

Przedmowa

Otwarte fundusze emerytalne funkcjonują w polskim porządku prawnym od 1.1.1999 r. Zarówno uchwalaniu ustaw regulujących organizację i działalność tych funduszy, jak i ich późniejszym nowelizacjom towarzyszyła ożywiona dyskusja. Początkowo koncentrowała się ona wokół zagadnień związanych z oceną zgodności z Konstytucją RP regulacji dotyczących elementów konstrukcyjnych II filara systemu emerytalnego jako formy realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Podnoszono, że otwarte fundusze emerytalne nie mogą być uznane za wykonawców ubezpieczenia emerytalnego, czy też szerzej zabezpieczenia społecznego. Z kolei w związku ze zmianami funkcjonowania II filara systemu emerytalnego wprowadzonymi w 2011 r. (obniżenie składki do OFE) i 2014 r. (przejęcie 51,5% aktywów OFE przez ZUS) pojawił się wątek dotyczący możliwości stosowania do otwartych funduszy emerytalnych pierwotnego prawa gospodarczego Unii Europejskiej. Ten aspekt znalazł swój wyraz również w rozstrzygnięciu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 21.12.2011 r. wydanym w sprawie C-271/09.

Celem niniejszej monografii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy na gruncie uregulowań Konstytucji RP, prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej dopuszczalne było powierzenie wykonywania ubezpieczenia społecznego otwartym funduszom emerytalnym jako podmiotom prywatnym, a jeżeli tak, to czy znajdują do nich zastosowanie przepisy o swobodnym przepływie usług i kapitału.

Prima facie takie sformułowanie problemu badawczego może wydawać się kontrowersyjne, zwłaszcza w zakresie istnienia związku pomiędzy dopuszczalnością powierzenia wykonywania ubezpieczenia społecznego OFE i stosowaniem do nich przepisów o wyżej wymienionych swobodach. Jednakże postawienie takiego pytania uzasadnione jest aspektem historycznym, związanym z przebiegiem dyskusji naukowej dotyczącej otwartych funduszy emerytalnych i formułowanych w jej toku stanowisk. Poszczególne poglądy wyrażane przy okazji dokonywania ocen kolejnych nowelizacji ustaw z zakresu II filara systemu emerytalnego były często oparte na określonym założeniu co do dopuszczalności przypisania otwartym funduszom emerytalnym statusu wykonawców zabezpieczenia społecznego. W zależności od przyjętych założeń formułowano natomiast argumenty o możliwości stosowania do otwartych funduszy emerytalnych przepisów pierwotnego prawa Unii Europejskiej.

Podjęcie zarysowanej problematyki wydaje się uzasadnione również dlatego, że zarówno kwestia dotycząca dopuszczalności przypisania otwartym funduszom emerytalnym statusu wykonawcy zabezpieczenia społecznego, jak i zagadnienie zakresu zastosowania do nich przepisów TFUE są doniosłe zarówno z teoretycznego, jak i prak-

tycznego punktu widzenia. Z jednej strony oddziałują na proces stanowienia prawa, wyznaczając ustawodawcy zwyklemu zakres przysługującej mu swobody przy dokonywaniu zmian w systemie zabezpieczenia społecznego. Z drugiej strony wywierają istotny wpływ na ocenę szczegółowych kwestii związanych z funkcjonowaniem otwartych funduszy emerytalnych, takich jak charakter prawny tych funduszy i zgromadzonych w nich środków, które to zagadnienia stały się przedmiotem niedawnego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zarysowane problemy są zatem aktualne.

W dotychczasowej literaturze problematyka dopuszczalności powierzenia otwartym funduszom emerytalnym wykonywania zabezpieczenia społecznego w ujęciu prezentowanym w niniejszym opracowaniu nie była podejmowana. Kwestię tę analizowano w kontekście cech II filara systemu, a nie przez pryzmat swobody przysługującej ustawodawcy w zakresie wyboru wykonawców zabezpieczenia społecznego. Jeżeli chodzi o aspekt prawa Unii Europejskiej, to w literaturze polskiej można spotkać nieliczne opracowania na ten temat, mimo że w 2011 roku Europejski Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok stwierdzający naruszenie przez Polskę prawa Unii Europejskiej poprzez utrzymywanie w swoim porządku prawnym przepisów stanowiących ilościowe i jakościowe ograniczenia swobody przepływu kapitału w odniesieniu do OFE.

Rozważania w zakresie możliwości stosowania do otwartych funduszy emerytalnych przepisów prawa Unii Europejskiej zawężono do swobód przepływu kapitału i usług, albowiem zgodność polskich przepisów z pierwszą z nich była już przedmiotem rozstrzygnięcia TSUE, ta druga zaś wyznacza zakres dopuszczalności ustanawiania przymusowej przynależności do systemu zabezpieczenia społecznego. Ma to istotne znaczenie dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych. Udzielenie odpowiedzi na postawione wyżej pytanie jest istotne także dlatego, że wspomniane przepisy mogą, przynajmniej *prima facie*, stanowić wzorce kontroli polskich regulacji z zakresu organizacji i funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych.

Nakreślony powyżej cel badawczy determinuje strukturę opracowania, która została podzielona na trzy części. Część I służy wprowadzeniu do tematu i zaznajomieniu z podejmowaną problematyką. Składa się ona z czterech rozdziałów, w których przedstawiono: 1) zagadnienie kwalifikowania otwartych funduszy emerytalnych jako wykonawców zabezpieczenia społecznego; 2) dyskusję dotyczącą wykonywania ubezpieczenia emerytalnego przez otwarte fundusze emerytalne w kontekście konstytucyjnym; 3) kwestię wykonywania ubezpieczenia emerytalnego jako przedmiotu regulacji prawa Unii Europejskiej oraz 4) konkretyzację przedmiotu badań i założeń metodologicznych. W części drugiej wyodrębniono dwa rozdziały. W pierwszym z nich scharakteryzowano prawne uwarunkowania wyznaczające granice swobody w zakresie wyboru wykonawców zabezpieczenia emerytalnego, natomiast w drugim przedstawiono ocenę prawnego statusu otwartych funduszy emerytalnych z punktu widzenia kryteriów wyznaczających swobodę wyboru wykonawców zabezpieczenia emerytalnego. Część trzecia została podzielona na dwa rozdziały, dotyczące odpowiednio działalności otwartych funduszy emerytalnych w kontekście swobody przepływu kapitału oraz przepływu

usług. Opracowanie kończy podsumowanie przedstawiające główne wnioski i tezy rozprawy.

Podstawową metodą badawczą wykorzystywaną przy realizacji założonych celów opracowania jest metoda dogmatyczno-prawna, której istota sprowadza się do wykładni przepisów prawa za pomocą dyrektyw logiczno-językowych, funkcjonalnych i systemowych, z wykorzystaniem poglądów doktryny oraz analizy orzecznictwa sądowego. W ograniczonym zakresie wykorzystano także metodę historyczno-porównawczą, w granicach, w jakich przedstawiono uprzednio obowiązujące rozwiązania prawne z zakresu zabezpieczenia emerytalnego oraz kierunek ich ewolucji. Pozwoliło to na przedstawienie szerszej perspektywy badawczej oraz ukazanie tła porównawczego, dla niektórych instytucji prawnych funkcjonujących w obecnym stanie prawnym.

Niniejsza monografia jest uzupełnioną i uaktualnioną kontynuacją pracy badawczej zawartej w rozprawie doktorskiej, przygotowanej pod kierunkiem dr. hab. *Krzysztofa Ślęzaka*, prof. UAM w Zakładzie Prawa Pracy i Prawa Socjalnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. W tym miejscu pragnę serdecznie podziękować Promotorowi za inspirację, dobre słowo i motywację, a przede wszystkim za nieocenioną pomoc merytoryczną i cenne wskazówki, bez których praca nie mogłaby powstać. Podziękowania składam także Recenzentom pracy, prof. dr. hab. *Walerianowi Sanetrze* i prof. dr. hab. *Andrzejowi Wróblowi*, za wartościowe uwagi krytyczne zamieszczone w recenzjach, które wpłynęły na ostateczny kształt opracowania. Dziękuję również prof. dr. hab. *Romanowi Budzinowskiemu*, Dziekanowi Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, za dofinansowanie niniejszej publikacji.

Poznań, lipiec 2016 r.

Maciej Jakub Zieliński