

Wstęp

§ 1. Przedmiot monografii

Jako przedmiot rozważań niniejszej monografii przyjęto nadzór nad otwartymi funduszami emerytalnymi, będący elementem administracji publicznej realizującej funkcje państwa w części systemu emerytalnego, w której wykonywanie zadań państwa w zakresie zabezpieczenia emerytalnego powierzono podmiotom prywatnym.

§ 2. Główny problem badawczy

Główny problem badawczy to próba odpowiedzi na pytanie, jaki jest optymalny kształt nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w polskim systemie nadzoru nad instytucjami finansowymi i zreformowanym systemie emerytalnym, z udziałem podmiotów prywatnych realizujących zadania z zakresu zabezpieczenia emerytalnego.

§ 3. Problemy szczegółowe

Problemy szczegółowe wymagające analizy w celu odpowiedzi na pytanie stanowiące podstawowy problem badawczy to: zakres podmiotowy nadzoru sprawowanego przez organ nadzoru (nadzór sektorowy, multisektorowy, zintegrowany, *Twin Peaks*), zakres przedmiotowy nadzoru sprawowanego przez organ nadzoru (nadzór silny, słaby, zrównoważony), charakter sprawowanego nadzoru (oparty na zapewnieniu zgodności czy na ryzyku), zakres niezależności organu nadzoru, źródła finansowania organu nadzoru, struktura organizacyjna (jednoosobowy, kolegialny), charakter powiązań z ewentualnymi innymi organami nadzoru, kwestia wymiany informacji z innymi podmiotami, charakter relacji z bankiem centralnym (w tym w szczególności nadzór spra-

wowany przez bank centralny lub przez organ inny niż bank centralny), charakter prawny organu nadzoru na gruncie regulacji prawa administracyjnego i konstytucyjnego, w tym jego miejsce w strukturze organów administracji, charakter prawny organu nadzoru na gruncie prawa cywilnego (czy szerzej – prawa prywatnego).

§ 4. Hipotezy badawcze

Podstawowa hipoteza badawcza to uznanie, że organ nadzoru nad funduszami emerytalnymi powinien być organem wyspecjalizowanym, monokratycznym, funkcjonującym poza strukturami banku centralnego, o szerokich uprawnieniach nadzorczych, łączącym funkcje nadzoru ostrożnościowego i rynkowego (prokonsumenckiego), opartym zarówno na zapewnieniu zgodności, jak i na poziomie ryzyka, niepodporządkowanym instancyjnie innym organom i o wysokim poziomie niezależności, o stabilnych źródłach finansowania, funkcjonującym w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa.

§ 5. Szczegółowe hipotezy badawcze służące weryfikacji podstawowej hipotezy badawczej

Ze względu na cele nadzoru oraz konieczność uniknięcia arbitrażu regulacyjnego model *Twin Peaks* nie wydaje się być optymalny – wskazane jest, by podmiot był nadzorowany przez jeden organ nadzoru. Ponieważ model *Twin Peaks* był reakcją na problemy w funkcjonowaniu zintegrowanych organów nadzoru i ich koncentracji na kwestii wypłacalności (czyli na nadzorze ostrożnościowym), lepszy wydaje się model nadzoru zintegrowanego, którego zadania dotyczą zarówno nadzoru ostrożnościowego, jak i prokonsumenckiego albo wyspecjalizowany nadzór sektorowy, łączący obie te funkcje, współpracujący z innymi organami nadzoru i wymieniający z nimi informacje.

Z powodu występującej między zarządzającymi otwartymi funduszami emerytalnymi a ich członkami silnej asymetrii informacji oraz ograniczonej konkurencji na rynku otwartych funduszy emerytalnych, jak również ze względu na ponoszenie ryzyka inwestycyjnego przez członków otwartych funduszy emerytalnych oraz włączenie oszczędności zgromadzonych w nich

do podstawowego świadczenia emerytalnego nadzór państwa powinien być silny.

Przeciwstawienie nadzoru opartego na zapewnieniu zgodności i opartego na poziomie ryzyka wydaje się sztuczne. Optymalne jest uwzględnienie w działalności organu nadzoru obu tych czynników, przy czym im rynek jest bardziej dojrzały, tym większe znaczenie powinna mieć ocena poziomu ryzyka związanego z działalnością poszczególnych podmiotów i przeznaczenie na nadzór nad nimi większych zasobów, bez rezygnacji jednak ze sprawowania nadzoru opartego na zapewnieniu zgodności, czemu sprzyjać powinno wdrożenie odpowiednich narzędzi informatycznych, związanych m.in. ze zbieraniem informacji o działalności funduszy, w tym o ich działalności inwestycyjnej i dokonywanych transakcjach oraz kwestiach członkowskich.

Ze względu na długookresowy charakter systemów emerytalnych i związanych z nimi rozwiązań, w tym oszczędzania w otwartych funduszach emerytalnych, niezbędne jest zapewnienie niezależności organu nadzoru od bieżącej działalności politycznej, co jest uwarunkowane zazwyczaj znacznie krótszą perspektywą rządu, o której w dużym stopniu decyduje kalendarz wyborczy. Niezależność organu nadzoru może też sprzyjać wyłączeniu kwestii systemu emerytalnego z bieżącego sporu politycznego i większemu uwzględnieniu długoterminowego charakteru przyjmowanych rozwiązań i związanych z nimi praw nabytych.

Finansowanie z budżetu podkreśla niezależność organu nadzoru od podmiotów nadzorowanych, ale może wpływać na jego niestabilność w sytuacji ograniczeń związanych z krótkoterminowymi celami budżetowymi i w konsekwencji może utrudniać wypełnianie przez organ nadzoru jego funkcji i pozyskanie odpowiednich fachowców. Z tych przyczyn finansowanie przez podmioty nadzorowane może sprzyjać zapewnieniu niezależności organizacyjnej i zwiększeniu jakości funkcjonowania organu nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi.

Organ kolegialny może sprzyjać szerszemu spektrum opinii uwzględnianych w procesie decyzyjnym i zwiększać wpływ poszczególnych interesariuszy na wypracowywane decyzje, jednak rodzi ryzyko konfliktów interesów, w szczególności z interesariuszami realizującymi krótkoterminowe cele, odmienne od konieczności zapewnienia długoterminowych oszczędności emerytalnych. Ponadto wydłuża proces podejmowania decyzji oraz rodzi ryzyko podejmowania odmiennych decyzji w analogicznych stanach faktycznych w przypadku udziału w poszczególnych posiedzeniach innych członków organu kolegialnego. Wątpliwości też budzi zróżnicowanie pozycji prawnej

członków organu nadzoru i odmienne traktowanie części z nich, jako członków uczestniczących w posiedzeniach organu nadzoru bez prawa głosu. Organ jednoosobowy zapewnia większą szybkość procesu decyzyjnego i reakcji, a także stabilność linii orzeczniczej, jednak wymaga mechanizmów umożliwiających pozyskanie opinii interesariuszy, jeśli powinny one być uwzględnione w procesie decyzyjnym. Zmiana osoby sprawującej funkcję organu jednoosobowego rodzi także większe ryzyko zmiany linii nadzorczej. Łatwiej jednak zapewnić niezależność organu jednoosobowego niż kolegialnego.

Wymiana informacji z innymi organami nadzoru w przypadku nadzoru sektorowego jest kluczowa, w zakresie banków depozytariuszy dotyczy to przede wszystkim organu nadzoru bankowego, w przypadku transakcji na rynku kapitałowym – organu nadzoru nad rynkiem kapitałowym. Ponadto w przypadku powiązań kapitałowych istotna może być wymiana informacji z organem nadzoru bankowego, nad rynkiem kapitałowym lub ubezpieczeniowego. W przypadku nadzoru zintegrowanego niezbędne jest zapewnienie mechanizmów wymiany informacji między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi realizującymi poszczególne funkcje.

Ze względu na odmienne cele banku centralnego i potencjalny konflikt interesów między celami polityki monetarnej a interesami oszczędzających w funduszach emerytalnych wskazane jest pozostawienie nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi poza bankiem centralnym, mimo niewątpliwej niezależności banku centralnego gwarantowanej konstytucyjnie.

W celu zapewnienia niezależności organu nadzoru nie może on być podporządkowany instancyjnie innemu organowi. Powinien być organem administracji publicznej, lecz w celu zwiększenia niezależności i jakości kadr może być wyłączony ze struktury organów administracji rządowej. Nadzór nad organem nadzoru powinien mieć wyłącznie charakter administracyjny, a nie dotyczyć rozstrzygnięć tego organu. Istotnym elementem niezależności jest zapewnienie kadencyjności osoby kierującej organem oraz jej nieodwołalności przed upływem kadencji poza ściśle określonymi, jasno zdefiniowanymi przypadkami. Do postępowania przed organem nadzoru powinny mieć zastosowanie przepisy dotyczące postępowania administracyjnego, jednak przy uwzględnieniu braku instancyjności (z możliwością złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy przez organ nadzoru) oraz braku możliwości prostego zastosowania przepisów o wyłączeniu od udziału w rozstrzygnięciu danej sprawy. W celu zapewnienia ochrony praw podmiotów nadzorowanych niezbędne jest zachowanie możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Ze względu na realizację imperium państwa przez organ nadzoru istotne jest, by także na gruncie regulacji prawa cywilnego organ nadzoru funkcjonował w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa. Wyposażenie organu nadzoru w odrębną osobność prawną rodzi potencjalne zagrożenie dla realizacji jego zadań w przypadku skutecznego skierowania przeciwko niemu roszczeń majątkowych w związku ze szkodą wyrządzoną jego działaniami, w szczególności przez podmioty nadzorowane. W przypadku szkód przekraczających wartość majątku organu nadzoru grozi to także niemożnością zaspokojenia roszczeń podmiotów poszkodowanych. Choć rozwiązanie przewidujące odrębną osobowość prawną urzędu organu nadzoru zostało wprowadzone z uzasadnieniem konieczności zwiększenia niezależności organu nadzoru, to w praktyce można jednak ją ograniczyć ze względu na ryzyko braku wystarczającego majątku niezbędnego dla zapewnienia prawidłowej realizacji funkcji nadzorczych przez ten organ. Niewłaściwe jest także uznanie organu nadzoru i jego przewodniczącego za organy urzędu tego organu, wyposażonego w odrębną osobowość prawną. W takiej konstrukcji prawnej zachwiana jest rola urzędu jako aparatu pracy organu nadzoru. W efekcie siatki pojęciowej z zakresu administracji i prawa cywilnego prowadzą do sprzecznych konkluzji dotyczących relacji między urzędem a organem nadzoru.

Powyższe hipotezy badawcze są przedmiotem weryfikacji w niniejszej monografii.

§ 6. Metody badawcze

W konsekwencji monografia niniejsza ma charakter rozprawy z zakresu nauk prawnych, do której zastosowano metody badawcze właściwe dla tych nauk.

W ramach procesu badawczego zastosowanie znajduje **podejście systemowe**, rozumiane jako postrzeganie systemowych rozwiązań organizacyjnych i prawnych związanych z nadzorem nad otwartymi funduszami emerytalnymi, które powinny być analizowane w ramach całokształtu systemu emerytalnego z jednej strony, a także jako element systemu finansowego z drugiej strony.

Podstawową metodą badawczą mającą zastosowanie w niniejszej pracy jest **dogmatyczno-prawna metoda badawcza**, polegająca na analizie obowiązujących norm prawnych oraz związanego z nimi orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz sądownictwa administracyjnego. Umożliwia ona rekonstrukcję norm regulujących badane instytucje i w konsekwencji

ich strukturę organizacyjną oraz rolę w systemie emerytalnym. Przy analizach tych korzystano z podstawowych metod wykładni (językowej, systemowej, celowościowej oraz funkcjonalnej) stosowanych w doktrynie i przez judykaturę.

Istotna jest również **metoda prawnoporównawcza** (komparatystyczna), zwłaszcza w odniesieniu do poglądów zawartych w literaturze (krajowej i zagranicznej) dotyczącej systemów emerytalnych funkcjonujących w innych niż Polska krajach ze względu na konieczność porównania rozwiązań polskich z rozwiązaniami zagranicznymi.

Z uwagi na zmiany zachodzące w analizowanych w rozprawie regulacjach zastosowana jest również **metoda historyczno-prawna** (rozumiana jako metoda badawcza eksponująca wyznacznik czasowy). Pozwala ona na analizę przemian w podejściu do poszczególnych instytucji prawnych będących przedmiotem analizowanych w rozprawie regulacji, a także powodów nadania określonego kształtu poszczególnym regulacjom w danym momencie.

Ponadto w pracy znajduje zastosowanie także **metoda funkcjonalna** (rozumiana jako analiza funkcji, celów i skutków badanych zjawisk prawnych). Analiza funkcjonalna obejmuje dokumenty wytworzone przez polskie i zagraniczne organy nadzoru nad funduszami emerytalnymi, co pozwala na lepsze zrozumienie sposobu działania i implementacji przez organy nadzoru regulacji prawnych mających do nich zastosowanie oraz społecznych skutków stosowanych norm.

§ 7. Struktura monografii

Niniejsza monografia została podzielona na cztery rozdziały. Koncentruje się na roli państwa w zapewnieniu bezpieczeństwa kapitałowej części systemu emerytalnego w ramach podstawowego systemu emerytalnego (tzw. II filara zreformowanego systemu emerytalnego, czyli otwartych funduszy emerytalnych). Konstrukcja ta ma na celu usystematyzowanie materiału, jak też stopniowe przedstawianie poszczególnych analizowanych zagadnień w sposób pozwalający na weryfikację podstawowej tezy badawczej i uzupełniających tez.

Pierwszy rozdział o charakterze definicyjnym pozwala na identyfikację podstawowego obszaru badawczego pracy i odnosi się do głównych kwestii pojęciowych związanych z otwartymi funduszami emerytalnymi i nadzorem nad nimi, takich jak: relacja między pojęciem nadzór a kierownictwo, definicje otwartego funduszu emerytalnego, powszechnego towarzystwa emerytalnego, depozytariusza, niewystępującego w FundEmU agenta transferowego,

kwestii związanych z członkostwem w otwartym funduszu emerytalnym, kluczowego pojęcia interesu członka otwartego funduszu emerytalnego, definicji jednostek rozrachunkowych, działalności akwizycyjnej i określenia celu działalności otwartych funduszy emerytalnych, a także kształtu i źródeł reformy emerytalnej w Polsce i ewolucji struktury nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi.

W rozdziale II analizie poddane zostały określone w FundEmU podmioty podlegające nadzorowi państwa w ramach nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi, czyli otwarte fundusze emerytalne (jako odrębne osoby prawne), zarządzające nimi powszechne towarzystwa emerytalne (spółki akcyjne) oraz przechowujący ich aktywa depozytariusze. Analiza podmiotów nadzorowanych i ich roli w systemie zabezpieczenia emerytalnego oraz regulacji prawnej ich dotyczącej (i rozwoju oraz modyfikacji tej regulacji) jest niezbędna dla oceny sposobu sprawowania nad nimi nadzoru.

Rozdział III dotyczy ewolucji struktury i zadań organów nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi. W szczególności analiza dotyczy Urzędu Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych oraz Komisji Nadzoru Finansowego i ich charakteru prawnego, zarówno na gruncie prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego. Analiza dotyczy także rozwiązań organizacyjnych przyjmowanych w poszczególnych urzędach organów nadzoru i ich modyfikacji. Ponadto poddano analizie także rolę Rzecznika Ubezpieczonych, a następnie Rzecznika Finansowego oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i innych organów w nadzorze nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce.

Rozdział IV zawiera analizę modeli nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi (w tym modelu monokratycznego lub kolegialnego, wyspecjalizowanego lub zintegrowanego organizacyjnie, opartego na przestrzeganiu zasad lub ryzyku), źródeł jego finansowania, poziomu niezależności oraz charakteru powiązań z innymi organami nadzoru i bankiem centralnym, w tym ukazuje wady i zalety poszczególnych rozwiązań w związku ze specyfiką nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi będącymi zarówno częścią systemu finansowego, jak i systemu zabezpieczenia emerytalnego. Analiza dotyczy także wpływu członkostwa Polski w Unii Europejskiej na kształt nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi.

W podsumowaniu przedstawione są wnioski wynikające z analiz zawartych w rozdziałach I–IV i przedstawiony jest optymalny, zdaniem autora, model nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi oraz postulowane zmiany regulacyjne i organizacyjne pozwalające na jego osiągnięcie.

§ 8. Polska reforma emerytalna i otwarte fundusze emerytalne oraz nadzór nad nimi

Nadzór nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce należy rozpatrywać z wykorzystaniem wzorców zagranicznych oraz w kontekście reformy emerytalnej w Polsce i modyfikacji jej kształtu, jak również w kontekście organizacji nadzoru nad instytucjami finansowymi w Polsce i jej przekształceń.

Otwarte fundusze emerytalne, wzorowane na konstrukcji wypracowanej w Chile, zostały wprowadzone do polskiego systemu jako element zreformowanego systemu emerytalnego na podstawie FundEmU, uchwalonej w 1997 r., a obowiązującej od 1998 r. Spowodowało to konieczność ustanowienia nadzoru nad nimi. W latach 1998–2002 nadzór nad otwartymi funduszami emerytalnymi był sprawowany przez wyspecjalizowany organ nadzoru o jednoosobowym kierownictwie, finansowany z budżetu oraz przez podmioty nadzorowane za pośrednictwem środka specjalnego. Począwszy od 2002 r. nadzór nad otwartymi funduszami emerytalnymi był sprawowany przez organ kolegialny finansowany przez podmioty nadzorowane. Skład organu kolegialnego ulegał w kolejnych latach istotnym zmianom. W latach 2002–2006 jedynie przewodniczący Komisji był jej zawodowym członkiem, natomiast pozostali członkowie Komisji, w tym zastępcy przewodniczącego, nie byli zatrudnieni w urzędzie organu nadzoru. Od 2006 r. zarówno przewodniczący Komisji, jak i jego zastępcy byli zatrudnieni w urzędzie organu nadzoru. Od 2022 r. także członkowie Komisji niezatrudnieni w urzędzie organu nadzoru otrzymują miesięczne wynagrodzenie proporcjonalnie do ich udziału w posiedzeniach Komisji w danym miesiącu. Od 2018 r. podzielono członków Komisji na dwie kategorie – posiadających prawo głosu oraz uczestniczących w posiedzeniach Komisji wyłącznie z głosem doradczym.

W latach 2002–2006 był to organ łączący nadzór nad funduszami emerytalnymi z nadzorem ubezpieczeniowym, a od 2006 r. funkcjonuje w Polsce organ nadzoru zintegrowanego (z tym że nadzór bankowy przeszedł w jego kompetencje dopiero w 2008 r.). Od początku organ nadzoru łączył uprawnienia licencyjne z uprawnieniami nadzorczymi. W latach 1998–2006 organ nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi miał charakter centralnego organu administracji rządowej, a od 2006 r. był organem administracji publicznej. W latach 1998–2018 organ nadzoru działał w ramach osobowości prawnej Skarbu Państwa, a od 2019 r. urząd organu nadzoru został wyposażony w osobowość prawną, a Komisja i jej przewodniczący stali się orga-

nami tak ustanowionej osoby prawnej. W latach 1998–2002 i od 2006 r. nadzór nad organem nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi sprawował Prezes Rady Ministrów, a w latach 2002–2006 – Minister Finansów, przy czym uprawnienia organu sprawującego nadzór nad organem nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi nie miały charakteru nadzoru instancyjnego. Struktura komórek organizacyjnych organu nadzoru sprawującego nadzór nad więcej niż jednym segmentem rynku finansowego (co ma miejsce od 2002 r.) była oparta przede wszystkim na podziale funkcjonalnym w latach 2002–2003 oraz 2009–2018 (przy czym w okresie tym model ten ewoluował w kierunku modelu mieszanego, choć bez wyodrębnienia w strukturze organizacyjnej komórek odpowiedzialnych za nadzór nad rynkiem emerytalnym), a w latach 2004–2009 oraz od 2018 r. struktura ta była oparta przede wszystkim na podziale na poszczególne segmenty nadzorowanego rynku, ale w tym ostatnim okresie – bez przywrócenia odrębnej komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za nadzór nad rynkiem emerytalnym. W latach 2002–2003 i 2009–2017 zadania związane z nadzorem nad otwartymi funduszami emerytalnymi były połączone przede wszystkim z zadaniami związanymi z nadzorem nad rynkiem ubezpieczeniowym, a w latach 2017–2018 – częściowo z zadaniami związanymi z nadzorem nad rynkiem ubezpieczeniowym, a częściowo z nadzorem nad rynkiem kapitałowym. Od 2018 r. zrezygnowano z tworzenia komórek organizacyjnych łączących zadania z zakresu nadzoru emerytalnego z zadaniami z zakresu nadzoru ubezpieczeniowego, utrzymując jedynie organizacyjne połączenie realizacji zadań z zakresu nadzoru nad funduszami emerytalnymi i funduszami inwestycyjnymi, traktując zatem nadzór emerytalny jako część nadzoru nad rynkiem kapitałowym. Struktura organizacyjna urzędu organu nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi w latach 1998–2006 i 2012–2017 była oparta na samodzielnych komórkach organizacyjnych, a w latach 2006–2011 i od 2017 r. uwzględniała podział struktury organizacyjnej na piony grupujące poszczególne komórki organizacyjne.

W latach 1998–2002 organ nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi nie miał żadnych powiązań organizacyjnych z nadzorem bankowym. W latach 2002–2006 w posiedzeniach Komisji z głosem doradczym uczestniczył (niebędący jej członkiem) Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego (który funkcjonował w strukturach banku centralnego jako organ wykonawczy organu nadzoru bankowego, jakim była Komisja Nadzoru Bankowego). Od 2006 r. w skład Komisji wchodzi przedstawiciel banku centralnego (jego prezes lub wyznaczony przez niego – w latach 2006–2015 Wiceprezes Zarządu,

a od 2015 r. – członek Zarządu). Nie zdecydowano się natomiast powierzyć nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi bankowi centralnemu.

W latach 1998–2002 i 2006–2018 organ nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi nie miał żadnych powiązań organizacyjnych z organem odpowiedzialnym za ochronę konsumentów. W latach 2002–2006 i od 2018 r. przedstawiciel tego organu wchodził w skład Komisji (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów albo wyznaczony przez niego wiceprezes w latach 2002–2006, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od 2018 r.), przy czym w latach 2002–2006 był on pełnoprawnym członkiem organu nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi, a od 2018 r. uczestniczył on w posiedzeniach Komisji wyłącznie z głosem doradczym. Nie zdecydowano się natomiast na wprowadzenie w Polsce modelu nadzoru opartego na koncepcji tzw. *Twin Peaks*, czyli oddzielnego organu nadzoru odpowiedzialnego za nadzór ostrożnościowy i oddzielnego organu odpowiedzialnego za ochronę interesów konsumentów na rynku finansowym.

W latach 1998–2002 członkowie otwartych funduszy emerytalnych mogli kierować swoje skargi na ich działalność jedynie do organu nadzoru nad funduszami emerytalnymi, w latach 2002–2015 także do Rzecznika Ubezpieczonych, a od 2015 r. – Rzecznika Finansowego. W toku prac nad ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym w 2006 r. planowano likwidację Rzecznika Ubezpieczonych, ale ostatecznie wycofano się z tego pomysłu. Również zgłoszony projekt likwidacji Rzecznika Finansowego nie został uchwalony. Rzecznik Ubezpieczonych nie był członkiem organu nadzoru, ale w latach 2002–2006 uczestniczył w posiedzeniach Komisji z głosem doradczym.

Wyłącznie w latach 1998–2002 przy organie nadzoru działał komitet doradczy jako organ doradczy i opiniodawczy, którego część członków była rekomendowana przez Komisję Trójstronną ds. Społeczno-Gospodarczych.

Na świecie brak jest jednolitego modelu nadzoru nad funduszami emerytalnymi typu chilijskiego, na którym wzorowane były polskie otwarte fundusze emerytalne. Funkcjonują organy nadzoru wyspecjalizowane, jak i łączące nadzór nad więcej niż jednym segmentem rynku (przy czym może to dotyczyć różnych segmentów rynku) lub integrujące nadzór nad całym rynkiem finansowym w jednym organie. O ile przenikanie się różnych rodzajów działalności i powstawanie konglomeratów finansowych prowadzi do konieczności konsolidacji nadzoru, to jest ona osiągana albo przez integrację, albo przez tworzenie mechanizmów umożliwiających wymianę informacji i współpracę organów nadzoru sektorowego lub ponadsektorowego. Część organów nadzoru ma charakter kolegialny, inne takiego charakteru nie mają. W przypadku państw

federalnych istnieją modele, w których nadzór jest sprawowany na szczeblu federalnym, jak i na szczeblu poszczególnych jednostek terytorialnych (krajów, stanów, prowincji) tworzących federację. W części krajów nadzór sprawowany jest przez bank centralny, w innych jest on usytuowany poza bankiem centralnym. W niektórych krajach doszło do rozdziału organizacyjnego między nadzorem ostrożnościowym a konsumenckim klientów instytucji finansowych (tzw. model *Twin Peaks*). Różnicowany jest także zakres niezależności organów nadzoru i wpływu na ich funkcjonowanie rządu lub jego przedstawicieli. Brak jest także jednolitego modelu w zakresie łączenia lub rozdziału funkcji licencyjnych od nadzorczych, jak również funkcji nadzorczych i regulacyjnych. Różnicowane są źródła finansowania organów nadzoru, a także zakres ich kompetencji, relacji z interesariuszami, jak i relacji między uprawnieniami organu nadzoru a samoregulacją. W części krajów zdecydowano także o przejściu od modelu opartego na zapewnieniu zgodności do modelu nadzoru opartego na ryzyku (tzw. *Risk Based Supervision*), choć w poszczególnych krajach w różny sposób zaimplementowano powyższe rozwiązania.

Rekomendacje związane z nadzorem nad funduszami emerytalnymi wypracowywane na poziomie organizacji międzynarodowych takich jak OECD lub zrzeszających organy nadzoru (IOPS, a wcześniej INPRS) zazwyczaj muszą być określane na dużym poziomie ogólności, ze względu na duże odmienności systemów emerytalnych w poszczególnych krajach i próbę objęcia zarówno funduszy emerytalnych typu chilijskiego funkcjonujących przede wszystkim w hiszpańskojęzycznej Ameryce Łacińskiej i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz części krajów postsowieckich (przede wszystkim opartych na rekomendacjach Banku Światowego), jak i pracowniczych funduszy emerytalnych, w tym konstrukcji anglosaskich o charakterze powierniczym, a także programów zarówno o zdefiniowanej składce, jak i o zdefiniowanym świadczeniu (a więc o całkowicie odmiennym rozkładzie ryzyka między członkiem a funduszem). W efekcie, mimo prób opierania się na wzorcach światowych (zwłaszcza Chile i innych krajów Ameryki Łacińskiej), jak i rozwiązaniach stosowanych w Polsce w nadzorze nad innymi segmentami rynku finansowego, doszło do wypracowania w Polsce specyficznego modelu nadzoru nad otwartymi funduszami emerytalnymi, który jednak okazał się być mocno niestabilny i ulegał licznym przemianom i modyfikacjom w kolejnych latach. Natomiast przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie miało bezpośredniego wpływu na rozwiązania w tym zakresie (ze względu na brak unijnych regulacji dotyczących otwartych funduszy emerytalnych typu chilijskiego i nadzoru nad nimi), choć miało wpływ pośredni (m.in. poprzez dostarczenie

zachęt do integracji organizacyjnej organów nadzoru nad rynkiem finansowym oraz zmiany w kształcie samego rynku emerytalnego będące konsekwencją m.in. statystycznej klasyfikacji aktywów otwartych funduszy emerytalnych na potrzeby unijne).

W efekcie doświadczenia z nadzorem nad otwartymi funduszami emerytalnymi w Polsce oraz innych krajach, w których funkcjonują fundusze emerytalne typu chilijskiego, dostarczają szerokiego materiału badawczego pozwalającego na analizę poszczególnych przyjętych rozwiązań pod kątem ich efektywności i przydatności do sprawowania nadzoru nad nimi.

Niniejsza monografia oparta jest na rozprawie doktorskiej obronionej w 2024 r. na Akademii Sztuki Wojennej w Warszawie przed Radą Dyscypliny Nauki Prawne, napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. *Katarzyny Chałubińskiej-Jentkiewicz*.

Warszawa, maj 2026 r.

dr *Paweł Pelc*

Rozdział I. System otwartych funduszy emerytalnych w Polsce: zagadnienia definicyjne i ewolucja

§ 1. Zagadnienia definicyjne

I. Nadzór a kontrola i kierownictwo

Ustawa z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym¹ regulująca kwestie związane z nadzorem nad rynkiem finansowym nie zawiera definicji legalnej nadzoru, jednak art. 2 NadzRynFinU określa cel sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Zgodnie z tą regulacją celem nadzoru nad rynkiem finansowym jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także zapewnienie ochrony interesów uczestników tego rynku również poprzez rzetelną informację dotyczącą funkcjonowania rynku, przez realizację celów określonych w odpowiednich ustawach sektorowych. Również ustawa z 22.5.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym² nie zawiera definicji legalnej nadzoru (jedynie przyjmuje, że na jej użytek nadzór ubezpieczeniowy i emerytalny zwany jest nadzorem), a w art. 3 NadzUbezpEmerU określa cel nadzoru (ubezpieczeniowego i emerytalnego) jako ochronę interesów osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych. Także ustawa z 28.8.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych³ nie wprowadza definicji legalnej pojęcia nadzoru. Również w raporcie opisującym kształt planowanej reformy

¹ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 640 ze zm.

² T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1591.

³ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1113 ze zm.

emerytalnej w Polsce nie podjęto próby zdefiniowania pojęcia nadzoru nad funduszami emerytalnymi, ograniczono się jedynie do opisanego jego struktury i zadań oraz zmiany roli państwa w zreformowanym systemie emerytalnym, która powinna polegać na regulowaniu i nadzorowaniu przede wszystkim po to, by zapewnić w fazie oszczędzania (faza akumulacji) bezpieczeństwo systemu⁴. Podejście to w dużym stopniu wzorowane było na doświadczeniach chilijskich i tamtejszym rozumieniu roli nadzoru i państwa w zreformowanym systemie emerytalnym⁵. Powołany w 1998 r. i działający do 2002 r. Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi określał swoją rolę jako „sprawowanie kontroli instytucjonalnej i finansowej nad działalnością funduszy emerytalnych i powszechnych towarzystw emerytalnych. Kontrolę instytucjonalną realizuje Urząd poprzez wydawanie licencji nowym towarzystwom i funduszom oraz cofanie zezwoleń, wydawanie zezwoleń na fuzje i przejęcia towarzystw lub funduszy, inspekcje w siedzibie towarzystwa, depozytariuszy, agenta transferowego. W ramach kontroli finansowej UNFE nadzoruje proces gromadzenia i transferu składek, metody wyceny aktywów, wyznaczanie limitów inwestycyjnych, poziom minimalnej stopy zwrotu oraz kontroluje aktywa u depozytariuszy oraz wpłaty do Funduszu Gwarancyjnego. W ramach kontroli członkostwa UNFE nadzoruje procedury przystąpienia do funduszu i transferu członków między funduszami oraz kontroluje przebieg działalności akwizycyjnej. W zakres jego obowiązków wchodzi również rozpatrywanie skarg i wniosków członków funduszy”⁶. W swoich materiałach Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi wskazywał na kluczową rolę zaufania obywateli do mechanizmów zabezpieczających ich interesy, którego budowaniu ma służyć nadzór ze strony państwa nad inwestowaniem oszczędności na cele emerytalne⁷.

E. Derc wskazuje na podział środków nadzorczych na władcze i niewładcze. Według niej środki władcze „umożliwiają bezpośrednią ingerencję w strukturę organizacyjną podmiotów nadzorowanych i wymuszają ich określone zachowania. Są to zatem te formy działania nadzoru, które umożliwiają jednostronne kształtowanie sytuacji podmiotu nadzorowanego z możliwością zastosowania

⁴ Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Reformy Zabezpieczenia Społecznego, Bezpieczeństwo dzięki różnorodności, s. 66–68 oraz 94–96. Podobnie rolę państwa i funkcji nadzorczych w nowym systemie prezentował także pierwszy organ nadzoru nad funduszami emerytalnymi – Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi – por. *L. Kukula*, *Reforma*, s. 5–6.

⁵ Superintendence of Pension Funds Administrators, *The Chilean Pension System*, s. 38–43.

⁶ Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, *Bezpieczeństwo dzięki konkurencji*, s. 22.

⁷ Por. Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, lata 1998–2001, s. 14–15.

przymusu w przypadku niepodporządkowania się do ustanowionych przez organ nadzoru nakazów lub zakazów określonego zachowania się przez ten podmiot. (...) Z kolei niewładcze środki nadzorcze umożliwiają bezpośrednie lub pośrednie wpływanie na działalność podmiotów nadzorowanych, przy czym środki te na ogół nie przymuszają do określonych zachowań”⁸.

W związku z powyższym w odniesieniu do rynku emerytalnego zastosowanie w pełni będzie miało pojęcie nadzoru wypracowane przez doktrynę prawa administracyjnego i finansowego.

Pojęcie nadzoru jest jednym z kluczowych pojęć w nauce administracji, choć brak jest jego ustawowej definicji, co pozwala prawodawcy na dostosowanie tego pojęcia i nadawanie mu „kontekstu normatywnego stosownie do potrzeb istniejących w odniesieniu do danego przedmiotu regulacji”⁹. *D. Sześciło* wskazuje, że „istotą nadzoru jest możliwość ingerencji organu nadzorującego w działania organu nadzorowanego”¹⁰. Zdaniem *J. Starościaka* „tam gdzie w grę wchodzi prawo obserwacji plus prawo wydawania poleceń, będziemy mówili o nadzorze”¹¹. *A. Gołębiowska* i *A. Kociolek-Pęksa* podnoszą, że nadzór najczęściej jest używany „do określenia sytuacji, w której organ nadzorujący jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie organów czy też jednostek nadzorowanych”¹². *J. Zimmermann* wskazuje, że „istotą nadzoru jest wyciąganie konsekwencji z zachowania organu podporządkowanego, obserwowanego przez organ nadzorczy z punktu widzenia określonego, wybranego kryterium nadzoru, czyli wzorca, z którym porównuje się dane zachowanie”¹³. Wyróżnia on nadzór represyjny i prewencyjny w zależności od tego, czy działania organu nadzoru mają charakter następczy czy uprzedni w stosunku do działania podmiotu nadzorowanego. Wskazuje on także, że nadzór nie ogranicza się do relacji między organami administracji, ale także może występować dla określenia „wynikających z prawa materialnego kompetencji organów administracji publicznej o charakterze policyjnym”¹⁴. *A. Peretiatkowicz* wskazuje, że „przez policję w szerszym znaczeniu rozumiemy tzw. policję administracyjną, czyli działalność organów państwowych, zmierzającą do utrzymania

⁸ *E. Derc*, Cechy działań Komisji, s. 101.

⁹ *B. Wojno*, w: *M. Wierzbowski, L. Sobolewski, P. Wajda* (red.), *Prawo rynku kapitałowego*, 2018, art. 1 NadzRynFinU.

¹⁰ *D. Sześciło*, Nowa formuła kontroli, s. 240.

¹¹ *J. Starościak*, *Zarys*, s. 356.

¹² *A. Gołębiowska, A. Kociolek-Pęksa*, *Kontrola i nadzór*, s. 44.

¹³ *J. Zimmermann*, *Prawo administracyjne*, s. 228.

¹⁴ Tamże.