

Marcin KRAJEWSKI\*

## CHARAKTER PRAWNY PRACOWNICZEGO PROGRAMU EMERYTALNEGO

### 1. Uwagi wstępne

Próby określenia charakteru prawnego pracowniczych programów emerytalnych (zwanych dalej ppe) podejmowane były dotychczas w piśmiennictwie bądź to w ujęciu całościowym<sup>1</sup>, bądź częściowo – tj. ukazując poszczególne elementy składowe pracowniczego programu emerytalnego<sup>2</sup>, w tym przede wszystkim zakładową umowę emerytalną. Całokształt dotychczasowych rozważań uwidacznia brak jednolitej oceny charakteru prawnego tej instytucji. Zasadniczy problem powodujący rozbieżności w piśmiennictwie stanowią przede wszystkim różnice konstrukcyjne pracowniczych programów emerytalnych, zarówno gdy chodzi o pozycję programów w poszczególnych systemach emerytalnych na świecie, jak i zróżnicowanie instrumentów finansowych, na których oparte jest ich funkcjonowanie w prawie polskim. Najłatwiej różnice te ukazać w ujęciu prawnoporównawczym. W systemach emerytalnych na świecie pracownicze programy emerytalne funkcjonują jako obligatoryjny element, zarówno: systemu emerytalnego, jak i jako składnik emerytury (mają wtedy charakter publicznoprawny), albo też jako dobrowolny element uzupełniający emeryturę publiczną (posiadają wtedy prywatnoprawny charakter). Dodatkowo,

---

\* Mgr, asystent doktorant w Katedrze Prawa Ubezpieczeń Społecznych i Polityki Społecznej, Uniwersytet Łódzki.

<sup>1</sup> Na przykład: A. Chróścicki, *Pracownicze programy emerytalne*, Warszawa 1999; H. Kasińska, *Pracownicze programy emerytalne*, PUSiG 1998, nr 7; eadem, *Wokół konstrukcji pracowniczych programów emerytalnych*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004; J. Olszewski, *Fundusze emerytalne, filar II i III*, Warszawa 1999.

<sup>2</sup> Ł. Martyniec, *Strony zakładowej umowy emerytalnej w pracowniczym programie emerytalnym*, PiZS 2002, nr 2; W. Sanetra, *Zakładowa umowa emerytalna – umowa czy źródło prawa*, PUSiG 2000, nr 10; I. Sierocka, *Strony zakładowej umowy emerytalnej*, PiZS 2003, nr 1.

obok programów o zdefiniowanej składce, funkcjonują także programy oparte na metodzie zdefiniowanego świadczenia. Przy tak znacznych rozbieżnościach stosunkowo trudno jest wskazać modelową formę zakładowej przezorności na świecie i dokonać jednolitej oceny charakteru prawnego tej instytucji.

Istotne z punktu widzenia podjętych rozważań jest także określenie przynależności pracowniczych programów w ramach przyjętego podziału na gałęzie prawa. Istniejące poglądy skłaniają się ku: prawu pracy<sup>3</sup>, zabezpieczeniu społecznemu<sup>4</sup>, ale także konstrukcji zbliżonej do dobrowolnych ubezpieczeń prywatnych (gospodarczych)<sup>5</sup>. Brak jednolitej i jasno sprecyzowanej oceny przynależności ppe powoduje znaczne trudności w interpretowaniu szeregu kwestii, na jakie napotyka się nie tylko analizując ustawę o ppe, ale także tworząc pracowniczy program emerytalny. Wśród autorów pojawiają się znaczne różnice w ocenie tego, czy pracowniczy program emerytalny mieści się w pojęciu zabezpieczenia społecznego, czy też jest to wyłącznie instytucja typowo oszczędnościowa, z pogranicza prawa pracy, prawa emerytalnego i prawa cywilnego, luźno tylko związana z zabezpieczeniem społecznym. Mniej problematyczne wydaje się jedynie zakwalifikowanie lub niezakwalifikowanie pracowniczego programu emerytalnego do systemu ubezpieczeń społecznych.

Jednym z elementów wpływających na niejednorodną ocenę pracowniczego programu jest różnorodność metod gromadzenia środków (form pracowniczych programów emerytalnych), która w znaczący sposób utrudnia zakwalifikowanie ppe bądź to do grupy produktów ubezpieczeniowych (chroniących określone ryzyka), bądź też sklasyfikowanie ich jako typowo oszczędnościowych (oderwanych od ochrony określonych ryzyk, a nakierowanych na zgromadzenie określonego kapitału).

## 2. Pojęcie trzeciego filaru i jego składniki

Pojęcie trzeciego filaru w polskim systemie emerytalnym charakteryzowane jest piśmiennictwie w wąskim i szerokim rozumieniu<sup>6</sup>. Trafnie definiuje III

<sup>3</sup> Tak wydaje się W. Sanetra, *Zakładowa...*, s. 2.

<sup>4</sup> K. Rubel, [w:] G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004, s. 190.

<sup>5</sup> I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 290.

<sup>6</sup> T. Zieliński, akceptując istnienie trójfilarowego lub trójwarstwowego systemu zabezpieczenia emerytalnego, zanegował słuszność określenia: „trójfilarowy system ubezpieczeń społecznych” oraz możliwość zaliczenia ppe do pojęcia zabezpieczenia społecznego. T. Zieliński, *Nowe emerytury – samoubezpieczenie na starość*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje...*, s. 18, przyp. 11.

filar K. Rubel, uznając, że pod pojęciem tym w wąskim jego znaczeniu należy rozumieć: formy przezornościowe spełniające wymogi formalne, mające zapewnić przyszłemu emerytowi dodatkowe źródło egzystencji, pod warunkiem, że rozporządzanie tymi środkami nie nastąpi wcześniej niż po osiągnięciu wieku emerytalnego<sup>7</sup>. W szerokim ujęciu za III filar należy uznać wszelkie dobrowolne formy mające zapewnić przyszłemu emerytowi dodatkowe źródło egzystencji, niepodlegające żadnym ustawowym ograniczeniom i przywilejom<sup>8</sup>.

W piśmiennictwie przyjmuje się z reguły wąskie rozumienie tego pojęcia, uznając za III filar systemu emerytalnego jedynie pracownicze programy emerytalne oraz indywidualne konta emerytalne<sup>9</sup>. W moim przekonaniu ujęcie to najlepiej odpowiada obecnie przyjętej konstrukcji. Ustawodawca wyraźnie wyróżnia te dwie formy spośród innych metod gromadzenia środków, tworząc dla nich specyficzne formalnoprawne warunki ich utworzenia, zapewniając preferencje zarówno po stronie pracodawcy, po stronie uczestnika oraz oszczędzającego, a jednocześnie ogranicza możliwość wypłaty środków z programu lub konta emerytalnego do enumeratywnie wyliczonych sytuacji. Dodatkowo w celu ochrony interesu uczestnika, pracodawcy i oszczędzającego objął obie instytucje nadzorem Komisji Nadzoru Finansowego. Zbyt ni formalizm, który uznawany jest za barierę ograniczającą rozpowszechnienie programów, ma na celu zabezpieczenie interesu uczestnika jako słabszej ze stron ppe.

Ustawa o pracowniczych programach emerytalnych z 1997 r.<sup>10</sup> nie zawierała legalnej definicji pracowniczego programu emerytalnego, jednakże według jej art. 3 przez ppe rozumieć należało zespół umów obejmujący: zakładową umowę emerytalną, pracowniczą umowę emerytalną, umowę z zakładami albo towarzystwami ubezpieczeń, umowy z funduszami inwestycyjnymi bądź statut pracowniczego funduszu emerytalnego, a także umowę o wspólnym międzyzakładowym programie emerytalnym. Umowy te zawierane były w celu stworzenia prawnej podstawy wspólnego gromadzenia środków ze składek, z przeznaczeniem na wypłatę w wieku zbliżonym do wieku emerytalnego lub w przypadku nabycia uprawnienia do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Ustawa z 2004 r.<sup>11</sup> nie zawiera odpowiednika art. 3 ustawy z 1997 r. Jednakże z poszczególnych przepisów ustawy o ppe możliwe jest wyprowadzenie

<sup>7</sup> K. Rubel [w:] G. Szpor (red.), *System...*, s. 189.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 190.

<sup>9</sup> Tak na przykład: L. Bagiński, *Międzyzakładowe pracownicze programy emerytalne. Pracownicze fundusze emerytalne w III filarze*, Warszawa 2000, s. 8; J. Olszewski, *Fundusze...*, s. 26.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz.U. z 1997 r., Nr 139, poz. 932, ze zm.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, Dz.U. z 2004 r., Nr 116, poz. 1207 ze zm.

definicji pracowniczego programu emerytalnego. Pod tym pojęciem rozumieć należy program utworzony za zgodą strony pracowniczej, przez zawarcie umowy zakładowej oraz umowy o zarządzanie z instytucją finansową uprawnioną do gromadzenia w jego ramach składek, finansowany przez pracodawcę i nadzorowany przez państwowy organ nadzoru – Komisję Nadzoru Finansowego. Program taki tworzony jest w ściśle określonej formie (art. 6 ustawy o ppe), w celu wspólnego gromadzenia środków pochodzących ze składek, na zasadzie kapitałowej, z przeznaczeniem na wypłatę po osiągnięciu określonego w ustawie wieku (art. 42 ustawy o ppe).

Pracowniczy program emerytalny nie jest więc instytucją finansową, gdyż składki do niego wpłacane przekazywane są, w celu ich optymalnego pomnożenia, do już istniejących instytucji finansowych, działających według właściwych dla nich przepisów<sup>12</sup>.

### **3. Wybrane aspekty charakterystyki pracowniczych programów emerytalnych funkcjonujących na świecie**

Wyżej już zaznaczyłem, że różnice konstrukcyjne występujące w poszczególnych systemach emerytalnych w znaczący sposób utrudniają przeprowadzenie w sposób jednolity charakterystyki pracowniczych programów emerytalnych. Dalsze rozważania poprzedzić należy konstatacją, że pozycja prawna i charakter tej instytucji zależy w dużej mierze od kształtu bazowego systemu emerytalnego. W państwach, w których baza systemu ma charakter uniwersalny<sup>13</sup>, ppe występują z reguły jako drugi filar i stanowią integralny element systemu ubezpieczeń społecznych. W systemach emerytalnych opartych na modelu ubezpieczeniowym występują jako drugi lub trzeci filar. W systemach tych ppe zlokalizowane są bądź jako alternatywa dla funduszy emerytalnych, bądź jako fakultatywne doubezpieczenie ryzyka starości i posiadają prywatnoprawny charakter, wynikający chociażby z dobrowolności tworzenia programu. Pozycja takiego programu z uwagi na rozbudowany filar publiczny jest z reguły zmarginalizowana.

<sup>12</sup> M. Wojewódka, *Pracowniczy program emerytalny w przypadku przejęcia zakładu pracy*, Monitor Prawa Pracy 2006, nr 5 (wersja elektroniczna).

<sup>13</sup> Charakter uniwersalny oznacza bazę typu zaopatrzeniowego charakteryzującą się: pełnym zakresem podmiotowym, niskim poziomem świadczeń, wysoką gwarancją wypłacalności oraz brakiem lub niskim poziomem zróżnicowania świadczeń. Szerzej patrz: M. Szczepański, *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Poznań 2006 s. 120, tab. 5.1.

Szukając podobieństw między ppe funkcjonującymi na świecie a rozwiązaniami przyjętymi na gruncie polskim, należy wskazać przede wszystkim na inicjatywę pracodawcy, a więc organizowanie zabezpieczenia przez zakład pracy na rzecz swoich pracowników<sup>14</sup>. Elementem wspólnym dla większości systemów jest także zastosowanie w przepisach preferencji polegających na obniżeniu należnych składek i podatków, mających zachęcić pracodawców do tworzenia takich programów, a pracowników do przystępowania do nich. Mam tutaj na myśli przede wszystkim zaliczenie kosztów prowadzenia programu do kosztów uzyskania przychodu, obniżenie składki na ubezpieczenie społeczne o składkę opłaconą przez pracodawcę czy też możliwość utworzenia tzw. programu wewnętrznego, który pozwala przeznaczać część środków zgromadzonych w programie na określone cele, niezbędne dla rozwoju przedsiębiorstwa, w zamian za dożywotnie świadczenie wypłacane przez pracodawcę. Elementem łączącym jest także opłacanie składki przez pracodawcę oraz co do zasady prywatnoprawny charakter tych instytucji, za wyjątkiem planów zakładowych w administracji publicznej, której charakter należy kwalifikować jako mieszany.

Jeżeli chodzi o różnice występujące w poszczególnych konstrukcjach zakładowej przezorności, to większość z nich została już wskazana w poprzednich punktach, dlatego też ograniczę się jedynie do ich wymienienia. Są to: oparcie ppe na metodzie zdefiniowanej składki lub zdefiniowanego świadczenia, występowanie programu w II lub III filarze, tworzenie programów wewnętrznych i zewnętrznych czy różny katalog instytucji finansowych zarządzających środkami z programu.

W systemach opartych na metodzie zdefiniowanego świadczenia, instytucja finansowa lub pracodawca zobowiązują się bądź to do wypłaty świadczenia jednorazowego, bądź też świadczenia wypłacanego dożywotnio. Warto jednak wskazać, że takie programy emerytalne występują w szczególności w II filarze, np. w Wielkiej Brytanii. Zdefiniowane świadczenie jako formuła przyjęta w ppe jest kosztowniejsza aniżeli program oparty na zdefiniowanej składce, gdyż podmiot administrujący jest zobowiązany do wypłaty świadczenia według policzalnej formuły. Podmiot taki musi skalkulować formułę wypłaty w taki sposób, aby z jednej strony zapewnić uczestnikom świadczenie dożywotnie, a z drugiej strony, zarządzając programem, osiągać dodatni wynik finansowy. Instytucje finansowe zarządzające programem są z reguły podmiotami wykonującymi działalność odpłatnie (są nastawione na zysk), co je odróżnia od podmiotów administrujących składkami w I filarze (wyjątek stanowi system emerytalny w Chile, gdzie fundusze emerytalne AFP – *Administradoras de Fondos de*

---

<sup>14</sup> M. Żukowski, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1997, s. 20.

*Pensiones* zarządzają składkami odpłatnie). Dodatkowe wątpliwości wzbudza konieczność zastosowania mechanizmu waloryzacyjnego. Wartość pieniężna wypłaty ulega zjawisku stopniowej erozji, chociażby na skutek inflacji. Przy pobieraniu świadczenia przez długi okres traci ono swoją wartość i w efekcie stopniowo obniża się stopa zastąpienia całości świadczenia emerytalnego.

Za popularnością ppe realizowanego w systemie zdefiniowanej składki przemawia fakt, że pracodawca oraz instytucja finansowa nie ponoszą ryzyka inwestycyjnego oraz ryzyka związanego z koniecznością zapewnienia dożywotniej wypłaty świadczenia. Pracodawca odprowadza składkę, która jest zarządzana przez instytucję finansową, a po przejściu uczestnika na emeryturę, jest wypłacana aż do wyczerpania kapitału<sup>15</sup>. Zakres uprawnień uczestnika programu, poza możliwością żądania świadczenia dożywotniego, jest taki sam, niezależnie od wybranej metody wypłaty świadczenia. Uczestnik po osiągnięciu określonego wieku nabywa prawo do świadczenia obliczanego w oparciu o kapitał zgromadzony ze składek. Zasadnicza różnica sprowadza się do tego, że prawo do świadczeń w przypadku systemu zdefiniowanego świadczenia wygasa z reguły wraz ze śmiercią uczestnika, a w przypadku systemu zdefiniowanej składki – wraz z wyczerpaniem kapitału. Kolejna z różnic dotyczy możliwości dziedziczenia środków. Występuje ona tylko w systemie zdefiniowanej składki.

Państwo, w zamian za preferencje przy odprowadzaniu składki, sprawuje rolę podmiotu ustalającego reguły oszczędzania oraz nadzorującego prawidłowe funkcjonowanie programu. Uzasadnieniem wprowadzenia silniejszego, niż w przypadku pozostałych produktów finansowych, nadzoru jest ochrona interesu uczestnika programu, a ponadto tych przychodów państwa z tytułu podatków i składek, które poprzez zwolnienie części wynagrodzenia pracownika z konieczności opłacenia składki lub poprzez obniżenie składki należnej, posłużyły zdywersyfikowaniu źródeł przyszłego świadczenia emerytalnego. Pozycja prawna uczestnika, który ani nie odprowadza składki, ani bezpośrednio nie decyduje o jej pomnażaniu, jest o wiele słabsza niż pozycja instytucji finansowej czy pracodawcy. Dla jej wzmocnienia ustawodawca stworzył szereg obowiązków zapewniających właściwe funkcjonowanie programu, obejmujących: ustawową regulację katalogu form funkcjonowania programu (z reguły katalog zamknięty, jednakże ustawodawcy nie ingerują bardziej niż poprzez ogólne określenie zasad zarządzania finansami programu), ściśle określony zakres podmiotowy pojęcia uczestnika (chroni to przed uznaniowością przy przystępowaniu do programu), sprecyzowane w ustawie prawa i obowiązki stron w programie (w tym przede wszystkim obowiązki informacyjne pracodawcy i zarzą-

---

<sup>15</sup> *Bezpieczeństwo dzięki zapobiegliwości. Raport Urzędu Nadzoru nad funduszami emerytalnymi*, UNFE, Warszawa 2001, s. 134.

dzającego), czy też sformalizowany tryb tworzenia i likwidacji programu. W trakcie funkcjonowania programu akcent nadzoru państwowego położony jest przede wszystkim na finansowe aspekty programu, w tym szczególnie na zasady inwestowania środkami w programie, właściwy przepływ składek między pracodawcą a instytucją finansową oraz ograniczanie występowania nieprawidłowości przy wypłacie środków na rzecz uczestnika programu.

Zakładowe plany emerytalne tworzone są co do zasady w podmiotach prywatnych, zaś państwo jako pracodawca jest wyjątkowo podmiotem tworzącym ppe. Ma to miejsce w przypadku planów emerytalnych dla pracowników administracji państwowej, chociaż i tutaj najczęściej zarządzanie programem powierzane jest z reguły podmiotowi zewnętrznemu. Pozycja państwa jako podmiotu tworzącego program jest wyjątkowa, gdyż jest ono (chodzi tu jednostkę, która na podstawie odpowiednich przepisów posiada status pracodawcy) stroną porozumienia o utworzeniu programu zawieranego ze stroną pracowniczą, a jednocześnie podmiotem nadzorującym właściwe funkcjonowanie programu. Kwestia ta budzić będzie liczne wątpliwości w przypadku usunięcia przeszkód w zakresie możliwości utworzenia ppe w jednostkach sektora finansów publicznych w Polsce. Wydaje się także, że środki w ppe utworzonym dla jednostek sektora finansów publicznych będą miały prywatnoprawny charakter, podobnie jak w przypadku pozostałych ppe, gdyż stanowią one część wynagrodzenia pracowników sektora publicznego. Ponadto, uczestnik takiego programu jest uprawniony do zadeklarowania składki dodatkowej, która pochodzi w całości z jego wynagrodzenia. W moim przekonaniu, wzorem wielu państw zachodnich, najwłaściwszym sposobem rozwiązania kwestii wprowadzenia możliwości tworzenia programów w administracji publicznej jest uregulowanie zasad ich prowadzenia w odrębnej ustawie.

Istotny element właściwego funkcjonowania programu stanowi wybór instrumentów finansowych, na których można oprzeć pomnażanie środków w ppe. A. Chróścicki wskazuje podstawowe formy instrumentów finansowych, w jakich funkcjonuje III filar. Są to:

- fundusze ubezpieczeń dodatkowych organizowane przez pracodawcę;
- ubezpieczenia na życie grupowe i indywidualne;
- lokaty bankowe;
- uczestnictwo w funduszach inwestycyjnych;
- zakup papierów wartościowych w publicznym obrocie;
- inwestycje w instrumenty finansowe rynku kapitałowego o wysokim poziomie ryzyka;

- lokaty w przedsięwzięcia w nieruchomości, dzieła sztuki itp.<sup>16</sup>

W praktyce, w poszczególnych systemach pracodawcy korzystają z pełnej gamy instrumentów finansowych dostępnych na rynku. Dobór właściwych form programu dokonywany jest w oparciu o specyfikę rynku finansowego w danym państwie. Warto także zauważyć, że A. Chróścicki nie przesądza o tym, kto ma zarządzać programem (na przykład bank – programem w formie długoterminowej lokaty bankowej), a jedynie wskazuje instrumenty finansowe, jakie są dostępne dla pracodawców tworzących program. W moim przekonaniu, zamierzenie to jest celowe i uprawnione. Najważniejszym elementem przy doborze instrumentów finansowych w ppe jest położenie szczególnego nacisku na odpowiedni dobór form długoterminowego pomnażania środków, zaś wskazanie instytucji uprawnionej do zarządzania programem jest sprawą wtórną i wynika z preferencji ustawodawcy oraz specyfiki rynku finansowego w danym państwie<sup>17</sup>. Najskuteczniejsze są te programy, w których instytucja finansowa, niezależnie, czy zewnętrzna, czy wewnętrzna, ma możliwość stosowania jak największej gamy instrumentów finansowych i odpowiednio szybkiego reagowania na zmiany na rynku finansowym, przez zmianę instrumentu finansowego, w który aktualnie inwestuje.

Istotnym elementem konstrukcyjnym pracowniczego programu emerytalnego jest także typ zastosowanej bazy emerytalnej. Inną rolę spełniają programy w państwach, gdzie baza systemu ma charakter zaopatrzeniowy, a zupełnie inny w systemie na podbudowie ubezpieczeniowej. W systemach zaopatrzeniowych I filar zapewnia z reguły płaskie świadczenie, w niewielkim stopniu zależne od wkładu (podatków). Stąd też istnieje tam konieczność pozapublicznego (w ramach II filaru), zróżnicowania świadczeń w zależności od sumy opłaconych składek. W systemach tych pracownicze programy emerytalne występują bądź jako II filar, bądź też wyjątkowo jako III filar. Zabezpieczenie to oparte jest z reguły na następujących poziomach: publicznym – zakładowym – indywidualnym. Rozwiązanie takie zapewnia, w moim przekonaniu, lepsze odzwierciedlenie opłaconych składek, gdyż redystrybucja z reguły przyczyniająca się do spłaszczenia świadczeń występuje wyłącznie na poziomie bazowym, a zróżnicowanie w zależności od opłaconej składki – na poziomie zakładowym i indywidualnym. W systemie tym rola zakładowych planów emerytalnych jest o tyle istotna, że stanowią one niejako integralną i niezbędną dla zabezpieczenia

<sup>16</sup> A. Chróścicki, *Pracownicze...*, s. 11.

<sup>17</sup> Na przykład: ustawodawca, preferując długoterminowe oszczędzanie w oparciu o najbezpieczniejszą formę, jaką jest długoterminowa lokata, może skorzystać z zarządzania przez: bank (oferujący lokatę bankową), fundusz inwestycyjny (oferujący fundusz inwestycyjny obligacji), zakład ubezpieczeń (oferujący ubezpieczeniowy fundusz kapitałowy oparty na obligacjach).



ryzyka starości część świadczenia emerytalnego. Brak tego zabezpieczenia skazuje ubezpieczonego, od momentu zaprzestania aktywności zawodowej, na korzystanie ze zgromadzonych oszczędności lub na pomoc państwa. W systemach ubezpieczeniowych zróżnicowanie świadczeń występuje już na poziomie bazy systemu emerytalnego<sup>18</sup>. Wymusza to wzmocnienie tego elementu systemu emerytalnego w taki sposób, aby zapewnić wypłatę minimalnego standardu gwarantowanego jak największej części społeczeństwa. Zastosowanie jednolitej ustalonej składki sprawia, że w przypadku osób lepiej zarabiających, w naturalny sposób redukuje się możliwość pozasystemowego oszczędzania. Środki, które mogłyby stanowić źródło dodatkowych oszczędności, wpłacane są do systemu publicznego. Baza w tych systemach jest z reguły silniejsza, co nie sprzyja odpowiedniemu rozwojowi wielofilarowych systemów emerytalnych<sup>19</sup>. Istniejąca redystrybucja sprawia dodatkowo, że odzwierciedlenie to z reguły nie jest pełne, tzn. nie zostaje zachowana 100% relacja: składka – świadczenie. O ile pierwszy filar zapewnia w miarę stabilne wysokie świadczenie, to rola drugiego (funduszy emerytalnych lub też systemów zakładowych), jak i trzeciego (odpowiednio systemów zakładowych oraz przezorności indywidualnej) ulega znacznej marginalizacji. Sprawia to, że programy w takich systemach traktowane są jako pewien dodatek ponad standardowe zabezpieczenie, przez co następuje ich marginalizacja w ramach konstrukcji świadczenia na starość.

W moim przekonaniu najważniejszym wyborem jest system oparty na podbudowie zaopatrzeniowej, o niskim wymiarze świadczenia, jako że w naturalny sposób motywuje on samych ubezpieczonych do dodatkowego oszczędzania, a poprzez to i pośrednio ich pracodawców do poszukiwania jak najlepszego sposobu na zabezpieczenie ryzyka starości swoich pracowników. System ten ma również tę zaletę, że tylko w ograniczonym zakresie uzależniony

---

<sup>18</sup> Warto w tym miejscu zauważyć, że systemy emerytalne, zarówno uniwersalne, jak i ubezpieczeniowe, ulegają procesowi dynamicznych przekształceń. Systemy typu beveridge'owskiego nabierają powoli cech ubezpieczeniowych, natomiast systemy typu bismarckowskiego w coraz większym stopniu koncentrują się na zabezpieczaniu płaskiego minimalnego świadczenia, a odzwierciedlenie relacji składka – świadczenie odbywa się poza bazowym zabezpieczeniem społecznym.

<sup>19</sup> Na marginesie warto zauważyć, że systemy oparte na silnym filarze bazowym są bardziej odporne na kryzysy gospodarcze. Przymus opłacania składki sprawia jednak, że pracodawca nie ma możliwości obniżenia obciążeń socjalnych (odprowadzania składki w okresie kryzysu), a rozwiązanie to jest niekorzystne dla gospodarki, która w okresie kryzysu jest mniej konkurencyjna. Z kolei systemy oparte na słabszej bazie są szczególnie narażone na kryzys gospodarczy, z uwagi na możliwość zawieszenia odprowadzania, z reguły fakultatywnie odprowadzanych składek, bądź też z uwagi na możliwość doprowadzenia do likwidacji instytucji. Z drugiej jednak strony, elastyczność sprawia, że pracownicze programy mogą wspomagać pracodawców w czasach kryzysu.

jest od państwa. Poza tym dodatkowe oszczędzanie zwiększa ilość pieniądza, jaka trafia na rynek (oczywiście pod nadzorem państwa), co dodatkowo stymuluje gospodarkę państwa. Największym mankamentem jest oczywiście ryzyko związane z inwestowaniem środków na rynku finansowym.

#### 4. Pracownicze programy emerytalne w polskim systemie emerytalnym

Pracownicze programy emerytalne stanowią integralną część polskiego systemu emerytalnego<sup>20</sup>. System ten można podzielić, według kryterium zasad regulujących nabywanie prawa do świadczenia, na trzy równoległe funkcjonujące podsystemy:

- ubezpieczenie społeczne sprzed reformy – system ubezpieczeniowy reparytacyjny;
- odrębne rozwiązania dla niektórych grup zawodowych (rolnicy, sędziowie, służby mundurowe) – system zaopatrzeniowy;
- oraz system emerytalny po reformie – system ubezpieczeniowy oparty na kapitalizacji składki.

W ramach ostatniego podsystemu wyróżnić należy trzy poziomy (filary) zabezpieczenia na starość. Pierwszy filar stanowią zreformowane i oparte na finansowej metodzie zdefiniowanej składki konta emerytalne w FUS. Świadczenie z funduszu stanowi podstawową formę zabezpieczenia emerytalnego. Drugi filar stanowią kapitalizowane rachunki w wybranym OFE oraz subkoncie ubezpieczonego prowadzonym przez ZUS, które wraz z przejściem na emeryturę uzupełnią i podwyższą emeryturę bazową. Trzeci filar to utworzone na zasadzie dobrowolności rachunki w pracowniczym programie emerytalnym, wprowadzone w 2004 r. rachunki na indywidualnych kontach emerytalnych – IKE, a od 2012 r. – na indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego – IKZE. Świadczenie bazowe z FUS i II filaru należy, zgodnie z treścią ustawy systemowej, nazywać emeryturą<sup>21</sup>. Istnieją także poglądy przyjmujące szersze

<sup>20</sup> Tak na przykład H. Kasińska, *Wokół...*, s. 338; K. Hajder, *Trzeci filar jako istotny element reformy emerytalnej w Polsce*, [w:] J. Babiak (red.), *Polski system emerytalny w świetle rozwiązań europejskich*, Poznań 2002 s. 51; K. Rubel, [w:] G. Szpor (red.), *System...*

<sup>21</sup> Emerytura w polskim systemie prawa stanowi dożywotnie świadczenie przysługujące osobie od momentu osiągnięcia wieku emerytalnego aż do śmierci. Świadczenie to wypłacane jest z funduszu gromadzonego przez ubezpieczonych i przeznaczonego do wypłaty po osiągnięciu wieku określonego w ustawie. Pracownicze programy emerytalne nie spełniają tych przesłanek, gdyż wypłata środków z programu może mieć charakter jednorazowy lub okresowy i następuje aż do czasu wyczerpania środków na rachunku uczestnika ppe. Po drugie, wiek wypłaty środków nie został skorelowany z wiekiem emerytalnym, w efekcie świadczenie jest

rozumienie pojęcia emerytury. M. Żukowski, definiując pojęcie „emerytura” w sensie uniwersalnym (modelowym), a więc oderwanym od specyfiki poszczególnych systemów emerytalnych, określa je jako transfer pieniężny wypłacany od określonego momentu w późniejszej fazie życia, aż do śmierci beneficjenta<sup>22</sup>. Jego zdaniem, tak rozumianą emeryturę stanowią: emerytura z ubezpieczenia społecznego, emerytura zakładowa (wydaje się, że chodzi tutaj o programy wypłacające świadczenie dożywotnie) oraz dożywotnia renta z ubezpieczenia prywatnego<sup>23</sup>. Autor ten wyraźnie podkreśla dożywotni charakter wypłacanego świadczenia. Przymiot ten nie charakteryzuje ani świadczenia z pracowniczego programu, ani też świadczenia z konta emerytalnego, gdyż te przysługują wyłącznie do wyczerpania środków.

Dla łącznego określenia świadczenia z obligatoryjnych i dobrowolnego filarów najlepiej odpowiadającą jego charakterowi nazwą jest – w moim przekonaniu – świadczenie na starość. Wydzielenie i doprecyzowanie pojęć emerytura i świadczenie na starość jest niezbędne dla wskazania i odróżnienia świadczenia o wyłącznie publicznym charakterze (emerytury z FUS i OFE) od świadczenia o charakterze mieszanym, włączając w jego zakres, oprócz świadczenia z FUS i OFE, także wypłaty z ppe, IKE oraz IKZE. Za rozróżnieniem obu pojęć przemawia także nomenklatura z ustawy o ppe i ustawy o indywidualnych kontach emerytalnych, które posługują się terminem wypłata, a nie emerytura. Wypłata z programu może mieć charakter jednorazowy, co pozostaje w sprzeczności z charakterystycznym dla ubezpieczenia społecznego wypłacaniem świadczenia długookresowego (periodycznego), zabezpieczającego w sposób ciągły potrzeby wynikające z aktywizacji ryzyka starości. Ponadto, przy określeniu przesłanek wypłaty środków z programu ustawodawca uregulował je w oderwaniu od nabycia prawa do emerytury. Prawo do wypłaty przysługuje, zgodnie z art. 42 ustawy o ppe, osobie, która osiągnęła 60. rok życia, niezależnie od zaprzestania aktywności zawodowej u pracodawcy prowadzącego program. W efekcie pracownik-uczestnik może wystąpić z wnioskiem o wypłatę środków z programu, a jednocześnie pozostawać w ubezpieczeniu w FUS. Co więcej, instytucje finansowe w celu ograniczenia ryzyka erozji świadczenia na skutek inflacji przewidują z reguły maksymalny, zazwyczaj kilkuletni, okres wypłaty środków. W praktyce, uczestnik realizujący wypłatę po osiągnięciu 60. roku życia może nabyć prawo do wypłaty środków z ppe, a dopiero po ich wyczerpaniu prawo do emerytury. Odwracając sytuację, ubezpieczony, który nabył prawo do eme-

---

niezależne od nabycia prawa do emerytury. W moich rozważaniach dla określania wypłat ze wszystkich źródeł zabezpieczenia przyjmuję nazwy „świadczenie na starość” lub „świadczenie emerytalne” jako bardziej odpowiadające takiej wypłacie.

<sup>22</sup> M. Żukowski, *Wielostopniowe...*, s. 17.

<sup>23</sup> *Loc. cit.*

rytury, nie musi występować o wypłatę. Może on w miarę swobodnie wybrać moment, od którego obok emerytury wypłacane mu będzie także świadczenie z ppe.

Ustawodawca zastosował w polskim systemie emerytalnym, wzorując się na koncepcji Banku Światowego, trzy poziomy zabezpieczenia na starość, różniące się między sobą nie tylko podporządkowaniem określonego celowi, ale także własnością środków czy rolą państwa. Należy zauważyć, że powszechnie uznawana trójfilarowa konstrukcja zreformowanego systemu nie oznacza, że mamy do czynienia z zamkniętym katalogiem form oszczędzania na starość. Ustawodawca wskazał jedynie, które z form są najbardziej odpowiednie dla oszczędzania na starość, i objął je określonymi preferencjami, a także nadzorem ze strony państwa. Nie oznacza to także, że katalog form objętych preferencjami jest już zamknięty, gdyż, w moim przekonaniu, ulegnie on znacznemu rozszerzeniu o kolejne produkty finansowe – na przykład produkty inwestowania w rynek nieruchomości czy rynek złóż naturalnych w przypadku OFE, czy produkty sektora bankowego w przypadku ppe.

Istotnym aspektem dla oceny charakteru prawnego pracowniczych programów emerytalnych jest określenie celu, jaki spełniają poszczególne poziomy zabezpieczenia. Podstawowym celem gromadzenia środków w pierwszym filarze jest zapewnienie ubezpieczonemu stabilnego, dożywotnio wypłacanego świadczenia, gwarantowanego przez państwo. Nie należy jednak zapominać, że jest nim także w coraz większym stopniu zapewnienie płynności finansowej w FUS, co wymusza silne podporządkowanie filaru bazowego administracji państwa i powoduje chaotyczne zmiany w ustawie systemowej i emerytalnej, zwiększanie dotacji ze strony państwa oraz tendencje do obniżania wymiaru świadczenia bazowego w drodze zmiany mechanizmu indeksacji emerytury. Istotą drugiego filaru jest podwyższenie świadczenia bazowego przez świadczenie uzupełniające w taki sposób, aby zapewnić jak najwyższą emeryturę z obu filarów. Następuje to kosztem zwiększenia ryzyka inwestycyjnego, które w całości ponoszą ubezpieczeni. W celu osiągnięcia jak najwyższej stopy zwrotu ustawodawca zezwolił na zagospodarowanie części składki emerytalnej przez podmioty prywatne, zachowując jednocześnie znaczny poziom kontroli nad sposobem jej inwestowania. Ustawodawca, chroniąc interes członka OFE, określił w ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych zasady inwestowania składki (dotyczy to zarówno możliwości nabywania określonych aktywów, jak i ochrony kapitału przed jego wytransferowaniem poza granice państwa<sup>24</sup>).

<sup>24</sup> OFE mogą zainwestować zagranicą maksymalnie 5% wartości niektórych aktywów. Komisja Europejska podjęła decyzję o pozwaniu Polski do Europejskiego Trybunału Sprawied-

Pracownicze programy emerytalne mają na celu dobrowolne gromadzenie przez uczestnika kapitału z przeznaczeniem na wypłatę po osiągnięciu przez niego wieku zbliżonego do wieku emerytalnego. Ustawa o ppe zezwala na elastyczne zarządzanie środkami z ppe. Oznacza to, że ustawodawca nie wprowadza w ustawie szczegółowej regulacji zasad nabywania poszczególnych instrumentów finansowych, w jakie może inwestować instytucja finansowa. Ograniczenia te wynikają wyłącznie z odrębnych przepisów określających zasady funkcjonowania instytucji finansowych lub też mogą być one wynikiem poczynionych zastrzeżeń w umowie zakładowej lub międzyzakładowej. Kompetencja państwa ogranicza się wyłącznie do pełnienia roli podmiotu wskazującego instytucje finansowe właściwe dla oszczędzania, a także nadzorującego prawidłowość realizacji umów zawieranych przez strony ppe. Nadzór sprawowany jest przede wszystkim w interesie uczestników i pracodawcy.

W założeniu obligatoryjne dwa pierwsze filary mają, przy regularnym odprowadzaniu składki, zapewnić co najmniej minimalny poziom zabezpieczenia dochodów na starość. Stąd też dla rozciągnięcia zabezpieczenia na jak najszerszą część społeczeństwa ustawodawca zdecydował się na oparcie ich na powszechności i przymusie. Wydaje się także, że właściwym rozwiązaniem jest wprowadzenie obowiązku oszczędzania w II filarze. Doświadczenie dziesięciu lat od wejścia w życie reformy pokazuje, że z uwagi na niski poziom składki w I filarze, w przypadku znacznej części ubezpieczonych nastąpiłaby konieczność uruchomienia w przyszłości środków publicznych w celu marginalizacji zjawiska ubóstwa wśród emerytów.

Dobrowolny charakter III filaru ma na celu z jednej strony pozostawienie ubezpieczonemu wyboru, czy dodatkowo oszczędzać na starość, a także, czy oszczędzać w ramach podmiotów wskazanych przez ustawodawcę, czy też przeznaczyć środki na ochronę nabywaną poza III filarem. Należy ponadto podkreślić, że oszczędzanie w niezorganizowanych formach jest konieczne szczególnie w przypadku osób najlepiej zarabiających, gdyż oszczędności w wysokości do 7% wynagrodzenia w skali miesiąca i 450% przeciętnego wynagrodzenia w ppe czy też w wysokości limitów wpłat na IKE lub IKZE mogą okazać się w przyszłości niewystarczające.

---

liwości, ponieważ uznała, że ograniczenia, jakim podlegają polskie otwarte fundusze emerytalne (OFE) przy dokonywaniu inwestycji w innych państwach członkowskich, są niezgodne z przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu kapitału, a tym samym stanowią naruszenie art. 56 Traktatu WE. Reference: IP/09/581 Data: 14/04/2009. Źródło: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/581&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>.

## 5. Cechy pracowniczego programu emerytalnego

Cechy pracowniczego programu emerytalnego nie budzą większych wątpliwości w piśmiennictwie. Z reguły jako pierwsza z nich wymieniana jest dobrowolność. Cecha ta odnosi się do zarówno do pracodawcy, jak i pracownika. Dobrowolność po stronie pracodawcy oznacza swobodę utworzenia programu oraz wyboru jego formy, po stronie pracowniczej – akceptację warunków zaproponowanych w ofercie zawarcia umowy zakładowej, jak i dotyczy samego uczestnika, którego prawem jest przystąpienie do programu, wypowiedzenie uczestnictwa czy możliwość zadeklarowania składki dodatkowej. Dobrowolność jest jedną z cech, która pozwala odróżnić ppe jako konstrukcję spoza ubezpieczenia społecznego od opartych na przymusie konstrukcji zaliczanych do ubezpieczenia społecznego.

Jeden z ważniejszych elementów charakteryzujących ppe stanowi inicjatywa pracodawcy. Zgodnie z treścią ustawy o ppe, pracodawca w celu utworzenia programu podejmuje szereg czynności, począwszy od zawarcia umowy przedwstępnej z instytucją finansową albo utworzenia projektu statutu pte oraz pfe, a skończywszy na złożeniu wniosku o wpis do rejestru pracowniczych programów emerytalnych. W praktyce ani strona zakładowa, ani instytucja finansowa nie mogą być inicjatorami programu. Nie oznacza to, że zakład ubezpieczeń czy fundusz inwestycyjny nie może prowadzić działalności akwizycyjnej. Praktyka pokazuje, że to właśnie instytucje finansowe w największym stopniu wpływają na rozwój rynku ppe. Z formalnoprawnego punktu widzenia, to pracodawca występuje z ofertą zawarcia umowy zakładowej, to on także składa wniosek o wpis do rejestru.

Kolejną z cech jest zewnętrzny charakter pracowniczego programu emerytalnego<sup>25</sup>. Ustawa wprowadza obowiązek albo zawarcia przez pracodawcę umowy o zarządzanie środkami w pracowniczym programie emerytalnym z instytucją finansową, albo samodzielnego utworzenia pracowniczego towarzystwa emerytalnego, to jest wyspecjalizowanego podmiotu zarządzającego środkami w programie. Majątek pracodawcy i instytucji finansowej podlegają ścisłemu rozdzieleniu, a dodatkowo instytucja finansowa nie może zawierać z pracodawcą umów obejmujących dysponowanie środkami zgromadzonymi w programie (na przykład umowy pożyczki środków z ppe itp.) Przeciwnieństwem zewnętrznego charakteru jest wewnętrzny charakter, a więc ulokowanie pracowniczego programu emerytalnego wewnątrz zakładu pracy i zarządzanie bez-

<sup>25</sup> S. Golinowska, *Podobieństwa i różnice uzupełniających i dodatkowych systemów emerytalnych w świecie*, [w:] S. Golinowska (red.), *Dodatkowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, Warszawa 1994, s. 25–30.

pośrednio przez pracodawcę. Taką formę przybiera niemieckie *Direktusage* oraz brytyjskie *book reserves*, czyli ppe w formie rezerw księgowych. Uważam, że zewnętrzne zarządzanie ppe jest dla uczestników korzystniejsze z uwagi na fachowość podmiotów inwestujących środki gromadzone w programie, a także z uwagi na rozdzielenie majątku pracodawcy i programu, co ma szczególne znaczenie w przypadku upadłości bądź likwidacji pracodawcy.

Charakteryzując ppe, uznaje się je za grupową formę oszczędzania, nieposiadającą jednak powszechnego charakteru<sup>26</sup>. Pracownicze programy emerytalne stanowią tzw. instytucje wspólnego oszczędzania. Oznacza to, że pracodawca tworzy na jednolitych zasadach program dla nieokreślonej grupy osób uprawnionych. Liczba uczestników objętych wspólnym oszczędzaniem jest uzależniona od złożenia przez zainteresowanych oświadczeń woli o przystąpieniu do programu. Pracodawca zobowiązany jest do odprowadzania składek na rachunki wszystkich osób uprawnionych (tzw. kont aktywnych) w zakładzie pracy. Grupowy charakter oszczędzania przejawia się ponadto w możliwości utworzenia międzyzakładowego pracowniczego programu emerytalnego, jak i przekazania zarządzania albo przystąpienia pracodawcy do ppe zarządzanego przez instytucję finansową podlegającą organowi nadzoru w jednym z państw Unii Europejskiej. Grupowy charakter oszczędzania nie oznacza jednak powstania wspólnoty ryzyka. Każdy z uczestników oszczędza na swoim koncie, które w przyszłości stanie się podstawą wypłaty na jego rzecz.

Z indywidualnym rachunkiem uczestnika wiąże się kolejny przymiot programu, a mianowicie: brak redystrybucji składki. Przez redystrybucję rozumieć należy transfer środków pomiędzy rachunkami ubezpieczonych albo też transfer części świadczenia. Dokonywany jest on w ubezpieczeniu społecznym od osób lepiej zarabiających bądź też opłacających wyższą składkę do osób uznanych za ekonomicznie słabsze. Redystrybucja stanowi immanentną właściwość obligatoryjnych systemów emerytalnych. Jest ona z reguły dokonywana od osób lepiej do osób mniej zarabiających, a w nowym systemie emerytalnym – od mężczyzn żyjących krócej do kobiet żyjących z reguły dłużej. Dopuszczalny jest również transfer od osób słabiej narażonych na ryzyko do osób silniej na to ryzyko narażonych (na przykład od pracowników zatrudnionych w zawodach mniej narażonych na inwalidztwo do pracowników bardziej narażonych na wystąpienie tego ryzyka). W pracowniczym programie emerytalnym środki zgromadzone na koncie uczestnika stanowią jego własność. Właściwość ta odróżnia ubezpieczenie społeczne, w którym składka ma z reguły charakter publiczno-prawny, od form przezroczystościowych, które realizują co prawda ten sam cel,

---

<sup>26</sup> T. Bińczyccka-Majewska, *Założenia reformy systemu emerytalnego i ocena ich realizacji*, [w:] *PSUS. Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, Kudowa Zdrój 2009, s. 26.

jednakże przy prywatnoprawnym jej charakterze. Zarówno składka podstawowa, jak i składka dodatkowa stanowią podstawę przyszłego świadczenia przysługującego uczestnikowi lub też osobom uprawnionym w przypadku jego śmierci. Cecha ta powiązana jest z funkcją różnicowania wysokości świadczeń w zależności od dochodu. Zróżnicowanie to znajduje pełne odzwierciedlenie właśnie w przypadku ppe.

Pracownicze programy emerytalne stanowią konstrukcję typu *non-profit*. Pracodawca, tworząc pracowniczy program emerytalny, jest zobowiązany do ponoszenia określonych w przepisach kosztów związanych z jego funkcjonowaniem. Pracodawca zalicza je do kosztów uzyskania przychodu. Brak nastawienia na zysk stanowi jedną z tych cech, które odróżniają pracowniczy program emerytalny od pozostałych form dobrowolnego oszczędzania. Charakteru tego nie zmienia nawet fakt, że składka opłacana przez pracodawcę jest pomniejszana o opłatę za zarządzanie ponoszone na rzecz instytucji finansowej. Opłata ta jest w pracowniczym programie emerytalnym kosztem, jaki ponosi uczestnik programu na rzecz instytucji finansowej w zamian za profesjonalne inwestowanie składek w jego imieniu. Jest ona ustalana między pracodawcą a instytucją finansową i stanowi integralny element zarówno umowy o zarządzanie, jak i zakładowej umowy emerytalnej.

Istotną kwestią dla określenia charakteru prawnego pracowniczych programów jest także rola państwa. Jest ono przede wszystkim regulatorem kształtu prawnego instytucji ppe. W odróżnieniu od regulacji prawa ubezpieczeń społecznych, którego celem jest stworzenie systemu świadczeń oraz ściśle określenie zakresu ochrony i katalogu podmiotów nią objętych, w przypadku ppe, podobnie jak to ma miejsce w ubezpieczeniach gospodarczych, ustawodawca zastosował regulację ramową pozostawiającą pracodawcy, instytucji finansowej oraz reprezentacji pracowniczej możliwość negocjacji, w określonych prawem ramach, warunków prowadzenia programu. A zatem uprawnienia uczestników dwóch różnych programów mogą okazać się różne, nie tylko co do wysokości świadczenia, ale również w zakresie możliwości przenoszenia środków pomiędzy instrumentami finansowymi oferowanymi przez fundusz inwestycyjny czy zakład ubezpieczeń. Po drugie, państwo nie tworzy instytucji finansowych, a wskazuje jedynie, które z istniejących podmiotów komercyjnych (prywatnych) są uprawnione do zarządzania środkami w ramach pracowniczego programu emerytalnego. Po trzecie, państwo pozostawiło instytucjom finansowym dowolność w zakresie wyboru sposobu inwestowania środków, przyjmując, że pracodawca, znając ryzyko związane z każdą z instytucji finansowych, dokonuje optymalnego wyboru dla swoich pracowników. Oznacza to, że ryzyko utraty środków w ppe jest najwyższe w ramach trzech filarów systemu emerytalnego. Po czwarte, państwo nie jest gwarantem wypłaty środków z programu.



Istnienie gwarancji jest charakterystyczne dla podmiotów działających w ubezpieczeniu społecznym. Ryzyko niewypłacalności środków z ppe nie obciąża także pracodawcy tworzącego program. Ustawa o ppe nie wprowadza też minimalnej stopy zwrotu, jaką musi osiągnąć instytucja zarządzająca programem. Państwo, aby ochronić interes uczestników programu, sprawuje nadzór nad jego funkcjonowaniem za pośrednictwem KNF. Jego celem nie jest ingerowanie w proces inwestycyjny, a jedynie określenie, czy działania pracodawcy i instytucji finansowej są zgodne z prawem. Rola państwa w tym zakresie nie różni się zbyt od nadzoru nad bankiem czy zakładem ubezpieczeń, a znacząco odbiega od nadzoru nad OFE czy ZUS, pozostawiając stronom umów w ppe oraz instytucji finansowej znacznie większą swobodę.

Istotnym elementem wyróżniającym ppe jest możliwość rozporządzania środkami na wypadek śmierci. Uprawnienie to odróżnia uczestnika programu od emeryta. Pierwszy ze wskazanych podmiotów ma prawo do rozporządzenia kapitałem zgromadzonym w programie, aż do momentu jego wyczerpania. Potwierdza to tezę o całkowitym braku redystrybucji środków w ppe. Zasady te są odmienne w przypadku ubezpieczonego, w zakresie części składki emerytalnej odprowadzanej do FUS. Kapitał gromadzony na koncie ubezpieczonego w ZUS nie podlega dziedziczeniu, gdyż składki tam odprowadzane są administrowane w oparciu o metodę repartycyjną (*pay-as-you-go*), czyli wypłatę emerytur z bieżąco opłacanych składek. W przypadku ubezpieczenia społecznego odprowadzona składka ma bowiem charakter publicznoprawny i nie stanowi własności ubezpieczonego<sup>27</sup>, co sprawia, że ma on ograniczoną możliwość rozporządzania zgromadzonymi składkami. Podobna do ubezpieczonego jest sytuacja emeryta pobierającego świadczenie z ZUS. Choć możliwe jest ustalenie wartości zgromadzonego, a niewypłaconego kapitału, to nie podlega on dziedziczeniu (art. 25 ust. 1 ustawy emerytalnej). W przypadku dożywotniej emerytury kapitałowej świadczeniobiorca ma prawo wskazać osobę uposażoną. Uprawnienie do przekazania kapitału uposażonemu wygasa, jeżeli śmierć emeryta nie nastąpiła w ciągu trzech lat od dnia przekazania składki do funduszu dożywotnich emerytur kapitałowych (art. 20 ust. 2 i 3 ustawy o emeryturach kapitałowych<sup>28</sup>).

Środki zgromadzone w ppe stanowią własność uczestnika i może on nimi swobodnie rozporządzać zarówno w fazie gwarancyjnej, jak i realizacyjnej, aż do wyczerpania kapitału. Możliwość rozporządzania kapitałem w ppe stanowi obligatoryjny element funkcjonowania programu, co wymusza zastosowanie przy wyliczaniu świadczenia systemu zdefiniowanej składki. *De lege ferenda*

<sup>27</sup> Wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r. (II UK 12/08), Służba Pracownicza 2008, nr 10, s. 23.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych, Dz.U. z 2008 r., Nr 228, poz. 1507.

należy rozważyć, czy w ustawie o ppe nie wprowadzić nowego rozdziału umożliwiającego tworzenie ppe opartego na metodzie zdefiniowanego świadczenia i gwarantującego świadczenie dożywotnie.

Kolejny problem stanowi potrzeba określenia zasad pomnażania środków od momentu podjęcia wypłaty oraz ewentualnie waloryzowania wysokości świadczenia w zależności od stopy zwrotu pozostałej na koncie części środków. Warto ponadto wskazać, że także w chwili obecnej waloryzacja świadczenia przy wypłacie okresowej oraz pobieranie pożytku ze środków pozostawionych w programie stanowią nierozstrzygniętą kwestię. Brak mechanizmu waloryzacyjnego sprawia, że instytucja finansowa czerpie korzyści ze środków na koncie uczestnika programu aż do ich wyczerpania, wykupując za nie na przykład obligacje.

Odrębną kwestię stanowi sam mechanizm indeksacyjny. Emerytura w założeniu jest świadczeniem długoterminowym, co powoduje, że jej realna wartość (albo siła nabywcza) ulega erozji na skutek m.in. inflacji. W celu zmarginalizowania negatywnych następstw tego zjawiska przepisy emerytalne przewidują obligatoryjny, jednolity dla wszystkich ubezpieczonych mechanizm waloryzacyjny. Odpowiedzialność za wypłatę świadczenia powiększonego o stopę indeksacji ponosi podmiot administrujący składką. Jest to mechanizm powszechnie funkcjonujący w zabezpieczeniu społecznym. W przypadku świadczenia z ppe to stronom umowy o zarządzanie pozostawiono określenie lub nie, w umowach tworzących program, mechanizmu waloryzacji świadczenia. Z reguły jednak instytucje zarządzające nie stosują tego mechanizmu, zastępując go maksymalnym okresem wypłaty świadczenia z programu (na ogół do 5 lat). Obie powyżej wskazane cechy, a więc możliwość rozporządzania środkami na wypadek śmierci uczestnika oraz brak obligatoryjnego mechanizmu waloryzacyjnego, uniemożliwiają, w moim przekonaniu, uznanie świadczenia z ppe za część emerytury.

W piśmiennictwie wskazuje się na przynależność pracowniczego programu emerytalnego do prawa prywatnego<sup>29</sup>. Za takim uznaniem przemawia zespół elementów konstrukcyjnych ppe. Po pierwsze, umowna, a nie ustawowa podstawa jego utworzenia. Pracowniczy program emerytalny tworzony jest poprzez zawarcie zespołu określonych w ustawie umów pomiędzy równorzędnymi podmiotami. Odróżnia to ppe od publicznoprawnych instytucji tworzonych na podstawie ustawy. Drugim elementem przemawiającym za takim uznaniem jest dobrowolny charakter tworzenia programu. Ustawa nie przewiduje możliwości obligatoryjnego utworzenia programu. Nawet zawarcie zakładowej umowy emerytalnej nie daje stronie pracowniczej prawa żądania utworzenia programu

---

<sup>29</sup> H. Kasińska, *Wokół...*, s. 357–358.

przez pracodawcę. Strona pracownicza nie nabywa również, w przypadku nie-utworzenia pracowniczego programu emerytalnego, prawa zwrócenia się z roszczeniem odszkodowawczym. Jako trzeci element należy wskazać to, że pracownicze programy emerytalne tworzone są przez podmioty prywatne jedynie nadzorowane przez państwo, które nie jest także gwarantem wypłaty świadczenia z programu. Ustawodawca w ustawie o ppe nie wprowadził wyłączności zarządzania programem przez podmioty prywatne, jednakże w chwili obecnej nie funkcjonuje żadna publiczna instytucja spełniająca warunki do przejęcia zarządzania środkami zgromadzonymi w ppe. Po czwarte, instytucje finansowe zarządzające ppe czynią to odpłatnie. Jak już nadmieniłem, pracowniczy program emerytalny ma charakter *non-profit*, co nie oznacza jednak, że na zarządzaniu składką nie mogą zarabiać instytucje finansowe. W celu zapewnienia profesjonalnego inwestowania środków i konieczności zatrudnienia najwyższej klasy specjalistów z zakresu polityki inwestycyjnej, czynności podejmowane przez instytucję finansową mają odpłatny charakter. Przedstawiony powyżej zbiór cech pozwala w moim przekonaniu uznać ppe za instytucję o prywatno-prawnym charakterze.

Założeniem przyświecającym twórcom reformy była powszechność pracowniczych programów emerytalnych. Jak podkreślali autorzy reformy, ppe powinny być dostępne dla wszystkich pracowników zainteresowanych przystąpieniem do nich, również dla pracowników o relatywnie niskich dochodach, a także dla tych, którzy nawet w przypadku niestabilizowanej sytuacji zawodowej są zainteresowani gromadzeniem dodatkowych oszczędności emerytalnych<sup>30</sup>. W praktyce dostępność ppe jest ograniczona do zaledwie niewielkiej liczby pracodawców, a bez dodatkowego wsparcia możliwości rozwoju tej formy oszczędzania są mocno ograniczone.

## 6. Przynależność pracowniczych programów emerytalnych w ramach gałęzi prawa

Rozważania poczynione w poprzednich punktach pozwalają na konstatację, że przynależność ta jest niejednolita. W ramach pracowniczych programów emerytalnych spletają się elementy zarówno prawa cywilnego, prawa administracyjnego, prawa pracy, jak i prawa ubezpieczeń społecznych. Elementem charakterystycznym dla prawa cywilnego jest przede wszystkim równość podmiotów zawierających umowy tworzące pracowniczy program

---

<sup>30</sup> *Bezpieczeństwo...*, s. 156.

emerytalny. Pracodawca zawiera znaną prawu cywilnemu umowę przedwstępną, która jest obligatoryjnym elementem załączanym do przyszłej oferty umowy zakładowej. Ponadto umowa o zarządzanie jest typem umowy o świadczenie usług przez instytucję finansową na rzecz uczestników ppe. W przypadku wypłaty uczestnik nabywa roszczenie o wypłatę oznaczonej sumy środków, aż do wyczerpania kapitału, ale nie prawo do świadczenia dożywotniego, co jest charakterystyczne dla cywilnoprawnych umów rynku ubezpieczeń gospodarczych oraz rynku inwestycyjnego. Elementami kojarzonymi z prawem pracy są z kolei: zakładowa umowa emerytalna, która co prawda nie jest typowym porozumieniem zbiorowym, jednakże można ją zakwalifikować właśnie jako umowę o cechach porozumienia normatywnego z uwagi na: strony umowy, sposób wyłaniania reprezentacji pracowniczej, pojęcie pracodawcy, a także ogólne odesłania do kodeksu pracy oraz rozstrzyganie sporów o zwrot deklaracji przez sądy pracy. Z kolei elementem prawa administracyjnego jest postępowanie przed organem nadzoru, które toczy się na zmodyfikowanych w ustawie o ppe zasadach postępowania administracyjnego. Za elementy prawa ubezpieczeń społecznych uznać można cel regulacji, jakim jest podniesienie standardu zabezpieczenia na emeryturze, oraz to, że składka podstawowa nie jest wliczana do podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne; po jej opłaceniu ustawodawca ogranicza możliwość rozporządzania nią. Warto także zaznaczyć, że w przypadku zwrotu obligatoryjne jest albo wskazanie innej formy III filaru, w której środki te będą dalej oszczędzane, albo też nastąpi przekazanie 30% nominalnie opłaconej sumy składek podstawowych na rachunek uczestnika w FUS. Poza tym wskazać należy, że wypłata środków częściowo powiązana jest z wiekiem emerytalnym. Za kolejny element wspólny z ubezpieczeniem społecznym uznać należy uregulowanie pracowniczego funduszu emerytalnego, gdzie wprost odwołuje się w nazwie do emerytury, a sposób tworzenia tej formy jest zbliżony do tworzenia otwartego funduszu emerytalnego. W moim przekonaniu, najwięcej elementów przemawia za uznaniem przynależności pracowniczych programów emerytalnych do prawa pracy oraz potraktowanie wypłaty środków z ppe za świadczenie związane ze stosunkiem pracy. Przemawia za tym również intencja ustawodawcy, który luźno powiązał ppe z systemem emerytalnym.

Ważną z punktu widzenia charakteru prawnego kwestią jest rozstrzygnięcie, czy ppe można uznać za element ubezpieczeń społecznych? Poprzez ubezpieczenie społeczne rozumieć należy system zagwarantowanych ustawowo i związanych z pracą świadczeń o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe lub inne zrównane z nimi zdarzenia, spełniane przez zobowiązane do tego instytucje oraz finansowane na zasadzie bezpośredniego lub pośredniego rozłożenia ciężaru tych świadczeń w ca-

łości lub w co najmniej w poważnej mierze na zbiorowość osób do nich uprawnionych<sup>31</sup>. Warto także wskazać na definicje pochodzące z piśmiennictwa niemieckiego, a przywołane przez K. Ślebzaka<sup>32</sup>, gdzie ubezpieczenie społeczne charakteryzowane jest jako: przymusowe ubezpieczenie na wypadek utraty zdolności do pracy i śmierci oraz w wypadku bezrobocia o charakterze publicznoprawnym, zorganizowane przez państwo na zasadzie samorządności, obejmujące większą część pracującego społeczeństwa. H. F. Zacher rozszerzył to pojęcie, uznając, że ubezpieczenie społeczne stanowi publicznoprawny system opieki zabezpieczający przed typowymi ryzykami społecznymi osoby, które osiągają dochód z pracy, jak i ich rodziny.

W definicji W. Szuberta warto wskazać na dwa elementy, a mianowicie: na roszczenie wynikające z gwarancji ustawowych oraz rozłożenie ciężaru ryzyka na określoną zbiorowość. W ramach ubezpieczenia społecznego publicznego, państwo tworzy i nadzoruje instytucję, której celem jest przede wszystkim zapewnienie wypłacalnego systemu. Ubezpieczony nabywa prawo do świadczenia, a obowiązkiem instytucji jest to świadczenie spełnić. Gwarancją tego uprawnienia jest brak zdolności upadłościowej ubezpieczenia społecznego i zabezpieczenie wypłacalności świadczeń przez państwo.

Pracownicze programy emerytalne są tworzone na mocy zawieranych umów, na zasadzie dobrowolności, przez podmioty prywatne (pracodawców). To ich wola decyduje o tym, czy program zostanie utworzony, czy nie. Z kolei instytucja finansowa zobowiązana jest do wypłaty świadczenia wyłącznie do wyczerpania środków na rachunku uczestnika. Ustawodawca nie nałożył na instytucję finansową obowiązku wypłaty świadczenia minimalnego. Poza tym ppe, jak i instytucja finansowa, mogą ulec likwidacji lub też ogłosić upadłość. Ryzyko niewypłacalności środków w całości obciąża uczestnika programu, podobnie jak i utrata części środków na skutek niewłaściwego ich inwestowania.

Drugim elementem jest brak na gruncie ustawy o ppe wspólnoty ryzyka. Pojawienie się tej wspólnoty, jak i wytworzenie koncepcji umowy międzypokoleniowej stanowiło ogromny progres w ubezpieczeniu społecznym, a przez długi okres stanowiło także gwarancję stabilności systemu. Ubezpieczeni byli objęci gwarancją wypłaty świadczenia, wynikającą z coraz liczniejszych kolejnych pokoleń wchodzących do systemu emerytalnego i zasilających fundusz składką. Wspólnota ta zapewnia lepsze rozłożenie ryzyka i możliwość planowania wymiaru składki w stosunku do potrzeb poszczególnych rodzajów ubezpie-

<sup>31</sup> W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne – zarys systemu*, Warszawa 1987, s. 66.

<sup>32</sup> K. Ślebzak, *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, Państwo i Prawo 2001, nr 12, i powołani tam: G. Wannagat, *Lehrbuch des Socialversicherungsrechts*, Bd. I, Tübingen 1965, s. 25; H. F. Zacher, *Socialversicherung, Sociale Sicherheit, Handwörterbuch der Versicherun*, VVH, Karlsruhe 1988, s. 800.

czeń społecznych. Jednakże w przypadku depopulacji staje się ona ciężarem dla coraz mniej licznych kolejnych pokoleń. Ze wspólnotą ryzyka częstokroć powiązana jest opisywana wcześniej redystrybucja. Oba te elementy są nieobecne na gruncie ustawy o ppe. Wspólnota ryzyka zastąpiona została indywidualną przezornością (gromadzeniem środków na rachunku stanowiącym własność uczestnika), natomiast redystrybucja – pełną relacją: składka – świadczenie. Jeśli dodać do tego prywatnoprawny charakter pracowniczego programu emerytalnego<sup>33</sup>, to zasadne jest stanowisko, że ppe nie mieszczą się w pojęciu ubezpieczenia społecznego.

Czy zatem pracownicze programy emerytalne mieszczą się w pojęciu zabezpieczenia społecznego? Pojęcie to doczekało się w Polsce wielu opracowań. Na wstępie warto zaznaczyć ewolucję, jaka dokonuje się w jego definiowaniu. O ile wczesne teorie skupiały się na roli państwa (i wyłącznie państwa) w osiągnięciu określonego standardu socjalnego, to w chwili obecnej zabezpieczenie społeczne poszukuje możliwości wykorzystania nowo powstających produktów finansowych w celu ochrony i rozwoju człowieka. Warto także zauważyć, że państwo w systemie zabezpieczenia społecznego zaczyna współdziałać z podmiotami prywatnymi, bądź to na zasadzie przekazywania im określonych kompetencji, bądź na zasadzie współdziałania. W państwach Europy Zachodniej przekazywanie części zadań podmiotom prywatnym jest standardem, a instytucje i realizowane zadania mieszczą się w pojęciu zabezpieczenia społecznego.

Aby dokonać pełnej analizy, niezbędne jest przedstawienie choćby części poglądów z dostępnego piśmiennictwa. J. Piotrowski definiuje zabezpieczenie społeczne jako całokształt środków i działań instytucji publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się zabezpieczyć swoich obywateli przed groźbą niezaspokojenia podstawowych potrzeb, społecznie uznanych za ważne. Cele te mogą być realizowane różnymi metodami i technikami (w tym przede wszystkim techniką ubezpieczeniową, zaopatrzeniową i opiekuńczą)<sup>34</sup>. Warto podkreślić, że J. Piotrowski nie tworzy zamkniętego katalogu metod zabezpieczenia, wskazując jedynie na podstawowe. Podobny wniosek wyprowadzić można z przepisów Konwencji nr 102 z 1952 r.<sup>35</sup>, gdzie w tytule wskazuje się, że traktuje ona o minimalnych normach (standardach) zabezpieczenia społecznego

<sup>33</sup> Prywatnoprawny charakter III filaru, choć uznawany przez większość autorów, bywa też podważany; np. R. Pacud uznaje trójwarstwowe ubezpieczenie emerytalne jako część szeroko rozumianego prawa publicznego: R. Pacud, *Zasady prawa emerytalnego*, Państwo i Prawo 2003, nr 3, s. 62.

<sup>34</sup> J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966 s. 28–29.

<sup>35</sup> Konwencja nr 102 międzynarodowej organizacji pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r., Dz.U. z 2005 r., Nr 93, poz. 775.

a w gestii państwa pozostawia uznanie, czy zapewni ono wyższy standard zabezpieczenia społecznego, czy też poprzestanie na standardzie minimalnym. T. Szumlicz wskazuje, że zabezpieczenie społeczne to system, który ma zapewniać obywatelom pewien ustalony standard bezpieczeństwa socjalnego. W przypadku zabezpieczenia emerytalnego mówimy o zapewnieniu określonego standardu bezpieczeństwa finansowego na okres starości<sup>36</sup>. A. Rajkiewicz uznaje za zabezpieczenie społeczne system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami<sup>37</sup>. T. Bińczycka-Majewska, opisując pojęcie zabezpieczenia społecznego zawarte w Konstytucji, zwraca uwagę na niedookreślony charakter tego pojęcia oraz na to, że obejmuje ono nie tylko zastane prawa o charakterze roszczeniowym, ale także prawa przyszłe, które dopiero zostaną wprowadzone przez ustawy. W jego skład, w aktualnym stanie prawnym, wchodzi: prawo do emerytury, do renty z tytułu niezdolności do pracy, do renty rodzinnej, do świadczeń z zaopatrzenia społecznego finansowanych z budżetu państwa, różne formy pomocy społecznej, a także zabezpieczenie na wypadek braku pracy<sup>38</sup>. B. Wagner podkreśla z kolei szerokie granice, jakie pozostawia ustawodawcy art. 67 Konstytucji, zezwalając na wybór zarówno modelu zabezpieczenia społecznego, jak i poszczególne jego elementy, z uwzględnieniem jednak istniejących potrzeb i możliwości ich zaspokojenia<sup>39</sup>.

Autorzy opisujący zabezpieczenie społeczne z reguły zgodni są co do uznania, że inicjatorem utworzenia zabezpieczenia społecznego jest państwo. Inicjatywa ta może wyrażać się w tym, że państwo tworzy instytucję wyspecjalizowaną w podnoszeniu standardu socjalnego lub też zabezpieczającą przed określonymi ryzykami albo tworzy ramy prawno-organizacyjne dla działalności podmiotów prywatnych i wydziela dla nich część swoich kompetencji. Większość z tych definicji nie neguje współdziałania z podmiotami prywatnymi, akcentując jednakże rolę państwa jako twórcy instytucji zabezpieczającej ryzyko socjalne oraz rolę podmiotu gwarantującego wypłacalność świadczeń z zabezpieczenia społecznego. Takie ujęcie ogranicza możliwość uznania pracowniczego programu emerytalnego jako mieszczącego się w pojęciu „zabezpieczenie społeczne”.

<sup>36</sup> T. Szumlicz, *Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia społecznego*, [w:] T. Szumlicz, M. Żukowski (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 9.

<sup>37</sup> A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1979, s. 432.

<sup>38</sup> T. Bińczycka-Majewska, *Konstrukcje...*, s. 40–41.

<sup>39</sup> B. Wagner, *Zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego*, [w:] PSUS. *Dziesięć lat...*, s. 31.

Warto zaakcentować także społeczny charakter zabezpieczenia, polegający na utworzeniu określonej wspólnoty opartej na solidarności jej członków, nawet jeżeli jest ona tworzona w sposób sztuczny – w drodze ustawy dążącej do wspólnego celu, jakim jest zabezpieczenie ogółu ludności na wypadek określonych zdarzeń, co najmniej ograniczających zdolność do zarobkowania lub stwarzających krytyczne sytuacje w życiu jednostek i powodujących społecznie akceptowalną potrzebę majątkową. Wspólnota ta, poprzez opłacane podatki (technika zaopatrzeniowa i opiekuńcza) albo składki (technika ubezpieczeniowa), podejmuje starania mające na celu marginalizację negatywnych następstw określonego zjawiska. Jak trafnie to ujął T. Zieliński, brak takiej wspólnoty powoduje, że jest to zabezpieczenie w znaczeniu ogólnym, czyli że jest organizowane indywidualnie w celu ochrony człowieka przed jakimś zagrożeniem. Szerokie ujęcie nie przesądza jednak o tym, że owo zabezpieczenie jest „społeczne”, nawet przy założeniu, iż przedmiotem wspomnianej ochrony są zagrożenia interesów socjalnych, życiowych<sup>40</sup>.

Na określenie zjawiska przekazywania zadań państwa podmiotom niepublicznym bardzo często używa się terminu „prywatyzacja zadań publicznych”. Nie oznacza to, że państwo powinno pozbyć się wszelkich kompetencji, gdyż nie znajdzie się zbyt wielu zwolenników prywatyzacji ZUS, co więcej – doświadczenia chilijskie pokazują, że przekazanie kompetencji państwa w I filarze przynosi więcej strat niż korzyści. Państwo powinno jednak uwzględniać w swoich działaniach zasadę subsydiarności, a więc konieczności przekazywania na rzecz podmiotów prywatnych tych zadań, które podmioty prywatne są w stanie wykonać lepiej niż państwo, zachowując jednak pełne prawo do ingerencji w przypadku niewłaściwego ich wykonywania. Zasada ta dotyczy szczególnie rynku kapitałowego, na którym podmioty niepubliczne są o wiele sprawniejszymi jego uczestnikami. Trójfilarowa konstrukcja systemu emerytalnego wymusza w I filarze zapewnienie stabilnego gwarantowanego świadczenia, nawet kosztem jego wysokości, a w II filarze – uzupełnienie świadczenia w taki sposób, aby zapewnić jak największej liczbie ubezpieczonych świadczenie ponad minimalny standard. Ustawodawca przekazał OFE część składki, uznając, że zagwarantują one wyższe świadczenie, niż gdyby środki te pozostały w ZUS. W celu zapewnienia jeszcze wyższego świadczenia, państwo zwolniło pracodawcę z części obciążeń (wpływów do budżetu państwa oraz do FUS), pod warunkiem, że utworzy on dla swoich pracowników instytucję zbiorowego oszczędzania. W moim przekonaniu, mamy tutaj do czynienia z działaniem instytucji prywatnych, za pomocą których państwo stara się w sposób optymalny zabezpieczyć swoich obywateli wobec groźby niezaspokojenia podsta-

---

<sup>40</sup> T. Zieliński, *Nowe...*, s. 17.



wowych potrzeb od momentu zaprzestania aktywności zawodowej. T. Szumlicz podkreśla, że państwo w zabezpieczeniu emerytalnym dąży do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego na okres starości. Oznacza to, że ma ono obowiązek zagwarantowania określonego standardu (art. 67 Konstytucji), ale powinno też wspomóc swoich obywateli w indywidualnym urzeczywistnieniu bezpieczeństwa na starość. To od państwa zależy, jakimi metodami i technikami tego dokona. Na otwarty charakter regulacji art. 67 Konstytucji wskazuje też T. Bińczycza-Majewska, która zauważa, że „wykładania konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego wskazuje na jego otwartą treść, obejmującą nie tylko zastane prawa o charakterze roszczeniowym (prawa podmiotowe) i nieroszczeniowym, ale także przyszłe uprawnienia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, które zostaną wprowadzone przez kolejne ustawy”<sup>41</sup>.

Warto przybliżyć także poglądy A. Rajkiewicza, który pisze o prawie lub możliwości korzystania z instytucji stworzonych przez państwo, a w systemie kapitalistycznym należałoby dodać – możliwości skorzystania z instytucji prywatnych, które dzięki określonym preferencjom powinny wspomagać obywatela w jego dążeniu do zabezpieczenia na wypadek określonych ryzyk socjalnych. A zatem wszystkie instytucje utworzone przez państwo, mające na celu zabezpieczenie określonych ryzyk i uzupełnienie przezorności indywidualnej jednostki, należy zaliczyć do zabezpieczenia społecznego. Zabezpieczenie indywidualnych potrzeb jednostki, na podstawie jej inicjatywy (podjęcia przez nią aktywności), nieobjęte przymusem państwowym, uznać należy z kolei za przezorność indywidualną, nie zaś zabezpieczenie społeczne. Ujęcie takie pozwala także włączyć do pojęcia zabezpieczenia społecznego OFE, gdyż te są co prawda tworzone przez podmioty prywatne, jednakże ubezpieczony nie ma możliwości wyboru, czy przystąpić do OFE, czy nie, a jego decyzja sprowadza się jedynie do wskazania tej spośród dostępnych instytucji, która w zamian za odprowadzoną składkę najpełniej zabezpieczy jego potrzeby. Pracownicze programy emerytalne objęte dobrowolnością tworzenia i przystępowania znajdują się moim zdaniem poza pojęciem zabezpieczenia społecznego.

Warto także przytoczyć kolejną tezę wysuniętą przez T. Zielińskiego, zgodnie z którą pracowniczy program emerytalny stanowi dodatkową nieprzymusową formę samoubezpieczenia<sup>42</sup> rozumianego jako sytuacja polegająca na tym, że obywatel, który pragnie zapewnić sobie emeryturę, zawiera umowę (albo składa deklarację) i przystępuje do instytucji, która pomnoży składki odprowadzone przez niego i jego pracodawcę. Przystąpienie do programu ma na celu maksymalne pomnożenie środków, aby zgromadzić optymalną w relacji do

<sup>41</sup> T. Bińczycza-Majewska, *Konstrukcje...*, s. 40.

<sup>42</sup> T. Zieliński, *Nowe...*, s. 25.

możliwości finansowych uczestnika sumę środków pieniężnych, z przeznaczeniem na ich wypłatę. W moim przekonaniu, program emerytalny nie jest także formą ubezpieczenia osobowego, gdyż środki zgromadzone w programie mogą, ale nie muszą zabezpieczać określonego ryzyka. Świadczy o tym chociażby uprawnienie do wypłaty jednorazowej czy też możliwość złożenia wniosku o wypłatę przez mężczyznę, który osiągnął 60. rok życia i pozostaje w stosunku pracy z pracodawcą prowadzącym pracowniczy program emerytalny.

Na podstawie przedstawionych tu rozwiązań uznać należy, że pracownicze programy emerytalne nie są częścią (elementem) ani ubezpieczenia społecznego, ani zabezpieczenia społecznego, stanowią zaś typ porozumienia normatywnego na gruncie prawa pracy, mającego na celu zabezpieczenie indywidualne jednostki za pomocą środków pochodzących od jej pracodawcy.

## 7. Uwagi końcowe

W podsumowaniu należy podkreślić, że pracownicze programy emerytalne są istotnym, aczkolwiek niedocenianym elementem polskiego systemu emerytalnego. Stanowią one wraz z kontami emerytalnymi III filar tego systemu. Istotą wprowadzenia tej instytucji do ustawodawstwa polskiego była potrzeba dywersyfikacji ryzyka starości i wprowadzenie segmentów, w których odpowiedzialność podzielona jest między zainteresowane podmioty: państwo, pracodawcę oraz ubezpieczonego. Specyfika polskiego systemu, polegająca na silnej rozbudowie świadczenia bazowego składającego się aż z dwóch filarów, sprawia, że programy emerytalne są elementem III filaru, a więc doublebezpieczenia ryzyka starości. W klasycznym trójfilarowym ujęciu: państwo – pracodawca – ubezpieczony występują one jako drugi filar, uzupełniając świadczenie bazowe. Silna rozbudowa systemu bazowego przy wysokich obciążeniach socjalnych powoduje, że w chwili obecnej nie istnieje przestrzeń dla rozwoju ppe. Programy funkcjonujące pod rządami ustawy z 2004 r. oparte są na metodzie zdefiniowanej składki, co oznacza, że wypłata środków z programu nie będzie miała charakteru dożywotniego, a jedynie do wyczerpania środków, przez okres, jaki został ustalony w umowach tworzących program. Za takim ujęciem przemawia także fakt pominięcia mechanizmu waloryzacyjnego.

Pomimo przynależności do systemu emerytalnego, pracownicze programy emerytalne nie są uznawane za część systemu ubezpieczeń społecznych. Wypłata środków z programu nie stanowi także części emerytury rozumianej w polskim systemie jako świadczenie z FUS, OFE oraz zakładu emerytalnego. Na gruncie ustawy emerytalnej oraz ustawy o systemie ubezpieczeń społecz-

nych, wśród wykonawców zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych nie wymienia się pracowniczych programów emerytalnych. Wynika to przede wszystkim z różnic jakościowych pomiędzy ubezpieczeniem społecznym opartym na przymusie i wspólnocie ryzyka, z jednej strony, a pracowniczym programem emerytalnym, gdzie wyżej wymienione przymioty zastąpione zostały dobrowolnością i indywidualnym oszczędzaniem.

Pracownicze programy emerytalne nie stanowią także elementu szerszego systemu, jakim jest zabezpieczenie społeczne. Za takim uznaniem przemawiają następujące cechy: brak solidarności i wspólnoty ryzyka; ochrona wyłącznie czasowa, a nie przez cały okres występowania (trwania) ryzyka socjalnego; dobrowolny, umowny charakter utworzenia programu i wnoszenia składki; brak inicjatywy i gwarancji państwa oraz organizowanie tej formy zabezpieczenia wyłącznie przez pracodawców, co sprawia, że jest to bardziej forma przezorności indywidualnej lub samoubezpieczenia aniżeli zabezpieczenia społecznego.

Charakterystyka pracowniczych programów emerytalnych wskazuje, że ustawodawca zdecydował się na wybranie tych form, które zapewnią stabilne świadczenie i mogą być w sposób skuteczny nadzorowane przez państwo. Za właściwy należy uznać brak w ustawie ograniczeń w zakresie sposobu inwestowania środków w ppe.

Pracownicze programy emerytalne, pomimo że funkcjonują w Polsce już od ponad dziesięciu lat, w dalszym ciągu poszukują miejsca w systemie emerytalnym. Wydaje się, że w obecnym kształcie wyczerpały już one możliwość rozwoju. Dlatego też niezbędne są zmiany mające na celu większą ich popularyzację. O ile ich obecny kształt nie budzi większych zastrzeżeń, to zmian wymagają przede wszystkim zasady finansowania programu oraz niewystarczający system zachęt, które mogą się przyczynić do rozwoju tego, jakże istotnego elementu trójfilarowej konstrukcji, systemu emerytalnego.

### Bibliografia

- Bagiński L.**, *Międzyzakładowe pracownicze programy emerytalne. Pracownicze fundusze emerytalne w III filarze*, Warszawa 2000.
- Bińczycka-Majewska T.**, *Założenia reformy systemu emerytalnego i ocena ich realizacji* [w:] *PSUS. Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, Kudowa Zdrój 2009.
- Chróścicki A.**, *Pracownicze programy emerytalne*, Warszawa 1999.
- Golinowska S.**, *Podobieństwa i różnice uzupełniających i dodatkowych systemów emerytalnych w świecie*, [w:] S. Golinowska (red.), *Dodatkowe systemy emerytalno-rentowe w świecie*, Warszawa 1994.
- Hajder K.**, *Trzeci filar jako istotny element reformy emerytalnej w Polsce*, [w:] J. Babiak (red.), *Polski system emerytalny w świetle rozwiązań europejskich*, Poznań 2002.

- Jędrasik-Jankowska I.**, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001.
- Kasińska H.**, *Pracownicze programy emerytalne*, PUSiG 1998, nr 7.
- Kasińska H.**, *Wokół konstrukcji pracowniczych programów emerytalnych*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004.
- Martyniec Ł.**, *Strony zakładowej umowy emerytalnej w pracowniczym programie emerytalnym*, PiZS 2002, nr 2.
- Olszewski J.**, *Fundusze emerytalne, filar II i III*, Warszawa 1999.
- Pacud R.**, *Zasady prawa emerytalnego*, Państwo i Prawo 2003, nr 3.
- Piotrowski J.**, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
- Rajkiewicz A.** (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1979.
- Sanetra W.**, *Zakładowa umowa emerytalna – umowa czy źródło prawa*, PUSiG 2010, nr 10.
- Sierocka I.**, *Strony zakładowej umowy emerytalnej*, PiZS 2003, nr 1.
- Szczepański J.**, *Dylematy reformy polskiego systemu emerytalnego*, Poznań 2006.
- Szpor G.** (red.), *System ubezpieczeń społecznych – zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2004.
- Szubert W.**, *Ubezpieczenie społeczne – zarys systemu*, Warszawa 1987.
- Szumlicz T.**, *Zabezpieczenie emerytalne w systemach zabezpieczenia społecznego*, [w:] T. Szumlicz, M. Żukowski (red.), *Systemy emerytalne w krajach Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Ślebzak K.**, *Próba charakterystyki prawnej ubezpieczenia społecznego pracowników*, Państwo i Prawo 2001, nr 12.
- Wagner B.**, *Zabezpieczenie społeczne po osiągnięciu wieku emerytalnego*, [w:] PSUS. *Dziesięć lat reformy emerytalnej w Polsce*, Kudowa Zdrój 2009.
- Wojewódka M.**, *Pracowniczy program emerytalny w przypadku przejęcia zakładu pracy*, Monitor Prawa Pracy 2006, nr 5.
- Zieliński T.**, *Nowe emerytury – samoubezpieczenie na starość*, [w:] T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004.
- Żukowski M.**, *Wielostopniowe systemy zabezpieczenia emerytalnego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Poznań 1997.

Marcin KRAJEWSKI

## THE LEGAL NATURE OF THE OCCUPATIONAL PENSION SCHEME

### (Summary)

Occupational pension schemes (PPE) and retirement accounts (IKE, IKZE) constitute the third pillar of the pension system in Poland. What we should understand under the term occupational pension scheme is the program established with the consent of the employee, through a conclusion of a company pension agreement and a management agreement with a financial institution authorized to collect contributions, funded by the employer and supervised by the national supervisory authority (Financial Supervision

Commission). Such a program is created in a specified form in order to accumulate resources that come from the contributions, on the basis of the capital, which are intended to be paid to the beneficiary after reaching the age specified in the Act.

In the Polish legal system, PPE are not financed from social insurance contributions. Programs can operate solely on the basis of the method of a defined contribution and do not guarantee lifelong benefits. It is a fundamental difference when compared to the PPE in most countries in the world. The solutions adopted in Poland placed PPE outside the term of “social security” and “social insurance”.