

Arleta Nerka

Akademia Leona Koźmińskiego

e-mail: [arletan@alk.edu.pl](mailto:arletan@alk.edu.pl)

## Charakterystyka wybranych zmian prawa emerytalnego

### 1. Wprowadzenie

Przedmiotem publikacji jest analiza przebudowy systemu emerytalnego na skutek ostatnich zmian prawa<sup>1</sup>. Prywatyzacja części zadań publicznych państwa w obrębie systemu emerytalnego spowodowała przejęcie ich wykonawstwa przez otwarte fundusze emerytalne, funkcjonujące na rynkach kapitałowych. Pociągnęło to za sobą wydzielenie części składki emerytalnej i przekazanie jej do otwartego funduszu emerytalnego (OFE). Trafiająca do OFE część składki emerytalnej podlega zupełnie innym rygorom niż składka identyfikowana w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) w obszarze I filaru. Tymczasem podstawowe zmiany obejmują przesunięcie części składki emerytalnej na utworzone specjalne subkonto prowadzone przez ZUS (zapewniające odrębność od środków gromadzonych w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), modyfikacje reglamentacji polityki inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych oraz wprowadzanie nowej instytucjonalnej formy dodatkowego oszczędzania na emeryturę powiązanej z zachętami podatkowymi.

Przeobrażenia te zostały w głównej mierze podyktowane założeniem osiągnięcia celów finansowych, co m.in. wprost wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy nowelizującej<sup>2</sup>. Podstawowe założenie, na które wskazywano, to ograniczenie tempa przyrostu długu publicznego przez zmniejszenie kosztów funkcjonowania i obsługi kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego. Jednakże z uwagi na społeczne znaczenie ubezpieczenia emerytalnego (które jest przecież istotną częścią ubezpieczeń społecznych) nasuwa się potrzeba rozważenia dokonanych zmian w odniesieniu do ochrony interesów ubezpieczonych. Sformułowanie „społeczny” budzi pozytywne skojarzenia, co wiąże się z dość długą nowożytną tradycją nieomal równoznacznego traktowania terminów „społeczny” i „etyczny”. W formule społecznej gospodarki rynkowej, wyrażonej w art. 20 Konstytucji<sup>3</sup>, jest zawarta sugestia o moralnym dobru tej tautologii, stąd należy przyjąć, że dokonywanie zmian prawa emerytalnego powinno odbywać się z poszanowaniem soli-

---

<sup>1</sup> Chodzi o nowelizacje wprowadzone: ustawą z dnia 16 grudnia 2010 r. *o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. Nr 257 poz. 1726. ustawy z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, Dz. U. Nr 75, poz. 398.

<sup>2</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 25 marca 2011 r. *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

<sup>3</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

daryzmu społecznego. Podstawowa idea ubezpieczenia, którą jest rozłożenie ryzyka zagrażającego poszczególnej jednostce na jak największą liczbę osób narażonych na to samo ryzyko – czyli solidaryzmu społecznego – ma długoletnią tradycję<sup>4</sup> i trudno wyobrazić sobie możliwe zmiany ubezpieczeń bez poszanowania tej idei.

## 2. Modyfikacje w zakresie zawieszenia prawa do emerytury

Zawieszenie prawa do emerytury lub zmniejszenie jej wysokości należą do podstawowych konstrukcji prawa emerytalnego. Zawieszenie prawa do emerytury polega na zaprzestaniu wypłaty świadczenia na czas trwania przeszkody wskazanej przez ustawę<sup>5</sup>. Przede wszystkim jest nią osiągnięcie przez emeryta przychodu z podjętej działalności zarobkowej w związku z powrotem na rynek pracy. Przesłanką zastosowania zawieszenia prawa do emerytury oraz zmniejszenia jej wysokości jest osiągnięcie przychodu z tytułu działalności podlegającej obowiązkowi ubezpieczenia społecznego.

Modyfikacje w zakresie zawieszenia prawa do emerytury wprowadziła wspomniana już ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw. Najistotniejsze zmiany objęły konstrukcję zawieszenia prawa do emerytury bez względu na wysokość uzyskiwanego przez emeryta przychodu z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy.

Należy zauważyć, że jedną z konsekwencji wprowadzenia tego rozwiązania jest zmiana treści ryzyka emerytalnego<sup>6</sup>. Przyjęcie koncepcji polegającej na osiągnięciu określonego przez ustawę wieku ma takie skutki, że nie można stosować zawieszenia prawa do emerytury w razie kontynuowania przez emeryta zatrudnienia. Konstrukcja zawieszenia prawa ma zastosowanie, gdy ryzyko przestaje zachodzić, a w tym przypadku ryzyko pojmowane jako określony wiek emerytalny nigdy nie przestaje zachodzić. Według innego ujęcia emeryturę nabywa się nie z tytułu osiągnięcia określonego wieku, ale po spełnieniu przesłanki zaprzestania pracy w związku z osiągnięciem określonego wieku. Treścią ryzyka jest zatem prawo do zaprzestania pracy, a osiągnięcie wieku i stażu są traktowane jako warunki nabycia prawa do emerytury. Przy tej koncepcji jest możliwe zawieszenie prawa do emerytury, bo tak rozumiane ryzyko przestaje zachodzić, gdy emeryt podejmie zatrudnienie<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Szerzej: J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa 1966, s. 38 i n.; A. Wąsiewicz, Z. K. Nowakowski, *Prawo ubezpieczeń gospodarczych*, PWN, Warszawa–Poznań 1980, s. 20 i n.; W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, PWN, Warszawa 1987, s. 10–11.

<sup>5</sup> T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*, Warszawa–Kraków 1994, s. 202 i n.; I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, wyd. 2, Warszawa 2009, s. 181 i n.

<sup>6</sup> Na gruncie obowiązujących przepisów, od 1 stycznia 1999 r. do 1 lipca 2000 r. ryzykiem emerytalnym było osiągnięcie określonego wieku, w okresie od 1 lipca 2000 r. do 8 stycznia 2009 r. za treść tego ryzyka uważano prawo do zaprzestania pracy, a do 8 stycznia 2009 r. – osiągnięcie wieku emerytalnego. Z kolei od 1 stycznia 2011 r., zgodnie z obowiązującymi art. 103 i 103a ustawy emerytalnej, treścią ryzyka jest prawo do zaprzestania pracy.

<sup>7</sup> Por. I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 181 i n.; oraz *Treść ryzyka emerytalnego*, w: *Konstrukcje prawa emerytalnego*, pod red. T. Bińczyckiej-Majewskiej, Zakamycze 2004, s. 77 i n.

Z dniem 8 stycznia 2009 r. przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych<sup>8</sup> został uchylony przepis art. 103 ust. 2a ustawy emerytalnej, który stanowił o zawieszaniu emerytury bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta, z tytułu kontynuowania zatrudnienia (bez rozwiązania stosunku pracy) u pracodawcy, u którego pozostawał w stosunku pracy bezpośrednio przed nabyciem prawa do emerytury. Jednym z celów tego rozwiązania jest zachęcenie osób spełniających warunki do uzyskania emerytury do opóźnienia decyzji o przejściu na emeryturę i kontynuowanie zatrudnienia w macierzystym zakładzie pracy. Możliwe jest przyjęcie tezy, że przepis ten ma w pewien sposób wymusić odejście z rynku pracy osób, które nabyły prawo do emerytury, w celu zapewnienia miejsc pracy osobom w wieku produkcyjnym. Obecnie skorzystanie z uprawnień emerytalnych pozostaje w sferze swobodnej decyzji ubezpieczonego, a zgodnie z orzecznictwem sądowym<sup>9</sup> nabycie uprawnień emerytalnych nie może być wyłączną przyczyną wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę. Takie praktyki są kwalifikowane jako naruszenie zasady wolności pracy oraz przejaw dyskryminacji ze względu na wiek i traktowane za niedopuszczalne w związku z wyrażnymi tendencjami równościowymi w obrębie prawa pracy i ubezpieczeń społecznych<sup>10</sup>.

### 3. Zmiany wprowadzone ustawą z 25 marca 2011 r.

#### 3.1. Zmiana proporcji podziału składki emerytalnej w ramach powszechnego systemu emerytalnego

Zgodnie ze znowelizowanym art. 22 ust. 3 ustawy systemowej część składki na ubezpieczenie emerytalne wynosząca: 3,5% podstawy wymiaru składki jest odprowadzana przez ZUS do wybranego przez ubezpieczonego OFE, a 3,8 % podstawy wymiaru składki jest ewidencjonowana przez Zakład na subkoncie (art. 40a ustawy systemowej)<sup>11</sup>. Do dnia 31 grudnia 2016 r. ZUS odprowadza do wybranego przez ubezpieczonego OFE część składki na ubezpieczenie emerytalne wynoszącą:

- 1) 2,3 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne należnej za okres od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2012 r.;
- 2) 2,8 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne należnej za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.;

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 228, poz. 1507

<sup>9</sup> Por. m.in. uchwałę SN (7) z 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08: „Osiągnięcie wieku emerytalnego i nabycie prawa do emerytury nie może stanowić wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę (art. 45 § 1 k.p.)”.

<sup>10</sup> Z. Hajn, *Dopuszczalność wypowiedzenia stosunku pracy ze względu na osiągnięcie wieku emerytalnego lub nabycie prawa do emerytury*, w: *Z zagadnień współczesnego prawa pracy, Księga jubileuszowa Profesora Henryka Lewandowskiego*, pod red. Z. Górala, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 277 i n.

<sup>11</sup> Wajda D., *Komentarz do zmian w ustawach powiązanych z ustawą 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, w: *Komentarz do ustawy z 25.3.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, suplement, pod red. J. Strusińskiej-Żukowskiej, C.H. Beck, Warszawa 2011.

- 3) 3,1 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne należnej za okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.;
- 4) 3,3 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne należnej za okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2016 r.

W okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2016 r. na subkoncie, o którym mowa w art. 40a ustawy systemowej, ZUS ewidencjonuje część składki na ubezpieczenie emerytalne, wynoszącą:

- 1) 5,0 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne należnej za okres od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 2012 r.;
- 2) 4,5 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne należnej za okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.;
- 3) 4,2 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne należnej za okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2014 r.;
- 4) 4,0 % podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne należnej za okres od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 grudnia 2016 r.

W płaszczyźnie finansowej można przypuszczać, że zmniejszenie części składki przekazywanej do OFE oznacza spadek przychodów powszechnych towarzystw emerytalnych (PTE), które pobierają opłatę od przekazanej składki w maksymalnej wysokości 3,5%. Może to doprowadzić do spadku rentowności PTE oraz zmian w opłacalności pozyskiwania nowych klientów. Omawiana zmiana pociągnęła za sobą jednakże o wiele poważniejsze reperkusje o charakterze systemowym dla ubezpieczeń emerytalnych.

Zmiana wysokości składki wpływającej do segmentu finansowanego metodą kapitałową wywarła wpływ na zasady finansowania emerytur kapitałowych, czyli świadczeń realizowanych ze środków będących wynikiem zasadniczo obowiązkowej przynależności ubezpieczonych do OFE w ramach II części systemu zabezpieczenia ryzyka starości. Warunki nabycia prawa i realizacji emerytur okresowych określa obowiązująca od 8 stycznia 2009 r. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych<sup>12</sup>. Wskazana zmiana podziału składki emerytalnej oznacza poddanie składki ewidencjonowanej na subkoncie podobnemu reżimowi prawnemu, jak składka trafiająca do OFE. Zgodnie z wyrokiem SN z dnia 4 czerwca 2008 r. (II UK 12/08)<sup>13</sup> składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do OFE 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 OFE.

Ubezpieczony ma prawo swobodnego wyboru OFE, czyli sam decyduje o przynależności do konkretnego funduszu. Uczestnictwo w OFE wiąże się z przekazywaniem na konto w funduszu środków w postaci składki określonej w art. 22 ust. 3 ustawy systemowej. W odniesieniu do części składki wpływającej do wybranego przez ubezpieczonego

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 228, poz. 1507.

<sup>13</sup> OSP 2010, z. 10, poz. 102.

OFE ustawa o OFE<sup>14</sup> przewiduje prawo członka OFE do dysponowania na wypadek śmierci przysługującymi mu uprawnieniami o charakterze majątkowym, czyli prawem do środków zgromadzonych w Funduszu. Podział środków w razie przedwczesnej śmierci członka OFE, oraz w razie rozvodu lub unieważnienia małżeństwa odbywa się na zasadach przewidzianych w art. 126, 131 – 132 ustawy o OFE<sup>15</sup>. Z kolei śmierć emeryta pobierającego emeryturę kapitałową ze środków zgromadzonych w OFE (od 2014 r.) powoduje uruchomienie wypłaty gwarantowanej, zgodnie z dyspozycją art. 20 ustawy o emeryturach kapitałowych.

### 3.2 Wyodrębnienie subkonta w ramach konta w ZUS

W związku z powyższym, w ramach konta ubezpieczonego prowadzonego w ZUS wyodrębniono subkonto, na którym podlegają ewidencji informacje o zwaloryzowanej wysokości wpłaconych składek wraz z wyegzekwowanymi od tych składek odsetkami za zwłokę. Zewidencjonowanie składek na subkoncie następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 15 dni roboczych, licząc od otrzymania składki opłaconej przy użyciu dokumentów płatniczych, raportów miesięcznych i deklaracji. Środki te tworzą składową wypłat emerytur.

Stan subkonta może zostać pomniejszony o kwoty wypłaconych okresowych emerytur kapitałowych, w części obliczonej od podstawy, którą stanowiły zwaloryzowane składki i odsetki za zwłokę zewidencjonowane na tym subkoncie. Oznacza to swoisty dualizm finansowania emerytury kapitałowej, ponieważ środki na ten cel pochodzą z kapitału zgromadzonego w OFE oraz w konsekwencji z zaewidencjonowanych środków na subkoncie w ZUS. Pomniejszenie będzie dokonywane na dzień wypłacenia tych emerytur. Jednocześnie Zakład jest zobowiązany wypełniać wszelkie obowiązki informacyjne związane z zapewnieniem ubezpieczonemu aktualnej wiedzy na temat stanu ich kont (art. 40a–40f do ustawy systemowej).

Środki gromadzone na subkoncie w ZUS w ramach II filaru są waloryzowane (rocznie lub kwartalnie – dla tych, którzy nabyli uprawnienia w trakcie roku) według średniego nominalnego wzrostu PKB z ubiegłych 5 lat (z zastrzeżeniem nieujemności stopy waloryzacji). Termin waloryzacji składek na subkoncie jest zbieżny z terminem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, tj. Dz. U. z 2010 r., Nr 34, poz. 189 (zwana ustawą o OFE).

<sup>15</sup> Por. A. Chróścicki, *Ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010; 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*, pod red. F. Chybalskiego, I. Staniec, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2009, s. 99 i n.

### 3.3. Wpływ zdarzeń w postaci rozwodu, unieważnienia małżeństwa oraz śmierci ubezpieczonego na środki ewidencjonowane na subkoncie

Zachowanie integralności II filaru oznacza, że składki zewidencjonowane na subkoncie w ZUS będą podlegały podziałowi w razie rozwodu lub unieważnienia małżeństwa, ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa albo umownego wyłączenia lub ograniczenia wspólności ustawowej między ubezpieczonym a jego małżonkiem, a także w przypadku śmierci ubezpieczonego. Środki przypadające spadkobiercom będą wypłacane w gotówce oraz ewidencjonowane na ich subkontach na analogicznych zasadach, jak ma to obecnie miejsce w OFE.

W przypadku śmierci emeryta pobierającego dożywotnią emeryturę kapitałową osoby, na rzecz których nastąpiła wypłata gwarantowana, o której mowa w art. 20 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, będą miały prawo do udziału w środkach zewidencjonowanych na subkoncie emeryta, proporcjonalnie do ich udziału w wypłacie gwarantowanej, przy czym środki te zostaną zaewidencjonowane na ich subkontach.

O ile sam podział składki na ubezpieczenie emerytalne nie stanowi przejawu wkroczenia przez ustawodawcę w prawa nabyte lub w maksymalnie ukształtowane ekspektywy, w znaczeniu, jakie tym pojęciom nadaje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, to poddanie składki zapisywanej na subkoncie ubezpieczonego budzi wątpliwości natury konstytucyjnej. Regulacja ta została dość negatywnie oceniona, chociażby ze względu na podważenie wspólnoty ryzyka i naruszenie zasad finansowania świadczeń metodą repartycyjną w obrębie I filaru świadczeń emerytalnych<sup>16</sup>, z czym należy się zgodzić. Repartycyjny model finansowania świadczeń zakłada, że brak realizacji ryzyka emerytalnego nie wiąże się z żadną rekompensatą „utraconych korzyści” z tytułu odprowadzonych składek<sup>17</sup>, a przeciwna konstrukcja jest równoznaczna z naruszeniem reguł sprawiedliwości społecznej i reperkusjami dla stanu finansów ubezpieczeń społecznych.

### 3.4. Zmiany w ustawie o OFE i ustawie o indywidualnych kontach emerytalnych

Ustawa obejmuje również liczne zmiany funkcjonowania OFE. Wprowadzono zasadę stopniowego zwiększania limitów aktywów OFE w poszczególne kategorie lokat, przy czym zwiększony zostaje limit inwestycji w akcje spółek giełdowych do 90 % aktywów funduszu (art. 142 ust. 5a ustawy o OFE). W uzasadnieniu projektu do ustawy zmiany limitu OFE na akcje pozwolą na takie samo zaangażowanie w instrumenty udziałowe i pozwolą na osiąganie stóp zwrotu z całego II filaru na pewno nie niższych niż oczeki-

<sup>16</sup> Por. krytyczne uwagi: K. Antonów, *Sytuacja prawna składek zaewidencjonowanych na subkoncie w ZUS w razie rozwodu lub śmierci ubezpieczonego albo śmierci emeryta*, PiZS 2011, nr 5, s. 2 i n.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

wane stopy zwrotu przy składce trafiającej do OFE na poziomie 7,3 % podstawy wymiaru wraz z limitem OFE na akcje wynoszącym 40%<sup>18</sup>.

Zgodnie z art. 81 ust. 5a ustawy o OFE w przypadku przystąpienia do OFE zawarcie umowy z tym funduszem następuje wyłącznie w trybie korespondencyjnym. Od 1 stycznia 2012 r. w razie zmiany OFE przez ubezpieczonego obowiązek zawiadomienia dotychczasowego OFE w formie pisemnej będzie przeniesiony z ubezpieczonego na fundusz emerytalny, do którego ubezpieczony przystąpił (art. 84 ustawy o OFE). Ze zmianą trybu zawarcia umowy o członkostwo z OFE koresponduje wprowadzenie zakazu działalności akwizycyjnej, co stanowi realizację zgłaszanych od dawna postulatów w nauce<sup>19</sup>.

Do istotnych zmian należy również zaliczyć rozszerzenie od 1 stycznia 2012 r. możliwości doubezpieczenia w III filaru ubezpieczeń o ofertę indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego (IKZE)<sup>20</sup>. Możliwość ich prowadzenia zyskały PTE. IKZE stanowią, obok pracowniczych programów emerytalnych i indywidualnych kont emerytalnych, dodatkowe konta zakładane przez oszczędzających w celu uzupełnienia dochodów emerytalnych na przyszłość. Istotną właściwością IKZE mającą na celu upowszechnienie tej formy oszczędzania jest zastosowana tutaj konstrukcja ulgi podatkowej. Wpłaty na IKZE będą odliczane od podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT)<sup>21</sup>. Natomiast opodatkowaniu PIT według skali podatkowej będzie podlegała wypłata z IKZE po zakończeniu okresu oszczędzania, zwrot środków zgromadzonych na tym koncie oraz wypłata środków zgromadzonych przez oszczędzającego na IKZE na rzecz osoby uprawnionej na wypadek śmierci oszczędzającego. Jest to inne rozwiązanie niż przyjęte przy IKE, w którym na to konto są wpłacane środki już po opodatkowaniu, a wypłata zarówno dla oszczędzających, jak i uprawnionych jest zwolniona z podatku dochodowego. Jednakże w piśmiennictwie zwraca się uwagę, że przyjęte zasady mogą nie być wystarczające do gromadzenia oszczędności emerytalnych, gdyż bardziej opłacalne może być jednak gromadzenie środków w IKE<sup>22</sup>.

#### 4. Wnioski

Wprowadzenie zasygnalizowanych zmian rodzi dość poważne konsekwencje dla oceny konstrukcji powszechnego systemu emerytalnego w Polsce. Jak już wspomniano, podstawowym celem dokonanych nowelizacji jest wywołanie określonych implikacji

<sup>18</sup> [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) [dostęp z dnia 26 kwietnia 2011].

<sup>19</sup> M. Kawiński, D. Stańko, *Problem akwizycji w polskim systemie emerytalnym*, Wiadomości Ubezpieczeniowe. Nauka dla praktyki, 2009, nr 2, s. 111 i n.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego, Dz. U. Nr 116, poz. 1205, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2012 r.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, T.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 51, poz. 307, z późn. zm.

<sup>22</sup> O różnicach między IKZE a IKE por. Wajda D., *Komentarz do zmian w ustawach powiązanych z ustawą 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*, w: *Komentarz do ustawy z 25.3.2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych*, suplement, pod red. J. Strusińskiej-Żukowskiej, C.H. Beck, Warszawa 2011; oraz pismo z dnia 5 lipca 2011 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – *Stanowisko MPiPS w sprawie indywidualnych kont zabezpieczenia emerytalnego*, SPS-023-23100/11, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)

finansowych w postaci ograniczenia tempa przyrostu państwowego długu publicznego przez zmniejszenie kosztów funkcjonowania II filaru emerytalnego przy jednoczesnym zachowaniu neutralności tego rozwiązania dla wysokości emerytur z obowiązkowej części systemu emerytalnego oraz stymulowanie wzrostu poziomu oszczędności emerytalnych. Słusznie jednakże wskazuje się na strukturalny charakter deficytu finansów publicznych, którego przyczyny tkwią m.in. w niedokończeniu reformy emerytalnej, braku nieodzwonnych zmian w zakresie społecznego ubezpieczenia rolników oraz zaopatrzenia społecznego formacji paramilitarnych. W tej sytuacji ocena przyjętych nowelizacji w świetle konstytucyjnych zasad, zwłaszcza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa<sup>23</sup> oraz zasady proporcjonalności, może wypaść negatywnie.

Generalnie zmiany te mieszczą się w zakresie ogólnej swobody parlamentarnego prawodawcy do kształtowania systemu zabezpieczenia społecznego i wydają się nie naruszać minimum (istoty) prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawcy zwykłemu przysługuje bowiem dość duża swoboda w regulowaniu materii zabezpieczenia społecznego, pod warunkiem respektowania zasad konstytucyjnych, m.in. zasad sprawiedliwości społecznej i zasady równości<sup>24</sup>. Jednakże z drugiej strony inkorporacja elementów typowo „prywatnych” (możliwość dokonywania rozporządzeń *mortis causa*) do segmentu publicznego finansowanego metodą repartycyjną oznacza rozwiązanie niesprawiedliwe z punktu widzenia art. 2 Konstytucji<sup>25</sup>.

Wątpliwości budzi brak konstrukcji prawnych przewidujących ochronę praw emerytalnych osób urodzonych w latach 1948 – 1968, które dobrowolnie wstąpiły do OFE, wiedząc, że będzie tam wpływać 7,3 % ich wynagrodzeń. Zasada ochrony praw nabytych nie jest regułą ani konstytucyjną ani ustawową, jednakże Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie odwoływał się do konstrukcji ochrony praw nabytych jako podstawy dokonywanej kontroli praw socjalnych<sup>26</sup>. Podstawą zasady ochrony praw nabytych w prawie ubezpieczeń społecznych jest ogólna zasada państwa prawnego. Zasada ta stanowi fundament wywodów Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony praw nabytych w powiązaniu z równie ważnymi zasadami, mianowicie zasadą państwa demokratycznego i państwa sprawiedliwego (urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej) wyrażonymi w art. 2 Konstytucji<sup>27</sup>. Przyjęte rozwiązania nie stanowią takiego jednakże przejawu ingerencji w prawa nabyte (ubezpieczonych lub OFE), aby ocenić je jako niekonstytucyjne, zwłaszcza wobec potrzeby ochrony innych konstytucyjnych wartości, przede wszystkim równowagi finansowej państwa.

---

<sup>23</sup> Por. *Komentarz do art. 2 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, B. Banaszak, C.H.Beck, Warszawa 2009.

<sup>24</sup> *Komentarz do art. 67 Konstytucji*, w: K. Działocha, L. Garlicki (red. n) , P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz. Tom III, Warszawa 2001.

<sup>25</sup> Por szerzej K. Antonów, *op.cit.*, s. 6.

<sup>26</sup> Por. T. Zieliński, *Ochrona praw nabytych – zasada państwa prawnego*, PiP 1992, nr 3, s. 3 i n.; J. Oniszczuk, *Zasada ochrony praw nabytych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, PiZS 1999, nr 4, s. 2 i n.

<sup>27</sup> Por. W. Sanetra, *Konstytucja wobec reformy ubezpieczeń społecznych*, PUSiG 1998, nr 3, s. 2, J. Oniszczuk, *Reforma świadczeń emerytalno-rentowych w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, PiZS 1999, nr 10, s. 32–34.



---

## Characteristics of Changes in the Pension Law

### Summary

The subject of this paper is to analyse the reconstruction of the pension system resulting from legislative changes introduced in 2011, the most important being the transfer of part of pension contributions from the open pension fund (OFE) to a newly set up special sub-account managed by the Social Insurance Institution, modifications in administrative regulation of open pension funds investment policy and introduction of tax incentives for making additional savings for retirement purposes.

These transformations result from assumed financial goals such as reduction of public debt growth by reducing the cost of introducing the second capital pillar in 1999. However, given the social importance of pension insurance the changes should be assessed against assumptions of the pension reform of 1999 and constitutional principles.

**Key words:** *pension law, social policy, legislative changes*