

Paweł Pelc\*

# Otwarty fundusz emerytalny w polskim systemie prawnym

## Streszczenie

Otwarte fundusze emerytalne zostały wprowadzone do polskiego systemu prawnego jako element reformy systemu emerytalnego w Polsce, w tym samym czasie co fundusze inwestycyjne. Od tego czasu wprowadzono wiele zmian zarówno w rozwiązaniach dotyczących funkcjonowania systemu emerytalnego, jak i samych otwartych funduszy emerytalnych oraz zarządzających nimi powszechnych towarzystw emerytalnych. Na funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych miało wpływ także przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, a kwestie związane z ich funkcjonowaniem był przedmiotem zainteresowania zarówno doktryny, jak i orzecznictwa, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Zmianie uległy m.in. rozwiązania dotyczące członkostwa w otwartych funduszach emerytalnych, przekazywanych do nich składek, działalności akwizycyjnej, polityki inwestycyjnej i mechanizmów bezpieczeństwa. Gdy trwają dyskusje dotyczące ewentualnego przekształcenia otwartych funduszy emerytalnych w otwarte fundusze inwestycyjne warto podsumować ich rolę w polskim systemie prawnym.

**Słowa kluczowe:** otwarte fundusze emerytalne, nadzór nad rynkiem finansowym, prawo własności, powszechne towarzystwa emerytalne, osobowość prawna, system emerytalny, reforma emerytalna

\* Paweł Pelc, Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, Akademickie Centrum Polityki Cyberbezpieczeństwa, e-mail: pawel.pelc@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5007-568X.

## Wstęp

Otwarte fundusze emerytalne zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego jako element zreformowanego systemu emerytalnego, który miał być trójfilarowy. Nowy system był w całości oparty na zasadzie zdefiniowanej składki, odmiennie niż wcześniejsze rozwiązania, których podstawą były zdefiniowane świadczenia. Składał się z trzech filarów, z których dwa miały być obowiązkowe, a jeden dobrowolny, również dwa filary miały być kapitałowe, a jeden miał mieć charakter repartycyjny, czyli być finansowany z bieżących wpływów do systemu. Za pierwszy filar uznano Fundusz Ubezpieczeń Społecznych zarządzany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, któremu nadano osobowość prawną, był on obowiązkowy i repartycyjny. Drugi filar miały stanowić w fazie oszczędzania otwarte fundusze emerytalne zarządzane przez powszechne towarzystwa emerytalne, a w fazie wypłaty – zakłady emerytalne. Miał on być obowiązkowy i kapitałowy. Trzeci filar miał obejmować oszczędności dobrowolne. Pierwotnie uregulowano jedynie ich zbiorową formę – pracownicze programy emerytalne, ale w kolejnych latach uzupełniono tę regulację także o formy indywidualne – indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego, a następnie o kolejną formę zbiorową – pracownicze plany kapitałowe. Trzeci filar jest w pełni kapitałowy i dobrowolny.

Zmiany w systemie emerytalnym po jego wprowadzeniu były dokonywane w sposób bardzo dynamiczny, część z nich bardzo głęboko ingerowała w dotychczasowe rozwiązania, zmiany dotknęły także drugi filar zreformowanego systemu, istotnie modyfikując jego funkcjonowanie. Część z nich wyniknęła z konsekwencji członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w której fundusze podobne do polskich otwartych funduszy emerytalnych funkcjonowały jedynie w nowych krajach członkowskich z Europy Centralnej i Południowej, a nie miały w zasadzie swojego odpowiednika w krajach tzw. starej Unii. W efekcie problemy z klasyfikacją statystyczną otwartych funduszy emerytalnych i związanych z nimi transferów w świetle metodologii unijnej też wpłynęły na przyjmowane rozwiązania<sup>1</sup>. Ostatecznie nie doszło także do powstania zakładów emerytalnych lub innego rozwiązania instytucjonalnego umożliwiającego wypłatę emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych fun-

1 P. Pelc, *Klasyfikacja kapitałowych programów emerytalnych a polska reforma emerytalna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 2, s. 188–194.

duszach emerytalnych z wykorzystaniem instrumentów rynku kapitałowego. W efekcie bardzo głęboko zmodyfikowano zasady funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych w Polsce, wprowadzono bowiem rozwiązania daleko odbiegające od pierwotnie przyjętych, co w konsekwencji doprowadziło do podjęcia dyskusji o tym, czy otwarte fundusze emerytalne są nadal potrzebne w polskim systemie emerytalnym i czy nie należałoby ich przekształcić w otwarte fundusze inwestycyjne<sup>2</sup>.

## Konstrukcja otwartego funduszu emerytalnego

Założenia reformy emerytalnej w Polsce zostały opisane przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego w raporcie z czerwca 1997 roku pt. „Bezpieczeństwo dzięki różnorodności”. Uznano, że „[...] koncepcja funduszu emerytalnego jako osoby prawnej gwarantuje większe bezpieczeństwo aktywów funduszu niż koncepcja funduszu jako masy majątkowej. Koncepcja funduszu emerytalnego jako masy majątkowej rodziłaby szereg wątpliwości, które występują obecnie na tle funkcjonowania funduszy powierniczych będących tak jak fundusze emerytalne instytucjami wspólnego inwestowania [...] Nie ma takich wątpliwości przy przyjęciu, że fundusz emerytalny jest osobą prawną. Takie rozwiązanie pozwala bowiem na jednoznaczne uznanie, że właścicielem aktywów pochodzących ze składek członków jest fundusz emerytalny. Tym samym fundusz dysponuje majątkiem odrębnym od majątku członków funduszu i majątku towarzystwa emerytalnego”<sup>3</sup>. Prace nad ustawą o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych<sup>4</sup>, która miała uregulować zasady tworzenia i funkcjonowania funduszy emerytalnych w Polsce, toczyły się jednocześnie z pracami nad ustawą o funduszach inwestycyjnych<sup>5</sup>, które miały zastąpić w Polsce dotychczas funkcjonujące fundusze powiernicze. W przypadku funduszy inwestycyjnych także postanowiono wyposażyć je w osobowość prawną i odrębność prawną od zarządzających nimi towarzystw

2 A. Kolek, O. Sobolewski, *Polski system emerytalny. Prawne uwarunkowania trzech filarów*, Warszawa 2021, s. 155–159.

3 *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Warszawa 2017, s. 74–75.

4 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, t.j., Dz.U. 2020, poz. 105.

5 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych, t.j., ibidem 2002, nr 49, poz. 448.

funduszy inwestycyjnych. W efekcie wiele rozwiązań w obu ustawach zostało przyjętych w sposób analogiczny<sup>6</sup>, obie ustawy zostały opublikowane w tym samym numerze „Dziennika Ustaw”<sup>7</sup>.

W obu przypadkach fundusz (odpowiednio emerytalny lub inwestycyjny) wyposażono w osobowość prawną<sup>8</sup> odrębną zarówno od jego członków, jak i od tworzącego je i zarządzającego nim towarzystwa (odpowiednio powszechnego towarzystwa emerytalnego lub towarzystwa funduszy inwestycyjnych) działającego w formie spółki akcyjnej. W obu przypadkach przyjęto, że organem funduszu jest zarządzające nim towarzystwo<sup>9</sup>. Środki wpłacane do funduszu oraz nabyte za nie lub w związku z nimi prawa i pożytki z tych praw stanowią aktywa funduszu<sup>10</sup>. Środki wpłacane do funduszu są przeliczane na jednostki (odpowiednio rozrachunkowe w przypadku funduszu emerytalnego lub uczestnictwa w przypadku otwartego funduszu inwestycyjnego) i zapisywane na rachunku członka w przypadku funduszu emerytalnego lub w rejestrze uczestników w przypadku funduszu inwestycyjnego<sup>11</sup>. Zmiana wartości aktywów netto funduszu skutkuje zmianą wartości jednostek zapisanych na tych rachunkach. W przypadku funduszy emerytalnych powstaje stosunek członkostwa, a w przypadku funduszy inwestycyjnych – stosunek uczestnictwa. W funduszu emerytalnym członkowie nie mają żadnego wpływu na jego funkcjonowanie, w przypadku zaś części funduszy inwestycyjnych ustawa dopuszczała tworzenie rady inwestorów jako organu kontrolnego.

Przyjęcie, że fundusz emerytalny, podobnie jak fundusz inwestycyjny, jest osobą prawną odrębną od tworzącego go i zarządzającego nim towarzystwa ma daleko idące konsekwencje w stosunkach majątkowych. Z jednej strony oznacza oderwanie majątku należącego do funduszu od zarządzającego nim towarzystwa, a jednocześnie zapobiega powstaniu współwłasności między odpowiednio członkami lub uczestnikami danego funduszu. Z drugiej strony, co do zasady fundusze pozbawione są istotnej cechy związanej z osobowością prawną, czyli własnych organów, gdyż ich organem w tej konstrukcji jest

6 Por. A. Powierża, *Fundusze inwestycyjne i fundusze emerytalne jako osoby prawne*, „Przełęcz Prawa Handlowego” 2000, nr 5, s. 31.

7 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o funduszach inwestycyjnych, Dz.U. 1997, nr 139, poz. 933; Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ibidem, poz. 934.

8 W odniesieniu do funduszu emerytalnego – ibidem, art. 2, ust. 1.

9 W odniesieniu do funduszu emerytalnego – ibidem, art. 3.

10 W odniesieniu do funduszu emerytalnego – ibidem, art. 6 ust. 1.

11 W odniesieniu do funduszy emerytalnych – ibidem, art. 99.

towarzystwo zarządzające danym funduszem. W efekcie fundusz emerytalny lub inwestycyjny stał się *sui generis* osobą prawną utworzoną w celu prawnego wyodrębnienia masy majątkowej, ale pozbawioną samodzielności<sup>12</sup>.

W doktrynie konstrukcja prawna zarówno funduszy emerytalnych, jak i inwestycyjnych spowodowała istotne wątpliwości natury klasyfikacyjnej. W szczególności spór dotyczył tego, czy należy je uznać za osoby prawne typu korporacyjnego czy zakładowego, ze względu na to, że z jednej strony występuje w nich odpowiednio element członkostwa lub uczestnictwa, jak w przypadku korporacyjnych osób prawnych, a z drugiej, niewątpliwie są one przede wszystkim wyodrębnionymi masami majątkowymi, w których członkowie/uczestnicy w praktyce nie mają żadnego wpływu na ich funkcjonowanie, co przemawiałoby za uznaniem ich za osoby prawne typu zakładowego<sup>13</sup>. Specyficzną konstrukcję funduszy emerytalnych i inwestycyjnych próbowano także opisywać z wykorzystaniem anglosaskiej koncepcji trustu<sup>14</sup> lub uznania ich za osoby prawne zależne<sup>15</sup>.

Ekonomiczny sens ich funkcjonowania dobrze oddał Marek Góra, który wskazał, że fundusze emerytalne są „[...] sumą zobowiązań wobec uczestników systemu zapisanych na ich indywidualnych kontaktach”<sup>16</sup>.

Specyfika konstrukcji funduszy emerytalnych i inwestycyjnych prowadzi do przeniesienia odpowiedzialności z funduszu na zarządzające nim

12 Por. A. Powierża, op. cit., s. 36–37.

13 Por.: D.K. Nowicki, *Kapitałowy system emerytalny po zmianach – wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014, s. 29–30; A. Samborski, *Problem przedstawicielstwa w otwartych funduszach emerytalnych – wybrane aspekty*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. 10, s. 339–340; P. Zawadzka, [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, red. R. Mroczkowski, Warszawa 2014, s. 95; M. Dumkiewicz, M. Kapijas, [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, t. 1, Art. 1–157, red. A. Kidyba, Warszawa 2018; A. Chróścicki, *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Komentarz*, Warszawa 2010; J. Frąckowiak, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2012, s. 50.

14 Por. P. Stec, *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005. Funkcjonalne odpowiedniki trustu, który wskazuje na to, że „[u]stawodawca posłużył się tu dość szczególnym zabiegiem, tworząc osobę prawną mającą organ zarządzający będący inną osobą prawną, w dodatku założycielem podmiotu, którym zarządza. W rezultacie takiego, dość wyjątkowego w naszym prawie, zabiegu dostajemy konstrukcję, która funkcjonalnie pozwala osiągnąć cele zbliżone do trustu” – ibidem.

15 Por. A. Powierża, op. cit., s. 35.

16 M. Góra, *Kilka uwag o tym, co jest ważne w systemie emerytalnym*, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych” 2004, z. 3, s. 31.

towarzystwo<sup>17</sup>. Relacje między funduszem a zarządzającym nim towarzystwem próbowano opisywać także z wykorzystaniem konstrukcji agencji<sup>18</sup>.

Problematyka konstrukcji funduszy emerytalnych była przedmiotem zainteresowania orzecznictwa. Sąd Najwyższy uznał, że „[...] otwarty fundusz emerytalny jest masą majątkową powstałą z wpłat członków funduszu i zarządzaną przez powszechne towarzystwo emerytalne, które rozporządza środkami funduszu we własnym imieniu, ale na rachunek funduszu”<sup>19</sup>. Z punktu widzenia praktycznego szczególnie istotne było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który analizując bardzo daleko idące zmiany w systemie emerytalnym, przyjął, że otwarte fundusze emerytalne są to „[...] osoby prawne wykonujące zadania publiczne z zakresu ubezpieczeń społecznych (por. art. 3 ust. 1 ustawy systemowej). Wykonywanie tych zadań polega na gromadzeniu środków pieniężnych pochodzących z części składki emerytalnej przekazywanych przez ZUS oraz ich lokowaniu z przeznaczeniem na wypłatę emerytury ubezpieczonym-członkom OFE (art. 2 ust. 2 ustawy o OFE)”<sup>20</sup>.

W związku z tym należy uznać, że fundusze emerytalne zostały wyposażone w osobowość prawną w szczególności po to, żeby wyodrębnić zarządzany przez nie majątek zarówno od majątku zarządzających nimi towarzystw emerytalnych, jak i od majątku ich członków tak, żeby całość praw majątkowych przysługiwała specjalnie w tym celu utworzonemu funduszowi emerytalnemu, z jednoczesnym wyłączeniem odpowiedzialności z tych praw majątkowych za szkody wyrządzone w związku z zarządzaniem funduszem poprzez przypisanie tej odpowiedzialności zarządzającemu funduszem emerytalnym towarzystwu emerytalnemu.

17 A. Powierża, op. cit., s. 33–34; D.K. Nowicki, op. cit., s. 28–29.

18 A. Samborski, *Problem przedstawicielstwa w otwartych funduszach emerytalnych. Rola depozytariusza*, „Zarządzanie i Finanse – Journal of Management and Finance” 2018, t. 16, nr 2, s. 193, 197.

19 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 maja 2001 r., sygn. akt III RN 197/00, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych” 2002, nr 4 poz. 83.

20 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy. Seria A” 2015, nr 10, poz. 163.

## Stosunki majątkowe związane z działalnością funduszu emerytalnego

W wyniku przyjęcia takiej konstrukcji prawnej otwartego funduszu emerytalnego składki emerytalne (w początkowym okresie w części potrącanej z wynagrodzenia ubezpieczonego<sup>21</sup>) były przekazywane przez pracodawcę do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który ich część przekazywał do otwartego funduszu emerytalnego. Otwarty fundusz emerytalny przeliczał je na jednostki rozrachunkowe z uwzględnieniem ich wartości (ustalanej na podstawie wartości aktywów netto funduszu i liczby jednostek rozrachunkowych, zapisywał na rachunku członka odpowiednią liczbę jednostek rozrachunkowych, a środki inwestował w kategorie lokat dopuszczone przez obowiązujące przepisy. W efekcie fundusz był traktowany jako właściciel aktywów nabywanych za trafiające do niego środki (składki wypłaty transferowe z innych otwartych funduszy emerytalnych), a członkowi otwartego funduszu emerytalnego przysługiwały prawa majątkowe<sup>22</sup> mogące być przedmiotem dyspozycji na wypadek śmierci, a następnie dziedziczenia<sup>23</sup>, a także podlegające podziałowi na wypadek ustania małżeństwa<sup>24</sup>. Oprócz zapisu na wypadek śmierci lub podziału środków w razie ustania małżeństwa członek mógł przenieść je do innego otwartego funduszu emerytalnego, czyli dokonać wypłaty transferowej. Poza tym nie mógł on dysponować środkami zapisanymi na jego rachunku w funduszu emerytalnym do czasu nabycia przez niego uprawnień emerytalnych, kiedy to dokonując wypłaty, mógł je przeznaczyć na wykupienie emerytury dożywotniej w zakładzie emerytalnym. Regulacja dotycząca wypłaty środków z otwartych funduszy emerytalnych w pierwotnie planowanej formie nigdy nie powstała i ostatecznie została zastąpiona konstrukcją przewidującą

21 Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, Dz.U. 1998, nr 137, poz. 887, art. 22, ust. 3. Od 1 maja 2011 r. w nowym brzmieniu art. 22 ust. 3 pominięto wskazanie źródła finansowania części składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej do otwartego funduszu emerytalnego.

22 P. Pelc, *Charakter prawny środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 3, s. 27–38.

23 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy..., art. 132, ust. 1. Od 20 listopada 1997 do 16 lutego 2001 r. przewidywano, w razie braku dyspozycji na wypadek śmierci, podział tych środków w równych częściach małżonkowi i dzieciom zmarłego, a w przypadku ich braku – rodzicom i wnukom zmarłego (co wynikało z ówczesnego brzmienia art. 132 ust. 1 i 2) zamiast włączenia tych środków do spadku po zmarłym członku otwartego funduszu emerytalnego.

24 Ibidem, art. 126.



przenoszenie środków z otwartego funduszu emerytalnego do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w ratach przez ostatnie 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego ustawowego wieku emerytalnego bez dyspozycji ze strony członka funduszu na podstawie tzw. suwaka bezpieczeństwa oraz jednorazowe przekazanie do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 51,5% aktywów netto przez otwarte fundusze emerytalne<sup>25</sup>. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym członek otwartego funduszu emerytalnego może jedynie zadysponować środkami zapisanymi na jego rachunku w otwartym funduszu emerytalnym na wypadek śmierci, mogą one być przedmiotem podziału w razie ustania małżeństwa, przedmiotem dziedziczenia, gdy brakuje dyspozycji na wypadek śmierci, mogą być także przenoszone przez niego między otwartymi funduszami, ale nie może on już dysponować nimi po osiągnięciu wieku emerytalnego, bo w tym momencie w całości są już one w dyspozycji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

W wyroku z 4 czerwca 2008 roku w sprawie II UK 12/08 Sąd Najwyższy uznał, że „[...] okoliczność, że w sektorze finansów publicznych nie zostały wymienione otwarte fundusze emerytalne nie wpływa na prawną kwalifikację części składki emerytalnej odprowadzanej do tego podmiotu oraz brak możliwości objęcia jej ochroną na podstawie zasady ochrony własności, [...] składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do funduszu nie są prywatną własnością członka funduszu, a pochodzą z podziału przekazywanej Zakładowi składki na to właśnie ubezpieczenie i przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabywania przez członka funduszu uprawnień częściowych do przyszłej emerytury do czasu nabycia prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie. Zatem składka emerytalna, z uwagi na jej przeznaczenie na tworzenie funduszu emerytalnego, posiada publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter, który zachowuje nadal po przekazaniu przez Zakład jej części do funduszu”<sup>26</sup>. Jeszcze dalej poszedł w swoich rozważaniach Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z 4 listopada 2015 roku w sprawie K 1/14 uznał, że zaewidencjonowane na rachunku członka w otwartym funduszu emerytalnym środki mają charakter wierzytelności (zapisów

25 A. Radwan, Ł. Gorywoda, *Obligatoryjne umorzenie 51,5% aktywów: przesłanki ingerencji w sferę prawnie chronioną według doktryny oraz orzecznictwa TK* [w:] *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE*, red. R. Pacud, Kraków 2013, s. 95–119.

26 Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 czerwca 2008 r., sygn. akt II UK 12/08, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych” 2009, nr 21–22, poz. 291.



księgowych), a „[ś]rodki pochodzące ze składki emerytalnej nie mogą być [...] rozumiane – w sensie konstytucyjnym – jako własność prywatna ubezpieczonych. Stanowią publiczne środki finansowe przeznaczone na pokrycie publicznych zobowiązań wynikających z zabezpieczenia społecznego. [...] Umożliwienie ubezpieczonemu częściowego współdecydowania o sposobie realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, polegające na przyznaniu prawa do zadysonowania części składki emerytalnej przez oddanie jej w zarząd prywatnego podmiotu i umożliwieniu podziału środków zgromadzonych na rachunku OFE w razie ustania małżeństwa lub śmierci ubezpieczonego, musi być postrzegane jako przejaw zasady pomocniczości. Nie powoduje to zmiany kwalifikacji prawnej środków finansowych pochodzących z przymusowo uiszczanej daniny publicznej na prywatną własność ubezpieczonego. [...] Powszechnie przekonanie – ukształtowane pod wpływem różnych wypowiedzi – stworzyło iluzję prywatnego charakteru tychże środków i odrębności majątku zgromadzonego w OFE od finansów publicznych. Teza ta – co raz jeszcze Trybunał podkreśla – nie ma potwierdzenia w normach prawnych”<sup>27</sup>.

W obu tych orzeczeniach doszło do powiązania zagadnień ze sfery prawa publicznego i regulacji dotyczących finansów publicznych z kwestiami cywilnoprawnymi. Oba te orzeczenia, o ile są zrozumiałe na gruncie przepisów prawa publicznego i regulacji dotyczących finansów publicznych, o tyle budzą daleko idące wątpliwości na gruncie prawa cywilnego. Abstrahują one od celu utworzenia funduszu emerytalnego jako odrębnej osoby prawnej, czyli wyposażenia masy majątkowej w osobowość prawną, a było nim prawne wyodrębnienie zarządzanej masy majątkowej tak, żeby nie przysługiwały do niej uprawnienia właścicielskie innych osób. Fundusz emerytalny otrzymał osobowość prawną właśnie po to, żeby być właścicielem nabywanych przez siebie aktywów. Z punktu widzenia prawa cywilnego część składki emerytalnej trafia za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (w przypadku części pochodzącej z wynagrodzenia pracownika także za pośrednictwem pracodawcy) do otwartego funduszu emerytalnego, który za przekazane mu środki nabywał dopuszczone prawem instrumenty finansowe. Z chwilą przekazania składki do otwartego funduszu emerytalnego stawał się on właścicielem przekazanych mu środków, a jednocześnie członek otwartego funduszu emerytalnego nabywał prawo majątkowe o wartości równej przekazanych do otwartego funduszu składek netto (po potrąceniu należnych opłat), które odzwierciedlały zapisane

27 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14...

na jego rachunku w otwartym funduszu emerytalnym jednostki rozrachunkowe. O ile w części repartycyjnej (w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) zapisy na kontach ubezpieczonych mają charakter czysto księgowy, bo nie stoją za nimi żadne aktywa, o tyle w przypadku jednostek rozrachunkowych ich wartość jest w pełni pokryta aktywami netto otwartego funduszu emerytalnego. W tej konstrukcji członek otwartego funduszu emerytalnego nie jest właścicielem aktywów otwartego funduszu emerytalnego ani przekazanej do niego składki, za którą zostały one nabyte, bo własność przysługuje wyłącznie otwartemu funduszowi emerytalnemu, członkowi funduszu zaś przysługuje prawo majątkowe inne niż własność<sup>28</sup>. Taka ocena stosunków majątkowych na gruncie przepisów prawa cywilnego nie powinna być mieszana z oceną prywatnego lub publicznego charakteru środków, są to bowiem kategorie prawa publicznego i statystyki, a nie stosunków majątkowych regulowanych prawem cywilnym. Na gruncie art. 922 par. 1 k.c. tylko prawa i obowiązki majątkowe mogą być przedmiotem dziedziczenia, zatem nie byłoby ono możliwe w stosunku do środków zmarłego członka otwartego funduszu emerytalnego, gdyby w stosunku z otwartym funduszem emerytalnym nie przysługiwałyby mu prawa majątkowe. Regulacje dotyczące obrotu instrumentami finansowymi także wymagają określania właściciela danych instrumentów i w przypadku otwartych funduszy emerytalnych to one występują w takim charakterze. Jednakże nie pozbawia to składki emerytalnej także w części przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych charakteru daniny publicznej na gruncie przepisów dotyczących finansów publicznych i prawa publicznego. W aktualnym stanie prawnym, z wykorzystaniem tzw. suwaka bezpieczeństwa, środki z otwartych funduszy emerytalnych trafiają do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ale pierwotnie planowano, że trafiają one do zakładów emerytalnych, które miały zapewnić ubezpieczonemu dożywnię emeryturę kapitałową.

## Zmiany zasad działania otwartych funduszy emerytalnych

Mimo że działalność otwartych funduszy emerytalnych ma charakter długoterminowy, okazało się, że regulacje dotyczące ich działalności ulegały daleko idącym zmianom. Jeszcze przed rozpoczęciem ich działalności zmieniono zasady akwizycji – zakazano akwizycji na rzecz więcej niż jednego funduszu

emerytalnego przez osobę wykonującą czynności akwizycyjnie. Dokonując kolejnych zmian, całkowicie zakazano prowadzenia działalności akwizycyjnej i przewidziano jedynie korespondencyjne zawieranie umów z funduszami emerytalnymi. O ile początkowo członkostwo w otwartych funduszach emerytalnych było obowiązkowe dla wszystkich młodszych ubezpieczonych, a część starszych miała możliwość wyboru, czy chce przystąpić do funduszu emerytalnego, o tyle w aktualnie obowiązującym stanie prawnym nie jest ono obowiązkowe dla osób rozpoczynających podleganie ubezpieczeniom społecznym. Pierwotnie przynależność do otwartego funduszu emerytalnego wiązała się z odprowadzaniem składki emerytalnej do funduszu, później zaś wprowadzone regulacje zerwały tę więź. Wprowadzono oświadczenia dotyczące dalszego przekazywania składki oraz konstrukcję zaprzestania jej odprowadzania 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w związku z wprowadzeniem tzw. suwaka bezpieczeństwa. O ile pierwotnie celem oszczędzania w otwartych funduszach emerytalnych miało być nabycie po osiągnięciu wieku emerytalnego dożywotniej emerytury kapitałowej w zakładzie emerytalnym, czyli wykorzystanie instrumentów rynku finansowego także w fazie wypłaty, o tyle począwszy od roku 2014, przez ostatnie 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego środki z otwartego funduszu emerytalnego (które wcześniej nie trafiły do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych podczas jednorazowego przekazania 51,5% aktywów do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych 3 lutego 2014 r.) są stopniowo przekazywane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i stają się podstawą do ustalenia wysokości emerytury finansowanej na zasadach reparytacyjnych, a nie kapitałowych. Przy okazji zmiany zasad funkcjonowania funduszy emerytalnych istotnym modyfikacjom uległy zasady polityki inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych, zwiększając ryzyko ponoszone przez członków. W szczególności zwiększono *de facto* dopuszczalny poziom inwestycji zagranicznych z 5% do 30% aktywów funduszu, pozwolono na stosowanie instrumentów pochodnych tytułem zabezpieczenia, a także zakazano inwestowania w instrumenty uważane za najbardziej konserwatywne (obligacje Skarbu Państwa lub banku centralnego i gwarantowane przez nie papiery wartościowe), a posiadane przez otwarte fundusze emerytalne instrumenty tego typu nakazano przekazać do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Ze względu na rosnącą koncentrację rynku funduszy emerytalnych i niedostateczny poziom konkurencji między nimi ograniczono maksymalny poziom opłat pobieranych zarówno od składki, jak i od aktywów, wprowadzając rozwiązanie mające powiązać poziom opłaty z wynikami inwestycyjnymi (rachunek premiowy). Jednocześnie zrezygnowano z podstawowego mechanizmu bezpieczeństwa

– minimalnej wymaganej stopy zwrotu (wcześniej ją zmodyfikowano, wydłużając okres oceny z 2 do 3 lat) – mającego chronić przed wynikami inwestycyjnymi znacząco niższymi niż w przypadku konkurencji. Dodatkowo obniżono poziom składki trafiającej do otwartych funduszy emerytalnych. Pierwotnie zakładano, że z czasem powstaną dwa typy funduszy różniące się poziomem konserwatyzmu polityki inwestycyjnej, przy czym bardziej konserwatywne miały być przeznaczone dla starszych członków funduszy, lecz zrezygnowano z tego rozwiązania. W wyniku tych zmian otwarte fundusze emerytalne w 2022 roku funkcjonujące na rynku w istotny sposób różnią się od tych, które powstały w 1999 roku. Ze względu na nieuchwalenie ustawy o zakładach emerytalnych oraz zawetowanie ustawy z 19 grudnia 2008 roku o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych nigdy nie została uregulowana faza wypłaty dożywotnich emerytur kapitałowych nabywanych za środki zgromadzone w otwartych funduszach emerytalnych. Dlatego kapitałowa część systemu emerytalnego tworząca II filar zreformowanego trójfilarowego systemu emerytalnego została ograniczona wyłącznie do otwartych funduszy emerytalnych działających w fazie oszczędzania, faza zaś wypłaty pozostała w całości w systemie repartycyjnym, stanowiącym pierwotnie I filar nowego systemu. Jednocześnie przynależność do otwartych funduszy emerytalnych stała się dobrowolna, podobnie jak przekazywanie składki za osoby będące ich członkami. Zaufanie do otwartych funduszy emerytalnych i, szerzej, jego kapitałowej części systemu zostało w znaczącym stopniu podważone przez przejęcie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych 51,5% aktywów otwartych funduszy emerytalnych, zmiany w polityce inwestycyjnej funduszy, likwidację minimalnej stopy zwrotu, suwak bezpieczeństwa<sup>29</sup> i brak instytucji zapewniających wypłatę dożywotnich emerytur kapitałowych, do których miały pierwotnie trafiać środki z otwartych funduszy emerytalnych. Na te wszystkie zmiany nałożyło się orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który *de facto* zakwestionował jakiegokolwiek uprawnienia ubezpieczonych i gwarancje, które miały zabezpieczać ich interesy, i przyznał państwu bardzo daleko idące uprawnienia w modyfikowaniu systemu emerytalnego<sup>30</sup>.

29 A w szczególności rozwiązania wynikające z ustawy z 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz.U. 2013, poz. 1717).

30 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14... Zdaniem TK „[...] ustawodawca powinien dostrzegać wszelkie zmiany sytuacji społecznej i gospodarczej państwa i adekwatnie na nie reagować. Może to niekiedy oznaczać konieczność dokonywania wszelkich niezbędnych modyfikacji funkcjonującego systemu emerytalnego”.

## Otwarte fundusze emerytalne a członkostwo Polski w Unii Europejskiej

Część zmian ograniczających funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych była związana z konsekwencjami przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. System polski w odniesieniu do regulacji związanych z funkcjonowaniem otwartych funduszy emerytalnych został przygotowany na podstawie doświadczeń chilijskich i innych krajów Ameryki Łacińskiej<sup>31</sup>. Były to rozwiązania, które nie występowały w krajach tzw. starej Unii Europejskiej, a jedynie w krajach przystępujących do Unii Europejskiej w roku 2004 roku lub później, takich, jak: Polska, Węgry, Bułgaria, państwa bałtyckie czy Chorwacja<sup>32</sup>. Dlatego prawo unijne nie zawierało regulacji adekwatnych do konstrukcji takich, jak otwarte fundusze emerytalne. W efekcie budziły one wątpliwości, czy można je uznać za element systemu zabezpieczenia społecznego czy należy do nich stosować zasady swobody przepływu kapitału, a także czy transfery z nimi związane wpływają na finanse sektora publicznego. Kwestia ta była przedmiotem negocjacji w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej, zwłaszcza w kontekście swobody przepływu kapitałów. Ostatecznie Polska zobowiązała się do zastosowania tej zasady wyłącznie do pracowniczych funduszy emerytalnych, nie przyjęła zaś żadnych zobowiązań odnośnie do otwartych funduszy emerytalnych<sup>33</sup>. Już po zakończeniu negocjacji, ale jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, Eurostat 2 marca 2004 roku wydał swoją interpretację ESA 95 klasyfikacji kapitałowych programów emerytalnych w przypadku rządowej odpowiedzialności lub gwarancji, która *de facto* wyłączyła otwarte fundusze emerytalne i związane z nimi transfery z systemu zabezpieczenia społecznego do celów statystycznych, co miało istotny wpływ na sposób liczenia deficytu i zadłużenia rządowego według metodologii unijnej<sup>34</sup>. Polska podejmowała wiele działań w celu zmiany tego podejścia zarówno w Eurostatcie, jak i na forum Komisji Europejskiej, próbowała także zbudować stosowną koalicję państw członkowskich. Ostatecznie, oprócz okresów przejściowych,

31 P. Pelc, *Polityka inwestycyjna OFE. Uwagi metodologiczne*, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych” 2004, z. 3, s. 142–143.

32 Idem, *Klasyfikacja...*, s. 189.

33 Idem, *Charakter...*, s. 28.

34 K. Bielawska, *Klasyfikacja kapitałowych systemów emerytalnych w świetle dokumentów UE i jej znaczenie dla polskiego systemu emerytalnego*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2, cz. 5, s. 33–35.

działania te nie zakończyły się sukcesem<sup>35</sup>. Tym samym transfery związane z przekazywaniem składki do otwartych funduszy emerytalnych wpływały na wzrost deficytu i zadłużenia wykazywanego przez Eurostat. Jednocześnie Unia Europejska domagała się uwzględnienia w regulacjach dotyczących działalności inwestycyjnych otwartych funduszy emerytalnych zasad swobody przepływu kapitału. Ta druga kwestia doprowadziła do zwiększenia poziomu ryzyka inwestycyjnego ponoszonego przez otwarte fundusze emerytalne przez zastąpienie 5-procentowego limitu inwestycji zagranicznych 30-procentowym limitem inwestycji w aktywa denominowane w walutach obcych. Pierwsza kwestia doprowadziła zarówno do obniżenia poziomu składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych, jak i rezygnacji z obowiązkowego jej odprowadzania do funduszy oraz rezygnacji z obowiązkowego członkostwa w otwartych funduszach emerytalnych. Związane z tym było przejęcie 51,5% aktywów OFE przez ZUS w 2014 roku, a także wprowadzenie mechanizmu tzw. suwaka bezpieczeństwa.

Reasumując, członkostwo Polski w Unii Europejskiej negatywnie wpłynęło na rozwiązania prawne dotyczące funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych w Polsce. Przyczyną tego stanu była nieadekwatność rozwiązań stosowanych przez Unię Europejską, zwłaszcza dotyczących klasyfikacji statystycznej, do funkcjonowania funduszy typu chilijskiego. W Unii Europejskiej brak było także rozwiązań uwzględniających przyjęty w Polsce model podziału dotychczasowej składki między część repartycyjną i część kapitałową. Konstrukcja ta prowadziła do konieczności przekazywania dotacji uzupełniającej na pokrycie bieżącej wypłaty świadczeń emerytalnych w miejsce składki przekazanej do otwartych funduszy emerytalnych.

35 Por.: Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2011 r., sygn akt C-271/09, ECLI:EU:C:2011:855, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0271&from=PL> [dostęp: 20.01.2022]; *Odpowiedź Ministra Polityki Społecznej na zapytanie nr 3519 w sprawie dalszego procesu negocjacyjnego dotyczącego klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych przez EuroStat*, <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/7C700857> [dostęp: 20.01.2022]; *Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 23396 w sprawie planowanej reformy dotyczącej zmian w OFE i ZUS*, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1F80A619> [dostęp: 20.01.2022].

## Nadzór nad otwartymi funduszami emerytalnymi

Ze względu na ich rolę w systemie emerytalnym oraz wpływ działalności otwartych funduszy emerytalnych na wysokość świadczeń emerytalnych nadzór państwa nad ich działalnością odgrywa szczególnie istotną rolę. Pierwotnie rozważano, czy nie powierzyć go ówczesnemu organowi nadzoru nad rynkiem kapitałowym, tj. Komisji Papierów Wartościowych. Ostatecznie uznano, że właściwe będzie utworzenie odrębnego wyspecjalizowanego organu nadzoru – Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi<sup>36</sup>. Był to centralny organ administracji rządowej wyspecjalizowany w nadzorze nad funduszami emerytalnymi i pracowniczymi programami emerytalnymi. Sprawował on nadzór nad funduszami emerytalnymi w latach 1998–2002. W roku 2002 zostały połączone dotychczas odrębne wyspecjalizowane organy nadzoru nad rynkiem ubezpieczeniowym i rynkiem emerytalnym i w ich miejsce utworzono zintegrowany, kolegialny organ nadzoru nad tymi rynkami – Komisję Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, która odpowiadała za nadzór nad funduszami emerytalnymi w latach 2002–2006. Jednocześnie uprawnienia Rzecznika Ubezpieczonych rozciągnięto także na rynek emerytalny. W 2006 roku dotychczas odrębne komisje Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz Papierów Wartościowych i Giełd zastąpiono zintegrowaną Komisją Nadzoru Finansowego (od 2008 r. przejęła ona także kompetencje dotychczasowej Komisji Nadzoru Bankowego, a od 2012 r. także dotychczasowe uprawnienia nadzorcze Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej, która została poddana jej nadzorowi). Komisja Nadzoru Finansowego jest zintegrowanym, kolegialnym organem nadzoru nad rynkiem finansowym, której zadaniem od 2006 roku jest także nadzór nad otwartymi funduszami emerytalnymi. Jednakże, w przeciwieństwie do Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi oraz Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, nie ma ona statusu centralnego organu administracji rządowej. W 2018 roku w istotny sposób zmodyfikowano strukturę prawną Komisji Nadzoru Finansowego i jej Urzędu. Po tych zmianach Urząd Komisji Nadzoru Finansowego został uznany za państwową osobę prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi prawnej Komisji Nadzoru Finansowego i Przewodniczącego Komisji, uznanych za organy Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego. Powyższe zmiany

<sup>36</sup> *Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce...*, s. 67, 94–95.



zostały umotywowane nie kwestiami ustrojowymi, a jedynie finansowymi<sup>37</sup>. Takie rozwiązanie zapewnia niewątpliwie daleko idącą samodzielność finansową organu nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym nad otwartymi funduszami emerytalnymi. Mieści się ona w tendencji przyznawania uprawnień władczych podmiotom wyposażonym w odrębną od Skarbu Państwa osobowość prawną, takim, jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Jednakże w praktyce może rodzić problemy związane z odpowiedzialnością Skarbu Państwa za działania takich wyodrębnionych prawnie podmiotów.

## Zakończenie

Otwarte fundusze emerytalne zostały wprowadzone w Polsce jako element reformy systemu emerytalnego, przy czym ich konstrukcję prawną wzorowano na rozwiązaniach zastosowanych w jednocześnie wprowadzanych funduszach inwestycyjnych. Przyjęto uregulowania mające na celu wyodrębnienie prawne ich masy majątkowej poprzez wyposażenie jej w osobowość prawną. Rozwiązania te, mimo ich pewnego skomplikowania (w obrocie funkcjonują odrębne osoby prawne, tj. fundusz i zarządzające nim towarzystwo będące spółką akcyjną), sprawdziły się od strony funkcjonalnej i w prawidłowy sposób zabezpieczyły interesy członków funduszy oraz uwzględniły specyfikę oszczędności emerytalnych. Konstrukcja ta, wbrew oczekiwaniom jej projektodawców, nie zabezpieczyła majątku i interesów członków otwartych funduszy emerytalnych przed działaniami polityków, którzy próbowali dostosować system m.in. do rozwiązań o charakterze statystycznym stosowanych w Unii Europejskiej oraz ograniczyć transfery z budżetu państwa. Na funkcjonowanie otwartych funduszy emerytalnych negatywnie wpłynęło nieuchwalenie przed ich powstaniem regulacji dotyczących dożywotnich emerytur kapitałowych, czyli fazy wypłaty w II filarze. Nieuchwalenie ustawy o zakładach emerytalnych w III kadencji Sejmu RP i zawetowanie przez Prezydenta RP ustawy z 19 grudnia 2008 roku o funduszach dożywotnich emerytur kapitałowych doprowadziło ostatecznie do przyjęcia rozwiązań zakładających uwzględnienie

37 Druk nr 2812: Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru oraz ochrony inwestorów na rynku finansowym. Uzasadnienie, s. 2–3, Sejm RP, VIII kadencja, Warszawa, 4 września 2018, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2812> [dostęp: 20.02.2022].

środków, które były zgromadzone w otwartych funduszach emerytalnych, przy ustalaniu wysokości emerytury z części repartycyjnej. W efekcie otwarte fundusze emerytalne stały się dodatkiem do systemu repartycyjnego, funkcjonującym wyłącznie w fazie oszczędzania, a dodatkowo o charakterze dobrowolnym i o dobrowolnym przekazywaniu do nich stosunkowo niewysokiej składki. W efekcie ich rola systemowa stała się niejasna, a zmiany w zasadach lokowania kapitału sprawiły, że inwestycje otwartych funduszy emerytalnych stały się bardziej ryzykowne i mogą cechować się wyższą zmiennością.

Ponadto okazało się, że zarówno Sąd Najwyższy, jak i Trybunał Konstytucyjny zasady funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych oceniały nie jako gwarancyjne rozwiązania cywilnoprawne, ale z punktu widzenia danin publicznych, finansów publicznych i dychotomii między prawem publicznym a prywatnym, co prowadziło do zakwestionowania mechanizmów ochronnych, które legły u podstaw stworzenia otwartych funduszy emerytalnych jako odrębnych osób prawnych.

W efekcie powyższych uwarunkowań przyszłość otwartych funduszy emerytalnych nie jest jasna, pojawiają się pomysły ich przekształcenia w fundusze inwestycyjne, co jednak miałyby się wiązać z dodatkowymi transferami części zgromadzonych w nich środków do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Trudno sądzić, żeby tego typu koncepcje zwiększały zaufanie do otwartych funduszy emerytalnych i ułatwiały im funkcjonowanie. Jednocześnie potwierdzają one istotną niestabilność regulacji dotyczących systemu emerytalnego, w tym także tych jego elementów, które dotyczą fazy oszczędzania w czasie aktywności emerytalnej.

Regulacje dotyczące otwartych funduszy emerytalnych i ich losy oraz daleko posunięta zmienność jednoznacznie pokazują, że trudno jest wbudować realne mechanizmy gwarancyjne w tworzone regulacje prawne, bez względu na finezję zastosowanych środków, a także intencje ich autorów.

### Bibliografia

- Bielawska K., *Klasyfikacja kapitałowych systemów emerytalnych w świetle dokumentów UE i jej znaczenie dla polskiego systemu emerytalnego*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, nr 2, cz. 5.
- Bezpieczeństwo dzięki różnorodności. Reforma systemu emerytalno-rentowego w Polsce*, Warszawa 2007.
- Chróścicki A., *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Komentarz*, Warszawa 2010.
- Dumkiewicz M., Kapijas M., [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, t. 1, Art. 1-157, red. A. Kidyba, Warszawa 2018.
- Frąckowiak J., [w:] *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego*, t. 1, red. M. Safjan, Warszawa 2012.

- Góra M., *Kilka uwag o tym, co jest ważne w systemie emerytalnym*, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych” 2004, z. 3.
- Kolek A., Sobolewski O., *Polski system emerytalny. Prawne uwarunkowania trzech filarów*, Warszawa 2021.
- Nowicki D.K., *Kapitałowy system emerytalny po zmianach – wybrane zagadnienia prawne*, Warszawa 2014.
- Odpowiedź Ministra Polityki Społecznej na zapytanie nr 3519 w sprawie dalszego procesu negocjacyjnego dotyczącego klasyfikacji otwartych funduszy emerytalnych przez EuroStat, IV Kadencja Sejmu RP, <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/7C700857> [dostęp 20.01.2022].
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 23396 w sprawie planowanej reformy dotyczącej zmian w OFE i ZUS, VII kadencja Sejmu RP, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=1F80A619> [dostęp 20.01.2022].
- Pelc P., *Charakter prawny środków gromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, „Forum Prawnicze” 2013, nr 3.
- Pelc P., *Klasyfikacja kapitałowych programów emerytalnych a polska reforma emerytalna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 2.
- Pelc P., *Polityka inwestycyjna OFE. Uwagi metodologiczne*, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych” 2004, nr 3.
- Powierża A., *Fundusze inwestycyjne i fundusze emerytalne jako osoby prawne*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2000, nr 5.
- Radwan A., Gorywoda Ł., *Obligatoryjne umorzenie 51,5% aktywów: przesłanki ingerencji w sferę prawnie chronioną według doktryny oraz orzecznictwa TK [w:] Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE*, red. R. Pacud, Kraków 2013.
- Samborski A., *Problem przedstawicielstwa w otwartych funduszach emerytalnych – wybrane aspekty*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2016, t. 100.
- Samborski A., *Problem przedstawicielstwa w otwartych funduszach emerytalnych. Rola depozytariusza*, „Zarządzanie i Finanse – Journal of Management and Finance” 2018, t. 16, nr 2.
- Stec P., *Powiernictwo w prawie polskim na tle porównawczym*, Kraków 2005.
- Zawadzka P., [w:] *Ustawa o funduszach inwestycyjnych. Komentarz*, red. R. Mroczkowski, Warszawa 2014.

## Open pension fund in Polish legal system

### Abstract

Open pension funds were introduced to the Polish legal system as an element of the pension system reform in Poland, at the same time as investment funds. Since then, a number of changes have been introduced, both in the solutions relating to the operation of the pension system, as well as the open-ended pension funds themselves and the pension fund societies managing them. The operation of open-ended pension funds was also influenced by the effects of Poland's accession to the European Union, and issues related to their operation were of interest to both the doctrine and jurisprudence, including the Constitutional Tribunal. Have changed, among others solutions regarding membership in open-ended pension funds, contributions transferred to them, canvassing activities, investment policy and security mechanisms. At a time when discussions are underway on the possible transformation of open-end pension funds into open-end investment funds, it is worth summarizing their role in the Polish legal system.

**Key words:** open pension funds, financial market supervision, ownership, universal pension societies, legal personality, pension system, pension reform