyjmującym (art. 106n, art. 106p ust. 1) albo przenoszącym (art. 106n ust. 10, 11, 13). Znaczenie tego pojęcia zakłada istotną zmianę w dotychczasowym statusie, dokonania przekształcenia, ponieważ procedury zawarte w w/w przepisach wymagają: wniosku o wydanie zezwolenia przez organ nadzoru,

przekazania wniosku właściwemu organowi rodzimego państwa członkowskiego, który jest właściwy w celu wydania zgody na przeniesienie transgraniczne, uzyskania tej zgody, oceny wniosku i wydania zezwolenia przez organ nadzoru. Z art. 106n wynika, że organ nadzoru może odmówić wydania zezwolenia (art. 106n ust. 6 i ust. 9 oraz ust. 10 i ust. 13). Mimo to ustawa stosuje określenie fundusz „*staje się*” funduszem (przyjmującym, podobnie jest z funduszem, który „*staje się*” funduszem przenoszącym. Dopiero art. 106q dotyczy sytuacji zmiany w dotychczasowym statusie funduszu, ale wówczas ustawa nadal stanowi o funduszu w czasie teraźniejszym „fundusz, który *staje się* „, nie zaś „*stał się*”, „*jest*”. Są to trudności o charakterze językowym, dotyczące redakcji tekstu, które pokazują jednak nieścisłość używanych pojęć. Brak uwidocznienia sytuacji, w której fundusz już stał się funduszem, o którego status zabiegał.

– w art. 42 ust. 8 brzmi: „Pracownicze towarzystwo *zapewnia* osobom oraz jednostkom organizacyjnym pełniącym kluczowe funkcje (...) ochronę przed działaniami o charakterze represyjnym, dyskryminacją lub innymi rodzajami niesprawiedliwego traktowania, zwłaszcza przed wypowiedzeniem przez pracodawcę stosunku pracy lub jego rozwiązaniem bez *wypowiedzenia bez ważnego powodu* lub rozwiązaniem umowy bez ważnego powodu”. Można powiedzieć, że nowelizacja łączy tu terminologię prawa pracy z terminologią cywilnoprawną. Istotne jest przy tym jednak, że z ust. 8 wynika, iż konieczność występowania *ważnego powodu* stanowi de facto jedyną ochronę dla tych podmiotów. Jak więc towarzystwo *zapewnia* ochronę tym osobom, skoro chodzi o działanie pracodawcy?

**W art. 2** ustawy zmieniającej, w zakresie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych budzi wątpliwość kwestia uregulowania zawartego w art. 22 ust. 1a, dotyczącego obowiązku informacyjnego – do tego artykułu następują wielokrotne odesłania (patrz art. 22a ust. 1 zdanie drugie, art. 22a ust. 3, art. 22b ust. 2, art. 22c ust. 2, art. 22d ust. 2, a także ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych – w art. 194c zawarto piętrowe odesłanie poprzez art. 22b ustawy o pracowniczych programach emerytalnych oraz w art. 106q ust. 1 i 4). Trzeba zauważyć, że zmiana w art. 22 ust. 1a jest powiązana z ust. 2, który nie jest nowelizowany, zawiera on otwarty katalog przesłanek poprzedzony modalnym czasownikiem „*powinna*” [zawierać w szczególności], podczas gdy dodawany ust. 1a zawiera kategorię stwierdzenia, choć dotyczy aspektu niemerytorycznego ustawy. Trzeba dodać, że spełnienie wszystkich przesłanek z ust. 1a zawsze będzie ocenne i kwestionowalne, co

będzie dla jednego adresata jasne i zrozumiałe, dla innej osoby może nie być, tym bardziej, że chodzi o materię specjalistyczną (jedna z przesłanek wymaga przedstawienia informacji „w sposób ułatwiający czytanie”). Ponadto odesłania do art. 22 ust. 1a (z wyjątkiem art. 22a ust. 3) zawierającego wymagania kategoryczne, również zawierają nieostry czasownik „powinna” („Informacja powinna spełniać wymagania określone w art. 22 ust. 1a”), co stanowi niekonsekwencję, powinna, czyli nie musi).

Konkludując, w ustawie zastosowano co do zasady bezpośrednią transpozycję przepisów dyrektywy do polskich ustaw. Redakcja uregulowań zawartych w nowelizacji ma generalnie charakter opisu zalecanych lub dozwolonych sytuacji czy też obowiązku podejmowania pewnych działań w zakresie organizacji i funkcjonowania funduszy emerytalnych. Wydaje się, że podniesione wyżej wątpliwości odzwierciedlają trudność przełożenia języka dyrektywy na język prawny (tj. język aktów prawnych) w prawie polskim, uregulowania w dużej mierze przypominają sposób wypowiedzania się na temat prawa, nie zaś język norm i przepisów prawnych, ustawa poprzestaje na poziomie ogólności i informacyjnym. Z punktu widzenia § 11 Zasad techniki prawodawczej trzeba stwierdzić, że nowelizacja zawiera wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, mają jedynie charakter postulatów i mają w znacznej części charakter nienormatywny.

*Bożena Langner*

*Główny legislator*