

Wstęp

Przedmiotem analizy niniejszego opracowania są pracownicze plany kapitałowe (PPK) rozpatrywane jako forma dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Należy podkreślić, że w przypadku badania takiego systemu jak PPK nie jest możliwe rozdzielenie aspektów prawnych i ekonomicznych.

Odbudowa dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego została rozpoczęta w Polsce w 1997 r. Pierwszą formą tego zabezpieczenia były pracownicze programy emerytalne (PPE), które rozpoczęły swoją działalność w 1999 r. Kolejnymi formami dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego były indywidualne konta emerytalne (IKE) wprowadzone w 2004 r. oraz indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE) wprowadzone w 2014 r. Wszystkie powyższe formy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego od początku miały indywidualny charakter (indywidualne konta) oraz były oparte na metodzie kapitałowej i systemie zdefiniowanej składki (DC). Pomimo wprowadzenia tych nowoczesnych rozwiązań to dodatkowe zabezpieczenie emerytalne, które miało uzupełniać w Polsce powszechny system ubezpieczeń społecznych, nigdy nie nabrało masowego charakteru. Korzystanie z PPE, IKE oraz IKZE zawsze miało charakter marginalny. Stan ten był podstawową przyczyną utworzenia w 2019 r. systemu PPK¹.

Odbudowa dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce na podstawie metody kapitałowego finansowania świadczeń, zdefiniowanej składki oraz indywidualnego charakteru stała się źródłem debaty w ramach szczegółowych nauk prawnych. Spór ten dotyczy charakteru programów i kont emerytalnych oraz ich roli i miejsca obok systemu ubezpieczeń społecznych. Utwo-

¹ Warto wspomnieć, że drugim tłem budowy systemu PPK były potrzeby gospodarki narodowej, a w szczególności krajowych rynków finansowych, które zaczęły odczuwać negatywne skutki procesu wygaszania otwartych funduszy emerytalnych (OFE). W skali makroekonomicznej istniała potrzeba wykreowania systemu, który przyspieszyłby przyrost oszczędności w gospodarce narodowej. Natomiast w skali mikroekonomicznej chodziło o pobudzenie rozwoju GPW, zapewnienie stabilnego dopływu środków finansowych do największych spółek zaliczonych do indeksu WIG20 oraz wykreowanie dodatkowego popytu na dłużne papiery wartościowe emitowane m.in. przez Skarb Państwa.

rzenie systemu PPK tylko zaostriżyło ten spór. Wynika to z dużo bardziej powszechnego charakteru PPK niż PPE, IKE oraz IKZE. Obecnie rozstrzygnięcie charakteru gromadzenia i lokowania środków w ramach pracowniczego planu kapitałowego jest uznawane za jedno z trudniejszych i bardziej skomplikowanych zagadnień prawa ubezpieczeń społecznych. Z ekonomicznego punktu widzenia gromadzenie środków na rachunku uczestnika PPK stanowi odłożoną konsumpcję w czasie, która ma służyć wyrównaniu poziomu dochodów w cyklu życia jednostki. Natomiast z prawnego punktu widzenia PPK jest tworzony w celu systematycznego gromadzenia środków przez uczestnika PPK z przeznaczeniem przede wszystkim na wypłatę po osiągnięciu przez niego 60. roku życia. W tym kontekście uczestnictwo w PPK z jednej strony stanowi formę oszczędzania – w ekonomicznym tego słowa znaczeniu, a z drugiej ma być dodatkowym zabezpieczeniem emerytalnym, z którego uczestnik docelowo może skorzystać po osiągnięciu wieku 60 lat. Na gruncie ustawy o PPK ten system jest traktowany jako forma dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Natomiast w aspekcie międzynarodowych standardów zabezpieczenia społecznego oraz na gruncie regulacji unijnych klasyfikacja systemu PPK nie jest już tak jednoznaczna.

Podstawowym aktem wyznaczającym międzynarodowe standardy zabezpieczenia społecznego jest Konwencja MOP Nr 102 dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego z 28.6.1952 r.² Nie definiuje ona dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Przedmiotem jej regulacji jest minimalne zabezpieczenie społeczne w tym minimalne zabezpieczenie emerytalne. Regulacje dotyczące świadczeń na starość stanowią przedmiot części V Konwencji MOP Nr 102 (art. 25–30). Konwencja ta jedynie pozwala na uwzględnianie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego (ubezpieczeń, które w myśl ustawodawstwa krajowego nie są obowiązkowe dla osób chronionych) przy zapewnianiu minimalnego zabezpieczenia emerytalnego (art. 6 Konwencji MOP Nr 102). Dopuszczalność uwzględniania dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego jest obwarowane szeregiem warunków. Nieobowiązkowe ubezpieczenia muszą być kontrolowane przez władze publiczne lub zarządzane wspólnie przez pracodawców i pracowników zgodnie z ustalonymi normami (art. 6 lit. a Konwencji MOP Nr 102), muszą obejmować znaczną część osób, których zarobek nie przekracza zarobku wykwalifikowanego pracownika płci męskiej (art. 6 lit. b Konwencji MOP Nr 102) oraz muszą być zgodne z innymi formami ochrony (art. 6 lit. c Konwencji MOP Nr 102). Analogiczne regulacje

² Dz.U. z 2005 r. Nr 93, poz. 775.

zawiera Konwencja MOP Nr 128 dotycząca świadczeń w razie inwalidztwa, na starość i w razie śmierci żywiciela rodziny z 1967 r. Regulacjom dotyczącym zabezpieczenia emerytalnego poświęcona jest III część tej konwencji „Świadczenia na starość” (art. 14–19 Konwencji MOP Nr 128). Natomiast dopuszczalność uwzględniania dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego jest uregulowana w art. 6 Konwencji MOP Nr 128, który powtarza wymogi zawarte w art. 6 Konwencji MOP Nr 102.

Klasyfikacja systemu PPK nie jest również jednoznaczna w kontekście standardów zabezpieczenia emerytalnego wynikających z Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego (EKZS) oraz Zrewidowanego Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego (ZEKZS). EKZS, podobnie jak Konwencja MOP Nr 102, nie definiuje dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Regulacje dotyczące świadczeń emerytalnych stanowią cz. V EKZS (art. 25–30 EKZS) i odnoszą się przede wszystkim do podstawowego zabezpieczenia emerytalnego. Jednak EKZS dopuszcza uwzględnianie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego (ochrony wynikającej z ubezpieczeń, które, w myśl ustawodawstwa krajowego, nie są obowiązkowe dla osób chronionych) przy badaniu realizacji postanowień EKZS. Przy czym dodatkowe zabezpieczenie emerytalne może być uwzględniane pod kilkoma warunkami. Po pierwsze, nieobowiązkowe ubezpieczenia muszą być dotowane przez władze publiczne. Jednocześnie muszą być one kontrolowane przez władze publiczne lub wspólnie zarządzane przez pracodawców i pracowników (art. 6 lit. a EKZS). Po drugie, nieobowiązkowe ubezpieczenia muszą obejmować znaczną część osób, których zarobek nie przekracza zarobku wykwalifikowanego robotnika płci męskiej (art. 6 lit. b EKZS). Ostatecznie dodatkowe zabezpieczenie emerytalne musi być zgodne z innymi formami ochrony (art. 6 lit. c EKZS). Regulacje te zostały powtórzone w Zrewidowanym Europejskim Kodeksie Zabezpieczenia Społecznego z 1990 r. (ZEKZS). Również w tym akcie prawnym regulacje dotyczące świadczeń emerytalnych stanowią cz. V ZEKZS (art. 26–31 ZEKZS). Przy czym warunki uwzględniania dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego zostały złagodzone. Brak jest wymogu, aby nieobowiązkowe ubezpieczenia obejmowały znaczną część osób, których zarobek nie przekracza zarobku wykwalifikowanego robotnika płci męskiej. Natomiast nadal nieobowiązkowe ubezpieczenia muszą być kontrolowane przez władze publiczne lub wspólnie zarządzane przez pracodawców i pracowników, ale gdy jest to uzasadnione, mogą być również zarządzane przez samozatrudnionych lub osoby nieaktywne zawodowo (art. 6 lit. b ZEKZS). Wymogi stawiane dodatkowemu zabezpieczeniu emerytalnemu przez EKZS i ZEKZS są bardzo bliskie wymogom stawia-

nym przez Konwencje MOP Nr 102 i 128. Dlatego warto ustalić, czy system PPK spełnia konwencyjne wymagania stawiane dodatkowemu zabezpieczeniu emerytalnemu. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia umożliwi określenie, czy dodatkowe zabezpieczenie emerytalne wynikające z uczestnictwa w PPK może być uwzględniane przy badaniu, czy Rzeczpospolita Polska spełnia minimalne normy zabezpieczenia społecznego ustanowione przez MOP³. Problem ten nie jest czysto teoretyczny, ponieważ przy obecnych trendach demograficznych współczesne systemy zabezpieczenia emerytalnego w państwach wysoko rozwiniętych są narażone na bardzo poważne wyzwania. Już w tej chwili szereg prognoz i analiz wskazuje, że w wielu powszechnych systemach emerytalnych stopy zastąpienia po 30 latach płacenia składek będą niższe niż 40% przeciętnych wynagrodzeń typowo uprawnionego wymagane przez normy międzynarodowe, takie jak Konwencja MOP Nr 102 lub EKZS. Ponadto dla osób o niskich zarobkach, bliskich płacy minimalnej, 40% stopa zastąpienia nawet dziś dawałaby niższe emerytury niż powszechnie akceptowany poziom granicy ubóstwa. Reformy emerytalne z przełomu tysiącleci w Europie Środkowej i Wschodniej bardzo często usunęły z formuł obliczania świadczeń emerytalnych składniki redystrybucyjne mające na celu gwarantowanie minimum zabezpieczenia osobom o niższych dochodach i krótszych stażach pracy. Dlatego z krajowej perspektywy coraz większej wagi nabiera problem, czy system PPK, a w szczególności świadczenia z tego systemu będą mogły być uwzględnione przy badaniu, czy Rzeczpospolita Polska spełnia minimalne normy zabezpieczenia społecznego ustanowione przez MOP⁴.

³ A. Kolek, O. Sobolewski, Stopa zastąpienia – czy Polska spełnia standardy Międzynarodowej Organizacji Pracy?, Ekspertyza Instytutu Emerytalnego, Warszawa 2021, *passim*.

⁴ Ł. Pisarczyk, Autonomiczne źródła prawa pracy w świetle Konstytucji RP, w: Ł. Pisarczyk, Autonomiczne źródła prawa pracy, Warszawa 2022, *passim*; I. Sierocka, Rokowania zbiorowe w celu zawarcia międzyzakładowej umowy emerytalnej, w: Zbiorowe prawo zatrudnienia (red. J. Stelina, J. Szmit), Warszawa 2018, *passim*; E. Karska, Międzynarodowe prawo ochrony praw człowieka wobec biznesu – potrzeba zmian, w: Tempora mutantur cum legibus. Księga jubileuszowa z okazji 20-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (red. A. Tarwacka), Warszawa 2019, *passim*; G. Uścińska, Normy Międzynarodowej Organizacji Pracy, w: Kobiety wobec wyzwań współczesności (red. D. Bach-Golecka), Warszawa 2021, *passim*; Ł. Pisarczyk, Przyczyny reform i próba kodyfikacji, w: Ł. Pisarczyk, Reforma zbiorowego prawa pracy. Próba kodyfikacji a nowelizacja przepisów zbiorowego prawa pracy, Warszawa 2019, *passim*; M. Mędrala, Ocena aktualnej konstrukcji świadczeń społecznych o aksjologii socjalnej w polskim prawie pracy, w: M. Mędrala, Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy, Warszawa 2020, *passim*; A. Kwecko-Podświadek, Dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych a funkcje prawa pracy, w: A. Kwecko-Podświadek, Prawo pracownika do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, Warszawa 2020, *passim*; J. Tlatlik, Pojęcie zakazu dyskry-

Obszarem, gdzie są szczegółowo regulowane kwestie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, są również akty prawne UE. Miały one istotny wpływ na kształtowanie systemu PPK, a obecnie na jego funkcjonowanie. Należy wskazać tutaj takie akty prawne, jak: Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) z 1957 r.⁵ oraz Traktat o Unii Europejskiej (TUE) z 1992 r.⁶, Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 9.12.1989 r.⁷, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 2000 r.⁸ oraz Zalecenie Rady 92/442/EWG z 27.7.1992 r. w sprawie konwergencji polityki i celów ochrony socjalnej⁹, Rozporządzenie (WE) Nr 883/2004 z 29.4.2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹⁰ oraz Rozporządzenie (WE) Nr 987/2009 z 16.9.2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) Nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹. Te unijne przepisy mają odniesienie do powszechnych systemów zabezpieczenia emerytalnego, natomiast nie regulują dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Jednak wywarły one wpływ na ostateczny kształt systemu PPK i konieczne jest zbadanie funkcjonowania tego systemu pod kątem zgodności z tymi aktami.

Do przepisów mających na celu harmonizację dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego na poziomie unijnym i bezpośrednio odnoszących się do systemu PPK należą przede wszystkim: Dyrektywa Rady 98/49/WE z 29.6.1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie¹², Dyrektywa 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3.6.2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (tzw. dyrektywa IORP 1)¹³, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego

minacji na etapie nawiązywania stosunku pracy, w: J. Tlatlik, Zakaz dyskryminacji na etapie nawiązywania stosunku pracy, Warszawa 2022, *passim*; B. Paździor, Kodyfikacja międzynarodowego prawa pracy marynarzy, PiP 2007, Nr 4, *passim*.

⁵ Wersja skonsolidowana 2006: Dz.Urz. UE C Nr 321E, s. 1.

⁶ Wersja skonsolidowana 2016: Dz.Urz. UE C Nr 202, s. 13.

⁷ Tekst dostępny w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe, Toruń 1993, s. 280–287.

⁸ Dz.Urz. UE C z 2016 r. Nr 202, s. 389.

⁹ Dz.Urz. UE L Nr 245, s. 49.

¹⁰ Dz.Urz. UE L Nr 166, s. 1 ze zm.

¹¹ Dz.Urz. UE L Nr 284, s. 1 ze zm.

¹² Dz.Urz. UE L Nr 209, s. 46.

¹³ Dz.Urz. UE L Nr 235, s. 10 ze zm.

i Rady 2014/50/UE z 16.4.2014 r. w sprawie minimalnych wymogów służących zwiększeniu mobilności pracowników między państwami członkowskimi dzięki łatwiejszemu nabywaniu i zachowywaniu uprawnień do dodatkowych emerytur¹⁴, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/2341 z 14.12.2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP) (tzw. dyrektywa IORP 2)¹⁵, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1238 z 20.6.2019 r. w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE) (PE/24/2019/REV/1)¹⁶. Niewątpliwie istnieje potrzeba zbadań systemu PPK pod kątem zgodności z unijnymi przepisami mającymi na celu harmonizację dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego.

W tym kontekście celem badań jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy system PPK może zostać uznany za formę dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w rozumieniu regulacji prawa międzynarodowego (konwencje MOP), RE (EKS, ZEKS, EKZS i ZEKZS) oraz regulacji Unijnych?

Jako że nowo pojawiające się formy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego wymagają zaktualizowanego podejścia, to, na potrzeby niniejszego opracowania, konieczne jest wprowadzenie podziału na dodatkowe zabezpieczenie emerytalne w szerokim oraz w wąskim znaczeniu.

Dodatkowe zabezpieczenie emerytalne w szerokim znaczeniu to zabezpieczenie spełniające unijne standardy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Zakres pojęciowy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w szerokim znaczeniu najlepiej wyznacza Dyrektywa Rady 98/49/WE z 29.6.1998 r. w sprawie ochrony uprawnień do dodatkowych świadczeń emerytalnych lub rentowych pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek przemieszczających się we Wspólnocie. Dyrektywa ta definiuje dodatkowy system emerytalno-rentowy jako każdy pracowniczy program emerytalno-rentowy utworzony zgodnie z ustawodawstwem i praktyką krajową, taki jak umowa ubezpieczenia grupowego lub system repartycyjny, uzgodniony przez jedną lub więcej branż lub sektorów, system kapitałowy lub przyrzeczenie emerytury lub renty zaspokajane z księgi rezerw albo każde zbiorowe lub inne porównywalne rozwiązanie mające na celu zapewnienie dodatkowej emerytury lub renty dla pracowników lub osób prowadzących działalność na własny rachunek (art. 3 lit. b Dyrektywy 98/49/WE). Ta definicja legalna została

¹⁴ Dz.Urz. UE L Nr 128, s. 1.

¹⁵ Dz.Urz. UE L Nr 354, s. 37 ze zm.

¹⁶ Dz.Urz. UE L Nr 198, s. 1 ze zm.

tak ukształtowana, by objąć swym zasięgiem jak najwięcej form przezornościowych na starość.

Natomiast zakres pojęciowy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w wąskim znaczeniu wyznaczają Konwencje MOP Nr 102 i 128 pozwalające na uwzględnianie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego przy zapewnianiu minimalnego zabezpieczenia emerytalnego pod pewnymi określonymi warunkami. Nieobowiązkowe ubezpieczenia muszą być kontrolowane przez władze publiczne lub zarządzane wspólnie przez pracodawców i pracowników zgodnie z ustalonymi normami, muszą obejmować znaczną część osób, których zarobek nie przekracza zarobku wykwalifikowanego pracownika płci męskiej, oraz muszą być zgodne z innymi formami ochrony (art. 6 Konwencji MOP Nr 102 w zw. z art. 6 Konwencji MOP Nr 128). Zabezpieczenie emerytalne spełniające powyższe warunki będzie mieścić się w zakresie pojęcia dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w wąskim znaczeniu. Należy podkreślić, że przy takim podziale dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, wąski zakres tego pojęcia mieści się w jego szerokim zakresie.

Jednak badanie systemu PPK jako zabezpieczenia emerytalnego należy rozpocząć od analizy, czy uczestnictwo w PPK może być uznane za element prawa do zabezpieczenia społecznego w ujęciu Konstytucji RP (art. 67 ust. 1 Konst). Dopiero w dalszej kolejności należy stwierdzić, na ile system PPK stanowi formę dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w wąskim znaczeniu. Realizacja tak zakreślonego celu sprowadza się do weryfikacji głównej hipotezy o spełnianiu przez system PPK wymogów stawianych dodatkowemu zabezpieczeniu emerytalnego w wąskim znaczeniu przez Konwencje MOP Nr 102 i 128 oraz EKZS i ZEKZS.

W przypadku niespełniania tych wymogów świadczenia z systemu PPK nie będą uwzględniane przy ustalaniu, czy Rzeczpospolita Polska spełnia minimalne wymogi co do zabezpieczenia emerytalnego wynikające z Konwencji MOP Nr 102 i 128 oraz EKZS i ZEKZS. Końcowym celem opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy system PPK w obecnym kształcie jest zgodny z unijnymi przepisami mającymi na celu harmonizację dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w szerokim znaczeniu.

Potrzeba badania systemu PPK z punktu widzenia wymogów stawianych dodatkowemu zabezpieczeniu emerytalnemu przez akty prawa międzynarodowego jest tym bardziej uzasadniona, że uczestnictwo w tym systemie jest obecnie najczęściej wykorzystywaną formą korzystania z dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce. Brak jest kompleksowych badań nad PPK tak na gruncie prawa polskiego, jak i europejskiego, czy nawet szerzej – mię-

dzynarodowego. W Polsce dorobek doktryny obejmuje kilkanaście artykułów naukowych, dwa komentarze oraz kilka opracowań o charakterze *stricte* praktycznym. Prezentowana monografia zawiera pierwszą w Polsce szczegółową analizę systemu PPK pod kątem poziomu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, jakie zapewnia uczestnictwo w PPK. Opracowanie to powinno stanowić przyczynek do dalszych badań oraz dyskusji nad pożądanym modelem dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce i UE. Prezentowana monografia jednocześnie uwypukla potrzebę dyskusji nad koniecznością rozbudowy dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w Polsce, a w szczególności nad dalszym dopracowywaniem systemu PPK. Przy czym obszar badań został ograniczony do systemu PPK i nie obejmuje innych form dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, ponieważ podlegają one odrębnym regulacjom ustawowym.

Tak zarysowany obszar badań podzielono na mniejsze części obejmujące sześć rozdziałów monografii, w których będzie weryfikowana wyżej wymieniona hipoteza główna i hipotezy cząstkowe.

W rozdziale pierwszym zdefiniowano pojęcie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w wąskim i szerokim znaczeniu. Ponadto poruszono problem zastosowania dorobku ekonomii behawioralnej w konstrukcji dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego. Stosowanie mechanizmu automatycznego zapisu ma być jednym z najważniejszych elementów wyróżniających system PPK na tle starszych form dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego.

W rozdziale drugim zbadano zakres podmiotowy systemu PPK. W pierwszej kolejności analizie poddano rolę podmiotu zatrudniającego w systemie PPK. Szczególna uwaga została zwrócona na umowę o zarządzanie PPK. W tej części opracowania postawiono i zweryfikowano hipotezę o niedostatecznej roli związków zawodowych w procedurze zawarcia umowy o zarządzanie PPK. W drugiej kolejności poddano analizie problem uczestnictwa w PPK. Zbadano przede wszystkim ukształtowanie umowy o prowadzenie PPK. W ramach tej analizy zwrócono uwagę na zróżnicowanie form umów o prowadzenie PPK. Uwaga została zwrócona również na obowiązki informacyjne związane z umową o prowadzenie PPK. Problematyka ta jest bardzo często niedoceniana i pomijana. Praktyka pokazuje, że błędna polityka informacyjna przyczynia się do zaniżonego poziomu partycypacji w PPK oraz może skutkować podejmowaniem przez uczestników decyzji, które nie są dla nich korzystne ekonomicznie.

W rozdziale trzecim zbadano gromadzenie środków w ramach PPK. W tej części opracowania wykazano trychotomię wpłat finansowanych przez uczest-

nika PPK, przez podmiot zatrudniający oraz wpłat i dopłat finansowanych ze środków publicznych. W pierwszej kolejności przeanalizowano wpłaty finansowane przez uczestnika PPK. Zwrócono uwagę na problem dobrych rozwiązań prawnych (m.in. wpłata podstawowa finansowana przez uczestnika w obniżonym wymiarze), które zdecydowanie zbyt rzadko są wykorzystywane w praktyce. W ten sposób zasygnalizowano, że źródłem niższej niż oczekiwano partycypacji w PPK są: w pierwszej kolejności słaba edukacja finansowa osób zatrudnionych, a w drugiej kolejności zbyt krótki okres kampanii informacyjnej przed wprowadzeniem systemu PPK. W dalszej kolejności opisano i przeanalizowano wpłaty finansowane przez podmiot zatrudniający. W ramach prowadzonej analizy podkreślono przymusowy charakter dokonywania wpłat podstawowych przez podmiot zatrudniający. Zwrócono również uwagę na brak zachęt dla podmiotów zatrudniających do deklarowania wpłat dodatkowych. Odniesiono się również do problemu maksymalnego limitu wpłat i dopłat dokonywanych na rachunek uczestnika PPK. Ostatecznie analizie poddano wpłaty powitalne i dopłaty roczne, ze szczególnym uwzględnieniem ich funkcji oraz ich roli przy zachęcaniu do uczestnictwa w PPK oraz długoterminowego gromadzenia środków w ramach tego systemu.

Rozdział czwarty obejmuje problematykę lokowania gromadzonych środków. Analizie prawnej poddano limity lokacyjne obowiązujące fundusze zdefiniowanej daty (FZD). Jednocześnie omówiono najważniejsze papiery wartościowe i instrumenty finansowe, które mogą wchodzić w skład portfela inwestycyjnego FZD. W ramach tej części analizy wskazano na daleko idące podobieństwa limitów inwestycyjnych ciężących na FZD do limitów inwestycyjnych obowiązujących otwarte fundusze inwestycyjne. W dalszej kolejności, w ramach analizy ekonomicznej, omówiono zastosowanie metody kapitałowej do gromadzenia środków w ramach PPK oraz konsekwencji takiego wyboru. Szczególną uwagę zwrócono na fakt, że połączenie metody kapitałowej z mechanizmem zdefiniowanej składki oznacza obciążenie ryzykiem inwestycyjnym przede wszystkim uczestnika PPK. Dlatego w trzeciej kolejności poddano analizie obowiązek przestrzegania zasad ograniczania ryzyka inwestycyjnego, który jest realizowany przez respektowanie limitów inwestycyjnych ciężących na FZD, jak również stosowanie się do zasady ostrożnego inwestora oraz ładu ESG. Ostatecznie analizie prawnej i ekonomicznej poddano podział aktywów FZD na część udziałową i dłużną. Podział ten był niezbędny, by zastosować mechanizm schodzącej ścieżki alokacji oparty na filozofii dostosowywania polityki lokacyjnej FZD do wieku jego uczestników. To nowoczesne rozwiązanie jest mechanizmem umożliwiającym zmniejszenie ryzyka inwestycyjnego

ciążącego na uczestnikach PPK. Przy czym obecne regulacje prawne kształtujące schodzącą ścieżkę alokacji są na tyle dobrze skonstruowane, że znakomita większość instytucji finansowych kopiuje zapisy ustawowe do statutów FZD. Podkreślono również dużą rolę mechanizmu schodzącej ścieżki alokacji dla ochrony uczestników nieposiadających wiedzy i doświadczenia finansowego. Takie ukształtowanie mechanizmu pomnażania gromadzonych środków w ramach PPK umożliwia redukcję kosztów uczestnictwa w tym systemie. W konsekwencji zwiększa to atrakcyjność uczestnictwa w PPK i jednocześnie wymusza większą konkurencyjność na krajowym rynku funduszy inwestycyjnych otwartych. To wszystko czyni gromadzenie i lokowanie środków w ramach PPK jedną z najlepszych form akumulacji środków na okres wczesnej starości, przy niskich kosztach uczestnictwa.

Przedostatni rozdział zawiera szczegółową analizę świadczeń z PPK. Rozpoczyna się ona od analizy podstawowych zasad dysponowania środkami zgromadzonymi na rachunku uczestnika PPK. Analizie jest również poddany charakter poszczególnych form wypłat z PPK: wypłaty w ratach, jednorazowej wypłaty całości zgromadzonych środków, świadczenia małżeńskiego, wypłaty transferowej na rachunek lokaty terminowej, wypłaty transferowej do zakładu ubezpieczeń, wypłaty środków w celu pokrycia wkładu własnego oraz wypłaty w przypadku poważnego zachorowania. Analizie są również poddane zwrot i podział środków w przypadku śmierci uczestnika PPK. W ramach piątego rozdziału rozstrzygnięto, na ile uczestnictwo w PPK faktycznie stanowi formę dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego oraz na ile chroni uczestnika przed indywidualnym ryzykiem długowieczności. Szczegółowa analiza świadczeń z PPK jest niezbędna do weryfikacji głównej hipotezy o spełnianiu przez system PPK wymogów stawianych dodatkowemu zabezpieczeniu emerytalnemu przez Konwencje Nr 102 i 128 MOP oraz EKZS i ZEKZS. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia następuje w ostatnim rozdziale niniejszego opracowania. System PPK badany jest tutaj przez pryzmat standardów dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego, które określone są w najważniejszych międzynarodowych aktach prawnych dotyczących zabezpieczenia społecznego. Punktem wyjścia są rozważania nt. systemu PPK w kontekście standardów zabezpieczenia emerytalnego MOP. System PPK jest badany pod kątem zgodności ze standardami zabezpieczenia emerytalnego RE. Ostatecznie system PPK jest również badany przez pryzmat regulacji unijnych. Na tej podstawie zrealizowano główny cel badań, jakim było rozstrzygnięcie, na ile uczestnictwo w PPK stanowi formę dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego w wąskim znacze-

niu z perspektywy tych najważniejszych międzynarodowych aktów prawnych dotyczących zabezpieczenia społecznego.

Wielowątkowość i wielopłaszczyznowość zadania badawczego wymagała wykorzystania kilku metod badawczych. W opracowaniu wykorzystano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, której istotą jest ustalenie znaczenia norm prawnych ustawy o PPK w zakresie funkcjonowania systemu PPK oraz zabezpieczenia emerytalnego gwarantowanego przez uczestnictwo w tym systemie¹⁷. Realizacja założonych celów badawczych wymagała również analizy Konwencji MOP, aktów RE, aktów prawa europejskiego oraz prawa polskiego. Dlatego metoda formalno-dogmatyczna została uzupełniona o badania komparatystyczne oparte na metodzie prawno-porównawczej. Pozwoliło to wychwycić rozbieżności między przepisami prawa krajowego i europejskiego. Badania nad tytułowym zagadnieniem wymagały zastosowania także metody historycznej obejmującej m.in. starsze Konwencje MOP.

Analiza różnych obszarów zabezpieczenia emerytalnego, czy nawet szerzej społecznego, wymagało odwołania się do wykładni funkcjonalnej obejmującej pozajęzykowe reguły wykładni. Ta metoda umożliwiła z kolei uwzględnienie kontekstu ekonomicznego, co ma kluczowe znaczenie przy wykładni przepisów prawa ubezpieczeń społecznych. Istota prawa ubezpieczeń społecznych sprowadza się bowiem do regulacji realnych zjawisk społecznych i procesów ekonomicznych. Z tego względu niezbędne było uzupełnienie wykładni funkcjonalnej o ekonomiczną analizę prawa w odniesieniu do funkcjonowania systemu PPK¹⁸. Brak bogatej praktyki decyzyjnej w wielu obszarach podej-

¹⁷ Metoda ta jest także określana mianem logiczno-językowej. Zob. *M. Koszowski*, Dwadzieścia osiem wykładów ze wstępu do prawoznawstwa, Warszawa 2019, s. 196; *A. Kotowski*, Z problematyki metody interpretacji językowo-logicznej – uwagi na gruncie dekodowania znaczenia karno-prawnego, *Prok. i Pr.* 2015, Nr 6, *passim*; *L. Morawski*, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2006, s. 159 i n.; *J. Nowacki*, *Z. Tabor*, Wstęp do prawoznawstwa, Warszawa 2007, s. 195–197; *S. Kamiński*, Nauka i metoda. Pojęcie nauki i klasyfikacja nauk, Lublin 1992, s. 69; *K. Opalek*, *J. Wróblewski*, Prawo – metodologia, filozofia, teoria prawa, Warszawa 1991, s. 31; *Z. Ziemiński*, Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych, Warszawa–Poznań 1983; *tenże*, Problemy podstawowe prawoznawstwa, Warszawa 1980, s. 69 i n.; *tenże*, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 100 i n.; Metody badania prawa. Materiały sympozjum, Warszawa 28–29 IV 1971 r. (red. *A. Łopatka*), Warszawa 1973, *passim*; *K. Opalek*, *J. Wróblewski*, Zagadnienia teorii prawa, Warszawa 1969, s. 29; *K. Opalek*, Problemy „wewnętrznej” i „zewnętrznej” integracji nauk prawnych, *KSP* 1968, Nr 1/2, *passim*; *A. Peczenik*, Wartość naukowa dogmatyki prawa. Praca z zakresu porównawczej metodologii nauki prawa, Kraków 1966, s. 46; *S. Rozmaryn*, Z teorii badań i prac prawno-porównawczych, *PiP* 1966, Nr 3, *passim*.

¹⁸ *A. Bator*, w: Analiza ekonomiczna w zastosowaniach prawniczych (red. *J. Stelmach*, *M. Soniewicka*), Warszawa 2007, s. 25 i n.

mowanych badań wymusił położenie nacisku na analizę unormowań prawnych w połączeniu z ekonomicznymi aspektami uczestnictwa w systemie PPK. W niniejszej publikacji uwzględniono także skromny dorobek orzeczniczy polskiej judykatury w zakresie funkcjonowania systemu PPK.

Rozdział I. Pojęcie i charakter prawny dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego

§ 1. Pojęcie dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego

Po ponad 130 latach funkcjonowania na ziemiach polskich systemu emerytalnego opartego na bismarckowskim ubezpieczeniu emerytalnym starość nadal jest kojarzona z ubóstwem. Wynika to z negatywnych doświadczeń transformacji systemowej oraz problemów gospodarczych, które z całą mocą ujawniły się w erze postpandemicznej. Kryzys demograficzny, problemy strukturalne polskiej gospodarki, wojna na Ukrainie, inflacja, nieodpowiedzialna polityka ekonomiczna państwa oraz wolniejszy wzrost gospodarczy powodują, że zapewnienie odpowiedniego zabezpieczenia emerytalnego nadal jest istotnym problemem w Polsce. Kluczowe znaczenie w sprawnym funkcjonowaniu każdego systemu emerytalnego ma przede wszystkim demografia. Pomimo chwilowego spadku wywołanego pandemią COVID-19 mieszkańcy Polski żyją coraz dłużej, ale dzieci w Polsce rodzi się coraz mniej. Niestety polskie społeczeństwo szybko się starzeje¹. Oznacza to, że coraz mniej ludzi w wieku produkcyjnym musi sfinansować coraz więcej oraz coraz dłużej wypłacanych emerytur dla rosnącej liczby ludzi w wieku emerytalnym.

Dość dobrze obrazuje to stale rosnąca liczba wypłacanych emerytur przez ZUS. W 2016 r. emeryturę pobierało niewiele ponad 5 mln osób, w 2021 r. ta liczba wzrosła do ponad 6 mln emerytów². Liczny napływ pracowników

¹ Komunikat Prezesa GUS z 26.3.2024 r. w sprawie tablicy średniego dalszego trwania życia kobiet i mężczyzn, M.P. z 2024 r. poz. 234.

² ZUS, Emerytury i renty 2021, <https://www.zus.pl/baza-wiedzy/statystyka/opracowania-tematyczne> (data dostępu: 17.9.2022 r.).

z Ukrainy i Białorusi tylko tymczasowo łagodzi skutki tego negatywnego trendu demograficznego.

Należy podkreślić, że starość i dożywanie wieku emerytalnego nie są zjawiskami negatywnymi zarówno z indywidualnego, jak i społecznego punktu widzenia. Fakt, że coraz więcej ludzi dożywa starości jest ogromnym osiągnięciem cywilizacyjnym świadczącym o poprawie jakości życia oraz postępie technologicznym w obszarze usług medycznych. Problemem jest niedostosowywanie systemów emerytalnych do nowych realiów demograficznych. Utrzymywanie wieku emerytalnego na zbliżonym poziomie do tego, który został ustanowiony na przełomie XIX i XX w. przy znacznym wydłużeniu przeciętnej długości życia i znacznej poprawie poziomu zdrowia osób, które ukończyły 60. rok życia, ma dwa bardzo negatywne skutki. Po pierwsze, marnowany jest potencjał osób, które pomimo pełni sił fizycznych i psychicznych oraz przyzwoitego stanu zdrowia kończą karierę zawodową już po ukończeniu 60. lub 65. roku życia. Stanowi to niemały ubytek w zasobach siły roboczej, tym większy im lepiej wykształcone i doświadczone są osoby przechodzące na emeryturę. Po drugie, naruszana jest równowaga finansowa systemów emerytalnych. Niekorzystne międzypokoleniowe relacje demograficzne, przejawiające się wzrostem liczby ludności w wieku emerytalnym w stosunku do liczby ludności w wieku produkcyjnym, skutkują koniecznością zwiększania obciążeń składowych oraz podatkowych tak by możliwe było sfinansowanie rosnących wydatków na świadczenia emerytalne. Nierównowaga ta jest dodatkowo pogłębianą przez fakt, że wraz z wydłużaniem się przeciętnej długości życia znacząco wydłuża się również okres wypłacania świadczeń emerytalnych. To dlatego ryzyko starości staje się coraz poważniejszym problemem ekonomicznym³, a konstrukcje systemów emerytalnych podlegają coraz większym napięciom oraz narastającej nierównowadze finansowej⁴. Stąd też budowa i rozwój systemów dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego stały się wyjątkowo ważnym celem polityki społecznej w Polsce i innych krajach wysoko rozwiniętych. To dodatkowe zabezpieczenie emerytalne ma stanowić pomocniczą i wspomagającą część organizowanego przez państwo systemu zabezpieczenia emerytalnego.

³ R. Pacud, Baza ekonomiczna niewydolnego systemu ubezpieczeń społecznych, w: Baza ekonomiczna ubezpieczenia społecznego (red. R. Pacud), Warszawa 2019, s. 165 i n.

⁴ U. Kalina-Prasznica, Społeczne zabezpieczenie emerytalne pracowników – między prawem a rynkiem, Warszawa 2012, s. 103 i n.

Problematyka funkcjonowania dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego od lat 90. jest przedmiotem badań i analiz prowadzonych w ramach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz ekonomii emerytalnej zabezpieczenia społecznego⁵. Natomiast w literaturze międzynarodowej problematyka dodat-

⁵ Do najważniejszych krajowych opracowań w tym zakresie niewątpliwie należą: Eksperti Banku Światowego o reformach emerytalnych w Polsce i na świecie. Propozycje, wzory, kontrowersje (red. S. Golinowska), Warszawa 1997, *passim*; S. Golinowska, Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej. Studium ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 67 i n.; B. Sosenko, Wprowadzenie do teorii systemów zabezpieczenia emerytalno-rentowego, Tuchów 2002, s. 76; J. Jończyk, Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna, Kraków 2006, s. 74 i n.; K. Antonów, Prawo do emerytury, Kraków 2003, s. 17 i n.; W. Muszalski, Ubezpieczenie społeczne. Podręcznik akademicki, Warszawa 2004, s. 105 i n.; Systemy emerytalne w Krajach Unii Europejskiej (red. T. Szumlicz, M. Żukowski), Warszawa 2004, s. 85; A. Borodo, Prawno-budżetowe płaszczyzny polskiego systemu emerytalnego, w: Zagadnienia prawne i ekonomiczne systemu emerytalnego (red. A. Borodo), Toruń 2004; Społeczne aspekty ubezpieczenia (red. T. Szumlicz), Warszawa 2005, s. 36; P. Kurowski, Rozwój funduszy emerytalnych w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Warunki startu i funkcjonowania, Warszawa 2006, s. 68; T. Sowiński, Finanse ubezpieczeń społecznych, Warszawa 2009, *passim*; III filar – szansa na lepsze jutro? (red. I. Jędrasik-Jankowska), Warszawa 2012, *passim*; A. Klimkiewicz, Emerytura częściowa a rozwój elastycznych form zatrudnienia, w: Ekonomiczne i społeczne aspekty reform emerytalnych – Polska i świat (red. M. Szczepański), Poznań 2012, *passim*; K. Kołodziejczyk, Reformy emerytalne: „innovacyjne” wnioski z doświadczeń Argentyny i Chile, w: Ekonomiczne i społeczne aspekty reform emerytalnych – Polska i świat (red. M. Szczepański), Poznań 2012, *passim*; Stare dogmaty – nowe wyzwania w prawie i ekonomii (red. U. Kalina-Prasznic), Warszawa 2013, s. 92 i n.; M. Szczepański, T. Brzeczek, Occupational Pension Schemes and the Global Financial Crisis, Poznań 2013, *passim*; System ubezpieczeń społecznych (red. W. Sułkowska), Kraków 2014, *passim*; M. Krajewski, Pracownicze programy emerytalne. Charakterystyka prawna, Łódź 2014, *passim*; Współczesne problemy systemów emerytalnych. Wybrane zagadnienia (red. F. Chybalski, E. Marcinkiewicz), Łódź 2015, *passim*; M. Kawiński, T. Szumlicz, B. Więckowska, M. Borda, M. Osak, Ubezpieczenia społeczne i emerytalne, Warszawa 2016, s. 76; Długoterminowe oszczędzanie. Postawy, strategie i wyzwania (red. J. Rutecka-Góra), Warszawa 2016, s. 97; Adekwatność dochodowa, efektywność i redystrybucja w systemach emerytalnych (red. F. Chybalski), Warszawa 2016, s. 89; I. Olejnik, Zabezpieczenie emerytalne. Modele i determinanty zachowań polskich gospodarstw domowych, Poznań 2016, s. 33; M.J. Zieliński, Otwarte fundusze emerytalne jako wykonawcy ubezpieczenia społecznego w świetle swobody przepływu kapitału i swobody świadczenia usług w Unii Europejskiej, Warszawa 2016, s. 32; Metodologia badań nauk o polityce publicznej w obszarze zabezpieczenia społecznego (red. G. Uścińska, B. Samoraj-Charitonow, A. Kolek), Warszawa 2016, s. 69 i n.; J. Petelczyc, Pracownicze programy emerytalne w krajach Unii Europejskiej, Warszawa 2016, *passim*; 100 lat edukacji ubezpieczeniowej w SGH: księga jubileuszowa (red. T. Michalski, A. Śliwiński), Warszawa 2017; Własność w prawie i gospodarce (red. U. Kalina-Prasznic), Wrocław 2017, s. 175 i n.; K. Hagemeyer, Adekwatność zreformowanych systemów emerytalnych, Ubezpieczenia Społeczne 2018, Nr 1, *passim*; Ubezpieczenia: wyzwania rynku (red. I. Kwiecień, P. Kowalczyk-Rólczyńska), Warszawa 2019, s. 25 i n.; J. Rutecka-Góra, K. Bielawska, M. Hadryan, P. Kowalczyk-Rólczyńska, S. Pieńkowska-Kamieniecka, Zrozumiałość,