

**Stanowisko projektodawcy do uwag resortów nieuwzględnionych w projekcie Założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych w zakresie implementacji przepisów Dyrektywy 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami**

Lp.	Jednostka zgłaszająca	Przepis	Proponowane zmiany i ich uzasadnienie	Decyzja projektodawcy
1.	UKNF	uwagi ogólne	Przekazanie realizacji pracowniczego programu emerytalnego zdefiniowanego świadczenia pracodawcy zagranicznego bezpośrednio krajowemu zakładowi ubezpieczeń z pominięciem pracowniczego towarzystwa emerytalnego.	<p>Koncepcja ta jest w ocenie MPiPS nie tylko wydaje się być w sposób zbędny bardzo złożona w realizacji, ale również stoi w sprzeczności z zasadniczym celem przedmiotowej regulacji, którym jest wypełnienie postulatów Komisji Wspólnot Europejskich w zakresie sposobu implementacji przepisów dyrektywy 41/2003 (dalej Dyrektywy) w odniesieniu do programów zdefiniowanego świadczenia.</p> <p>W odpowiedniej korespondencji Komisja Wspólnot Europejskich jednoznacznie stwierdza co jest przedmiotem przedstawianych przez jej organy zastrzeżeń. Zgodnie z pierwotnym stanowiskiem Komisji przedstawionym w piśmie z 18 października 2006 r., znak: SG-Greffe(2006)D/206154 i opisanym w pkt I. 3. 1. projektu Założeń:</p> <p>„Komisja Wspólnot Europejskich wskazała, że pracownicze programy emerytalne są w Polsce zarządzane przez zakłady ubezpieczeń, które posiadają zezwolenie na prowadzenie działalności na podstawie przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2002/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 listopada 2002 r. dotyczącą ubezpieczenia na życie. Tym samym, zdaniem Komisji Wspólnot Europejskich, w prawie polskim nie określono ram tworzenia instytucji pracowniczych programów emerytalnych w rozumieniu przepisów dyrektywy 2003/41/WE.”</p> <p>Komisji Wspólnot Europejskich nie zadowala więc stworzenie prawnych możliwości realizacji celów Dyrektywy w sposób innych niż określony w jej</p>

			<p>przepisach.</p> <p>Dla przykładu brak pracowniczych funduszy emerytalnych spełniających wymogi przepisów Dyrektywy w systemie prawnym republiki czeskiej jest podstawową przyczyną skierowania przez Komisję Wspólnot Europejskich sprawy przeciwko temu państwu członkowskiemu do Trybunału Wspólnot Europejskich (sprawa C-343/08 z dnia 23 lipca 2008 r.). W tej sytuacji można domniemywać, że próba realizacji koncepcji UKNF doprowadziłaby do identycznego rezultatu.</p> <p>Powierzenie aktywów programu przez zagranicznego pracodawcę krajowemu zakładowi ubezpieczeń jest przecież już obecnie możliwe na podstawie obowiązujących przepisów o działalności ubezpieczeniowej w drodze zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiednich ryzyk. Z przebiegu dotychczasowej korespondencji wynika, że Komisja Wspólnot Europejskich jest tego w pełni świadoma, jednak, w sposób jednoznaczny, nie uznaje tego faktu za wystarczającą implementację przepisów Dyrektywy.</p> <p>W efekcie przyjęcie postulowanego przez UKNF rozwiązania prowadziłoby do niezrealizowania zasadniczego celu projektowanej ustawy oraz stanowiłoby powtórzenie już funkcjonujących w obrocie prawnym rozwiązań.</p> <p>Jedyną zgodnym z przepisami Dyrektywy rozwiązaniem alternatywnym do zaproponowanego w Założeniach byłoby stworzenie ram prawnych dla przekształcenia obecnie funkcjonujących pracowniczych funduszy emerytalnych zdefiniowanej składki w fundusze zdefiniowanego świadczenia. Wymagałoby to jednak bardzo głębokiej interwencji w obowiązujący system prawny, co w świetle ograniczonych celów tworzonej regulacji nie znajduje żadnego uzasadnienia.</p>
2.	UKNF	uwagi ogólne	<p>Problem braku dostatecznego określenia odpowiedzialności za przyjęte do programu środki pochodzące od zagranicznego</p> <p>Wątpliwość ta w świetle przedstawionej propozycji wydaje się być nieuzasadniona. Odpowiedzialność pracowniczego funduszu emerytalnego za powierzone mu w zarządzanie składki realizowana ma być na dotychczas obowiązujących zasadach. Natomiast w zakresie ryzyk o charakterze</p>

			pracodawcy.	ubezpieczeniowym zgodnie z przyjętą w Założeniach na str. 18 w pkt. pkt II. 2 1) koncepcją odpowiedzialność ta ma być jednoznacznie określona: „w przypadku zawarcia w statucie zasad przyjmowania składek pracowników zagranicznych na pokrycie w całości albo w części ryzyk o charakterze ubezpieczeniowym lub gwarancji zarówno wyników inwestycyjnych, jak i danego poziomu świadczeń, na podstawie umowy z zakładem ubezpieczeń zobowiązania związane z wyżej wymienionych ryzyk nie obciążają pracowniczego funduszu, lecz wyłącznie zakład ubezpieczeń na życie, w zakresie w jakim określono to w tej umowie, zaś w innym przypadku zagranicznego pracodawcę.”.
3.	UKNF	uwagi ogólne	Zdaniem organu nadzoru „pracowniczy fundusz emerytalny - jako podmiot realizujący program - podlegałby procedurze notyfikacji w kraju goszczącym, podczas gdy proces ten nie dotyczyłby zakładu ubezpieczeń na życie, który faktycznie zarządzałby środkami przyjętymi od pracodawcy zagranicznego.	Przepisy Dyrektywy dotyczące notyfikacji należy interpretować w kategoriach celu, któremu one służą. Celem tym jest zapewnienie, że instytucja nadzorowana przez organ nadzoru państwa rodzimego gwarantuje bezpieczeństwo środków przekazywanych przez instytucję finansującą.  Zgodnie z założeniami, podjęcie finansowania w trybie przepisów wprowadzanych przez ustawę wymaga uzyskania zgody organu nadzoru w trybie zmiany statutu pracowniczego funduszu emerytalnego (proponycja zmian opisane w pkt II.2. 1) założeń). UKNF nadzoruje zarówno funkcjonowanie pracowniczych funduszy emerytalnych jak i zakładów ubezpieczeń.  W tej sytuacji nie ma przeszkód zarówno dla przyjęcia jak i faktycznej realizacji przepisów ust. 2 i 4 art. 20 Dyrektywy w sposób zaproponowany w projekcie ustawy.
4.	UKNF	uwagi ogólne	Zdaniem UKNF „(...) pracowniczy fundusz emerytalny byłby zobowiązany do wypełniania szeregu wymogów nałożonych przez Dyrektywę i ustawodawstwo krajowe, z drugiej zaś strony nie zarządzałby faktycznie tymi	Możliwość stworzenia wybranej dla implementacji przepisów Dyrektywy konstrukcji wynika wprost z jej przepisów. Daje ona jednoznacznie w przepisie ust. 4 art. 10 możliwość powierzania przez instytucję czynności innym podmiotom. Zgodnie z wymienionym przepisem:  „Państwo Członkowskie może zezwolić lub wymagać od instytucji znajdujących się na jego terytorium powierzenia zarządzania tymi

			<p>środkami. Co więcej, środki przekazane do zakładu ubezpieczeń na życie byłyby zarządzane przez podmiot (zakład ubezpieczeń), który w świetle dyrektywy nie spełniałby wymogów formalnych do uznania rzeczoności podmiotu za IORP w rozumieniu przepisów dyrektywy.”</p>	<p>instytucjami w całości lub w części innym podmiotom działającym na rzecz tych instytucji.”</p> <p>Natomiast zgodnie z art. 4 Dyrektywy Rodzime Państwo Członkowskie może wybrać stosowanie przepisów art. 9-16 i art. 18-20 Dyrektywy do działalności zakładu ubezpieczeń w zakresie pracowniczych programów emerytalnych, objętych dyrektywą 2002/83/WE. <i>A contrario</i> należy więc przyjąć, że w do działalności zakładu ubezpieczeń prowadzącego działalność w zakresie pracowniczych programów emerytalnych, jeżeli państwo członkowskie nie zdecyduje się na zastosowanie ww. przepisu znajdują zastosowanie ogólne przepisy dotyczące działalności ubezpieczeniowej.</p> <p>W związku z tym inaczej niż w piśmie organu nadzoru należy interpretować przepis art. 4 Dyrektywy. Niezrozumiały wydaje się zarzut ominięcia przepisu, mającego przecież charakter fakultatywny.</p>
5.	UKNF	uwagi ogólne	<p>Konieczność dokładnego doprecyzowania zasad nadzoru.</p>	<p>Takie podejście wydaje się być nieuzasadnione. Precyzyjne uregulowanie wszelkich kwestii dotyczących konstrukcji umowy między ubezpieczycielem a funduszem emerytalnym wymagałoby uwzględnienia w polskim ustawodawstwie krajowym wszelkich możliwych konstrukcji umowy ubezpieczenia tworzonej w oparciu o wymogi krajowego prawa pracy i ubezpieczeń społecznych wszystkich państw członkowskich, które muszą być respektowane zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 Dyrektywy. Dodatkowo obowiązujące w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich rozwiązania mogą pozostawać ze sobą w sprzeczności.</p> <p>W tych okolicznościach nie jest możliwe stworzenie przepisów prawnych, które pozwoliłyby na stworzenie precyzyjnych kryteriów, w oparciu o które istniałaby możliwość weryfikowania działalności podmiotów nadzorowanych.</p> <p>W związku z tym, proponowana przez UKNF konstrukcja, polegająca na określeniu w sposób szczególny wobec konstrukcji przyjętej na gruncie</p>

				<p>prawa ubezpieczeniowego wydaje się być niecelowa i prowadzić mogłaby w konsekwencji do znacznie większych problemów interpretacyjnych niż konstrukcja zaproponowana obecnie.</p> <p>Urząd Nadzoru weryfikować będzie zgodnie z zaproponowaną przez MPiPS koncepcją umowę ubezpieczenia pod kontem zgodności z polskim prawem ubezpieczeń gospodarczych. Celem wymienionych regulacji jest przede wszystkim zapewnienie ochrony beneficjentów, czyli w analizowanym przypadku pracowników pracodawcy zagranicznego.</p> <p>Należy zgodzić się z przedstawioną w piśmie UKNF tezą, iż mechanizm ten prowadzić będzie w konsekwencji do wydawania, przynajmniej w pewnym zakresie, zezwoleń w oparciu o mechanizm konstrukcji uznania administracyjnego. Jednak w analizowanym przypadku jest to jedyne wykonalne rozwiązanie.</p> <p>Nie należy się przy tym obawiać, że przyjęcie takiego rozwiązania doprowadzi do nieprzewidywalnych wątpliwości interpretacyjnych. W tym kontekście warto przypomnieć, że mimo stworzenia już przed kilku lat możliwości realizacji przez krajowe pracownicze fundusze emerytalne programów pracodawców zagranicznych w oparciu o konstrukcję zdefiniowanej składki do chwili obecnej żaden tego rodzaju program nie powstał. W przypadku programów zdefiniowanego świadczenia, ze względu na znacznie większą niż w przypadku programów zdefiniowanej składki dyskusyjność ekonomicznej racjonalności ich tworzenia również nie należy oczekiwać znaczącego obciążenia organu nadzoru związanego z realizacją zadań nadzorczych w sposób zgodny z przyjętą koncepcją.</p>
6.	UKNF	uwagi ogólne	Uwaga dotycząca pominięcia w regulacji obszaru obowiązków informacyjnych.	<p>W propozycji zawartej w końcowej części pkt II.2 projektu Założeń wskazuje się, że w przypadku, gdy akcjonariuszem pracowniczego funduszu jest pracodawca zagraniczny i z przepisów jego krajowego prawa socjalnego i prawa pracy wynika taki wymóg, statut tego funduszu lub umowa z zakładem ubezpieczeń może zawierać postanowienia dotyczące przekazywania przez wymienione podmioty na rzecz tego pracodawcy lub bezpośrednio jego pracowników dodatkowych, wymienionych w tym punkcie informacji.</p>

				<p>Zarówno w przypadku kwestii podziału odpowiedzialności jak i kwestii obowiązków informacyjnych bardziej szczegółowe uregulowanie obu obszarów wydaje się być niecelowe z przyczyn omówionych wcześniej. Jak słusznie stwierdza się w swoim piśmie UKNF w Państwach Członkowskich występuje ogromna różnorodność systemów zabezpieczenia emerytalnego. W tych okolicznościach tworzenie np. zgodnie z tą propozycją, umowy ramowej wydaje się być zbędną komplikacją, rodzącą niebezpieczeństwo pominięcia uregulowań, istotnych z punktu widzenia prawa pracy i zabezpieczenia socjalnego pracodawcy zagranicznego.</p>
7.	UKNF	uwagi ogólne	<p>Potrzeba „sformułowania na poziomie ustawowym essentialia negotii przedmiotowej umowy”, czyli umowy zawieranej przez zakład ubezpieczeń z pracowniczym funduszem emerytalnym.</p> <p>Dotyczy to np. kwestii konieczności określenia stosunku obligacyjnego dla dochodzenia roszczeń z tytułu wypłaty gwarantowanego świadczenia.</p>	<p>Umowa ta zawierana będzie w oparciu o ogólne przepisy dotyczące działalności ubezpieczeniowej.</p> <p>W odniesieniu do sformułowanego przykładu - umowa ubezpieczenia, o której mowa w treści założeń będzie w swej istocie miała charakter umowy ubezpieczenia na cudzy rachunek.</p> <p>Taka konstrukcja jest uregulowana w polskim systemie prawnym i istnieje w jej zakresie szerokie orzecznictwo. Dla przykładu tego rodzaju konstrukcja uregulowana jest w art. 808 Kodeksu Cywilnego, natomiast ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej konsekwentnie rozróżnia pojęcia ubezpieczającego i ubezpieczonego. W rozumieniu przyjętym przez MPiPS ubezpieczającym na gruncie projektowanej ustawy będzie pracowniczy fundusz emerytalny zaś ubezpieczonymi jego członkowie będący pracownikami pracodawcy zagranicznego. Sam pracodawca zagraniczny może również występować w ich imieniu na zasadach określonych w statucie pracowniczego funduszu. Nie wydaje się więc konieczne tworzenie w tym zakresie szczególnych rozwiązań.</p>