

Warszawa, dnia 24 września 2002 r.

Opinia prawna
do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji
i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych
innych ustaw (druk nr 852)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. Nr 139, poz. 934, z późn.zm.) oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 852) wpłynął do Sejmu w dniu 3 czerwca 2002 r., a w dniu 30 sierpnia skierowany został do I czytania na posiedzeniu Sejmu. Do projektu dołączono opinię Zespołu Prawa Europejskiego Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu w sprawie zgodności projektu z Prawem Unii Europejskiej oraz bardzo wnikliwą i obszerną ocenę projektu przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych przekazaną w ramach konsultacji projektu z organizacjami związkowymi.

W ocenie OPZZ uwzględniono również ogólne omówienie istoty systemu oraz projektowanych zmian. W uwagach szczegółowych odniesiono się do większości przepisów projektu. W ten sposób ocena ta stanowi jednocześnie uzupełnienie uzasadnienia projektu, które projektodawcy opracowali w sposób zbyt ogólny w stosunku do wagi dokonywanych zmian.

W opinii Zespołu Prawa Europejskiego BSE zakwestionowano proponowany w projekcie całkowity zakaz dokonywania lokat aktywów Otwartych Funduszy Emerytalnych za granicą, co stanowi wyłączenie zasady swobodnego przepływu kapitału założonej w art. 56 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

OPZZ wyprowadza wnioski generalnie akceptujące projektowane zmiany, z nielicznymi tylko krytycznymi uwagami szczegółowymi skierowanymi do poszczególnych przepisów.

Projekt spełnia wymogi dobrej legislacji. Projektowane przepisy zostały sformułowane w sposób dostatecznie jasny i staranny a także poprawny gramatycznie. Po szczegółowym przeanalizowaniu jego treści, wskazać można tylko nieliczne usterki.

Intencją projektodawców jest dokonanie modyfikacji mających głównie na celu zrationalizowanie niektórych reguł organizacyjno-finansowych w działalności OFE i powszechnych towarzystw emerytalnych, przede wszystkim w celu zwiększenia bezpieczeństwa środków ulokowanych przez członków funduszy. Projektodawcy zamierzają osiągnąć te cele w szczególności poprzez:

- 1) zmianę systemu opłat wnoszonych przez członków funduszu,
- 2) wyłączenie ryzyka finansowego lokat zagranicznych,
- 3) doprecyzowanie przepisów ustalających kierunki i zasady lokat,
- 4) stymulację konkurencji między funduszami.

Celowość nowelizacji w projektowanym zakresie nie wzbudza zastrzeżeń. Szczegółowego omówienia istoty zmian merytorycznych dokonano w ocenie OPZZ. Nie ma więc potrzeby powtórnego ich opisu.

Uwagi szczegółowe

1. Wątpliwości budzi zasadność zastąpienia (pkt 12 projektu) losowania „przydziału” do danego OFE osób, które nie zawarły z funduszem umowy w terminach określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, o czym mowa w art. 81 nowelizowanej ustawy, wydaniem decyzji ZUS w tej kwestii, zwłaszcza gdy ustawa nie określa żadnych kryteriów takiej decyzji pozostawiając ZUS całkowitą swobodę.

2. Jeśli ustawodawca zaakceptuje powyższą propozycję, niezbędne będą poprawki redakcyjne w innych przepisach ustawy, m.in. w art. 84 ust. 1.

3. W punkcie 16 projektu, w proponowanym do dodania w nowelizowanej ustawie art. 132a, niejasne jest stwierdzenie: *„Udział spadkobierców, o których mowa w art. 82 ust. 6 zdanie pierwsze przyrasta na rzecz pozostałych spadkobierców proporcjonalnie do ich udziału w spadku”*.

4. W punkcie 21 lit. a) projektu niezbędna jest drobna poprawka redakcyjna - znak zamykający cudzysłów należy umieścić po wyrazie „143”.

5. W tym samym punkcie projektu (lit. c), w treści projektowanego do dodania w art. 141 nowelizowanej ustawy ustępu 4, wątpliwości natury językowej wywołuje sposób posłużenia się pojęciem „rating”. Pojęcie to stosunkowo niedawno wprowadzono do języka prawnego. Zdefiniowane zostało w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie ustawy - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, jako: *„ocena ryzyka inwestycyjnego związanego z określonymi papierami wartościowymi lub zdolnością emitenta do terminowej spłaty zaciągniętych zobowiązań, dokonywanych przez wyspecjalizowaną instytucję”*. Rating w tym znaczeniu jest więc czynnością, natomiast w projektowanym przepisie potraktowany został jako określonego rodzaju dokument (świadectwo, certyfikat, itp.), co prowadzi do pewnego zamętu pojęciowego burzącego bardzo dobrą konstrukcją językową nowelizowanej ustawy. W treści tego samego ustępu należy również dokonać drobnej poprawki gramatycznej zmieniając w przedostatnim wierszu wyraz „określeniem” na wyraz „określaniem”, jako, że czynność, o której tam mowa, nie jest jednorazowa.

6. Wobec projektowanego znacznego rozszerzenia katalogu rygorów ograniczających swobodę lokowania aktywów OFE, pojawiają się wątpliwości pozostawienia Radzie Ministrów prawa do ustanawiania dalszych ograniczeń. Należy przy tym zauważyć, że delegacja ustawowa dotycząca tej kwestii zawarta w art. 155 nowelizowanej ustawy, uchwalonym i opublikowanej przed wejściem w życie obowiązującej Konstytucji, jest przepisem blankietowym, nie zawierającym żadnych wskazówek i pozostawiającym organowi całkowitą swobodę w wyborze

przedmiotowych ograniczeń. Obecnie obowiązuje wydane na podstawie tej delegacji rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat, oraz dodatkowych ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności lokacyjnej przez fundusze emerytalne (Dz.U. Nr 63, poz. 407, z późn.zm.).

Zmiany w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. Nr 137, poz. 887, z późn.zm.), zawarte w art. 2 projektu, są logicznym następstwem proponowanych w art. 1 zmian w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Dodatkowo należy skonfrontować projektowane zmiany (w obu ustawach) z treścią projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 700), będącego przedmiotem prac legislacyjnych w podkomisji nadzwyczajnej do spraw problematyki społecznej.

Sporządziła: Wanda Wojnowska-Ciodyk