

Instytucja subkonta ZUS – uwarunkowania prawne i finansowe

Sebastian JAKUBOWSKI¹

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Streszczenie. W artykule podjęto problematykę funkcjonowania i kształtu instytucji subkonta ZUS, która została wprowadzona w ramach reformy kapitałowego filaru społecznego ubezpieczenia emerytalnego z 2011 r. Ustalenia dokonane z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej analizy obowiązujących przepisów oraz metody ekonomicznej analizy prawa pokazują, że instytucja subkonta narusza zasady prawidłowej organizacji systemu ubezpieczeń społecznych oraz nie sprzyja efektywnej alokacji zasobów w ramach systemu społecznego ubezpieczenia emerytalnego. Dlatego też należy opowiedzieć się za likwidacją instytucji subkonta niezwłocznie po dokonaniu przekształcenia OFE w fundusze inwestycyjne akcji, które zapowiadane jest na początku 2018 r.

Słowa kluczowe: subkonto, system emerytalny, ubezpieczenia społeczne, OFE.

Kody JEL: H55, J26, K31.

1. Wprowadzenie

Reforma kapitałowego filaru społecznego ubezpieczenia emerytalnego z 2011 r. wprowadziła dotychczas nieznaną w prawie ubezpieczeń społecznych instytucję subkonta, na którym Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest zobowiązany ewidencjonować informację o zwaloryzowanej wysokości części składek na ubezpieczenie emerytalne opłaconych za ubezpieczonego. Subkonto ZUS regulowane jest przepisem art. 40a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (dalej: u.s.u.s.)². Subkonto jest swoistym urządzeniem ewidencyjnym, które służy rejestracji wysokości składek uiszczanych za ubezpieczonego. Ma ono charakter indywidualny, a dla każdego ubezpieczonego prowadzi się tylko jedno konto, które jest oznaczane numerem identyfikacyjnym PESEL.

Głównym celem prowadzenia subkonta ZUS jest wykorzystanie informacji o zewidencjonowanych tam środkach do obliczenia okresowej emerytury kapitałowej, wypłaty środków zewidencjonowanych na subkoncie ubezpieczonego w przypadku

¹ Kontakt z autorem: Sebastian Jakubowski, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław, Polska, e-mail: sebastian.jakubowski@uwr.edu.pl.

² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 963 z późn. zm.

jego śmierci przed osiągnięciem wieku emerytalnego oraz obliczenia wysokości wypłaty gwarancyjnej w przypadku śmierci ubezpieczonego przed upływem trzech lat od momentu rozpoczęcia pobierania świadczenia emerytalnego.

Ustalenia dokonane z wykorzystaniem dogmatycznoprawnej analizy obowiązujących przepisów oraz ekonomicznej analizy prawa mogą przyczynić się do wypracowania kierunku dalszych zmian przepisów emerytalnych odnoszących się do instytucji subkonta ZUS. W szczególności metoda dogmatycznoprawna, której istotą jest analiza regulacji prawnych, umożliwi wskazanie niespójności w systemie obowiązujących norm prawnych. Natomiast ekonomiczna analiza prawa, która koncentruje się na badaniu gospodarczych skutków funkcjonowania poszczególnych instytucji prawnych, umożliwi przedstawienie mechanizmów, na których oparte jest funkcjonowanie subkonta ZUS.

1. Wyrażenie „subkonto”

Słusznie podkreśla się w literaturze przedmiotu, że już samo posłużenie się przez ustawodawcę w art. 40a u.s.u.s. wyrażeniem „subkonto” jest niepoprawne z językowo-logicznego punktu widzenia. Sugeruje to bowiem, że subkonto jest częścią konta ubezpieczonego prowadzonego przez ZUS na podstawie art. 33 ust. 1 pkt 1 u.s.u.s. Taki wniosek można również wysnuć z analizy literalnej art. 40a ust. 1 u.s.u.s., zgodnie z którym „w ramach konta ubezpieczonego Zakład prowadzi subkonto”. Tymczasem z przepisu art. 40 ust. 1 u.s.u.s. *expressis verbis* wynika, że „na koncie ubezpieczonego ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne, z wyłączeniem składek podlegających odprowadzeniu do otwartego funduszu emerytalnego i zewidencjonowaniu na subkoncie” prowadzonym przez ZUS. Dlatego nie ulega wątpliwości, że ZUS *de facto* prowadzi dla ubezpieczonych dwa osobne konta (rozumiane jako swoiste urządzenia ewidencyjne), z których każde służy ujawnieniu odrębnych informacji dotyczących przebiegu ubezpieczenia emerytalnego.

W tym kontekście użycie przez ustawodawcę wyrażenia „subkonto” zamiast innego zwrotu językowego należy poddać krytyce. Dominik Wajda zwraca uwagę, że przyjęte przez ustawodawcę nazewnictwo może nieświadomie wprowadzać ubezpieczonych w błąd co do rozumienia istoty i funkcji, jakiej służy instytucja subkonta [Wajda 2014, s. 676].

2. Zakres przedmiotowy środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS

Do zakresu przedmiotowego środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS należy przede wszystkim część składki na ubezpieczenie emerytalne. Jest ona obliczana zgodnie z art. 22 ust. 3 u.s.u.s. W przypadku odprowadzania składki do OFE część składki ewidencjonowana na subkoncie ZUS wynosi 4,38% podstawy wymiaru. Natomiast w przypadku nieodprowadzania lub zaprzestania odprowadzania składki

do OFE część składki ewidencjonowana na subkoncie ZUS wynosi 7,3% podstawy wymiaru. Zewidencjonowanie składek na subkoncie ZUS następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 15 dni roboczych, licząc od dnia otrzymania składki opłaconej przy użyciu dokumentów płatniczych, raportów miesięcznych lub deklaracji. Ponadto na subkoncie ZUS ewidencjonuje się również wyegzekwowane przez ZUS odsetki za zwłokę, jak również opłatę prolongacyjną³ od wyżej wymienionej części składki emerytalnej. Warto dodać, że zgodnie z art. 40b ust. 3 u.s.u.s. na subkoncie ZUS ewidencjonowane są również kwoty wynikające ze zwrotu nienależnie pobranej okresowej emerytury. W ten sposób stan subkonta ZUS, który pierwotnie uległ uszczupleniu, zostaje na nowo zwiększony o kwoty zwrotu nienależnie pobranej okresowej emerytury kapitałowej.

Informacje te stanowią zapis elektroniczny na temat wartości składek (środków itp.) emerytalnych, które stanowią dochód FUS. Z dokonaniem tego zapisu nie wiąże się proces akumulacji środków, z których ma być wypłacana okresowa emerytura kapitałowa. Pokrycie wypłaty wynikającej z zapisu na subkoncie będzie również pochodzić z funduszu emerytalnego FUS [Pacud 2012, s. 19].

3. Mechanizm tzw. suwaka bezpieczeństwa

Osobnego omówienia wymaga ewidencjonowanie kwot środków odpowiadających wartości umorzonych przez OFE jednostek rozrachunkowych po ukończeniu przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego ustalanego zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: u.e.r.)⁴. Do listopada 2014 r. środki zgromadzone i trzymane na rachunku członka OFE, obok środków zapisanych na subkoncie, były wykorzystywane do wyliczania i wypłacania okresowej emerytury kapitałowej (art. 24 w zw. z art. 27 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych w brzmieniu przed dniem 1 lutego 2014 r.; dalej: u.e.k.)⁵. Reforma drugiego filaru ubezpieczenia emerytalnego z 2014 r., a konkretnie art. 4 pkt 12 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (dalej: ustawa nowelizująca z 2013 r.)⁶, wprowadziła stopniowe przenoszenie środków zgromadzonych na rachunku członka OFE na subkonto w ZUS wraz ze zbliżaniem się członka OFE do wieku emerytalnego.

Zgodnie z art. 22 ust. 3d u.s.u.s. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaprzestaje odprowadzania składek na rachunek członka w otwartym funduszu emerytalnym w związku z ukończeniem przez danego ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od wieku emerytalnego, o którym mowa w art. 24 u.e.r. Jednocześnie na podstawie art. 100c

³ Opłata prolongacyjna może być ustalona przez organ podatkowy na podstawie art. 57 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz.201 z późn. zm.).

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 887, z późn. zm.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1097.

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1717.

ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (dalej: u.o.f.f.e.)⁷ Zakład Ubezpieczeń Społecznych informuje otwarty fundusz emerytalny o obowiązku rozpoczęcia procesu systematycznego przekazywania środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu na fundusz emerytalny FUS. Każdego miesiąca na rachunku członka w otwartym funduszu emerytalnym umorzeniu podlega liczba jednostek rozrachunkowych, która stanowi iloraz całkowitej liczby jednostek rozrachunkowych na rachunku członka i liczby miesięcy pozostających do osiągnięcia wieku emerytalnego przez danego ubezpieczonego.

Wzór 1. Liczba umarzanych jednostek rozrachunkowych na rachunku członka OFE na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego

liczba jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunku członka w OFE

—————
wyrażony w miesiącach wiek emerytalny

– wyrażony w miesiącach wiek członka OFE w dniu dokonywania umorzenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie art. 100c u.o.f.f.e.

W taki sposób w miesiącu, w którym ubezpieczony osiągnie wiek emerytalny, następuje umorzenie ostatnich jednostek rozrachunkowych pozostających na rachunku członka w otwartym funduszu emerytalnym. Środki przekazywane w ten sposób na fundusz emerytalny FUS ewidencjonowane są na subkoncie ubezpieczonego (art. 22 ust. 3 u.s.u.s.).

Celem wprowadzenia procesu umarzania jednostek rozrachunkowych, przekazywania tych środków pieniężnych do FUS i ewidencjonowania ich na subkoncie jest ochrona ubezpieczonego przed „ryzykiem złej daty”. Mechanizm ten określany jest jako „suwak bezpieczeństwa”. W ten sposób subkonto stało się mechanizmem ochrony kapitału emerytalnego przed ryzykiem spadku wartości w ostatnich latach aktywności zawodowej członka OFE [Banaszczak-Soroka 2014, s. 223–245]. Dlatego obecnie tylko środki zapisane na subkoncie są wykorzystywane do wyliczenia okresowej emerytury kapitałowej (art. 24 u.e.k.).

Zgodnie z art. 13 ustawy nowelizującej z 2013 r. pierwsze przekazanie środków w ramach funkcjonowania mechanizmu „suwaka bezpieczeństwa” nastąpiło do dnia 12 listopada 2014 r. i obejmowało okres od 1 lutego do 30 października 2014 r. Łącznie OFE przekazały wówczas do ZUS kwotę 3,7 mld zł. Ten transfer środków z OFE do ZUS był jeszcze znacząco mniejszy niż składka przekazana przez ZUS do OFE. Jednak już w I kwartale 2015 r. OFE przekazały w ramach „suwaka” ponad 1 mld zł [KNF 2016], co stanowiło więcej niż kwota składek przekazanych z ZUS do OFE w tym samym okresie (0,82 mld zł). Od tego momentu rynek otwartych funduszy emerytalnych notuje ujemne saldo przepływów z ZUS. Co roku wartość składek emerytalnych przekazywanych do OFE jest niższa od wartości środków

⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 870.

przekazywanych do ZUS w ramach funkcjonowania mechanizmu „suwaka bezpieczeństwa”. W latach 2014–2016 OFE przekazały w ten sposób do funduszu emerytalnego FUS ponad 11 mld zł [KNF 2017]. Mechanizm ten będzie utrzymany tylko do dnia 1 stycznia 2018 r., gdy kapitałowy filar społecznego ubezpieczenia emerytalnego zostanie ostatecznie wygaszony, a otwarte fundusze emerytalne przekształcone w fundusze inwestycyjne akcji polskich [MR 2017, s. 132].

5. Waloryzacja zewidencjonowanych składek

W stosunku do świadczeń emerytalnych ustawodawca wprowadził mechanizmy waloryzacji już na etapie ewidencjonowania środków m.in. na subkoncie ZUS [Wantoch-Rekowski 2014, s. 234–267]. Tak silna protekcja prawna ukierunkowana na zapewnienie realnej wartości świadczeń wynika z długoterminowości emerytur. Od wielkości środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS będzie zależeć wysokość okresowej emerytury kapitałowej, a częściowo również emerytury realizowanej z funduszu emerytalnego w ramach FUS. Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje obowiązek waloryzacji środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS (art. 40c–40d u.s.u.s.). Co do zasady środki te podlegają corocznej waloryzacji według średniego nominalnego wzrostu PKB z ubiegłych 5 lat. W wyniku przeprowadzonej waloryzacji stan subkonta nie może ulec obniżeniu. Termin waloryzacji środków na subkoncie jest zbieżny z terminem waloryzacji składek ewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego w ramach pierwszego filaru ubezpieczenia emerytalnego. Rocznią waloryzację przeprowadza się od dnia 1 czerwca każdego roku, a waloryzacji podlegają środki zewidencjonowane na subkoncie na dzień 31 stycznia roku, za który jest przeprowadzana waloryzacja.

Dla ubezpieczonych nabywających uprawnienia do emerytury w trakcie roku stosuje się waloryzację kwartalną, której wysokość wylicza się na podstawie rocznego wskaźnika waloryzacji [Nerka 2015, s. 63–74].

6. Subkonto a stosunki majątkowe pomiędzy małżonkami

Odrębnego omówienia wymagają kwestie wpływu stosunków majątkowych pomiędzy małżonkami na środki zewidencjonowane na subkoncie ubezpieczonego.

W związku z tym, że subkonto ZUS zostało powiązane przez ustawodawcę ze stosunkami prawnymi właściwymi dla kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego, środki zewidencjonowane na subkoncie ZUS – podobnie jak środki zgromadzone na rachunku członka OFE – podlegają podziałowi w przypadku rozvodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa albo umownego wyłączenia lub ograniczenia wspólności ustawowej między osobą, dla której Zakład prowadzi subkonto, a jej małżonkiem, jak również śmierci ubezpieczonego. Dlatego też ważną kwestią jest ustalenie stosunków majątkowych istniejących pomiędzy małżonkami zarówno w chwili założenia subkonta, jak i w trakcie jego istnienia, tym bardziej że stosunki majątkowe pomiędzy

małżonkami mają charakter długookresowy i mogą w tym zakresie następować modyfikacje.

Zgodnie z art. 31 § 1 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego⁸ z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa (wspólność ustawowa) obejmująca przedmioty majątkowe nabyte w czasie jej trwania przez oboje małżonków lub przez jednego z nich (majątek wspólny). Natomiast przedmioty majątkowe nieobjęte wspólnością ustawową należą do majątku osobistego każdego z małżonków [Nadrowski 2000, s. 14]. O kwalifikacji środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS oraz zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym każdego z małżonków decyduje art. 31 § 2 pkt 3 i 4 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który stanowi, że należą one do majątku wspólnego.

Warto zaznaczyć, że objęcie wspólnotą majątkową środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS budzi pewne kontrowersje i wątpliwości w literaturze przedmiotu [Jakubowski 2013, s. 79–83]. Wierzytelności z tytułu emerytur usytuowane są w majątkach osobistych małżonków, a dopiero z chwilą ich pobrania podlegają zaliczeniu do majątku wspólnego małżonków [Jędrejek 2015, s. 173]. Pomimo to w przypadku środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS ustawodawca *expressis verbis* objął je wspólnotą majątkową małżonków. Jest to bezpośrednią konsekwencją wprowadzenia instytucji subkonta ZUS jako swoistej kopii instytucji rachunku członka w OFE. Fundamentalna różnica polega na tym, że na rachunku członka w OFE gromadzone i inwestowane są realne środki finansowe, co w pewnym stopniu przemawia za objęciem ich wspólnotą majątkową. Tymczasem na subkoncie ZUS brak jest realnych środków finansowych, które można by objąć wspólnotą majątkową. Taka konstrukcja prawna budzi poważne kontrowersje w doktrynie prawa ubezpieczeń społecznych i jest powszechnie krytykowana w literaturze przedmiotu [Jędrasik-Jankowska 2010, s. 141–142].

7. Oświadczenie o stosunkach majątkowych

Zgodnie z art. 39 ust. 1b u.s.u.s. w zw. z art. 83 ust. 1 u.o.f.f.e. ubezpieczony, który został objęty obowiązkiem ubezpieczenia, obowiązany jest złożyć pisemne oświadczenie o stosunkach majątkowych istniejących między nim a współmałżonkiem. Ubezpieczony występujący z wnioskiem o przyjęcie do otwartego funduszu emerytalnego składa takie pisemne oświadczenie do funduszu. Natomiast ubezpieczony, który nie zawarł umowy z otwartym funduszem emerytalnym, jest informowany przez ZUS o obowiązku złożenia pisemnego oświadczenia o stosunkach majątkowych istniejących między nim a współmałżonkiem oraz o tym, że może wskazać osoby uprawnione do otrzymania środków po jego śmierci.

Należy mieć świadomość, że stosunki majątkowe pomiędzy małżonkami obejmujące narastające środki na subkoncie ZUS oraz na rachunku członka w OFE mogą ulec modyfikacji, m.in. poprzez zawarcie małżeńskiej umowy majątkowej. Rodzi to odpowiednie obowiązki informacyjne po stronie ubezpieczonego. Ubezpieczo-

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 682.

ny, który zawarł związek małżeński po otwarciu subkonta ZUS, jest obowiązany niezwłocznie powiadomić na piśmie Zakład Ubezpieczeń Emerytalnych o stosunkach majątkowych istniejących między nim a jego małżonkiem oraz o każdorazowej zmianie w małżeńskim ustroju majątkowym, o ile zmiana taka obejmuje środki zewidencjonowane na subkoncie. Modyfikacje te mogą polegać na ustaniu wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa albo umownym wyłączeniu lub ograniczeniu wspólności ustawowej między osobą, dla której Zakład prowadzi subkonto, a jej małżonkiem [Nerka 2009, s. 101 i nast.]. Co istotne, należy przedstawić dowód takiej zmiany, czyli zawartą w myśl art. 47 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego małżeńską umowę majątkową, której celem jest ustalenie zasad, według których kształtować mają się wzajemne stosunki majątkowe małżonków [Bieniek 2005, s. 111].

Natomiast jeżeli małżeństwo ubezpieczonego uległo rozwiązaniu przez rozwód lub zostało unieważnione, środki zewidencjonowane na subkoncie podlegają podziałowi i są ewidencjonowane na subkoncie małżonka. W praktyce zewidencjonowane środki nie są wypłacane małżonkowi, ale podlegają przeksięgowaniu w obrębie systemu informatycznego ZUS – z subkonta ZUS ubezpieczonego na subkonto ZUS małżonka. Udział małżonka w środkach zewidencjonowanych na subkoncie byłego partnera wynika z podziału majątku wspólnego małżonków. Jeżeli dla małżonka nie jest prowadzone subkonto, Zakład Ubezpieczeń Społecznych ma obowiązek je założyć (art. 40e ust. 1 i 2 u.s.u.s.). Ten sam mechanizm stosuje się w przypadku ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa albo umownego wyłączenia lub ograniczenia wspólności ustawowej między osobą, dla której Zakład prowadzi subkonto, a jej małżonkiem (art. 40e ust. 12 u.s.u.s.).

8. Problem dozwolonych rozporządzeń środkami zewidencjonowanymi na subkoncie ZUS

Zgodnie z art. 39 ust. 1b u.s.u.s. w zw. z art. 83 ust. 1 u.o.f.f.e. ubezpieczony, który został objęty obowiązkiem ubezpieczenia, może wskazać jedną lub więcej osób fizycznych uprawnionych do otrzymania po jego śmierci środków zewidencjonowanych na subkoncie, które nie zostały przeewidencjonowane na subkonto ZUS małżonka. Jeżeli ubezpieczony wskaże kilka osób uprawnionych do otrzymania środków po jego śmierci i nie oznaczy ich udziału w tych środkach, uważa się, że udziały tych osób są równe (art. 82 ust. 2 u.o.f.f.e w zw. z art. 40e ust. 1 u.s.u.s.). Ubezpieczony może w każdym czasie zmienić poprzednią dyspozycję, wskazując inne osoby fizyczne uprawnione do otrzymania środków po jego śmierci zamiast lub oprócz osób wcześniej wskazanych. Ubezpieczony może również w inny sposób oznaczyć udział wskazanych osób w tych środkach albo odwołać poprzednią dyspozycję, nie wskazując żadnych innych osób.

Wskazanie przez ubezpieczonego osób do dziedziczenia środków z OFE, a przez to również środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS, jest czynnością prawną *mortis causa* [Jończyk 2006, s. 109 i nast.]. Niniejsza dyspozycja posiada naturę

postanowienia fakultatywnego, które nie łączy się z powinnością prawną powstającą po stronie ubezpieczonego i nie warunkuje ważności umowy z OFE ani otwarcia subkonta ZUS [Nerka 2009, s. 101].

Przedmiotem dyspozycji jest imienne wskazanie osoby lub osób, którym w razie śmierci ubezpieczonego zostaną wypłacone środki zewidencjonowane na subkoncie. Dane tych osób powinny pozwalać na identyfikację beneficjentów środków po śmierci ubezpieczonego. Do zakresu tych danych można zaliczyć w szczególności: imię nazwisko, datę urodzenia, serię i numer dokumentu tożsamości (dowodu osobistego lub paszportu), numer PESEL i numer NIP, o ile osoby mają obowiązek posługiwania się tym numerem na podstawie przepisów o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, oraz adres i miejsce zamieszkania. Jeżeli osobie wskazanej w dyspozycji na wypadek śmierci nie nadano numeru PESEL i numeru NIP lub jednego z nich, można wykorzystać dane obejmujące serię i numer dowodu osobistego lub paszportu.

Nie budzi wątpliwości stanowisko, że osoby wskazane muszą zostać określone w sposób pozwalający na ich bezsporną identyfikację. Jednocześnie nie jest możliwe wskazanie osoby nieżyjącej albo nienarodzonej (*nasciturus*). Co więcej, wskazanie osoby uprawnionej do otrzymania środków po śmierci ubezpieczonego staje się bezskuteczne, jeżeli osoba ta zmarła przed śmiercią ubezpieczonego (art. 40e ust. 1 u.s.u.s. w zw. z art. 82 ust. 4 u.o.f.f.e.). W takim przypadku udział, który był przeznaczony dla zmarłego, przypada w równych częściach pozostałym osobom wskazanym, chyba że ubezpieczony zadysponuje tym udziałem w inny sposób.

Treść analizowanych norm wskazuje, że ubezpieczony posiada dość szerokie uprawnienia w zakresie dysponowania zewidencjonowanymi środkami na wypadek śmierci, dla których skuteczności nie jest wymagana zgoda ZUS. Na ubezpieczonym ciąży obowiązek informacyjny polegający na powiadomieniu ZUS o powziętej decyzji lub o jej zmianie.

9. Śmierć ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego

Głównym celem prowadzenia subkont przez ZUS i odrębnego ewidencjonowania środków na tym koncie jest możliwość wykorzystania tej informacji w trzech przypadkach. Pierwszy to przedwczesna śmierć ubezpieczonego, zanim osiągnął on wiek emerytalny. Drugi to zrealizowanie się ryzyka ubezpieczeniowego i dożycie wieku emerytalnego przez ubezpieczonego. Trzeci zaś to śmierć ubezpieczonego przed upływem trzech lat od osiągnięcia wieku emerytalnego. Wszystkie te trzy przypadki wymagają krótkiego, ale osobnego omówienia.

W przypadku śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego kluczowe jest ustalenie, czy w momencie śmierci ubezpieczony pozostawał w związku małżeńskim, oraz określenie charakteru stosunków majątkowych istniejących między małżonkami (art. 40e ust. 1 u.s.u.s. w zw. z art. 131 ust. 1 u.o.f.f.e.). Jeżeli w chwili śmierci ubezpieczony pozostawał w związku małżeńskim, część środków zewidencjonowanych na jego subkoncie ZUS jest ewidencjonowana na subkoncie

małżonka – w takim zakresie, w jakim środki te stanowiły przedmiot małżeńskiej wspólności majątkowej. W przypadku braku subkonta ZUS małżonka takie subkonto jest zakładane przez ZUS dla niego i to bez względu na jego wiek. Małżonek pozostały przy życiu nie będzie miał prawa do środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS, jeśli wspólność majątkowa nie istniała lub jeśli nie obejmowała tych środków z woli małżonków. Ponownie należy podkreślić, że w praktyce zewidencjonowane środki nie są wypłacane małżonkowi, ale podlegają przeksięgowaniu w obrębie systemu informatycznego ZUS – z subkonta ZUS ubezpieczonego na subkonto ZUS jego małżonka.

Środki zewidencjonowane na subkoncie zmarłego ubezpieczonego, które nie zostaną wykorzystane w powyższy sposób, przekazywane są osobom wskazanym przez zmarłego w pisemnym oświadczeniu wskazującym beneficjentów na wypadek śmierci. Natomiast w przypadku braku stosownej dyspozycji ubezpieczonego pozostające po nim środki wchodzi w skład masy spadkowej i podlegają unormowaniom prawa spadkowego. Wówczas to sąd w postanowieniu o stwierdzeniu nabycia spadku określa osoby (spadkobierców), które są powołane do dziedziczenia środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS.

Warto tu zaznaczyć, że małżonek zmarłego ubezpieczonego również może być uprawniony do środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS – jako osoba uprawniona, bo wskazana przez zmarłego, albo jako jego spadkobierca. W tej sytuacji małżonek zmarłego ubezpieczonego powiększa swoje subkonto ZUS o środki przypadające mu w ramach wspólnoty majątkowej, ale także przysługuje mu wypłata pozostałych środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS zmarłego ubezpieczonego. Potencjalnie małżonek zmarłego ubezpieczonego może wystąpić do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z żądaniem przeewidencjonowania wszystkich środków na jego subkonto ZUS (art. 40e ust. 11a u.s.u.s. w zw. z art. 132 ust. 3 u.o.f.f.e.). W praktyce dominuje wypłata pozostałych środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS zmarłego ubezpieczonego.

Warto zaznaczyć, że możliwość wypłaty środków zewidencjonowanych na subkoncie w formie gotówkowej, zgodnie z projektem rządowym, nie miała być zastosowana do regulacji tego subkonta. Możliwość wypłaty zgromadzonych środków miała się ograniczać tylko do rachunku członka w otwartym funduszu emerytalnym. Ostatecznie ustawa nowelizująca z 2011 r. wprowadziła taką możliwość, której skutkiem są wysokie wypłaty gotówkowe z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, niemające charakteru ubezpieczeniowego.

10. Obliczenie i wypłata okresowej emerytury kapitałowej

Podstawowym celem prowadzenia subkont ZUS i odrębnego ewidencjonowania środków na tym koncie jest wykorzystanie tej informacji do obliczenia wysokości i wypłat okresowych emerytur kapitałowych.

W regulacji prawnej okresowej emerytury kapitałowej sprecyzowane są wszystkie istotne elementy świadczenia z ubezpieczeń społecznych. Po pierwsze, przesłan-

ka powstania uprawnienia, którą jest osiągnięcie wieku emerytalnego określonego w art. 8 u.e.k. Docelowo od dnia 1 października 2017 r. wiek ten zostanie obniżony do 60 lat. Po drugie, zakres podmiotowy: członek OFE poniżej 67. roku życia (od dnia 1 października 2017 r. poniżej 65. roku życia), który ma ustalone prawo do emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Po trzecie, sposób ustalania wysokości wypłaty, gdzie wysokość okresowej emerytury kapitałowej oblicza się przez podzielenie kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie w ostatnim dniu miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego zostanie przyznana emerytura, i średniego dalszego trwania życia dla osób w wieku równym wiekowi przejścia na emeryturę danego ubezpieczonego, ustalonego według zasad określonych w art. 26 u.e.r. [Bińczycka-Majewska, Włodarczyk 2015]. Po czwarte, sposób realizacji prawa do świadczenia wskazujący na jego okresowy charakter.

Stan subkonta pomniejsza się o kwoty wypłacanych okresowych emerytur kapitałowych (art. 40a ust 3 u.s.u.s. w zw. z art. 7 ust. 1 u.e.k.). Pomniejszenia dokonuje się na dzień wypłacenia kolejnych emerytur. Po osiągnięciu przez ubezpieczonego wieku 67 lat (od dnia 1 października 2017 r. – 65 lat) środki zewidencjonowane na subkoncie uwzględnia się przy obliczaniu emerytury realizowanej z funduszu emerytalnego w ramach FUS. Jest to ten moment, kiedy subkonto ostatecznie wypełnia swoją główną funkcję, i traci sens dalsze jego prowadzenie dla danego ubezpieczonego. Niestety, szczegółowa analiza instytucji okresowej emerytury kapitałowej wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

11. Wypłata gwarantowana

Dodatkowo w przypadku śmierci ubezpieczonego w okresie trzech lat od miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono ubezpieczonemu emeryturę, następuje wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego, zwanego „wypłatą gwarantowaną” (art. 25b u.e.r.). Istotne elementy tego świadczenia z ubezpieczeń społecznych to po pierwsze, przesłanka powstania uprawnienia, którą jest śmierć emeryta pobierającego emeryturę w okresie trzech lat od miesiąca, gdy po raz pierwszy wypłacono emeryturę. Po drugie, zakres podmiotowy, do którego zaliczane są osoby uposażone (imiennie wskazane przez emeryta), a przy ich braku – małżonek pozostający ze zmarłym we wspólności ustawowej, zaś w przypadku jego braku – spadkobiercy. Po trzecie, sposób ustalania wysokości wypłaty. Wypłata gwarantowana jest ustalana jako różnica między kwotą środków zewidencjonowanych na subkoncie a iloczynem liczby pełnych miesięcy, jakie upłynęły od początku miesiąca, w którym po raz pierwszy wypłacono emeryturę, do końca miesiąca, w którym nastąpiła śmierć emeryta, oraz trzydziestej siódmej części kwoty zewidencjonowanej na tym subkoncie. Po czwarte, sposób realizacji prawa do świadczenia wskazujący na jego jednorazowy charakter [Dzienisiuk 2016]. Niestety, szczegółowa analiza instytucji wypłaty gwarantowanej wykracza poza zakres niniejszego opracowania.

12. Instytucja subkonta w literaturze przedmiotu

Dorota Dzienisiuk należy do wąskiego grona przedstawicieli nauki, którzy nie są przeciwnikami funkcjonowania instytucji subkonta [Dzienisiuk 2016]. Czołowym reprezentantem tego wąskiego grona jest Leokadia Oręziak, która docenia rolę subkonta w procesie transferu środków z OFE do ZUS [Oręziak 2014, s. 336]. Należy jednakże podkreślić, że dziedziczenie i wypłata całości lub części środków zewidencjonowanych na subkoncie zmarłego ubezpieczonego spotyka się z powszechną i ostrą krytyką w literaturze przedmiotu.

Radosław Pacud wskazuje, że zapis na subkoncie – podobnie jak zapis na pierwszofilarowym koncie ubezpieczonego – nie daje konkretnego uprawnienia względem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W obu przypadkach stosowana jest metoda repartycyjna finansowania świadczeń, a to oznacza, że Fundusz Ubezpieczeń Społecznych nie tworzy rezerw na pokrycie zobowiązań wynikających z zapisów na subkontach ubezpieczonych. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym i prowadzi swą rachunkowość na zasadzie kasowej. Plan finansowy Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowi załącznik do uchwalanego co rok budżetu państwa [Pacud 2012, s. 21]. Autor ten podkreśla, że w ramach subkonta ZUS nie powstają majątek ani uprawnienie o charakterze majątkowym, które mogłyby być dziedziczone. Z tej perspektywy regulacja prawna dziedziczenia środków zewidencjonowanych na subkoncie ZUS jest sprzeczna z istotą dziedziczenia. Nie ma tu bowiem majątkowego przedmiotu dziedziczenia [Pacud 2012, s. 21].

Kamil Antonów podkreśla, że na subkoncie brak przedmiotu majątkowego (środków pieniężnych), który mógłby podlegać rozdysponowaniu na wypadek śmierci [Antonów 2011]. Wszak nie można rozporządzać dobrem (w tym przypadku składką), którym dana osoba (ubezpieczony) faktycznie nie może dysponować (tj. korzystać, zbywać czy posiadać). W systemie repartycyjnym niewystąpienie ryzyka nie wiąże się z żadną rekompensatą „utraconych korzyści” z tytułu odprowadzonych składek [Ślebzak 2009, s. 201].

Stosowanie instytucji dziedziczenia środków ewidencjonowanych na subkoncie ZUS budzi nawet wątpliwości co do ubezpieczeniowego charakteru subkonta. Ubezpieczenia społeczne zorganizowane są w oparciu o technikę ubezpieczeniową, a tej przeczy możliwość dziedziczenia środków zewidencjonowanych na subkoncie, tym bardziej że jest to część finansowana repartycyjnie. Radosław Pacud zauważa, że nie można być ubezpieczonym i przekazywać spadkobiercom środków, które nie są realnie zakumulowane (zgromadzone i zainwestowane). Nie można także zaakceptować wypłat gotówkowych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, które nie są świadczeniami ubezpieczeniowymi.

Natomiast Kamil Antonów argumentuje, że uchwalone rozwiązania prawne godzą w zasadę solidarności i destabilizują finanse ubezpieczenia społecznego. Podkreśla on, że w ramach modelu repartycyjnego nie do przyjęcia jest umniejszanie dochodów ubezpieczyciela (ZUS) w związku z zaspokajaniem praw majątkowych osób, wobec których nie ziściło się ryzyko socjalne albo które nie spełniają przesłanek

nabycia uprawnień do pobierania świadczeń. Niezgodne z regułami solidarności jest obarczenie generacji zobowiązanej do opłacania składek ciężarem finansowania bezpośrednich wypłat pieniężnych, niezwiązanych z realizacją ochrony ubezpieczeniowej.

Radosław Pacud zaznacza, że wprowadzona instytucja subkonta jest zbędna i narusza zasady prawidłowej organizacji ubezpieczeń społecznych. Wprowadzenie subkonta komplikuje rozumienie zastanych pojęć oraz instytucji prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Zdaniem tego autora ustawodawca posługuje się tu pojęciami prawnymi, które nie mają uzasadnienia, jak np. „środki zaewidencjonowane na subkoncie”, choć realnie nie ma tam żadnych zgromadzonych ani zainwestowanych środków, które można podzielić i przekazać na finansowanie świadczeń lub wypłatę w przypadku śmierci ubezpieczonego. Zgodzić należy się z Radosławem Pacudem, że nie ma potrzeby tworzenia instytucji prawnej, która ze względu na sposób finansowania (metoda repartycyjna) odpowiada instytucji konta ubezpieczeniowego prowadzonego przez ZUS. Wypłata środków zgromadzonych na rachunku członka OFE spadkobiercy tegoż członka stanowi wyjątek w ubezpieczeniach społecznych i jest właściwa dla stosunków prawnych ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, do których nawiązują stosunki prawne z zakresu kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego. Autor ten podkreśla, że trudno zaakceptować dziedziczenie w zakresie subkonta ZUS, gdyż na subkontach tych nie ma zgromadzonych żadnych realnych środków, które mogą być realnie wypłacane spadkobiercom. W tej sytuacji wypłaty takie są finansowane z bieżących składek, co jest sprzeczne z naturą ubezpieczeń społecznych, których celem jest przede wszystkim zapewnienie finansowania powtarzających się świadczeń o charakterze socjalnym.

Tabela 1. Wydatki na pozostałe świadczenia pieniężne z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, łącznie z kwotą jednorazowych wypłat środków z subkonta ZUS (w tys. zł)

Rok	2014	2015	2016
Wydatki na pozostałe świadczenia pieniężne z FUS	283 923,1	228 684,3	284 881,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie kwartalnych informacji o świadczeniach pieniężnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz o niektórych świadczeniach z zabezpieczenia społecznego, ZUS, Warszawa 2016.

Podobne wątpliwości podnosi Kamil Antonów. Wskazuje on, że dopuszczenie do wypłaty gotówkowej równowartości zwaloryzowanej kwoty środków zewidencjonowanych na subkoncie zmarłego ubezpieczonego podważa obowiązujące reguły finansowania świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Następstwem transferu przychodów Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na rzecz osób wskazanych przez zmarłego ubezpieczonego (spadkobierców) jest uszczuplenie zasobów FUS przeznaczonych na finansowanie wydatków na bieżące świadczenia. Ponadto wypłatę gotówkową,

pokrywaną ze środków pokolenia aktualnie opłacającego składki (metoda repartycyjna), często otrzymują osoby, którym w ogóle nie przysługuje ochrona ubezpieczeniowa na gruncie ubezpieczenia rentowego z uwagi na niespełnienie warunków przyznania lub pobierania renty rodzinnej [Antonów 2011].

Należy tu podkreślić, że wszystkie jednorazowe wypłaty środków z subkont ZUS stanowią tylko ułamek procenta wszystkich wydatków na świadczenia pieniężne z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wartość ta waha się między 0,1% a 0,2% wszystkich wydatków FUS (tabela 1).

Kwoty te nie stanowią jak dotąd dużego obciążenia dla FUS, niemniej jednak zarówno Radosław Pacud, jak i Kamil Antonów, a za nimi Inetta Jędrasik-Jankowska byli jednoznacznie przeciwni wprowadzeniu instytucji subkonta. Kamil Antonów wskazuje, że wprowadzenie instytucji dziedziczenia środków zewidencjonowanych na subkoncie – na wzór dziedziczenia środków zgromadzonych na rachunku członka OFE – to ubrana w ramy prawne cena poparcia dla dokonywanych przeobrażeń w kapitałowym segmencie emerytalnym. Dla Kamila Antonowa jest to przykład poważnych problemów ze stanowieniem racjonalnego prawa emerytalnego. Zauważa on, że problemy te wynikają z promowania w przeszłości fałszywych założeń systemu kapitałowego. W wyniku tego ustawodawca nadal zobowiązany jest do realizacji celów sprzecznych z rzeczywistym przeznaczeniem ubezpieczenia emerytalnego. Natomiast Radosław Pacud podkreśla, że: „Sformułowane zastrzeżenia dają podstawę do negatywnej oceny wprowadzonej instytucji subkonta. Bardziej właściwe wydaje się zwiększenie składki przekazywanej do FUS bez tworzenia dodatkowych, sztucznych rozwiązań prawnych” [2012, s. 30].

13. Wnioski końcowe

Pomimo stosunkowo niewielkiego ciężaru finansowego dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na aprobatę zasługują te poglądy prezentowane w piśmiennictwie, zgodnie z którymi instytucja subkonta narusza zasady prawidłowej organizacji systemu ubezpieczeń społecznych, bo komplikuje rozumienie zastanych pojęć oraz instytucji prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych. Istota instytucji subkonta ZUS polega na ewidencjonowaniu części składek emerytalnych, a wypłacane na jego podstawie świadczenia są finansowane repartycyjnie. Tym niemniej subkonto zostało przez ustawodawcę powiązane ze stosunkami prawnymi właściwymi dla kapitałowego filaru ubezpieczenia emerytalnego. Tymczasem już wkrótce najważniejsza część kapitałowego filaru społecznego ubezpieczenia społecznego, tj. system otwartych funduszy emerytalnych, ulegnie ostatecznemu wygaszeniu. Dlatego też z punktu widzenia przejrzystości, jaka powinna towarzyszyć realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, instytucja subkonta (przynajmniej w jej obecnym kształcie) powinna ulec likwidacji. W świetle powyższej analizy nie ma wątpliwości, że dalsze funkcjonowanie instytucji subkonta nie przyczynia się do efektywnej alokacji zasobów w ramach systemu społecznego ubezpieczenia emerytalnego. Obecnie należy opowiedzieć się za likwidacją instytucji subkonta niezwłocznie po

dokonaniu ostatecznego transferu środków z OFE do ZUS, który zapowiadany jest na początku 2018 r.

Bibliografia

- Antonów K., 2011, *OFE – ubezpieczenie versus oszczędzanie*, [w:] Pisarczyk Ł.M., Florek L. (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa.
- Banaszczak-Soroka U. (red.), 2014, *Rynki finansowe. Organizacja, instytucje, uczestnicy*, C.H. Beck, Warszawa.
- Bieniek G., 2005, *Umowne ustroje majątkowe*, „Rejent” nr 9.
- Bińczycka-Majewska T., Włodarczyk M. (red.), 2015, *Współczesne problemy prawa emerytalnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dzienisiuk D., 2016, *Wyplata gwarantowana jako odrębne świadczenie ze społecznego ubezpieczenia emerytalnego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” nr 1.
- Jakubowski S., 2013, *Prawno-ekonomiczne aspekty gromadzenia i lokowania środków przez otwarty fundusz emerytalny*, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław.
- Jędrasik-Jankowska I., 2010, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Lexis Nexis, Warszawa.
- Jędrejek G., 2015, *Prawo rodzinne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jończyk J., 2006, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Zakamycze, Kraków.
- KNF, 2016, *Rynek otwartych funduszy emerytalnych w IV kwartale 2015 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- KNF, 2017, *Rynek otwartych funduszy emerytalnych w IV kwartale 2016 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.
- MR, 2017, *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju*, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Nadrowski M., 2000, *Środki finansowe zgromadzone na rachunku członka Otwartego Funduszu Emerytalnego*, „Przegląd Ubezpieczeń Społecznych i Gospodarczych” nr 9.
- Nerka A., 2009, *Wokół problematyki podziału środków w razie śmierci członka otwartego funduszu emerytalnego*, [w:] Chybalski F., Staniec I. (red.), *10 lat reformy emerytalnej w Polsce – efekty, szanse, perspektywy i zagrożenia*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Nerka A., 2015, *W poszukiwaniu modelu waloryzacji emerytur*, [w:] Chybalski F., Marcinkiewicz E. (red.), *Współczesne problemy systemów emerytalnych. Wybrane zagadnienia*, Monografie Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Oręziak L., 2014, *OFE – katastrofa prywatyzacji emerytur w Polsce*, Instytut Wydawniczy Książka i Prasa, Warszawa.
- Pacud R., 2012, *Zmiana kierunku reformy emerytalnej z 1999 r.*, „Państwo i Prawo” nr 1.
- Ślebzak K., 2009, *Ochrona emerytalnych praw nabytych*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Wajda D., 2014, *art. 40a*, [w:] Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Wantoch-Rekowski J., 2014, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, LEX, Warszawa.

*Subaccount in Social Insurance Institution in Poland
– legal and financial determinants*

Abstract. The article discusses the problem of a legal institution of subaccount, which was introduced by the pension reform in 2011. The conclusions based on the legal dogmatic method and economic analysis of law show that the legal institution of subaccount violates the principles of proper organisation of social insurance system in Poland and leads to inefficient allocation of resources within the Polish pension insurance system. This indicates that the legal institution of subaccount should be removed from the law on social insurance immediately after the reshaping of Open Pension Funds into investment share funds forecasted at the beginning of 2018.

Keywords: subaccount, pension system, social insurance, Open Pension Funds.

JEL Codes: H55, J26, K31.