

Warszawa, 27 września 2002 r.

Opinia prawna na temat
Projektu ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych programach emerytalnych
[druk nr 855].

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 2001 r., nr 60, poz. 623) reguluje zasady tworzenia i funkcjonowania pracowniczych programów emerytalnych (ppe), warunki jakie powinny spełniać podmioty uczestniczące w realizowaniu tych programów, oraz zasady zawierania składających się na nie umów (art. 3 ust. 1).

Ppe jest sposobem gromadzenia i inwestowania środków w celu uzyskania dodatkowej emerytury, a precyzyjnie mówiąc - jedną z metod zabezpieczenia emerytalnego, polegającą na tym, że pracodawca dobrowolnie stwarza swoim pracownikom warunki dobrowolnego gromadzenia przez nich środków finansowych, w formie składek, które sam finansuje (składki podstawowe), nalicza i przekazuje na rachunek pracownika prowadzony przez wybrany podmiot zarządzający. Pracowniczy program emerytalny jako instytucja III filaru nowego systemu emerytalnego występuje obok ubezpieczeń indywidualnych oraz dwojakiego rodzaju form grupowego gromadzenia środków na cele emerytalne: grupowego ubezpieczenia na życie z

funduszem inwestycyjnym oraz inwestowania w jednostki uczestnictwa funduszu inwestycyjnego zarządzanego przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych.

Przesłanką wniesienia projektu nowelizacji ustawy jest odnotowane małe zainteresowanie pracodawców i pracowników organizowaniem oraz udziałem w ppe. Uzasadnienie wylicza wśród przyczyn tego stanu:

- brak znaczących zachęt finansowych dla pracodawców i pracowników,
- sformalizowane i przewlekłe postępowanie rejestracyjne dotyczące ppe,
- kosztowny i skomplikowany tryb przygotowania dokumentacji niezbędnej do utworzenia pracowniczych towarzystw emerytalnych i pracowniczych funduszy emerytalnych,
- eliminacja pracowników zakładów pracy zatrudniających poniżej 5 osób.

Zdaniem autora niniejszej opinii, wskazane przyczyny nie wyczerpują listy okoliczności natury prawnej, społecznej i gospodarczej powodujących niesatysfakcjonujący rozwój ppe. Co więcej przedstawione propozycje zmian ustawy o ppe mających wpłynąć na zaistniałą sytuację nie wydają się być w pełni adekwatne i wystarczające.

Proponowane zmiany idą w trzech głównych kierunkach:

- A. rozszerzenie podmiotów uprawnionych do uczestnictwa w powszechnych programach emerytalnych (pope) i wprowadzenie, obok zakładowych programów emerytalnych, konstrukcji indywidualnych programów emerytalnych (ipe);
- B. odformalizowanie i skrócenie procedur związanych z tworzeniem i przystępowaniem do ppe;
- C. wprowadzenie zachęt finansowych dla pracodawców i pracobiorców.

Ad A.

Intencją projektodawców jest „nadanie programom emerytalnym powszechnego i otwartego charakteru”. Jednym ze sposobów realizacji tych zamierzeń (obok uproszczenia procedur) jest poszerzenie zakresu podmiotów uprawnionych do przystępowania do ppe i włączenia do nich osób fizycznych „wykonujących

jednoosobowo działalność gospodarczą na zasadach określonych ustawą z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. nr 101, poz. 1178 z póź. zm.)”. Ta dość zasadnicza zmiana, której wyrazem jest nadanie ustawie nowej nazwy, stanowi przewartościowanie założeń leżących u podstaw uchwalenia ustawy i powołania pracowniczych programów emerytalnych. Jak dotąd bowiem, ppe stanowiły formę zabezpieczenia emerytalnego osób uzyskujących dochód z tytułu zatrudnienia (rozumianego szeroko – art. 2 ust 3 ustawy) i „element współczesnych stosunków między pracodawcą a pracownikiem” (uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, II kadencja - DRUK nr 2307). Cechami tej konstrukcji było:

- inicjowanie tworzenia (i wybór rodzaju) ppe przez pracodawcę (art. 4, 7, 14 ustawy),
- istotna rola związków zawodowych w procesie zawierania zakładowej umowy emerytalnej (art. 15 ustawy),
- skierowanie propozycji uczestniczenia w ppe do kręgu pracowników (w rozumieniu ustawy - art. 2 ust 1, art. 5 ustawy)¹.

Projektodawcy konsekwentnie pozbawiają ppe każdej z tych cech (art. 1 ust 7 i 14, art. 1 ust 17, art. 1 ust 2 pkt b) oraz i), ust 13 i inne projektu ustawy).

Zastanowić się należy, czy ta dość daleko idąca zmiana nie naruszy konstrukcji III filaru ubezpieczeń, gdzie obok dotychczasowych ppe występują i inne formy ubezpieczenia (ubezpieczenia indywidualne, grupowe ubezpieczenie na życie z funduszem inwestycyjnym oraz inwestowanie w jednostki uczestnictwa funduszu inwestycyjnego zarządzanego przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych). Pracownicze programy emerytalne są specyficzną formą ubezpieczenia skierowaną do określonej kategorii osób. Powstaje pytanie, czy poprzez usunięcie z przedmiotowej ustawy elementów charakterystycznych (wskazanych powyżej) nie zostanie rozmyta istota ppe. Czy jest uzasadnione pod względem praktycznym istnienie obok siebie nowych ppe i pozostałych form ubezpieczenia/inwestowania w III filarze? Czy dla osób

¹ Dopuszczenie do uczestnictwa w ppe, zgodnie z art. 4 ust 4: „osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek, wspólników spółek cywilnych, jawnych oraz wspólników spółki komandytowej odpowiadających bez ograniczenia i podlegających obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnym i rentowym” było wyjątkiem i zostało obwarowane wymogiem by osoby te lub ich spółki prowadziły programy emerytalne dla swoich pracowników, przewidujące równocześnie uczestnictwo pracodawców.

do których skierowane być mają indywidualne programy emerytalne (ipe) propozycja ta okaże się konkurencyjna pod względem inwestycyjnym²?

Odpowiedzi na te pytania brakuje w uzasadnieniu do projektu ustawy. Autor niniejszej opinii wyraża wątpliwość czy idea ta zdoła zainteresować osoby wykonujące działalność gospodarczą, dysponujące zarówno wiedzą, jak i inicjatywą do tego by skorzystać z szerokiego wachlarza innych usług finansowych oferowanych na rynku. Być może stosowna zmiana przepisów (np. podatkowych) dotyczących innych form indywidualnego uczestnictwa w III filarze, odniosłaby lepszy efekt.

Zgłosić należy także zastrzeżenia do jakości legislacyjnej proponowanych unormowań. Przepisy te są niejednokrotnie nieczytelne, umiejscowione w ustawie w sposób chaotyczny, utrudniający zrozumienie norm. Niektóre zapisy powtarzają się w różnych miejscach ustawy, lub są w ogóle niepotrzebne. Z projektu nie wynika jednoznacznie czy indywidualny program emerytalny to program ubezpieczenia emerytalnego konkretnej osoby (co wynika z definicji zawartej w proponowanym art. 3 ust 16) czy jest to nazwa pewnego instrumentu finansowego oferowanego zainteresowanym m.in. przez zakłady ubezpieczeń (na co wskazuje projektowany art. 36a) Wątpliwość budzi również, wprowadzone ze względu na ipe, nowe brzmienie przepisu art. 2 ust 1, z którego wynika, iż „pracownikiem (w rozumieniu ustawy) jest osoba (...) pozostająca w samozatrudnieniu” oraz sama definicja „samozatrudnienia”³. Wskazane zdaniem autora opinii jest odejście od nazbyt już szerokiej definicji „pracownika” i zastąpienie go ujednoliconym pojęciem „uprawnionego” do uczestnictwa w ipe.

Niekonsekwentna jest również systematyka ustawy. Projektodawcy dodają nowy rozdział 2a – Indywidualne programy emerytalne (zawierający jedynie 2 artykuły), zaraz po rozdziale dotyczącym programów międzyzakładowych. Brak jest natomiast rozdziału dotyczącego zakładowych programów emerytalnych. Należy bądź odstąpić od zamiaru tworzenia odrębnego rozdziału o ipe, bądź konsekwentnie uporządkować ustawę

² W przypadku osoby określonej w projekcie jako „samozatrudniająca”, brak jest np. korzyści wpływających z opłacania składki przez pracodawcę.

³ Z definicji wynika, iż nie jest samozatrudniająca (a więc nie może korzystać z nowych powszechnych programów emerytalnych) osoba będąca współnikiem spółki cywilnej lub osobowej spółki handlowej (wymóg działalności **jednoosobowej**).

zapisując w dwóch odrębnych rozdziałach zasady tworzenia indywidualnych i zakładowych programów emerytalnych.

Ad B.

Projekt przewiduje następujące zmiany mające usprawnić tryb tworzenia i przystępowania do ppe:

- likwidację instytucji deklaracji uczestnictwa w programie (dotychczasowy art. 17),
- skrócenie okresów rozpatrywania wniosków: o zezwolenie na utworzenie pracowniczego funduszu emerytalnego, pracowniczego towarzystwa emerytalnego (zmiany wprowadzane art. 2 projektu ustawy do ustawy z dnia 28 sierpnia o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. nr 139, poz. 934 z póź. zm.)),
- pominięcie dotychczasowych zapisów uwzględniających rolę związków zawodowych w procesie uzgadniania formy i zasad ppe.

Dwie pierwsze propozycje raczej pozytywnie wpłyną na proces tworzenia ppe, usuwając zbędny formalizm (deklaracja zawiera zestawienie danych zamieszczanych (wpisanych) następnie w umowie) i dyscyplinując organy administracji krótszym terminem (inna sprawą jest egzekwowanie określonych w ustawie terminów, w przypadku sprzecznej z nimi praktyki urzędów). Trzecia zmiana, czyli wykluczenie związków zawodowych z procesu tworzenia ppe, należy potraktować z większą ostrożnością. Zarówno OPZZ, jak i BCC w swoich stanowiskach negatywnie oceniają proponowaną zmianę. Wobec potrzeby usprawnienia trybu zawierania zakładowej umowy emerytalnej (zue), przychylić należałoby się do zaproponowanej w opinii BCC propozycji, polegającej na utrzymaniu wiodącej pozycji związków w procesie negocjacji z pracodawcą warunków i postanowień zue, z jednoczesnym skróceniem terminu (do np. 3 miesięcy), po którym w procesie negocjacji związek zostaje zastąpiony wybraną przez załogę reprezentacją pracowniczą (art. 15 ust. 3 ustawy).

Ad C.

Proponowane zachęty finansowe z pewnością będą miały wpływ na wzrost zainteresowania potencjalnych uczestników pope. Skierowane są one zarówno do

pracodawców wprowadzających w swoim zakładzie pope, jak i do pracowników (ew. innych osób) decydujących się na oszczędzanie w ramach III filara.

Uwagi szczegółowe

- Art. 1 ust 2 lit a) oraz 3a) projektu [art. 2 pkt 1 ustawy]

Propozycja, wbrew potocznemu jak i kodeksowemu desygnatowi pojęcia „pracownik”, zbyt rozszerza jego znaczenie. Dla określenia osób uprawnionych do uczestniczenia w pope, użyć powinno się terminu „uprawniony” lub „osoba uprawniona”.

- Art. 1 ust 2 lit c)

W związku z uwagami poczynionymi powyżej, proponuję następujące brzmienie przepisu: „reprezentacja pracowników – zakładową organizację związkową lub reprezentację wyłonioną w sposób określony w art. 15 ust. 3 i 4 ustawy”.

- Art. 1 ust 2 lit e)

Autorzy projektu nie wskazują przyczyn dla których należy wyłączyć towarzystwa ubezpieczeniowe spośród podmiotów do których można przenieść środki w ramach wypłaty transferowej.

- Art. 1 ust 2 lit i)

Indywidualny program emerytalny został określony jako „rachunek prowadzony na rzecz uczestnika przez fundusz...”, natomiast zakładowy program emerytalny określono jako „powszechny program emerytalny prowadzony przez pracodawcę”. Odmienny sposób formułowania definicji obu programów emerytalnych wprowadza chaos pojęciowy do ustawy.

- Art. 1 ust 3 lit b)

Znaczenie tego przepisu oraz odesłania od niego z nowego art.7 ust 1 pkt 5 i 6 nie jest jasne. Niezbędne jest sprecyzowanie idei leżącej u podstaw zaproponowania tego przepisu.

- Art. 1 ust 4 lit b)

Zmienione nowelą zdanie 2 artykułu 4 ust 2 w nowym brzmieniu: „...Nie dotyczy to spółek powstałych w wyniku przekształceń własnościowych” budzi dwie zasadnicze

wątpliwości. Po pierwsze nie jest jasne co należy rozumieć pod pojęciem „przekształcenie własnościowe”⁴. Nie wyjaśnia tego ani tekst ustawy, ani uzasadnienie. Należy wyjaśnić czy chodzi w tym przypadku o zmianę formy prawnej prowadzenia działalności czy jakiś inny rodzaj przekształceń. Ponadto brakuje uzasadnienia dla zawężenie stosowania tego przepisu wyłącznie do spółek, podczas gdy pracodawcy mogą prowadzić swoją działalność również w innych formach (indywidualna działalność gospodarcza, spółka cywilna).

□ Art. 1 ust 7 lit c)

W projektowanych ust 5 i 6 artykułu 7 znajduje się odesłanie do (wskazanego już jako nieczytelny) art 3 ust 1a stanowiącego generalnie o powszechnych programach emerytalnych. Należy bądź skierować odesłanie do innego przepisu, bądź nadać właściwe znaczenie art. 3 ust 1a.

□ Art. 1 ust 10

Ze względu na potrzebę utrzymania przejrzystości ustawy i uporządkowania numeracji artykułów, należy ustępy od 2 do 4 projektowanego art. 9 przenieść do art. 10 i oznaczyć 1, 2 i 3.

□ Art. 1 ust 14

W celu ujednoczenia formy zapisu przepisu art. 12 i 13 autor proponuje art. 12 w brzmieniu: „Zakładowa umowa emerytalna jest umową zawieraną między reprezentacją pracowników a pracodawcą”.

□ Art. 1 ust 16 lit d)

Jest: „w ust 2 pkt 3”, powinno być: „w ust 2 pkt 4”.

□ Art. 1 ust 21 lit d)

Jest: „w art. 18”, powinno być: „w art. 18 ust 3”.

□ Art. 1 ust 25

Jeśli do zakładowego programu emerytalnego mogą być wpłacane obie składki, należy w celu usunięcia nieporozumień zapisać to wyraźnie w ustawie („...może być wpłacana składka uczestnika, pracodawcy, bądź obie”). Jeśli w intencji autorów

⁴ Zagadnienia dot. przekształceń własnościowych przedsiębiorstw państwowych (więc i wyjaśnienie tego pojęcia) uregulowane są w ustawie z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. nr 118, poz. 561).

dopuszczalna jest tylko jedna składka - uczestnika bądź pracodawcy należy użyć spójnika „bądź” lub „albo”.

Odnosnie projektowanego ustępu 5 należy zastanowić się nad słusnością dopuszczenia wycofania się pracodawcy z opłacania składki w każdym momencie. Zdaniem autora opinii zapis nieproporcjonalnie uprzywilejowuje pracodawcę. Z uwagi na konieczność respektowania zarówno interesu pracowników (uczestników) jak i pracodawcy, autor niniejszej opinii proponuje rozważenie następujących rozwiązań:

- ustawowego określenia warunków i terminów w jakich pracodawca może wycofać się z opłacania składki,
- wprowadzenia obowiązku uregulowania tych warunków w zakładowej umowie emerytalnej (jej treść, a więc i warunki zaprzestania opłacania składki będą pracownikom z góry znane). W takim przypadku działania pracodawcy będą mogły zostać poddane kontroli sądowej.

□ Art. 1 ust 28 lit c)

Przepis art. 26 ust 7 w brzmieniu zaproponowanym przez projektodawców, zezwala na wypłatę środków zgromadzonych w pope bez żadnych warunków, w każdym wypadku. Oznacza to, że uczestnik będzie mógł w każdym momencie przerwać program emerytalny, a konsekwencją tego będzie jedynie opodatkowanie wypłaconych środków w danym roku podatkowym. Jest to konstrukcja niespotykana w przypadku ubezpieczeń emerytalnych (gdzie zdarzeniem (ryzykiem) ubezpieczeniowym jest osiągnięcie wieku emerytalnego). W praktyce, uczestniczenie w takim programie będzie jedynie pewną formą gromadzenia i inwestowania oszczędności.

□ Art. 1 ust 28 lit e)

Wymóg by wypłata następowała wyłącznie na rachunek bankowy, jest zdaniem piszącego, przejawem nadmiernej ingerencji ustawodawcy w stosunki społeczne, gospodarcze. Decyzję o formie wypłaty należy pozostawić zainteresowanym, nie ma żadnych przesłanek ku temu by regulować to ustawowo.

□ Art. 1 ust 36

Z projektu nie wynika jednoznacznie czy rejestracji w Urzędzie Nadzoru podlega każdorazowo podpisany z uczestnikiem indywidualny program emerytalny, czy jedynie ogólny instrument finansowy o tej nazwie. Należy w ustawie jasno rozdzielić przepisy, w których mowa o indywidualnych umowach w ramach ipe i przepisy dotyczące konstrukcji prawnej (w tym rejestracji produktu oferowanego przez zakłady ubezpieczeń, towarzystwa funduszy inwestycyjnych)

- Art. 1 ust 36 oraz art. 1 ust 37 i 38

Projektowane: art. 37 ust 1 i 2 oraz art. 38 stanowią powtórzenie regulacji z art. 36a ustęp 4, 5 i 6.

- Art. 2

Do ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. nr 139, poz. 934 z póź. zm) wprowadza się pojęcie Urzędu Nadzoru, podczas gdy ustawa posługuje się stale terminem „organ nadzoru”. Należy dostosować wprowadzane do ustawy przepisy do słownictwa w niej użytego.

Podsumowując, projektowana ustawa, by odniosła zamierzony przez projektodawców efekt, musi zostać poddana gruntownym zmianom. Zastanowienia wymaga przede wszystkim kwestia, czy słuszne jest odejście od idei **pracowniczych** programów emerytalnych i próba wprowadzenia nowych form inwestowania w III filarze.

Sporządził: Jan Lipski