

Adam Andrzej Koronkiewicz*

ORCID: 0000-0002-4518-9527

Uniwersytet Wrocławski

DOI: 10.19195/1733-5779.28.23

Otwarte Fundusze Emerytalne — przegląd istotnych zmian ustawodawstwa w latach 1999–2019

JEL Classification: J26, J32

Słowa kluczowe: system emerytalny, filar kapitałowy, OFE

Keywords: pension system, capital pillar, open pension funds

Abstrakt: Tematyka niniejszego artykułu skupia się na wyodrębnieniu i opisanu istotnych zmian ustawodawstwa dotyczącego funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych (OFE) jako instytucji realizujących zadania kapitałowego filaru polskiego systemu emerytalnego. Celem opracowania jest ocena, czy poszczególne nowelizacje były zmianami paradygmatycznymi czy parametrycznymi, czy miały ograniczający wpływ na funkcjonowanie OFE oraz czy można je zakwalifikować do długofalowego procesu wygaszania rynku tych instytucji. W artykule zastosowano dogmatycznoprawną analizę tekstu prawnego, zarówno obowiązujących aktów prawnych, jak i ich historycznych wersji, przy wykorzystaniu metody porównawczej.

Phasing-out of the Open Pension Fund market — revision of the legislative changes over the years 1999–2019

Abstract: This article focuses on the subject of the separation and description of significant changes in legal acts that are the basis for the activity of Open Pension Funds (OFEs) as institutions that perform the tasks of the capital pillar in the Polish pension system. The aim of the study is to assess whether individual amendments were structural or parametric changes, whether they had a limiting effect on the activity of open pension funds and whether they could be qualified for the long-term phasing-out process of the market of these institutions. The article uses dogmatic legal analysis of the legal text, both legal acts in force and their historical versions using the comparative method.

* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr Sebastian Jakubowski

Wprowadzenie

System ubezpieczeń emerytalnych w Polsce został poddany gruntownej rewizji na przełomie XX i XXI wieku. Było to konieczne, gdyż otoczenie, w którym funkcjonował, zmieniło się diametralnie — począwszy od zmian ustrojowych i prawnych, przez postęp cywilizacyjny, na warunkach demograficznych kończąc. Wydawać by się mogło, że doniosła debata poprzedzająca wprowadzenie reform w obrębie ubezpieczeń emerytalnych zabezpieczyła ten obszar na przyszłość, a wprowadzenie filarowej konstrukcji systemu emerytalnego spowoduje jego stabilność w różnorodnych warunkach. Nic bardziej mylnego — przez kolejne lata ustawodawca z dużą częstotliwością ingerował i dokonywał mniej lub bardziej znaczących zmian w systemie emerytalnym, w tym w części kapitałowej realizowanej przez Otwarte Fundusze Emerytalne (OFE). Jest to o tyle istotne, że ustawodawca, wprowadzając w obszarach gwarancji bezpieczeństwa socjalnego atmosferę ciągłych zmian, zaburzał ich docelowe działanie. Zupełnie odwrotnie do działań ustawodawcy wszelkie bezpieczeństwo jest częściej utożsamiane z ogólnie pojętą stabilizacją.

Funkcjonowanie Otwartych Funduszy Emerytalnych obejmuje przeszło 20 lat, w których trakcie ustawodawca dość licznie modyfikował przepisy regulujące ich działalność. Część z wprowadzonych zmian znacząco ograniczyła OFE w polskim systemie emerytalnym, co przyczyniło się do tego, że obecnie w debacie publicznej poddaje się w wątpliwość sens ich istnienia. Przekonanie o zbędności OFE podziela polska legislatura, która od 2016 roku zapowiada ich ostateczną likwidację.

Badania kierunków reform emerytalnych pozwoliły na scharakteryzowanie dwóch typów modyfikacji ustawodawstwa: parametrycznych oraz paradygmatycznych¹. Zmiany parametryczne, jak sama nazwa wskazuje, nie wpływają na ogólną koncepcję technik emerytalnych, a polegają na doprecyzowaniu parametrów w obrębie dotychczasowych ram konstrukcyjnych. Parametry podlegające dostosowaniu to między innymi wiek emerytalny, obowiązkowy staż pracy, stopa zastąpienia, wysokość składki emerytalnej czy zasady waloryzacji. Reformom parametrycznym, ze względu na wprowadzanie zmian w dotychczasowych ramach systemu emerytalnego, przypisuje się charakter optymalizacyjny². Z kolei reformami paradygmatycznymi są te, które głęboko ingerują w konstrukcję i zasady rozwiązań emerytalnych, tworząc niejako nowy porządek całości lub części systemu emerytalnego³.

¹ U. Kalina-Prasznic, *Paradygmaty społecznego ubezpieczenia emerytalnego*, Wrocław 2014, s. 8–12.

² U. Kalina-Prasznic, *Spoleczne zabezpieczenie emerytalne pracowników — między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012, s. 23–31.

³ U. Kalina-Prasznic, *Otwarte fundusze emerytalne — wczoraj i dziś*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, Kudowa-Zdrój 2009, s. 54–69.

Celem artykułu jest przedstawienie najbardziej doniosłych nowelizacji w obszarze funkcjonowania OFE w ciągu ostatnich lat oraz ich ocena w ramach przedstawionej dychotomicznej klasyfikacji reform emerytalnych. Pozwoli to w dalszej kolejności na doprecyzowanie tezy, że zmiany paradygmatyczne wprowadzające ograniczenia, zarówno jakościowo, jak i ilościowo, w działalności OFE, stanowią składowe długofalowego procesu wygaszania rynku instytucji Otwartych Funduszy Emerytalnych⁴. Nowelizacje przedstawiono w kolejności chronologicznej, poczynawszy od najstarszej z nich.

Brak OFE typu B

Obarczanie członków Otwartych Funduszy Emerytalnych ryzykiem związanym z lokowaniem (inwestowaniem) środków pieniężnych na rynku kapitałowym bezsprzecznie wynika z przyjętej konstrukcji II filaru systemu emerytalnego. Dlatego też projektodawca nowego systemu emerytalnego już w początkowym kształcie nowego systemu emerytalnego przewidywał potrzebę ochrony zgromadzonych środków w OFE przed tak zwanym ryzykiem złej daty, czyli możliwością wystąpienia spadku wartości kapitału w ostatnich latach członkostwa (tuż przed momentem wypłaty zgromadzonych środków)⁵. Mechanizmem ochronnym miały być Otwarte Fundusze Emerytalne typu B, charakteryzujące się większym bezpieczeństwem, a przewidziane i uregulowane w pierwotnej treści reformy⁶.

Powstanie Otwartych Funduszy Emerytalnych typu B przewidywał art. 229 u.o.if.f.e. (w początkowym brzmieniu). Stanowił on, że z nadejściem 2005 roku każde z Powszechnych Towarzystw Emerytalnych (PTE) będzie mogło zarządzać dwoma funduszami, oznaczonymi kolejno „OFE typu A” oraz „OFE typu B”. Główna różnica między typami OFE miała sprowadzać się do stopnia restrykcji polityki inwestycyjnej. Zgodnie z przywołanym artykułem u.o.if.f.e. (i wyznaczoną w nim datą) dotychczasowe OFE stawały się typem A i lokowały gromadzone środki niezmiennie, według zasad ogólnych określonych w tej ustawie (rozdział 15)⁷. OFE typu B natomiast miały otrzymać ograniczoną możliwość działalności lokacyjnej. Według dr. Sebastiana Jakubowskiego

⁴ Autor niniejszego artykułu przedstawił to zagadnienie w pracy dyplomowej *Proces wygaszania rynku otwartych funduszy emerytalnych*, napisanej pod kierownictwem dr. Sebastiana Jakubowskiego.

⁵ J. Kaczmarzyk, P. Kania, *Dochodowość i ryzyko działalności lokacyjnej funduszy emerytalnych a prognozowanie wartości kapitału emerytalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 198, s. 183–194.

⁶ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934) (dalej: u.o.if.f.e.).

⁷ S. Jakubowski, *Otwarte Fundusze Emerytalne typu B jako mechanizm ochrony kapitału emerytalnego w ostatnich latach aktywności zawodowej członka OFE*, [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014, s. 697–708.

OFE typu B mogłyby tylko lokować swoje aktywa w następujących kategoriach lokat:

- obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, a także w pożyczkach i kredytach udzielanych tym podmiotom;
- obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez Skarb Państwa albo Narodowy Bank Polski, a także depozytach, kredytach i pożyczkach gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty;
- obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ich związki lub miasto stołeczne Warszawa, zdematerializowanych zgodnie z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi akcjach spółek niebędących przedmiotem obrotu na rynku regulowanym;
- zdematerializowanych zgodnie z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, obligacjach emitowanych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, miasto stołeczne Warszawa, które zostały zabezpieczone w wysokości odpowiadającej pełnej wartości nominalnej i ewentualnemu oprocentowaniu;
- obligacjach emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁸;
- obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych emitowanych przez spółki publiczne (art. 141 ust. 1 pkt 1–2, 9, 11, 13 ustawy)⁹.

O tym, że OFE typu B miały chronić kapitał osób w końcowej fazie aktywności zawodowej, stanowiła nie tylko restrykcyjna polityka inwestycyjna, ale też wymóg wieku dla jego członków zawarty w ust. 7 art. 229 u.o.if.f.e. Brzmiał on następująco: uzyskanie członkostwa w otwartym funduszu typu B może nastąpić nie wcześniej niż po ukończeniu 50 lat¹⁰.

Rzeczywistość potoczyła się zgoła inaczej, niż przewidywał projektodawca systemowej reformy emerytalnej. Nadejście 2005 roku zbiegło się z panującą wówczas dobrą koniunkturą giełdową, co nie zachęcało PTE do tworzenia OFE typu B. Na domiar tego wizja powoływania nowych funduszy, które nie tylko nie będą mogły lokować środków na dobrze prosperującej giełdzie, ale mogą też pomniejszyć aktywa obecnych funduszy, wydawało się kosztowne i nieracjonalne. Budowa art. 229 u.o.if.f.e. Odnośnie do tworzenia OFE typu B posługiwała się zwrotem „może”, a nie „musi”, stąd ich tworzenie miało charakter fakultatywny. W konsekwencji tego Powszechne Towarzystwa Emerytalne, korzystając ze swobody wyboru, nie powoływały OFE typu B.

W związku z tym ustawodawca podjął się uporządkowania treści ustawy, a wśród proponowanych rozwiązań zawarł chęć uchylecia art. 229 u.o.if.f.e., motywując ją tym, że w ówczesnym stanie prawnym OFE typu B i tak nie były powoływane. Taka propozycja nie spotkała się z uznaniem Biura Analiz Sejmowych,

⁸ Ustawa z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1057).

⁹ S. Jakubowski, *op. cit.*, s. 697–708.

¹⁰ Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934).

które opiniowało projekt zmian¹¹. Nie zważając jednak na negatywny odbiór, dnia 1 lipca 2005 roku ustawodawca uchwalił ustawę o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw¹², uchylającą podstawę prawną do tworzenia i funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych typu B.

Derogacja art. 229 u.o.if.f.e. (podstawy prawnej OFE typu B) przy jednoczesnym niepowołaniu innej instytucji o tym samym charakterze i funkcji pozbawiła członków OFE możliwości ochrony zgromadzonego kapitału przed „ryzykiem złej daty”. Dlatego też, rozpatrując pod kątem doniosłości i skutku, zmianę wprowadzoną w 2005 roku w II filarze systemu emerytalnego należy uznać za paradygmatyczną, a nie parametryczną. Ponadto wydaje się, że logiczniejszym rozwiązaniem od przyjętego, a zarazem zgodnym z intencją ustawodawcy, byłoby przekształcenie w obowiązek dobrowolności prowadzenia różnych typów OFE. Tym samym w systemie pozostałby system ochronny różnicujący alokację środków w zależności od wieku ubezpieczonego¹³, a prawo przestałoby mieć przymiot „martwego”. Mechanizm ochronny środków zgromadzonych w II filarze systemu emerytalnego w pełni został przywrócony w 2014 roku, jednak w zupełnie innej konstrukcji instytucjonalnej, realizowanej przez „suwak bezpieczeństwa”.

1. Wypłata emerytur kapitałowych — zakłady emerytalne

Reforma paradygmatyczna systemu emerytalnego z końca ubiegłego wieku zakładała, że termin pierwszych wypłat emerytur kapitałowych przypadnie na 2009 rok, a więc dopiero po upływie około 10 lat od jej uchwalenia. Dlatego też skupiła się ona na powołaniu i uregulowaniu II filaru pod kątem funkcjonowania w stadium kumulowania środków. Kwestia wypłaty kapitałowego świadczenia emerytalnego została pozostawiona bez szczegółowych regulacji, pozornie przez wzgląd na początkową zbędność przepisów, wynikającą ze znacznego odstępu czasu pomiędzy reformą a pierwszymi wypłatami. Przyczyną tego odroczenia była również kontrowersyjność omawianych regulacji, mogących prowokować liczne dyskusje między innymi na temat kosztów kapitałowego filaru nowego systemu emerytalnego, a w dalszej kolejności wywołać jego negatywny odbiór społeczny i polityczny. Uchwalający reformę paradygmatyczną Sejm III kaden-

¹¹ Opinia Biura Analiz Sejmowych dotycząca druku 3861 — projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawy o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, Warszawa 28 kwietnia 2005 r.

¹² Dz.U. z 2005 r. Nr 143, poz. 1202.

¹³ A. Samborski, *Determinanty zmian w systemach emerytalnych — ujęcie globalne*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 2, cz. 1, s. 31–35.

cji (20 października 1997–18 października 2001 roku) wstrzymał się od działań nad ustawą o wypłatach emerytur kapitałowych¹⁴. Tym samym śladem podążył Sejm IV (19 października 2001–18 października 2005 roku) i V kadencji (19 października 2005–4 listopada 2007 roku), a dopiero Sejm VI kadencji (5 listopada 2007–7 listopada 2011 roku), walcząc z presją czasu, podjął się w drugiej połowie 2008 roku prac nad uregulowaniem tej kwestii, doprowadzając do uchwalenia ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych¹⁵ oraz ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych¹⁶. Ta druga została jednak zawetowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z procedurą legislacyjną trafiła z powrotem do Sejmu, lecz ponownie jej nie uchwalono.

Projektodawca reformy systemu emerytalnego nie doprecyzował zasad wypłacania emerytur ze środków zgromadzonych w OFE, ale zarysował swoją wizję, co da się odczytać z treści pozostałych przepisów, w szczególności art. 8 oraz art. 111 u.o.if.f.e. Pierwszy z nich to przepis zawierający definicje legalne — znaczenie określonych terminów językowych na użytek konkretnego aktu normatywnego. W swojej treści zawierał on pkt 4 regulujący pojęcie „zakładu ubezpieczeń emerytalnych”, tłumacząc je jako spółkę akcyjną prowadzącą działalność ubezpieczeniową polegającą na oferowaniu i wypłacaniu emerytur dożywotnich członkom otwartych funduszy, którzy osiągnęli wiek emerytalny, ze środków zgromadzonych w tych funduszach, na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Natomiast art. 111 ust. 1 u.o.if.f.e. stanowił, że wypłata środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu następuje przez przeniesienie tych środków do wskazanego przez członka zakładu ubezpieczeń emerytalnych, w którym wykupił on emeryturę dożywotnią¹⁷. Tak skonstruowane przepisy oznaczały, że w początkowych założeniach reformy emerytury z II filaru nazywane były przez ustawę „dożywotnimi”, a za ich wypłacanie odpowiedzialność miały wziąć zakłady ubezpieczeń emerytalnych, funkcjonujące w formie spółki akcyjnej, a więc będące podmiotami sektora prywatnego (podobnie jak Otwarte Fundusze Emerytalne).

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych (dalej: u.e.k.) domknęła reformę emerytalną pod kątem aktów prawnych, ponieważ wszelkie późniejsze zmiany dokonywane były w obrębie ustaw już istniejących (w odniesieniu do filaru kapitałowego). Przepisy u.e.k., co wprost wynika z art. 1, określają:

- rodzaje świadczeń pieniężnych wypłacanych ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (dalej: emerytury kapitałowe);
- zasady nabywania prawa do emerytur kapitałowych;

¹⁴ U. Kalina-Prasznica, *Spoleczne zabezpieczenie emerytalne...*, s. 142.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1097 z późn. zm.

¹⁶ Tekst ustawy o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych zob. [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/55C2EBAC650959C3C12574B3002676A2/\\$file/865.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/55C2EBAC650959C3C12574B3002676A2/$file/865.pdf) (dostęp: 3.03.2018).

¹⁷ Pierwotna treść u.o.if.f.e. (Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934).

- zasady i tryb przyznawania emerytur kapitałowych;
- zasady ustalania wysokości i wypłaty emerytur kapitałowych¹⁸.

Ustawa wprowadziła dwie formy świadczeń: okresową emeryturę kapitałową oraz dożywotnią emeryturę kapitałową. Według art. 8 u.e.k. prawo do okresowej emerytury kapitałowej nabywa się, spełniwszy dwa warunki: ukończywszy 60 lat oraz gromadząc na rachunku w OFE odpowiednią kwotę środków (dwudziestokrotność kwoty dodatku pielęgnacyjnego). Okresowa emerytura kapitałowa przysługuje do ukończenia 65. roku życia. Dożywotnia zaś emerytura kapitałowa, jak sama nazwa wskazuje, jest świadczeniem do końca życia, przysługując członkowi OFE od tej samej granicy wieku, do której przysługuje okresowa (od 65. roku życia). Przyjęcie takiego rozwiązania stanowiło konsekwencję obowiązywania różnego wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn (kobiet 60 lat, mężczyzn 65 lat). Okresową emeryturę kapitałową skonstruowano bowiem z myślą o kobietach (mimo że ustawodawca posługuje się terminem „członek otwartego funduszu emerytalnego”) w okresie pomiędzy 60. a 65. rokiem życia¹⁹. Następnie kobietom przy osiągnięciu wieku emerytalnego mężczyzn emeryturę okresową się wstrzymuje, a równolegle ustala i odtąd wypłaca dożywotnią²⁰.

Zadanie ustalania uprawnień i pośredniczenia w wypłacaniu emerytur kapitałowych przydzielono Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, mówiąc dosłownie, ZUS miał precyzować kwotę świadczenia oraz realizować je osobie uprawnionej (emerytowi). Zostało to pozytywnie ocenione przez Biuro Analiz Sejmowych, które w swojej opinii głosiło, że

należy pozytywnie ocenić powierzenie Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych roli instytucji odpowiedzialnej za ustalanie uprawnień do emerytur kapitałowych jak też pośrednictwa w jej wypłacaniu. Wydaje się, że instytucja, która ma wieloletnią tradycję w obsłudze emerytów, nie tylko zapewni sprawność, ale będzie wzbudzać większe zaufanie niż podmioty prywatne²¹.

Nie stanowiło to jednak samo w sobie zrezygnowania i przekreślenia pierwotnego pomysłu dotyczącego prywatnych zakładów ubezpieczeń emerytalnych. Pewnym zaś *novum* oraz niekonsekwencją w odniesieniu do początkowych założeń projektodawcy reformy (zakładów ubezpieczeń emerytalnych) było wyznaczenie różnych funduszy do obsługi środków pieniężnych, przewidzianych na wypłatę emerytur okresowych i dożywotnich, a zgromadzonych wcześniej w OFE. Mianowicie, po ustaleniu osobie (uprawnionej) wysokości okresowej emerytury kapitałowej, OFE, którego ta jest członkiem, ma obowiązek przekazywać comiesięczne środki na wypłatę tego świadczenia do Funduszu Ubezpie-

¹⁸ Pierwotna treść u.e.k. (Dz.U. z 2008 r. Nr 228, poz. 1507).

¹⁹ S. Jakubowski, *Wypłata środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym*, [w:] *Współczesne zabezpieczenie emerytalne: wybrane aspekty ekonomiczne, finansowe i demograficzne*, red. F. Chybalski, E. Marcinkiewicz, Łódź 2013, s. 211.

²⁰ Zob. art. 8–10 u.e.k.

²¹ Opinia Biura Analiz Sejmowych dotycząca druku 743 — projektu ustawy o emeryturach kapitałowych, Warszawa 24 lipca 2008 roku.

czeń Społecznych (FUS)²². Fundusz ten jest państwowym funduszem celowym, powołanym w celu realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, dysponowanym przez ZUS²³. W tej konstrukcji pominięto więc zakłady ubezpieczeń emerytalnych. Ich udział przewidziano jednak w zasadach wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych w art. 17 u.e.k. Stanowił on, że po ukończeniu 65. roku życia wniosek o ustalenie dożywotniej emerytury kapitałowej uprawniony składa wraz z oświadczeniem o wyborze oferty dożywotniej emerytury kapitałowej. Te oferty zaś pochodzą od zakładów ubezpieczeń emerytalnych, prowadzących fundusze dożywotnich emerytur kapitałowych. Implikacją złożenia wniosku jest obowiązek OFE do przekazania środków jego członka do ZUS oraz zamknięcie jego rachunku. ZUS następnie powinien ustalić wysokość emerytury oraz przekazać otrzymane środki do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych, prowadzonego przez zakład emerytalny wybrany przez uprawnionego. Z tego funduszu zakład emerytalny co miesiąc przekazuje środki do ZUS na wypłatę dożywotniej emerytury kapitałowej²⁴.

U.e.k. procedowana była w ścisłym związku z ustawą z dnia 19 grudnia 2008 roku o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, w której zawarto zasady tworzenia, organizacji i wykonywania działalności przez te fundusze. Zakłady emerytalne miały być organami tych funduszy, tak samo jak towarzystwa są organami OFE. Jak wspomniano, ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych nie przeszła ostatecznie z powodzeniem przez cały proces legislacyjny. Uchwalenie jednak samej u.e.k. zdjęło z ustawodawcy presję czasu, ponieważ ustawa ta wprowadziła dwa świadczenia — emerytury okresowe i dożywotnie, z czego tylko pierwsze z nich miały być wypłacane niezwłocznie, w dodatku bez udziału zakładów emerytalnych. Natomiast termin wypłat emerytur dożywotnich przypadał dopiero na 2014 rok. Tego samego zdania było Biuro Analiz Sejmowych, które w przywoływanej opinii²⁵ twierdziło, że „wprowadzenie emerytur okresowych daje czas na utworzenie nowych instytucji — zakładów emerytalnych zarządzających funduszami dożywotnich emerytur kapitałowych”.

Ustawodawca, reformując system emerytalny, w kolejnych latach zrezygnował ostatecznie i całkowicie z pierwotnych założeń funkcjonowania prywatnych instytucji (zakładów emerytalnych) mających wypłacać emerytury kapitałowe ze środków zgromadzonych w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Zadanie to w pełni przejął Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stosując instytucję „subkonta” oraz za pośrednictwem FUS, wypłaca emerytury z I i II filaru. Przyjęcie takie-

²² Zob. art. 14 u.e.k.

²³ Zob. art. 51 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 300) (dalej: u.s.u.s.).

²⁴ Zob. art. 17 u.e.k.

²⁵ Opinia Biura Analiz Sejmowych dotycząca druku 743...

go rozwiązania doprowadziło do uchylenia wszystkich przepisów nawiązujących do zakładów emerytalnych oraz funduszy dożywotnich emerytur kapitałowych. Ponadto zrezygnowano z terminu „dożywotnia emerytura kapitałowa”, ponieważ ZUS wypłaca emeryturę — nazywaną w literaturze „ostateczną” — łącznie z obu filarów²⁶. Natomiast zasady obliczania dożywotnia emerytura kapitałowa pozostały w praktyce takie same, lecz nie są już zawarte w u.e.k., lecz zaimplementowane do art. 25 i 26 w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁷. Podsumowując rozwój przepisów dotyczących wypłat emerytur z II filaru systemu emerytalnego, należy stwierdzić, że o ile samo wprowadzenie u.e.k. nie przypieczętowało w całości porzucenia pierwotnego pomysłu zakładów emerytalnych, o tyle pominięcie ich od samego początku przy ustalaniu wypłat emerytur okresowych było znamienne i wyznaczyło kierunek ograniczania roli instytucji prywatnych w ramach kapitałowego filaru systemu emerytalnego.

2. Subkonto, niższa składka do OFE, zakaz akwizycji OFE

Kolejne istotne zmiany funkcjonowania zabezpieczenia emerytalnego wprowadzono ustawą z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych²⁸. Ustawa ta znowelizowała ponad 20 aktów prawnych, konstytuując przede wszystkim nową „dotychczas nieznaną w prawie ubezpieczeń społecznych instytucję”²⁹ subkonta ZUS. Ponadto wprowadziła podział kapitałowej części składki emerytalnej oraz zakaz prowadzenia działalności akwizycyjnej przez Otwarte Fundusze Emerytalne. Ten ostatni wprowadzony został zmianą treści art. 92 u.o.if.f.e., w którym poprzednio uregulowane były zasady działalności akwizycyjnej OFE. W zaktualizowanym brzmieniu wspomnianego przepisu ustanowiono zakaz prowadzenia działalności akwizycyjnej na rzecz otwartego funduszu, polegającej na działaniach mających na celu skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do otwartego funduszu lub pozostawał członkiem tego funduszu, w szczególności oferowania dodatkowych korzyści materialnych z tytułu członkostwa w otwartym funduszu lub wykorzystywania stosunku nadrzędności wynikającego ze stosunku pracy lub innego stosunku prawnego, na którym jest oparta zależność służbowa lub inna zależność

²⁶ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018, s. 521–523.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1383 z późn. zm.

²⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398.

²⁹ S. Jakubowski, *Instytucja subkonta ZUS — uwarunkowania prawne i finansowe*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych. Journal of Insurance, Financial Markets & Consumer Protection” 2017, z. 2, s. 84–100.

o podobnym charakterze, jeżeli celem takiego działania miałyby być skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do funduszu lub pozostawał jego członkiem³⁰.

Składka odprowadzana do Otwartego Funduszu Emerytalnego jest oczywiście ściśle związana z powszechnymi składkami na ubezpieczenia społeczne. Wśród tych ostatnich wyróżnia się cztery główne (wyodrębnione według rodzajów ryzyka socjalnego), którymi zgodnie z pełnym brzmieniem art. 15 u.s.u.s. są składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe. Składka odprowadzana do OFE nie jest więc jedną z nich i nie ma charakteru niezależnego i samoistnego. Umieszczenie składki do OFE wśród składek na ubezpieczenia społeczne można wywieść z treści art. 22 u.s.u.s., który stanowi, że jest ona częścią składki na ubezpieczenie emerytalne. Ponadto wskazany przepis zobowiązuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych do przekazywania tej części składki do wybranego przez ubezpieczonego Otwartego Funduszu Emerytalnego. Tak więc składka odprowadzana do OFE jest pośrednio składką na ubezpieczenie społeczne, gdyż zawiera się w głównej składce na ubezpieczenia emerytalne. Nie zmienia to jednak faktu jej odrębności, potwierdzanej między innymi przez ustawowe nazewnictwo „składki na Otwarte Fundusze Emerytalne” zamiast przykładowego terminu „część składki na ubezpieczenia emerytalne”³¹.

W ciągu lat funkcjonowania filarowego systemu emerytalnego w Polsce wysokość składki emerytalnej niezmiennie wynosi 19,52% podstawy wymiaru, a jej kapitałowa część 7,3% podstawy wymiaru. W początkowym kształcie reformy systemu emerytalnego (wprowadzającego instytucję OFE oraz podział składki emerytalnej na część repartycyjną i kapitałową) składka odprowadzana do Otwartego Funduszu Emerytalnego w całości pokrywała się ze składką kapitałową, dlatego tych terminów literatura przedmiotu niekiedy używa synonimicznie.

Zmiana początkowej konstrukcji składki wiązała się z wprowadzeniem nowej instytucji do prawa emerytalnego — subkonto ZUS, które stanowi alternatywne miejsce lokowania środków z kapitałowej części składki emerytalnej. W myśl nowych przepisów składka kapitałowa (wynosząca niezmiennie 7,3% podstawy wymiaru) została podzielona na dwie części: pierwsza z nich trafiała na subkonto w ZUS, druga zaś do Otwartych Funduszy Emerytalnych. Od tego momentu nie można więc traktować tożsamo składki kapitałowej ze składką do OFE. Zainicjowany podział ustanowił, że:

- część kierowana do OFE będzie wynosić 2,3% podstawy wymiaru,
- część pozostawiana na subkonto w ZUS będzie wynosić 5% podstawy wymiaru.

³⁰ Szerzej na ten temat zob. <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-o-skutkach-obowiazywania-ustawy-z-25-marca-2011-r-o-zmianie.html> (dostęp: 3.03.2018).

³¹ S. Jakubowski, *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Wrocław 2013, s. 61.

Proporcje tych składek planowano zmieniać według ustalonego harmonogramu, tak aby docelowo składka na subkonto wynosiła 3,8% podstawy wymiaru, składka zaś do OFE 3,5% podstawy wymiaru³². Założony harmonogram nie był jednak rygorystycznie przestrzegany i urzeczywistniany, w konsekwencji czego aktualny podział składki kapitałowej (utrzymujący się od 2014 roku), zgodnie z art. 22 u.s.u.s., wynosi: 4,38% podstawy wymiaru na subkonto w ZUS, a 2,92% podstawy wymiaru do OFE.

Podstawą prawną subkonta ZUS jest art. 40a u.s.u.s., który stanowi, że w ramach konta ubezpieczonego Zakład (ZUS) prowadzi subkonto, na którym ewidencjonuje się konkretne informacje. Informacje te dotyczą w głównej mierze wysokości wpłaconej składki na ubezpieczenie emerytalne (szerzej w kolejnym akapicie). Na wstępie należy jednak zwrócić uwagę na nazewnictwo tej instytucji, ponieważ nie jest to pod każdym względem poprawne, transparentne i oczywiste. Słowo „subkonto” oznacza na ogół konto szczegółowe i zależne od głównego, będące pewnego rodzaju „kontem w koncie”. Przywołana definicja subkonta ZUS (art. 40a u.s.u.s.), posługując się zwrotem „w ramach konta ubezpieczonego”, wydaje się zgodna z tym znaczeniem, podczas gdy definicja konta ubezpieczonego już nie — art. 40 ust. 1 u.s.u.s. stanowi, że „na koncie ubezpieczonego ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne, z wyłączeniem składek podlegających odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego i zewidencjonowaniu na subkoncie, o którym mowa w art. 40a”.

Należy zatem przyjąć, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych organizuje ubezpieczonym po dwa indywidualne konta, będące w istocie odrębnymi. Nazywanie jednego z nich subkontem oceniane jest w literaturze krytycznie, gdyż może prowadzić do nieświadomego błędnego pojmowania jego funkcji i charakteru³³.

Na subkoncie ZUS ewidencjonowane są informacje o konkretnych kwotach. Nie należy utożsamiać tego z faktycznym lokowaniem środków na subkoncie, ponieważ nie ma ono charakteru depozytowego. „Ewidencjonowanie” polega na utrwalaniu w postaci zapisu elektronicznego informacji o wysokościach (wartościach) składek emerytalnych. Towarzyszące temu procesowi faktyczne przekazanie środków pieniężnych dokonywane jest do FUS, stanowiąc jego przychód, a wypłata świadczeń obliczanych na podstawie ewidencji subkonta ZUS stanowi obciążenia tego funduszu. Na subkoncie ZUS ewidencjonuje się informacje nie później niż w ciągu 15 dni roboczych od dnia otrzymania składki opłaconej przy

³² S. Jakubowski, *Funkcje subkonta ZUS, Uwarunkowania prawne*, Konferencja Naukowa Edukacja Finansowa, Warszawa 2017, http://uczelnia.sgh.waw.pl/pl/uczelnia/badania/grupy_badawcze/ppg/Documents/KEF%202017/Prezentacje%20KEF2017/Jakubowski_KEF2017.pdf (dostęp: 3.03.2018).

³³ D. Wajda, *Art. 40a*, [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 676.

użyciu dokumentów płatniczych, raportów miesięcznych lub deklaracji³⁴. Ich zakres obejmuje:

— zwaloryzowane wysokości wpłaconych składek, o których mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. b i pkt 2 u.s.u.s. — część składki emerytalnej, która wynosi:

— w przypadku odprowadzania składki do OFE — 4,38%,

— w przypadku nieodprowadzania składki do OFE — 7,3%,

— wyegzekwowane odsetki za zwłokę od wymienionych składek,

— opłatę prolongacyjną od wymienionych składek,

— kwotę środków przekazanych przez OFE do FUS, odpowiadających wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych:

— w związku z obowiązkiem przekazania 51,5% zapisanych na rachunkach członków w OFE, na stan 31 stycznia 2014 roku,

— w związku z ukończeniem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego (suwak bezpieczeństwa³⁵),

— kwoty zwrotu nienależnie pobranej okresowej emerytury kapitałowej³⁶.

Nie ulega wątpliwości, że subkonto ZUS służy głównie do ewidencji środków przekazanych do ZUS, a zgromadzonych w ramach II filaru systemu emerytalnego. Natomiast informacje o zaewidencjonowanych tam środkach mają zastosowanie w trzech sytuacjach. Pierwsza z nich to osiągnięcie wieku emerytalnego przez ubezpieczonego i konieczność obliczenia wysokości przysługujących mu świadczeń emerytalnych — okresowej emerytury kapitałowej oraz części emerytury łącznej z FUS. Drugi przypadek realizowany jest, gdy śmierć ubezpieczonego nastąpi przed osiągnięciem wieku emerytalnego — składki zewidencjonowane na subkoncie ZUS podlegają bowiem dziedziczeniu³⁷. Zanim jednak zasilą one stan czynny spadku, ZUS ustala czy w chwili śmierci ubezpieczony pozostawał w związku małżeńskim oraz jaki był ustrój małżeńskiej wspólności majątkowej — część środków w zakresie, w jakim stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej, ZUS ewidencjonuje na subkoncie małżonka. Możliwe jest również inne rozrządzenie, poprzez wskazanie pisemną dyspozycją uprawnionych na wypadek śmierci. Wyłącza ono wcielenie do masy spadkowej zewidencjonowanych na subkoncie ZUS składek ubezpieczonego. Wskazani w oświadczeniu beneficjenci nabywają je w ramach sukcesji singularnej, która skutkuje wypłatą na zasadach wypłaty transferowej po śmierci członka OFE przewidzianej w u.o.if.f.e.³⁸ Trzeci i ostatni przypadek zastosowania informacji o zewidencjonowanych składkach na

³⁴ Zob. art. 40a ust. 2 u.s.u.s.

³⁵ Zob. część *Suwak bezpieczeństwa i transfer środków z OFE do ZUS*.

³⁶ Oficjalna strona Zakładu Ubezpieczeń Społecznych <http://www.zus.pl/pracujacy/twoje-konto-w-zus/subkonto> (dostęp: 3.03.2018).

³⁷ Zob. art. 40e u.s.u.s.

³⁸ A. Nerka, *Wokół problematyki podziału środków w razie śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego*, [w:] *10 lat reformy emerytalnej w Polsce — efekty, szanse, perspektywy i zagrożenia*, red. F. Chybalski, I. Staniec, „Monografie Politechniki Łódzkiej”, Łódź 2009, s. 99–110.

subkoncie ZUS zachodzi, gdy śmierć ubezpieczonego nastąpiła przed upływem 3 lat od chwili rozpoczęcia pobierania świadczenia emerytalnego. W tej sytuacji ZUS zobowiązany jest do realizacji tak zwanej wypłaty gwarantowanej, będącej jednorazowym świadczeniem pieniężnym. Wysokość wypłaty ustalana jest jako różnica między kwotą środków zewidencjonowanych na subkoncie a iloczynem liczby pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono emeryturę, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, oraz trzydziestej siódmej części kwoty zewidencjonowanej na tym subkoncie³⁹.

W kontekście Otwartych Funduszy Emerytalnych i podziału kapitałowej składki emerytalnej instytucja subkonto ZUS sama w sobie nie zagraża funkcjonowaniu tych funduszy. Środki z OFE lub nieodprowadzane do OFE i pozostające w ZUS (alternatywa do odprowadzania składek do OFE) nie trafiają bowiem na subkonto, tylko do FUS, na subkoncie zaś są jedynie ewidencjonowane. Niemniej ewidencja składek na subkoncie powiększa się z każdą złotówką nieodprowadzoną do OFE oraz przekazaną z OFE do FUS⁴⁰. Otwarte Fundusze Emerytalne utrzymały więc rolę zarządzania składkami w ramach II filaru, natomiast podział składki jest powodem ograniczenia ich znaczenia dla systemu emerytalnego⁴¹.

Literatura przedmiotu zawiera niejednorodną ocenę konstrukcji instytucji subkonta ZUS. W znacznej mniejszości są refleksje stawiające ją w pozytywnym świetle i przychylne jej funkcjonowaniu, aczkolwiek niepozbawione autorytetów, jak między innymi prof. Leokadia Oręziak⁴². Przeważające opinie są jednak krytyczne, uwypuklając sprzeczność cech subkonta ZUS z typowym charakterem ubezpieczeniowym. Nie do pogodzenia jest w szczególności zastosowanie instytucji dziedziczenia środków ewidencjonowanych na subkoncie z naczelną zasadą solidaryzmu ubezpieczeń społecznych oraz osobistym charakterem świadczeń wypłacanych w ich ramach przez państwo. Na domiar tego dyskusyjne jest, czy ewidencjonowanie środków bez realnie zakumulowanego majątku (w rzeczywistości trafiające do FUS) absolutnie spełnia podmiotowe kryteria, pozwalające nadać im charakter praw majątkowych, umożliwiając zarazem rozporządzanie nimi⁴³.

³⁹ Zob. art. 25b ustawy z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1383 z późn. zm.).

⁴⁰ *Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego — bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, s. 16–20.

⁴¹ E. Marcinkiewicz, *Zmiana zasad dystrybucji składki emerytalnej a znaczenie OFE na rynku finansowym*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 2, cz. 1, s. 16–19.

⁴² L. Oręziak, *OFE — katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014, s. 336–346.

⁴³ S. Jakubowski, *Funkcje subkonta ZUS a uwarunkowania prawne*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych. Journal of Insurance, Financial Markets & Consumer Protection” 2018, z. 1, s. 80–94.

3. Opłaty pobierane przez OFE oraz wiek emerytalny

Zestawienie obok siebie wieku emerytalnego i opłat pobieranych przez Otwarte Fundusze Emerytalne (od członków tych funduszy) wydaje się absurdalne i bez jakiegokolwiek więzi. Nie jest to jednak zupełnie pozbawione sensu w kontekście zmian ustawowych tych czynników w czasie obowiązywania nowego systemu emerytalnego w Polsce, w szczególności ich ilości i charakteru. Reformy z nimi związane należy bowiem ocenić jako parametryczne i dostosowawcze, a nie konstrukcyjne, w dodatku występujące w liczbie mnogiej. Łączne ujęcie wynika również z niewielkiego stopnia istotności tych modyfikacji dla zaobserwowanego procesu wygaszania rynku Otwartych Funduszy Emerytalnych, niemniej na tyle doniosłych, by ich opis zawrzeć.

Kwestię pobierania opłat od swoich członków przez Otwarty Fundusz Emerytalny reguluje rozdział 14 u.o.if.f.e. zatytułowany Finansowanie działalności funduszu emerytalnego (zawierający art. od 134 do 138 włącznie). Przepisy te początkowo wskazywały jedynie możliwe formy, jakie opłaty mogą przybierać, wyszczególniając:

— potrącenia określonej procentowo kwoty z wpłacanych składek, z zastrzeżeniem, że potrącenie to jest dokonywane przed przeliczeniem składek na jednostki rozrachunkowe,

— potrącenia określonej kwoty ze środków na rachunku członka funduszu, z zastrzeżeniem, że może to nastąpić tylko wówczas, gdy wypłata transferowa do innego otwartego funduszu zostanie dokonana przed opłaceniem przez członka składek za okres 24 miesięcy, licząc od daty uzyskania członkostwa w funduszu dokonującym wypłaty transferowej⁴⁴.

Ze względu na to w pierwszym okresie funkcjonowania OFE wysokość opłat od składki ustalana była dowolnie. W konsekwencji niektóre z funduszy ustanawiały poziom opłaty na poziomie nawet 10%. Jednocześnie powszechną praktyką „procłonkowską” było korzystanie z zasady⁴⁵ nakreślonej w u.o.if.f.e., według której opłata malała wprost proporcjonalnie do zwiększania się stażu członkowskiego⁴⁶.

Począwszy od kwietnia 2004 roku ustawodawca ustalił górną granicę (procentową), której nie może przekroczyć opłata od składki członka OFE⁴⁷. Docelowo

⁴⁴ Zob. art. 134 u.o.if.f.e.

⁴⁵ Zob. art. 135 u.o.if.f.e.

⁴⁶ Nowe stawki opłat w OFE i inne ważne dla członków OFE zmiany obowiązujące od 1 kwietnia br., serwis internetowy „Analizy.pl” 30.03.2004, <https://www.analizy.pl/fundusze/wiadomosci/1427/nowe-stawki-oplat-w-ofe-i-inne-wazne-dla-czlonkow-ofe-zmiany-obowiazujace-od-1-kwietnia-br-.html> (dostęp: 3.03.2018).

⁴⁷ Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2003 roku o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1651).

limit ten miał osiągnąć wartość 3,5% po upływie 10 lat (od 2014 roku), poprzez gradualne obniżanie go z poziomu 7% według harmonogramu przedstawionego w tabeli 1.

Tabela 1. Harmonogram zmiany maksymalnej opłaty pobieranej przez OFE (w %)

Obowiązywanie	Maksymalny limit opłat pobieranych przez OFE
Przed 1 kwietnia 2004 roku	Brak limitu
1.04.2004–31.12.2010	7
1.01.2011–31.12.2011	6,125
1.01.2012–31.12.2012	5,25
1.01.2013–31.12.2013	4,375
1.01.2014 i dalej	3,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1651).

Zgodnie z tym do końca 2009 roku opłaty pobierane przez OFE wynosiły maksymalnie 7%. Pozostała część stopniowego obniżania limitu nie została zastosowana, ponieważ Sejm VI kadencji na mocy ustawy nowelizującej⁴⁸ z dnia 26 czerwca 2009 roku uchylił harmonogram, ustalając jednocześnie, że od 1 stycznia 2010 roku opłaty od składek członków OFE mogą wynosić co najwyżej 3,5%⁴⁹. Była to kolejna, lecz nie ostatnia, zmiana ustawowa dotycząca prezentowanych opłat. Z początkiem lutego 2014 roku weszły w życie przepisy kolejnej nowelizacji⁵⁰, które w jeszcze bardziej restrykcyjny sposób regulowały omawianą kwestię. Od tego momentu do dziś Otwarte Fundusze Emerytalne mogą pobierać opłaty maksymalnie w wysokości 1,75% od każdej wpłacanej przez członków składki⁵¹.

W polskim systemie ubezpieczeń społecznych wiek emerytalny uregulowany został w ustawie z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu

⁴⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 2009 roku o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 127, poz. 1048).

⁴⁹ K. Ostrowska, *Jakie opłaty w OFE?*, „Rzeczpospolita” 30.01.2013, <https://www.rp.pl/artukul/975301-Jakie-oplaty-w-OFE-.html> (dostęp: 3.03.2018).

⁵⁰ Ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1717).

⁵¹ M. Łuszczek, *Zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych — implikacje dla finansów publicznych w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223.

Ubezpieczeń Społecznych⁵². Pierwotnie art. 24 tej ustawy w literalnym brzmieniu stanowił, że ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 roku przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego wynoszącego co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn, z zastrzeżeniem niektórych innych przepisów⁵³. Należy zwrócić uwagę, że wskazany wiek emerytalny dotyczy filarowego systemu emerytalnego i ubezpieczonych jemu podlegających.

Przywołane i funkcjonujące od początku reformy paradygmatycznej progi 60 lat dla kobiet oraz 65 lat dla mężczyzn zmieniono ustawą nowelizującą⁵⁴ z dnia 11 maja 2012 roku. Zaktualizowany wiek emerytalny ustalono na poziomie 67 lat dla obu płci, z uwzględnieniem okresu przejściowego, którego celem było płynne wprowadzenie nowo wyznaczonego poziomu. Polegał on na stopniowym podnoszeniu omawianego parametru najstarszym ubezpieczonym, przyjmując wzrost wieku emerytalnego o 1 miesiąc dla kwartalnego okresu urodzeń (na przykład wiek emerytalny kobiet urodzonych od 1 stycznia 1953 roku do 31 marca 1953 roku wynosił 60 lat i 1 miesiąc, a urodzonych od 1 kwietnia 1953 roku do 30 czerwca 1953 roku wynosił już 60 lat i 2 miesiące). Ze względu na to, że mężczyznom podwyższono wiek emerytalny o 2 lata, a kobietom aż o 7 lat, okres przejściowy dotyczył mężczyzn urodzonych do 30 września 1953 roku, kobiet zaś nie później niż 30 września 1973 roku. Taką zmianę wieku emerytalnego ustawodawca tłumaczył — jeszcze na etapie legislacyjnym — wzrostem przeciętnej długości życia i potrzebą podniesienia wieku emerytalnego dla zachowania dotychczasowych wysokości emerytur, jak również chęcią utrzymania wzrostu PKB przez powstrzymanie spadku zatrudnienia⁵⁵.

Wprowadzone przez Sejm VII kadencji podwyższenie wieku emerytalnego z 2012 roku nie budziło powszechnej akceptacji społecznej. Świadczy o tym między innymi fakt, że omówiona ustawa nowelizacyjna⁵⁶ została poddana kontroli konstytucyjnej, mającej sprawdzić jej zgodność z ustawą zasadniczą oraz prawem międzynarodowym publicznym. Trybunał Konstytucyjny w wyroku⁵⁷ z dnia 7 maja 2014 roku przyjął stanowisko (choć nie jednomyślne), że ustawa, która w sposób stopniowy wydłuża wiek emerytalny i zrównuje go dla kobiet i mężczyzn, jest zgodna z normami Konstytucji RP oraz umów międzynarodowych

⁵² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1383.

⁵³ Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118.

⁵⁴ Ustawa z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 637).

⁵⁵ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 329, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A043D3F6098D6431C12579E60068CD0F/%24File/329-%20uzas.doc> (dostęp: 3.03.2018).

⁵⁶ Dz.U. z 2012 r. poz. 637.

⁵⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 roku, sygn. akt. K 43/12.

ratyfikowanych przez Polskę. Nie zamknęło to jednak publicznej dyskusji na temat właściwego poziomu wieku emerytalnego, o czym może świadczyć między innymi poruszanie omawianej kwestii w programach wyborczych, prezentowanych w kolejnych latach. Sejm (następnej) VIII kadencji, uformowany w większości ze zwolenników niższych progów wieku emerytalnego, uchwalił ustawę nowelizującą⁵⁸ z dnia 16 listopada 2016 roku, zmieniając po raz kolejny wiek emerytalny ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 roku. W myśl „nowych” przepisów, obowiązujących od początku października 2017 roku do dziś, wiek emerytalny wynosi, tak jak pierwotnie, co najmniej 60 lat dla kobiet i co najmniej 65 lat dla mężczyzn.

4. „Suwak bezpieczeństwa” oraz transfer środków do ZUS

Jedną z najdonioślejszych modyfikacji ustawodawstwa Otwartych Funduszy Emerytalnych dokonano u schyłku 2013 roku, kiedy to Sejm VII kadencji uchwalił ustawę z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych⁵⁹. Przywoływana już nowelizacja weszła w życie z początkiem lutego 2014 roku, a wśród jej zasadniczych założeń należy wyróżnić:

- zmianę wysokości części składki emerytalnej odprowadzanej do OFE oraz upowszechnienie dobrowolności kierowania składki do OFE,
- liberalizację zasad polityki inwestycyjnej OFE,
- wprowadzenie tak zwanego suwaka bezpieczeństwa,
- transfer aktywów Otwartych Funduszy Emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych⁶⁰.

Uchwalenie wymienionych zmian prawnych, z wyłączeniem zmniejszenia restrykcji polityki lokacyjnej funduszy, w znacznym stopniu przyczyniło się do zredukowania znaczenia OFE w systemie emerytalnym. Otwarte Fundusze Emerytalne zostały bowiem pozbawione części aktywów zgromadzonych swą dotychczasową działalnością, a przyszły napływ członków oraz składek ograniczono zarówno wdrożeniem instytucji „suwaka bezpieczeństwa”, jak i dobrowolnością uczestnictwa w OFE⁶¹. Instytucja „suwaka bezpieczeństwa” została wprowadzona na podstawie

⁵⁸ Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38).

⁵⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1717.

⁶⁰ S. Jakubowski, *Proces wygaszania kapitałowej części ubezpieczenia emerytalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 16, 2016, nr 1, s. 78–80.

⁶¹ W. Nagel, *Rynek kapitałowy i GPW w otoczeniu zmian prawnych w systemie emerytalnym wprowadzonych w 2014 r.*, [w:] *Współczesne problemy systemów emerytalnych — wybrane zagadnienia*, red. F. Chybalski, E. Marcinkiewicz, Łódź 2015, s. 133–148.

art. 4 pkt 12 oraz art. 5 pkt 3 i 10 omawianej ustawy nowelizacyjnej⁶² z 2013 roku. Jego funkcjonowanie opiera się na art. 22 ust. 3d–3e i art. 40a u.s.u.s., jak również na art. 100c–100e u.o.if.f.e. Przepisy wymienione jako ostatnie konkretyzują obowiązek przekazywania przez Otwarty Fundusz Emerytalny środków zgromadzonych na rachunku ich członka na fundusz emerytalny FUS w związku z osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego. W takim przypadku każdego miesiąca na rachunku członka OFE umorzeniu podlega pewna liczba jednostek rozrachunkowych, którą wylicza się wskutek podzielenia zgromadzonej liczby jednostek rozrachunkowych przez pozostający ubezpieczonemu okres do osiągnięcia wieku emerytalnego (wyrażony w miesiącach)⁶³. Z kolei wspomniane przepisy u.s.u.s. regulują kwestię zaprzestania odprowadzania składek do OFE w ostatnich 10 latach przed uzyskaniem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego oraz ewidencjonowania ich na subkoncie ZUS wraz z kwotami środków przekazanych z OFE do FUS (z umorzonych jednostek)⁶⁴.

„Suwak bezpieczeństwa” stanowi mechanizm ochrony środków, zgromadzonych przez członka w Otwartym Funduszu Emerytalnym, przed ryzykiem utraty wartości w końcowym okresie aktywności zawodowej — nazywanym „ryzykiem złej daty”. Dzięki niemu wystąpienie w okresie przedemerytalnym ewentualnego spadku wartości jednostki rozrachunkowej OFE (którego jest członkiem) nie będzie dotyczyło całości zgromadzonego i inwestowanego w nim kapitału. Jednocześnie w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego przez ubezpieczonego jego wszystkie jednostki rozrachunkowe będą już umorzone, a pochodzące z nich środki po zewidencjonowaniu na subkoncie ZUS przekazane do FUS. Pozwoli to Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych zarówno na ustalenie wysokości emerytury, jak też jej późniejszą realizację⁶⁵.

W kontekście pierwotnych założeń filarowego systemu emerytalnego cele i zadania przypisywane funkcjonowaniu „suwaka bezpieczeństwa” przy wsparciu subkonta ZUS budzą skojarzenia tych, które miały pełnić Otwarte Fundusze Emerytalne typu B. O ile ponowną implementację instytucji ochronnej przed „ryzykiem złej daty” zasadniczo należy ocenić pozytywnie⁶⁶, o tyle w ujęciu kierunków reformy paradygmatycznej przyjęte rozwiązanie należy uznać za dyskusyjne oraz znacząco różniące się od początkowej konstrukcji. Przesunięto bowiem realizację zadań ochronnych z podmiotów sektora prywatnego do podmiotu sektora publicznego, jak również pozbawiono jednostkę wyboru podlegania temu mechanizmowi, poprzez nadanie mu charakteru obligatoryjnego. Poza tym „suwak bezpieczeństwa” implikuje przekazywanie środków

⁶² Dz.U. z 2013 r. poz. 1717.

⁶³ Zob. art. 100c u.o.if.f.e.

⁶⁴ Zob. art. 22 ust 3d–3e i art. 40a u.s.u.s.

⁶⁵ S. Jakubowski, *Instytucja subkonta...*, s. 86–88.

⁶⁶ A. Samborski, *op. cit.*

zgromadzonych w kapitałowym filarze systemu emerytalnego do FUS, z którego to emerytury wypłaca się metodą repartycyjną (nieodpowiednią filarowi kapitałowemu)⁶⁷.

Podczas gdy instytucja „suwaka bezpieczeństwa” znacząco wpłynęła na saldo przyszłych przepływów pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a Otwartymi Funduszami Emerytalnymi, inne z założeń nowelizacji z 2013 roku implikowało ograniczenie aktywów dotychczas zgromadzonych przez OFE. Na podstawie art. 23 omawianej ustawy⁶⁸ dnia 3 lutego 2014 roku Otwarte Fundusze Emerytalne zostały zobowiązane do umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka na dzień 31 stycznia 2014 roku i przekazania do ZUS (działającego w imieniu i na rzecz FUS) aktywów o wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych. Przepis ten wskazał również konkretną kolejność i kategorie aktywów, które OFE mają skierować do ZUS aż do osiągnięcia wartości odpowiadającej sumie wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych, poczynając od:

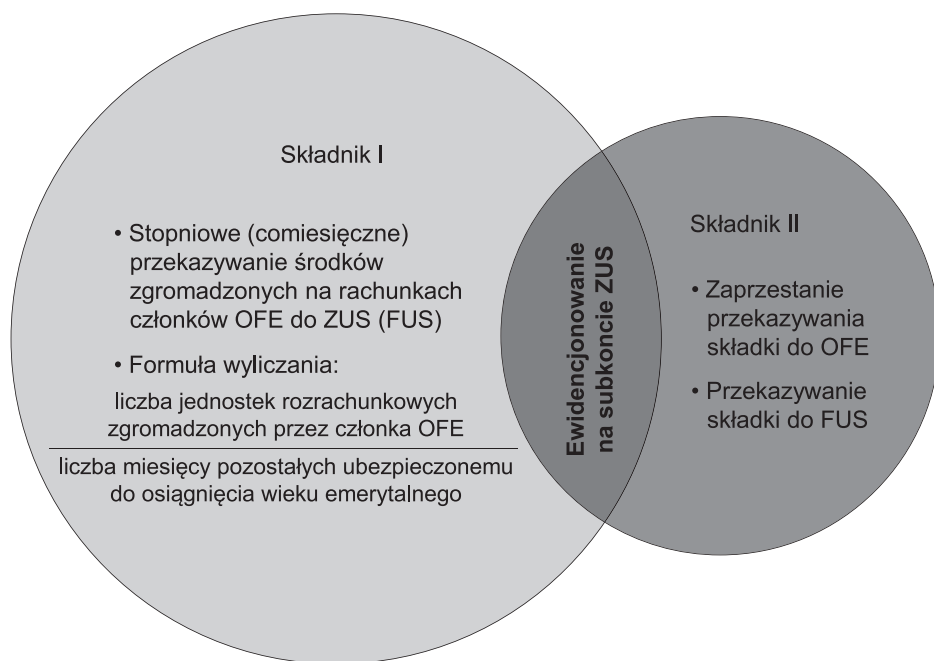
- a) obligacji i bonów emitowanych przez Skarb Państwa,
- b) obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 931 z późn. zm.), gwarantowane przez Skarb Państwa,
- c) innych papierów wartościowych opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa,
- d) środków pieniężnych denominowanych w walucie polskiej.

Dnia 3 lutego 2014 roku Otwarte Fundusze Emerytalne, stosując się do prezentowanych przepisów, dokonały transferów „połowy” aktywów do ZUS, a ich całkowicie zagregowana wartość wyniosła 153,151 mld zł. Dalsze przeznaczenie przeniesionych aktywów nie było jednakowe, co również przewidziano w ustawie. Skarbowe papiery wartościowe zostały nabyte przez Skarb Państwa (reprezentowany w osobie ministra finansów) celem ich umorzenia, w zamian za gwarancję wypłaty z FUS świadczeń emerytalnych odpowiadających wartości tych papierów wartościowych, zewidencjonowanych na subkontach ZUS. Aktywa innych kategorii trafiły natomiast do Funduszu Rezerwy Demograficznej, z którego to następnie bezpośrednio (środki pieniężne denominowane w polskich złotych) lub pośrednio (środki pieniężne uzyskane z wykupu innych aktywów) przekazane zostały, wraz z przysługującymi im pożytkami, na przychody funduszu emerytalnego FUS⁶⁹.

⁶⁷ R. Pacud, *Zmiana kierunku reformy emerytalnej z 1999 r.*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 1, s. 17–32.

⁶⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 1717.

⁶⁹ S. Jakubowski, *Proces wygaszania...*, s. 78–79.



Schemat 1. Mechanizm „suwaka bezpieczeństwa”

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 22 i 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1778) oraz art. 100c ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 870).

Tabela 2. Struktura transferu 51,5% aktywów OFE do ZUS

Kategoria aktywów	Łączna wartość
obligacje emitowane przez Skarb Państwa	134,084 mld zł
obligacje emitowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2012 r. poz. 931 z późn. zm.), gwarantowane przez Skarb Państwa	16,944 mld zł
inne papiery wartościowe opiewające na świadczenia pieniężne, gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa	261 mln zł
środki pieniężne denominowane w walucie polskiej	1,862 mld zł
Razem	153,151 mld zł

Źródło: oficjalna strona internetowa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych: <http://www.zus.pl/o-zus/o-nas/finanse/aktywa-z-reformy-ofe> (dostęp: 3.03.2018).

5. Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w ramach niniejszego artykułu pozwala na wyprowadzenie wniosku, że na proces wygaszania rynku Otwartych Funduszy Emerytalnych składają się konkretne działania ustawodawcy, mające na celu zredukowanie dla całego systemu emerytalnego znaczenia podmiotów na nim występujących, jak również ograniczające ich swobodę funkcjonowania. W perspektywie długookresowej dokonywane modyfikacje prawne zmierzały i będą zmierzać do całkowitej likwidacji dotychczasowego rynku drugofilarowych funduszy emerytalnych. Niezależnie od faktu, że formułowany proces bezdyskusyjnie najsilniej postępował w latach 2011–2014, za jego początek należy uznać derogację podstawy prawnej do powoływania Otwartych Funduszy Emerytalnych typu B dokonaną w 2005 roku. Tym samym usunięto z II filaru mechanizm ochrony kapitału przed tak zwanym ryzykiem złej daty, który został ustanowiony w pierwotnym kształcie filarowego systemu emerytalnego. Po niespełna dekadzie do ustawodawstwa emerytalnego dodano instrument spełniający taką samą funkcję, jednak w zupełnie innej formie — „suwaka bezpieczeństwa”. Świadczy to zatem o konieczności istnienia takiej ochrony, a zmiana sposobu jej wykonywania nastąpiła poprzez przesunięcie tego zadania z podmiotów rynku Otwartych Funduszy Emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Wśród elementów zaliczanych do procesu wygaszania rynku OFE jest również ustalony przez ustawodawcę po 2008 roku sposób wypłacania emerytur z II filaru, charakteryzujący się odmiennością od założeń pierwotnych. Poglębiona analiza tekstu prawnego wskazuje na niekonsekwentne wprowadzenie zakładów ubezpieczeń emerytalnych jako instytucji wypłacających emerytury kapitałowe. Ostatecznie zadanie to przypisano Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Wymienione zagadnienie może wydawać się odbiegające od materii Otwartych Funduszy Emerytalnych. Niemniej, biorąc pod uwagę implikacje ustalania i wypłaty emerytur kapitałowych przez ZUS — powołanie instytucji subkonta, podział składki kapitałowej oraz wdrożenie „suwaka bezpieczeństwa” — wywarły one niemały wpływ na rynek OFE.

Wśród omówionych zmian znalazły się także ingerencje legislatywy w parametry takie jak wiek emerytalny oraz wysokość opłat pobieranych od swoich członków przez Otwarte Fundusze Emerytalne. Należy zaznaczyć, że wnioski końcowe nie pozwalają na zaliczenie ich do procesu wygaszania rynku funduszy emerytalnych, powstałego w ramach II filaru, ponieważ przedstawione modyfikacje nie wpłynęły zauważalnie na wielkość oraz efektywność rynku OFE. Co więcej, wskazane jest dokonywanie przez ustawodawcę reform parametrycznych celem poprawy efektywności systemu emerytalnego oraz adaptowania go do panujących warunków makroekonomicznych.

Propozycje *de lege ferenda* obecnego rządu wskazują, że przyszłość OFE jest już przesądzona, a proces wygaszania rynku funduszy emerytalnych zostanie sfinalizowany. Mimo wszystko, od pierwszej zapowiedzi likwidacji Otwartych

Funduszy Emerytalnych minęły już 3 lata, a w tym czasie nie został złożony do procedowania żaden projekt ustawy, mający tego dokonać.

Bibliografia

- Jakubowski S., *Ewolucja lokat OFE w dłużne papiery wartościowe — zagadnienia prawne, finansowe i ekonomiczne*, „Krytyka Prawa” 9, 2017, nr 2.
- Jakubowski S., *Fundusze Emerytalne*, [w:] *Rynki finansowe — organizacja, instytucje, uczestnicy*, red. U. Banaszczyk-Soroki, Warszawa 2014.
- Jakubowski S., *Funkcje subkonta ZUS, Uwarunkowania prawne*, Konferencja Naukowa Edukacja Finansowa, Warszawa 2017, http://uczelnia.sgh.waw.pl/pl/uczelnia/badania/grupy_badawcze/ppg/Documents/KEF%202017/Prezentacje%20KEF2017/Jakubowski_KEF2017.pdf.
- Jakubowski S., *Funkcje subkonta ZUS a uwarunkowania prawne*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych. Journal of Insurance, Financial Markets & Consumer Protection” 2018, z. 1.
- Jakubowski S., *Instytucja subkonta ZUS — uwarunkowania prawne i finansowe*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych. Journal of Insurance, Financial Markets & Consumer Protection” 2017, z. 2.
- Jakubowski S., *Otwarte Fundusze Emerytalne typu B jako mechanizm ochrony kapitału emerytalnego w ostatnich latach aktywności zawodowej członka OFE*, [w:] *Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego*, red. W. Miemiec, K. Sawicka, Warszawa 2014.
- Jakubowski S., *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Wrocław 2013.
- Jakubowski S., *Problem własności środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym*, [w:] *Własność w prawie i ekonomii*, red. U. Kalina-Prasznic, Wrocław 2017.
- Jakubowski S., *Proces wygaszania kapitałowej części ubezpieczenia emerytalnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu” 16, 2016, nr 1.
- Jakubowski S., *Wypłata środków zgromadzonych w otwartym funduszu emerytalnym*, [w:] *Współczesne zabezpieczenie emerytalne: wybrane aspekty ekonomiczne, finansowe i demograficzne*, red. F. Chybański, E. Marcinkiewicz, Łódź 2013.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2018.
- Kaczmarzyk J., Kania P., *Dochodowość i ryzyko działalności lokacyjnej funduszy emerytalnych a prognozowanie wartości kapitału emerytalnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2014, nr 198.
- Kalina-Prasznic U., *Otwarte fundusze emerytalne — wczoraj i dziś*, [w:] *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, Kudowa Zdrój 2009.
- Kalina-Prasznic U., *Paradygmaty społecznego ubezpieczenia emerytalnego*, Wrocław 2014.
- Kalina-Prasznic U., *Spółeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników — między prawem a rynkiem*, Warszawa 2012.
- Łuszczak M., *Zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych — implikacje dla finansów publicznych w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 223.
- Marcinkiewicz E., *Zmiana zasad dystrybucji składki emerytalnej a znaczenie OFE na rynku finansowym*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 2, cz. 1.
- Nagel W., *Rynek kapitałowy i GPW w otoczeniu zmian prawnych w systemie emerytalnym wprowadzonych w 2014 r.*, [w:] *Współczesne problemy systemów emerytalnych — wybrane zagadnienia*, red. F. Chybański, E. Marcinkiewicz, Łódź 2015.

- Nerka A., *Wokół problematyki podziału środków w razie śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego*, [w:] *10 lat reformy emerytalnej w Polsce — efekty, szanse, perspektywy i zagrożenia*, red. F. Chybalski, I. Staniec, „Monografie Politechniki Łódzkiej”, Łódź 2009.
- Oręziak L., *OFE — katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Warszawa 2014.
- Pacud R., *Zmiana kierunku reformy emerytalnej z 1999 r.*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 1.
- Samborski A., *Determinanty zmian w systemach emerytalnych — ujęcie globalne*, *Polityka Społeczna*, „Polityka Społeczna” 2011, nr 2, cz. 1.
- Wajda D., *Art. 40a*, [w:] B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014.

Źródła internetowe

- <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/informacja-o-skutkach-obowiazywania-ustawy-z-25-marca-2011-r-o-zmianie.html>.
- <http://www.zus.pl/pracujacy/twoje-konto-w-zus/subkonto>; <http://www.zus.pl/o-zus/o-nas/finanse/aktywa-z-reformy-ofe>.
- Nowe stawki opłat w OFE i inne ważne dla członków OFE zmiany obowiązujące od 1 kwietnia br.*, serwis internetowy „Analizy.pl” 30.03.2004, <https://www.analizy.pl/fundusze/wiadomosci/1427/nowe-stawki-oplat-w-ofe-i-inne-wazne-dla-czlonkow-ofe-zmiany-obowiazujace-od-1-kwietnia-br-.html>.
- Opinia Biura Analiz Sejmowych dotycząca druku 743 — projektu ustawy o emeryturach kapitałowych, Warszawa 24 lipca 2008 roku, [http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/3C3977D4DE73D840C1257489002889D1/\\$file/i2061-08.rtf](http://orka.sejm.gov.pl/RexDomk6.nsf/0/3C3977D4DE73D840C1257489002889D1/$file/i2061-08.rtf).
- Opinia Biura Analiz Sejmowych dotycząca druku 3861 — projektu ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawy o przejęciu przez Skarb Państwa zobowiązań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu nieprzekazanych składek do otwartych funduszy emerytalnych oraz ustawy o pracowniczych programach emerytalnych, Warszawa 28 kwietnia 2005 r., [http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/\(\\$All\)/87BA56931C59E023C1256FEA002BDE32/\\$File/1984-05.rtf?OpenElement](http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/($All)/87BA56931C59E023C1256FEA002BDE32/$File/1984-05.rtf?OpenElement).
- Ostrowska K., *Jakie opłaty w OFE?*, „Rzeczpospolita” 30.01.2013, <https://www.rp.pl/artukul/975301-Jakie-oplaty-w-OFE-.html>.
- Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego — bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Finansów, Warszawa 2013, <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosc/5539/6266/1/Przeglad%20funkcjonowania%20systemu%20emerytalnego%20Bezpieczenstwo%20dzięki%20zrownowazeniu.pdf>.
- Ustawa o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/55C2EBAC650959C3C12574B3002676A2/\\$file/865.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/55C2EBAC650959C3C12574B3002676A2/$file/865.pdf).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 329, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A043D3F6098D6431C12579E60068CD0F/%24File/329-%20uzas.doc>.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2014 roku, sygn. akt. K 43/12, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140000684/T/D20140684TK.pdf>.

Źródła prawa

- Ustawa z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1057).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 1997 r. Nr 139, poz. 934) — brzmienie pierwotne.

- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 870) — brzmienie aktualne.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1778).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 162, poz. 1118) — brzmienie pierwotne.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 roku o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1383) — brzmienie aktualne.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 roku o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 170, poz. 1651).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1776).
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 roku o świadczeniach przedemerytalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2148).
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 roku o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 56).
- Ustawa z dnia 1 lipca 2005 roku o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr 143, poz. 1202).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2006 roku o nadzorze nad rynkiem finansowym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 621 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 228, poz. 1507) — brzmienie pierwotne.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o emeryturach kapitałowych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1097) — brzmienie aktualne.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 2009 roku o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz ustawy o zmianie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 127, poz. 1048).
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 roku o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398).
- Ustawa z dnia 11 maja 2012 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 637).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1717).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 roku o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38).

Phasing-out of the Open Pension Fund market — revision of the legislative changes over the years 1999–2019

Summary

In this article, the author attempts to present and examine the impact of individual legal acts amendments on the functioning of open pension funds. Then, the author evaluates and classifies them for the long-term phasing-out process of these institutions. The author's conclusions indicate that the process had already started in 2005 when B-type funds were liquidated, and its frequency was the highest in the years 2011–2014. Nevertheless, the process does not include changes in the retirement age or the amount of fees charged by pension funds.