KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 10 marca 2020 r.

Opinia do ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne

(druk nr 67)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przyjęta przez Sejm w dniu 13 lutego 2020 r. ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne dokonuje zmian istotnych dla systemu emerytalnego. Uzasadnienie projektu ustawy (druk sejmowy nr 114) podnosi, że zmiany te mają na celu wzmocnienie systemu emerytalnego i polskiego rynku kapitałowego.

W dotychczasowym modelu funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych (OFE) nastąpi przekształcenie ich w fundusze inwestycyjne (specjalistyczne fundusze inwestycyjne otwarte, SFIO) prowadzące indywidualne konta emerytalne (IKE), podlegające zasileniu aktywami pochodzącymi z OFE. Powszechne towarzystwa emerytalne (PTE) zarządzające środkami pochodzącymi z OFE mają się stać towarzystwami funduszy inwestycyjnych (TFI). Z mocy prawa TFI wstąpią w ogół praw i obowiązków PTE, a SFIO – w ogół praw i obowiązków OFE. Przekształcenie nastąpi z dniem 27 listopada 2020 r.

Ustawa przewiduje wybór dla ubezpieczonego pomiędzy przeniesieniem środków zgromadzonych w OFE na IKE (II filar) a przeniesieniem ich w całości do I filaru, z dopisaniem gromadzonych w OFE środków do kapitału zewidencjonowanego na koncie indywidualnym ubezpieczonego, prowadzonym w ZUS. Aktywa im odpowiadające aktywa zasilą wówczas Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD), który został utworzony dla ubezpieczenia emerytalnego ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych. Zarządzanie

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 94 01, faks 22 694 91 06, e-mail: Bozena.Langner@senat.gov.pl

środkami FRD będzie należało do funduszu inwestycyjnego, którego (jedynym) akcjonariuszem jest Polski Fundusz Rozwoju S.A. Założeniem ustawodawcy oraz preferowaną przez niego formą jest domyślna opcja wyboru IKE prowadzonego przez fundusz inwestycyjny (II filar), z dalszym zasilaniem go na zasadzie dobrowolności.

Wypłata środków z OFE przenoszonych na IKE będzie możliwa po osiągnięciu wieku emerytalnego (bez transferu środków do ZUS, jak obecnie).

Ustawa zakłada objęcie środków przenoszonych z OFE na IKE zryczałtowaną opłatą w wysokości 15% wartości środków na rachunku OFE, pobieraną jednorazowo, z rozłożeniem na dwie raty. Podmiotami obowiązanymi do przekazania na rzecz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych tytułem powyższej opłaty będą SFIO, które utworzą w tym celu specjalne rezerwy. 15–procentowa opłata ma stanowić substytut podatku dochodowego (por. uzasadnienie do projektu ustawy, druk nr 114). Wysokość tej opłaty, nazywanej *przekształceniową*, jak podaje uzasadnienie, odpowiada poziomowi efektywnej stopy opodatkowania emerytur.

Przy przejściu członka OFE do ZUS-u ustawa nie przewiduje pobierania opłaty, a przyszłe wypłaty emerytur pozostaną, jak dotąd, opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Wypłata środków z IKE, po osiągnięciu wieku emerytalnego, będzie wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych.

Trzeba podkreślić, że omawiana ustawa wprowadza do systemu nowy, *szczególny rodzaj* IKE[1], wskazane w tytule ustawy oraz o którym jest mowa w rozdziale 3a ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, zaś dotychczasowe IKE oraz IKZE mogą funkcjonować nadal w systemie.

W celu realizacji powyższych zmian niniejszą ustawą nowelizuje się 38 ustaw[2)]. Trzeba spośród nich wskazać: ustawę z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu

---

1) art. 18 pkt 14 ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, w dodanym do niej rozdziale 3a, pt. „IKE w funduszach inwestycyjnych utworzonych w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne”.

2) ustawę z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawę z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, ustawę z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela, ustawę z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, ustawę z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawę z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawę z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura

funduszy emerytalnych, ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, ustawę z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, jako kluczowe uregulowania związane z funkcjonowaniem OFE oraz systemem ubezpieczeń społecznych, a w konsekwencji ich zmian, potrzebne są modyfikacje w innych ustawach.

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, co do zasady, wejdzie w życie z dniem 1 czerwca 2020 r. (art. 77). Zgodnie z wolą ustawodawcy, z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy wchodzą w życie niektóre przepisy m. in. dotyczące składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej przez ZUS do wybranego przez ubezpieczonego OFE oraz ewidencjonowanej przez ZUS na subkoncie (art. 77 pkt 1). Z dniem 27 listopada 2020 r. zaczną obowiązywać przepisy związane bezpośrednio z funkcjonowaniem OFE oraz systemem ubezpieczeń społecznych, należące do istoty wprowadzanej reformy systemu emerytalnego (art. 77 pkt 2), a w terminie późniejszym tj. z dniem 1 czerwca 2022 r. – przepis dotyczący przeniesienia na IKE w funduszach inwestycyjnych utworzonych

---

Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, ustawę z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawę z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, ustawę z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, ustawę z dnia 27 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy – Karta Nauczyciela, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych d o zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, ustawę z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, ustawę z dnia 23 stycznia 2008 r. o przenoszeniu praw emerytalnych urzędników Wspólnot Europejskich, ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego, ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, ustawę z dnia 22 maja 2009 r. o nauczycielskich świadczeniach kompensacyjnych, ustawę z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych, ustawę z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym, ustawę z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, ustawę z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, ustawę z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz ustawę z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych.

w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne środków zgromadzonych na innym IKE prowadzonym przez ten sam SFIO (art. 77 pkt 3). Z dniem 1 stycznia 2023 r. wchodzi w życie przepis ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, stanowiący o obowiązku zwiększania kapitału własnego przez towarzystwo zarządzające SFIO powstałym z przekształcenia otwartego funduszu emerytalnego w specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty z wydzielonymi subfunduszami (art. 77 pkt 4).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Rządowy projekt ustawy wpłynął do Sejmu 20 grudnia 2019 r. (druk nr 114).

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na 3. posiedzeniu Sejmu 9 stycznia 2020 r. Wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu został odrzucony (głosami 216 za, 228 przeciw, nikt się nie wstrzymał). Projekt skierowano do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Sprawozdanie Komisji wraz z 6 wnioskami mniejszości zawiera druk nr 201.

Sprawozdanie Komisji zostało rozszerzone o objęciu nowelizacją ustawy: Ordynacja podatkowa, Prawo bankowe, o podatku od towarów i usług, o zasadach pozyskiwania informacji o niekaralności osób ubiegających się o zatrudnienie i osób zatrudnionych w podmiotach sektora finansowego oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych. Wnioski mniejszości dotyczyły: zmiany tytułu ustawy, skreślenia przepisu dotyczącego tzw. opłaty *przekształceniowej* oraz zmiany terminu wejścia w życie ustawy.

Drugie czytanie odbyło się na 5. posiedzeniu Sejmu 12 lutego 2020 r. Ponieważ zgłoszono poprawki, projekt został skierowany do w/w Komisji w celu ich rozpatrzenia i przygotowania sprawozdania dodatkowego. Sprawozdanie (druk 201-A) zawiera wniosek o odrzucenie projektu ustawy, a ponadto 17 poprawek dotyczących m. in. przeznaczenia środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, progu wartości lokat aktywów subfunduszu emerytalnego, rozszerzenia zakresu zmienianych ustaw o zmianę ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej. Złożono także wniosek o odrzucenie projektu ustawy. Komisje rekomendowały przyjęcie 7 poprawek.

Podczas trzeciego czytania poprawki zostały przyjęte zgodnie ze stanowiskiem Komisji. Ustawa została przyjęta na 5. posiedzeniu Sejmu, 13 lutego 2020 r.

Za oddano 232 głosy, przeciw 219, nikt się nie wstrzymał.

III. Uwagi

1) Przyjęta konstrukcja ustawy nie jest przejrzysta. Na początku znajdują się przepisy nowelizujące niektóre ustawy według chronologii ich uchwalenia (art. 1–38), a w dalszej kolejności dopiero zawarto uregulowanie meritum wprowadzanej reformy, z którym są powiązane przepisy umieszczone na początku i które w rzeczywistości stanowią ich konsekwencje. Przepisy zawarte w części *zmieniającej* odwołują się do przepisów zawartych dalszej części ustawy, podczas gdy powinno być odwrotnie. Istota uregulowań jest zawarta w części ustawy zaczynającej się od art. 39 i to ona przesądza o konieczności dokonywanych nowelizacji, powinna się więc znaleźć na początku ustawy. Podobnie tytuł ustawy powinien wskazywać przeniesienie środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne jako podstawową materię ustawy, z którą się wiąże konieczność zmian niektórych ustaw. Tytuł ustawy bardziej prawidłowo odzwierciedlałby treść ustawy, a ustawa zyskałaby na czytelności i zrozumiałości. Na tym etapie procedowania legislacyjnego jest jednak zbyt późno na zmiany konstrukcji ustawy.

2) **art. 39 ust. 1 i 2, art. 57, art. 77**

Ustawodawca ustanowił termin na złożenie deklaracji w sprawie przeniesienia środków gromadzonych w OFE do ZUS-u (**art. 39 ust. 1**) ***od 1 czerwca do 1 sierpnia 2020 r***. Skutki decyzji wyrażonej w deklaracji o pozostaniu w ZUS-ie są istotne dla przyszłości ubezpieczonych. Ponadto **art. 39 w ust. 2** przewiduje, że ubezpieczony, który nie jest w stanie ustalić właściwego dla siebie OFE, może zwrócić się w tej sprawie do ZUS-u, który *niezwłocznie* ma poinformować go o nazwie i siedzibie funduszu. W praktyce może to oznaczać także pewien upływ czasu. Niezłożenie deklaracji w terminie powoduje skutek zgodny z *opcją domyślną* dotyczącą IKE, o którym mowa w rozdziale 3a ustawy indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, *nowego* IKE (**art. 57)**.

W związku z tym na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego – w kontekście orzeczenia K 18/99, K 2/94 czy też sygn. akt P 1/95, które odnoszą się do okresu vacatio legis, nasuwa się analogia, która łączy się z sytuacją zaskoczenia dla adresata normy. Wejście w życie ustawy co do zasady następuje z dniem 1 czerwca 2020 r., a przepisów związanych z działaniem OFE i systemu ubezpieczeń społecznych w myśl reformy – 27 listopada 2020 r., czyli prawie po pół roku, ale termin na podjęcie decyzji ubezpieczonego wynosi 2 miesiące. Ten 2–miesięczny termin pełni w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku z

przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne funkcję vacatio legis, czyli czasu dla zapewnienia możliwości przystosowania się adresatom norm do zmienionej sytuacji i bezpiecznego podjęcia decyzji. Odpowiedni okres vacatio legis oraz nadanie przepisom odpowiedniego wymiaru czasowego stanowi jeden z warunków dopuszczalności ingerencji w prawa adresatów norm (art. 2 Konstytucji – zasada demokratycznego państwa prawnego). Przy ocenie, czy przepisy realizują standard wyznaczony przez Konstytucję należy wziąć pod uwagę aspekt przedmiotowy (czego dotyczą regulacje), jak i podmiotowy zmian (kogo dotyczą regulacje).

3) Termin określony w **art. 77 w pkt 1** związany jest z dniem ***ogłoszenia*** ustawy, który w chwili procedowania w Senacie nie może być znany. Trzeba zauważyć, że jeżeli Senat skorzysta ze swoich konstytucyjnych praw (wnoszenia poprawek albo odrzucenia ustawy), a także Prezydent uzna za celowe wykorzystanie całego przysługującego mu czasu na podpisanie ustawy, termin wymieniony w **art. 51** ustawy nowelizującej – 1 kwietnia2020 r. może okazać się retroaktywny, co nie było chyba zamierzeniem projektodawcy. (Do art. 51 odnosi się ponadto uwaga nr 5).

4) **art. 10 pkt 1 lit. b** – ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych

Przy eliminacji zbędnych odniesień do OFE w art. 10 w pkt 1 skreślono lit. b, która dotyczyła ***ust. 3 pkt 1 i 2***. Jednak w ust. 3 w pkt 2 zawarto skrót „PPK”, oznaczający pracownicze plany kapitałowe, zgodnie z ustawą z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych. Skrót „PPK” w ustawie zmienianej pojawia się już w art. 2 w ust. 5, a potem wielokrotnie np. w art. 8 pkt 6, w art. 13 ust. 4 pkt 4, w art. 64a., w art. 66a. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej, skrót, którym posługuje się ustawa powinien zostać do niej wprowadzony wprost, a nie w sposób dorozumiany, tak też było w dotychczasowym stanie prawnym w tej ustawie.

Propozycja poprawki:

– w art. 10 w pkt 1 dodaje się lit. c^1 *w brzmieniu:*

„c^1) *ust. 5 otrzymuje brzmienie:*

„5. Przedmiotem działalności pracowniczego funduszu może być także gromadzenie środków zgodnie z przepisami ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. poz. 2215 oraz z 2019 r. poz. 1074 i

1572) w pracowniczych planach kapitałowych, zwanych dalej „PPK”, oraz ich lokowanie, zgodnie z polityką inwestycyjną funduszu zdefiniowanej daty, o którym mowa w art. 38 tej ustawy.”;”;

5) **w art. 13** ***pkt 15 lit. b*** – ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych

W ***art. 50 ust. 17*** redakcja mylnie sugeruje, że dodawany przepis należy umieścić po części wspólnej, która odnosi się do wszystkich czterech punktów w tym ustępie, zaś dodawany pkt 5 znajduje się poza nią, treść regulacji zawarta w ust. 17 wskazuje, że część wspólna powinna obejmować wszystkie pięć punktów.

Propozycja poprawki:

– w art. 13 w pkt 15 lit. b otrzymuje brzmienie”

„b) w ust. 17 w pkt 4 w lit. f na końcu dodaje się średnik oraz pkt 5 w brzmieniu:

„5) o których mowa w art. 33 ust. 1";

6) **w art. 18 w pkt 17** – ustawa o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego

W art. 34d w ust. 8 w pkt 1 zbędne jest określenie „zaopatrzenie emerytalne”, jeżeli chodzi o emerytury tzw. mundurowe, to obie ustawy właściwe dla zaopatrzenia emerytalnego tej grupy ustawy, obejmujące funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych stosują pojęcie „emerytura”, podczas gdy „zaopatrzenie emerytalne” obejmuje więcej świadczeń niż emerytura, a tylko emerytura jest objęta materią niniejszej nowelizacji.

Propozycja poprawki:

– w art. 18 w pkt 17, w art. 34d w ust. 8 w pkt 1 skreśla się wyrazy „zaopatrzenie emerytalne”,

7) w **art. 51** zawiera termin, od którego oświadczenia wymagane na podstawie dotychczasowego art. 39a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nie mają skutków prawnych – od 1 kwietnia 2020 r. Zgodnie z art. 77 pkt 1 art. 39ajest uchylany z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy, po wejściu w życie uchylenia nie ma potrzeby składania na jego podstawie oświadczeń, art. 51 nie jest potrzebny

Propozycja poprawek:

1) skreśla się art. 51,

2) w art. 77 w pkt 1 wyrazy „, art. 43 ust. 4 i art. 51” zastępuje się wyrazami „i art. 43 ust. 4”;

8) **w art. 57 ust. 1 pkt 2** ustawa jest w tym zakresie jasna, środki, o których mowa w tym przepisie stanowią własność oszczędzającego na IKE, nie zachodzi potrzeba dalszego dookreślenie (wprawdzie taka redakcja znalazła się w ustawie z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, art. 3 ust. 2, ale nie jest konieczne powielanie tego określenia, skoro przesądza o tym Kodeks cywilny i nie ma niejasności w ustawie.

Propozycja poprawki:

– w art. 57 w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyraz „prywatną”.

Bożena Langner
Główny legislator