



INSTYTUT  
EMERYTALNY

# Wybrane aspekty prawne Pracowniczych Planów Kapitałowych

Warszawa, 15 marca 2018

przygotowano przez Instytut Emerytalny

[www.instytutemerytalny.pl](http://www.instytutemerytalny.pl)



## Spis treści

|  |           |
|--|-----------|
| Autorzy oraz cel raportu .....   | 2         |
| Wykaz skrótów.....   | 3         |
| Wprowadzenie.....  | 4         |
| <b>Rozdział I Organizacja rynku Pracowniczych Planów Kapitałowych.....</b>   | <b>6</b>  |
| Charakter uczestnictwa w Pracowniczych Planach Kapitałowych i uprawnienie do rezygnacji z gromadzenia składek..... | 7         |
| Dystrybucja PPK .....  | 12        |
| Nadzór w systemie PPK oraz dochodzenie roszczeń .....  | 14        |
| Charakter prawny dopuszczenia do portalu PPK.....  | 19        |
| Konsekwencje prawne wykreślenia z portalu PPK.....   | 21        |
| Relacje między PPE a PPK.....  | 23        |
| <b>Rozdział II Uczestnicy systemu Pracowniczych Planów Kapitałowych.....</b>                                       | <b>26</b> |
| Uczestnicy PPK .....   | 27        |
| Podmioty oferujące PPK.....  | 29        |
| Instytucja wyznaczona .....  | 31        |
| Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych w kontekście Prawa Zamówień Publicznych .....                 | 33        |
| <b>Rozdział III Umowy w ramach systemu Pracowniczych Planów Kapitałowych .....</b>                                 | <b>35</b> |
| Konstrukcja umowy o zarządzanie PPK.....   | 36        |
| Konstrukcja umowy o prowadzenie PPK.....   | 38        |
| Regulacje dotyczące składki na PPK.....  | 40        |
| <b>Rozdział IV Świadczenia z PPK .....</b>   | <b>43</b> |
| Wycofanie środków na etapie akumulacji .....   | 44        |
| Wycofanie środków po osiągnięciu 60 roku życia .....   | 46        |
| Aspekty spadkowe .....   | 48        |

## Autorzy oraz cel raportu

Raport „Wybrane aspekty prawne Pracowniczych Planów Kapitałowych” został opracowany przez ekspertów Instytutu Emerytalnego – dr. Macieja Balcerowskiego oraz mec. Adriana Prusika. Instytut jest niezależnym Think-Tankiem, skupiającym przedstawicieli świata nauki oraz praktyków rynku emerytalnego.

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w oparciu o treść projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych opublikowanego w dniu 15 lutego 2018 roku na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, a także ogłoszone wcześniej założenia dotyczące ustawy o PPK. Celem przygotowanego raportu jest analiza niektórych aspektów opublikowanego projektu ustawy, a także próba udzielenia odpowiedzi na wybrane węzłowe zagadnienia prawne, zidentyfikowane na gruncie projektu ustawy przez ekspertów Instytutu Emerytalnego. Należy jednocześnie zastrzec, że Raport nie jest systemowym czy kompleksowym omówieniem wszystkich zagadnień dotyczących PPK.

Autorzy wyrażają nadzieję, że Raport „Wybrane aspekty prawne Pracowniczych Planów Kapitałowych” będzie istotnym głosem w dyskusji nad finalnym kształtem pracowniczych planów kapitałowych.



**Adrian Prusik**

radca prawny

Ekspert Instytutu Emerytalnego



**dr Maciej Balcerowski**

doktor nauk prawnych

Ekspert Instytutu Emerytalnego

## Wykaz skrótów

|             |   |   |
|-------------|---|---|
| <b>IKE</b>  | – | Indywidualne Konta Emerytalne   |
| <b>IKZE</b> | – | Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego  |
| <b>KC</b>   | – | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (tj. Dz. U. 2017 poz. 459)                           |
| <b>KNF</b>  | – | Komisja Nadzoru Finansowego   |
| <b>KP</b>   | – | ustawa z dnia 26 czerwca 1976 r. Kodeks Pracy (tj. Dz. U. 2016 poz. 1666)                             |
| <b>KPA</b>  | – | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (tj. Dz. U. 2017 poz. 1257)    |
| <b>OFE</b>  | – | Otwarte Fundusze Emerytalne   |
| <b>PFR</b>  | – | Polski Fundusz Rozwoju S.A.   |
| <b>PPE</b>  | – | Pracownicze Programy Emerytalne   |
| <b>PPK</b>  | – | Pracownicze Plany Kapitałowe  |
| <b>TFI</b>  | – | Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych   |
| <b>uPPE</b> | – | ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (tj. Dz. U. 2016 poz. 1449) |
| <b>uPPK</b> | – | projekt ustawy o pracowniczych planach kapitałowych z dnia 8 lutego 2018r.                            |
| <b>uPZP</b> | – | ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz. U. 2017 poz. 1579)              |

## Wprowadzenie

Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK) mają stanowić prawnie uregulowany mechanizm gromadzenia długoterminowych oszczędności na cele emerytalne. Założenia przedstawione w projekcie ustawy wskazują przy tym, że PPK nie są produktem emerytalnym w „czystej” postaci. Ryzyko emerytalne jest w PPK głównym, ale nie wyłącznym adresowanym ryzykiem.

Niemniej jednak, należy uznać, że PPK stanowią nową formę gromadzenia oszczędności przede wszystkim na pokrycie ryzyka emerytalnego. Z założenia bowiem zgromadzone środki miałyby pozwolić na skompensowanie spadku dochodu po przejściu uczestnika PPK na emeryturę. Zgodnie z szacunkami Instytutu Emerytalnego emerytura pochodząca z I i II filaru emerytalnego będzie wynosiła około 57,4 % ostatnich zarobków w przypadku mężczyzn oraz 24,3% w przypadku kobiet przechodzących na emeryturę wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego. Umiejscawiając PPK w polskim systemie prawnym nie może ulegać zatem wątpliwości, że będzie to dodatkowa forma III filaru emerytalnego. Przeprowadzana analiza i wnioski niniejszego raportu wskazują, że w konstrukcji PPK powinna być uwzględniona specyfika tej formy różniąca ją od istniejących już rozwiązań w III filarze, a ewentualne zmiany powinny być rozważone w szczególności m.in. w konstruowanych mechanizmach nadzoru.

W perspektywie porównawczej można przyjąć, że PPK stanowią rozwinięcie funkcjonujących w polskim systemie prawnym Pracowniczych Programów Emerytalnych (PPE). W przeciwieństwie do dotychczasowych rozwiązań wyróżnikiem PPK jest jednakże systemowe założenie powszechności stosowania tej instytucji, co przejawia się przede wszystkim w obowiązku utworzenia tej instytucji w podmiotach zatrudniających. Istotnym novum jest poszerzenie bazy uczestników zbiorowej formy oszczędzania emerytalnego o inne kategorie osób zatrudnionych na rynku pracy. W tym kontekście naturalnym staje się także rozszerzenie zakresu podmiotowego dla funkcjonujących już PPE o te kategorie zatrudnionych. Do tej pory bowiem w PPE dopuszczalna jest przede wszystkim partycypacja pracowników oraz enumeratywnie wskazanych jedynie osób pozostających w zatrudnieniu cywilnoprawnym (np. kontrakty menedżerskie). Projekt ustawy o PPK zawiera także nowelizację ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych rozszerzającą definicję „pracownika” na osoby pozostające w zatrudnieniu cywilnoprawnym. Może to stanowić odpowiedź na istotną rolę umów cywilnoprawnych funkcjonujących na rynku pracy. Niewątpliwie oznacza to rozszerzenie III-filarowej oferty emerytalnej dla innych, niż pracownicy, kategorii osób.

Wymaga podkreślenia mieszany, tj. obligatoryjno-fakultatywny, charakter pracowniczych planów kapitałowych. PPK będą bowiem obligatoryjne dla podmiotów zatrudniających, uzupełnieniem czego będzie także obowiązkowy zapis osób zatrudnionych. Ustawa nakłada na podmioty zatrudniające obowiązek objęcia systemem PPK osób zatrudnionych poprzez zobowiązanie do zawarcia umów o zarządzanie PPK oraz zawieraniu umów o prowadzenie PPK w imieniu i na rzecz zatrudnionych. Fakultatywna będzie jednak aktywna partycypacja (składkowanie do PPK) uzależniona od woli osób zatrudnionych. Projekt ustawy o PPK przewiduje uprawnienie do następczej rezygnacji z opłacania składki przez zatrudnionych,

a tym samym rezygnacji ze składki finansowej przez pracodawcę oraz wpłat przewidzianych dla uczestników ze środków publicznych w postaci dopłaty rocznej. PPK mają łączyć w sobie elementy kapitałowej metody finansowania świadczeń, zarządzania przez instytucje finansowe oraz obowiązku uczestnictwa. Takie połączenie pod względem konstrukcyjnym plasują PPK na pograniczu II oraz III filaru emerytalnego, z przewagą elementów III filaru. Nie ulega jednak wątpliwości, że mieszany (obligatoryjno-fakultatywny) charakter PPK to istotna nowość w III filarze emerytalnym, gdzie dotychczasowe instytucje cechowały się dobrowolnością zarówno w odniesieniu do uczestnika, jak i pracodawcy.

Projekt ustawy o PPK stanowi istotny krok na drodze do budowy realnego systemu gromadzenia oszczędności na cele emerytalne oraz budowy kapitału stanowiącego istotny element gospodarki państw rozwiniętych. Zakres postawionych przed projektem zadań oraz konieczność zapewnienia systemowi daleko idących gwarancji bezpieczeństwa wymaga szczegółowej analizy. PPK w zaproponowanej formie stanowią w naszej ocenie zapowiedź przededefiniowania filozofii systemu emerytalnego: oczekiwanej marginalizacji i likwidacji obecnego II filara emerytalnego (OFE) oraz faktycznego zastąpienia jego roli przez aktualnie niezauważalny III filar. W konsekwencji PPK mogą stanowić wstęp do „okrojenia” dzisiejszego systemu emerytalnego do „dwufilarowej” konstrukcji, w której pierwsza – finansowana ze środków publicznych – zachowa formę repartycyjną, natomiast druga – finansowana w głównej mierze ze środków prywatnych przyszłych emerytów i pracodawców – stanowić formę kapitałową.

**WAŻNE:** Pracownicze plany kapitałowe mogą stać się w przyszłości jednym z dwóch głównych filarów emerytalnych, stanowiąc podstawowy produkt kapitałowy dla systemu emerytalnego.

W związku z przyjętą formą raportu autorzy przyjęli założenie o konieczności wyboru zagadnień prawnych budzących wątpliwości lub wymagających ponownego rozważenia. W raporcie zostały zaprezentowane uwagi mające na celu zainicjowanie szerszej dyskusji w zakresie rozwiązań prawnych proponowanych w projekcie ustawy o PPK.

# Rozdział I

## Organizacja rynku Pracowniczych Planów Kapitałowych



## Charakter uczestnictwa w Pracowniczych Planach Kapitałowych i uprawnienie do rezygnacji z gromadzenia składek

Kluczowym do rozważenia jest zakres postulowanej przez projektodawców dobrowolności uczestnictwa w pracowniczych planach kapitałowych. Przypomnieć bowiem należy, że już w pierwotnych założeniach Programu Budowy Kapitału podkreślono „wprowadzenie powszechnych dobrowolnych” PPK<sup>1</sup>. Na podstawie analizowanego projektu stwierdzamy, iż w istocie uczestnictwo w PPK będzie miało z gruntu dobrowolny charakter (co *expressis verbis* deklaruje art. 23 ust. 1 uPPK). Takie stwierdzenie wymaga jednakże kilku wyraźnych zastrzeżeń. Zauważyć bowiem wypada, że dobrowolność ta będzie zachowana jedynie w odniesieniu do osób zatrudnionych. Podmioty zatrudniające z niewielkimi wyjątkami będą obowiązane do wdrożenia regulacji. Obowiązek składkowania do PPK ze środków finansowych bezpośrednio przez pracodawcę będzie zatem zależny od woli uczestnika oraz jego decyzji co do aktywnego uczestnictwa.

**WAŻNE DLA PRACODAWCÓW:** Pracodawca będzie zobowiązany do wdrożenia pracowniczych planów kapitałowych. Wdrożenie PPK nastąpi poprzez zawarcie umowy o zarządzanie PPK z wybraną instytucją finansową (przy braku wyboru z wyznaczoną instytucją finansową) oraz zawarcie w imieniu i na rzecz pracowników umów o prowadzenie PPK. Pracodawca nie ma możliwości „uwolnienia” się od finansowania składek podstawowych z własnych środków. Zwolnienie pracodawcy z tego obowiązku wywoła skutek dopiero decyzja pracownika o rezygnacji z odprowadzania składek.

Dodatkowo dobrowolność dla osoby zatrudnionej nie będzie „pełna”, a kluczowe w tym kontekście będzie rozróżnienie „uczestnictwa formalnego” (rozumianego jako nawiązanie stosunku prawnego poprzez zawarcie umowy o prowadzenie PPK w imieniu i na rzecz pracowników przez pracodawcę) oraz „uczestnictwa materialnego” (rozumianego jako wykonywanie tej umowy poprzez realizowanie głównego obowiązku składkowania do PPK zarówno przez pracodawcę, jak i pracownika). Podkreślenia wymaga, że projekt ustawy nie wprowadza definicji uczestnictwa, zaś definicja „uczestnika” (art. 2 pkt. 28 uPPK) niewątpliwie nawiązuje do uczestnictwa formalnego.

Niezależnie od tego wprowadzenie takiego rozróżnienia pozwala zrozumieć charakter dobrowolności uczestnictwa zaproponowany przez projektodawcę. Zgodnie z art. 23 ust. 2 uPPE „Uczestnik może zrezygnować z odprowadzania składek do PPK na podstawie deklaracji złożonej podmiotowi zatrudniającemu. Rezygnacja z odprowadzania składek nie wymaga zmiany umowy o prowadzenie PPK”. W świetle tego przepisu należy zatem zauważyć, że pomimo wskazania w treści art. 23 ust. 1 uPPK dobrowolnego charakteru uczestnictwa

<sup>1</sup> Por. [https://www.mr.gov.pl/media/22008/ProgramBudowyKapitalu\\_prezentacja.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/22008/ProgramBudowyKapitalu_prezentacja.pdf)

(„Uczestnictwo w PPK jest dobrowolne”), przepis ten należy interpretować nie jako dobrowolność przystąpienia do PPK, a raczej możliwość zawieszenia obowiązku składkowania do systemu. Dobrowolność uczestnictwa nie odnosi się zatem do uczestnictwa formalnego, a dotyka sfery uczestnictwa materialnego. Uprawnienie do rezygnacji z odprowadzania składek nie oznacza bowiem unicestwienia, ani też zakończenia bytu prawnego umów regulujących uczestnictwo w PPK (art. 23 ust. 2 uPPK). Rezygnacja z odprowadzania składek jest obojętna dla bytu prawnego umowy o prowadzenie PPK. Wynika to w szczególności z treści art. 14 ust. 1 uPPK przewidującego obowiązkowe zawarcie przez podmiot zatrudniający umowy o prowadzenie PPK w imieniu i na rzecz osoby zatrudnionej, co uczestnictwo w znaczeniu formalnym nakazuje umieścić w zakresie obowiązków prawnych dotyczących osobę zatrudnioną. Potwierdzeniem powyższego jest treść art. 17 uPPK stanowiącego, że w razie niedopełnienia przez podmiot zatrudniający obowiązku przewidzianego w treści art. 14 ust. 1 uPPK dochodzi do zawarcia umowy o prowadzenie PPK ex lege.

**WAŻNE DLA ZATRUDNIONYCH: Dobrowolność uczestnictwa w PPK nie oznacza dobrowolności w przystąpieniu do PPK, a jedynie możliwość czasowej rezygnacji.**

Powyższe nakazuje zatem postawić tezę, że uczestnictwo formalne w PPK pozostaje poza sferą dobrowolności uczestnika. Ta jest bowiem realizowana w ramach uczestnictwa materialnego. Oceniając zaś sam charakter prawny oświadczenia uczestnika o rezygnacji z odprowadzania składek należałoby przyjąć, iż przyjmuje ona postać specyficznego jednostronnego uprawnienia kształtującego. W doktrynie prawa przyjmuje się, że uprawnienie kształtujące „*stanowi rodzaj pochodnej sytuacji prawnej określanej jako kompetencja. Polega ona na tym, że określony podmiot (...) może przez swoją czynność prawną (jednostronną) ustanowić, zmienić (skonkretyzować), uchylić, zaktualizować lub zdezaktualizować obowiązki prawne innego podmiotu, a przeważnie jednocześnie i swoje obowiązki*”<sup>2</sup>. Z tej perspektywy rezygnacja z odprowadzania składek jest zatem jednostronnym uprawnieniem kształtującym, skutkującym zmianą, względnie uchyleniem (a w zasadzie zawieszeniem) w zakresie obowiązków znajdujących swe źródło w umowie o prowadzenie PPK. Takiemu charakterowi rezygnacji nie przeczy przepis art. 23 ust. 2 uPPK, zgodnie z którym nie jest wymaga zmian umowy o prowadzenie PPK. Należy bowiem odróżnić stosunek zobowiązaniowy od samej umowy (będącej jego źródłem). Na gruncie prawa cywilnego umowa jest głównym, ale nie jedynym źródłem treści zobowiązania<sup>3</sup>. W tym kontekście rezygnacja z odprowadzania składek nie wymaga zmiany treści umowy o prowadzenie PPK, co jednakże nie przeczy zaistnieniu zmiany w treści samego zobowiązania. Specyfika tego uprawnienia polega na jego ograniczonym terminem charakterze. Chociażby z tego względu takie ukształtowanie instytucji, a przede wszystkim brak wpływu na treść umowy o prowadzenie PPK zasługuje na

<sup>2</sup> Zob. P. Machnikowski [w:] E. Łętowska (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom 5*, Warszawa 2012, s. 158-159.

<sup>3</sup> Por. K. Osajda, E. Łętowska [w:] E. Łętowska (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo zobowiązań – część ogólna. Tom 5*, Warszawa 2012, s. 20-23.

akceptację. Przyjęte w projekcie rozwiązanie stanowi przykład zastosowania modelu opt-out znajdującego swoje uzasadnienie m.in. na gruncie ekonomii behawioralnej. Podobne mechanizmy były już wykorzystywane w innych krajach. m.in. w Wielkiej Brytanii<sup>4</sup>. W przypadku PPK klauzulę opt-out należy w tym przypadku odnosić nie tyle do uczestnictwa w systemie (uczestnictwo formalne), lecz do opłacania składki (uczestnictwo materialne).

Powyższa konstatacja ma określone także dalsze konsekwencje. Po pierwsze uprawnienie do rezygnacji z odprowadzania składek ma następczy charakter, tj. dotyczy sytuacji, w której umowa została już zawarta na podstawie art. 14 ust. 1 uPPK bądź art. 17 uPPK. A contrario nie można mówić o dopuszczalności uprzedniego zastrzeżenia braku woli zawarcia umowy o prowadzenie PPK przez podmiot zatrudniający. Oznacza to, że każda osoba zatrudniona, niezależnie od swojej woli będzie musiała zostać uczestnikiem PPK.

Po drugie, uprawnienie do rezygnacji z odprowadzania składki wywiera, zgodnie z treścią art. 23 ust. 4 uPPK, skutek w miesiącu następującym po miesiącu w którym została złożona deklaracja zatrudnionego. Oznacza to więc, że niezależnie od woli zatrudnionego byłby on zobowiązany do opłacenia co najmniej jednej składki na PPK.

Wątpliwości w tym kontekście może budzić dopuszczalność złożenia rezygnacji z odprowadzenia składki przez zatrudnionego przed zawarciem umowy o prowadzenie PPK. Odczytując literalnie przepis art. 23 ust. 2 uPPK („Uczestnik może zrezygnować (...)”) należałoby raczej przyjąć, że uprawnienie to może być skutecznie złożone dopiero po zawarciu umowy o prowadzenie PPK. Uczestnik został bowiem zdefiniowany w art. 2 pkt 28 uPPK jako osoba zatrudniona, w imieniu i na rzecz której podmiot zatrudniający zawarł umowę o prowadzenie PPK z instytucją finansową. Definicja uczestnika nawiązuje do określonego przez nas uczestnictwa formalnego. Niewątpliwie pozostaje to spójne z postrzeganiem rezygnacji z odprowadzania składek jako uprawnienia kształtującego, które ze swej istoty istnieje w ramach stosunku prawnego uczestnictwa w PPK. Kompetencja do rezygnacji ze składek jako uprawnienie kształtujące nie może zatem zaistnieć przed samym stosunkiem prawnym. Można byłoby wyciągnąć stąd wniosek, że złożenie rezygnacji o której mowa w art. 23 ust. 2 uPPK byłoby możliwe wyłącznie po zawarciu umowy o prowadzenie PPK. Takie wnioski wydają się przy tym poprawne z punktu widzenia charakteru prawnego rezygnacji z odprowadzania składek. Czynności dokonane przed zawarciem umowy o prowadzenie PPK będą zatem bezskuteczne.

**WAŻNE: Pomimo dobrowolności każda osoba zatrudniona objęta obowiązkiem PPK zostanie uczestnikiem systemu. Brak jest możliwości definitywnego zrezygnowania z uczestnictwa w PPK.**

<sup>4</sup> Por. W. Sieczkowski, *Reforma systemu emerytalnego w Wielkiej Brytanii*, Wiadomości Ubezpieczeniowe 2/2014, s. 133-134.

Praktyczne konsekwencje są w tej mierze łatwe do przewidzenia. Oznaczałoby to, że w praktyce każdy zatrudniony będzie zobowiązany do uczestnictwa w systemie PPK zarówno formalnie, jak i materialnie co do pierwszej składki, przy czym ma on możliwość rezygnacji z opłacania kolejnych składek. Możliwość zrezygnowania z odprowadzenia składki do PPK bez konieczności jej odprowadzenia za pierwszy miesiąc zaistnieje w zasadzie jedynie w sytuacji zawarcia umowy o zarządzanie oraz umowy o prowadzenie PPK z odpowiednim wyprzedzeniem w stosunku do początku okresu składkowania.

Omawiając mechanizm prawny klauzuli opt-out należy zwrócić uwagę na drugi element konstrukcyjny spotykany w mechanizmach tego typu, a dotyczący obowiązkowego wznowienia odprowadzania składek do PPK. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na treść art. 23 ust. 6 uPPK przewidującego obowiązek ponownego naliczenia oraz odprowadzenia składki za uczestnika, który złożył deklarację dotyczącą rezygnacji, co dwa lata licząc od 1 kwietnia, w roku w którym została złożona deklaracja o rezygnacji z odprowadzania składki na PPK. W takim przypadku przepis art. 23 ust. 2 uPPE stosuje się odpowiednio. Dyrektywa odpowiedniego stosowania prawa oznacza, iż przepisy te mogą mieć zastosowanie bez żadnych ograniczeń (wprost), z odpowiednimi modyfikacjami usprawiedliwionymi podobieństwami i odmiennościami między postępowaniem zażaleniowym a postępowaniem apelacyjnym, albo - ze względu na występujące różnice między tymi postępowaniami - nie mogą być stosowane w ogóle<sup>5</sup>. Przez odpowiednie stosowanie przepisu w rozumieniu art. 23 ust. 6 uPPK należy rozumieć stosowanie go wprost, co oznacza, że uczestnik także po wznowieniu składkowania może kolejny raz zrezygnować z aktywnego uczestnictwa.

W takim przypadku – wobec opisanych powyżej wątpliwości dotyczących rezygnacji z odprowadzania składek przed zawarciem umowy o prowadzenie PPK - powstaje pytanie, czy dopuszczalne byłoby złożenie deklaracji odnośnie ponownej rezygnacji z odprowadzania składek na PPK na przyszłość. Rozważenia wymagają w takim przypadku dwa rozwiązania. Po pierwsze jest to kwestia możliwości złożenia deklaracji o rezygnacji wyłączającej de facto stosowanie regulacji art. 23 ust. 6 uPPK. Rozwiązanie to zakłada możliwość objęcia jednym aktem oświadczenia woli każdy kolejny okres wznowienia obowiązku składkowania do PPK. Drugie rozwiązanie nawiązuje niejako do poruszanych powyżej kwestii i zakłada możliwość wcześniejszego złożenia kolejnej rezygnacji przed 1 kwietnia roku kalendarzowego, w którym dochodzi do wznowienia składkowania. Dokonując wykładni celowościowej oraz posiłkując się przyjęciem przez ustawodawcę wzoru deklaracji rezygnacji z odprowadzania składki<sup>6</sup> należy przyjąć, że ustawodawca wyłącza w tym przypadku możliwość przyjęcia pierwszej z przedstawionych interpretacji. Negatywnie należy odnieść się także do możliwości zrezygnowania z odprowadzania składek przed datą 1 kwietnia, o której mowa w art. 23 ust. 6 uPPK. Wykładnia literalna tego przepisu może sugerować bowiem ustanie skutków

<sup>5</sup> Por. uchwała Sądu Najwyższego – Izba Cywilna, z dnia 23 sierpnia 2006 roku, sygn. III CZP 56/06.

<sup>6</sup> Na marginesie należy zwrócić na niespójność stosowanej terminologii pomiędzy przyjętym na gruncie art. 23 ust. 2 uPPK terminem rezygnacji z odprowadzania składek oraz normom kompetencyjną z treści art. 23 ust. 11 uPPK określającą ten sam dokument terminem „deklaracji odstąpienia”. Wskazana rozbieżność terminologiczna może mieć istotne znaczenie w procesie stosowania ustawy.

prawnych wszelkich oświadczeń uczestnika o rezygnacji złożonych wcześniej. Taki skutek sugeruje bowiem sformułowanie „(...) przed tą datą”. Oznaczałoby to, iż w terminie 1 kwietnia roku kalendarzowego przewidzianym na wznowienie składkowania ustają skutki prawne wszelkich oświadczeń woli o rezygnacji ze składkowania złożone wcześniej. Dotyczy to także oświadczeń o rezygnacji złożonych na przyszłość. Powyższe każe sądzić, że intencją projektodawców było wprowadzenie, niewyartykułowanego co prawda, zakazu składania przez uczestników oświadczeń w przedmiocie rezygnacji ze składkowania bez ograniczeń czasowych. Praktyczną konsekwencją zastosowanej w przepisach uPPK konstrukcji jest odprowadzenie przez osobę zatrudnioną składek do PPK minimum jeden raz na 24 miesiące przy założeniu pozostawania przez taką osobę w zatrudnieniu.

W kontekście proponowanych rozwiązań pojawia się pytanie o ratio legis przepisów określających wznowienie obowiązku składkowania do PPK w 2-letnich interwałach. Realny może być w tym kontekście zarzut sprzeczności deklaracji o dobrowolności uczestnictwa. Z perspektywy systemowej takie rozwiązanie ma mieć w zamierzeniu wpływ na zwiększenie stopnia partycypacji w PPK oraz ograniczenie przypadków rezygnacji. Takie rozwiązanie zostało z powodzeniem zastosowane w niektórych systemach prawnych, co z zasady sprzyjało zwiększeniu popularności projektowanych rozwiązań. Nie można również nie zauważyć, że podobny mechanizm został z sukcesem zastosowany przez polskiego ustawodawcę przy zmianach w II filarze (OFE) w 2014 roku.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że formalne uczestnictwo w systemie PPK ma charakter przymusowy. Dobrowolne pozostaje natomiast kontynuowanie opłacania składek na PPK, a więc tzw. uczestnictwo materialne. Należy jednak pamiętać, że niezależnie od faktu odprowadzania składek, konieczność odprowadzenia pierwszej składki na PPK będzie skutkować faktem, że niezależnie od dalszych decyzji uczestnika zawsze część jego środków będzie inwestowana w ramach PPK.

W naszej ocenie deklaracja w sprawie rezygnacji z odprowadzania składek do PPK nie może być złożona przed zawarciem umowy o prowadzenie PPK, jak również nie ma możliwość złożenia deklaracji o takiej rezygnacji niejako na przyszłość, względem kolejnych okresów wznowienia składkowania. Powyższe oznacza, że co 24 miesiące co do zasady muszą zostać odprowadzone składki.

**WAŻNE DLA ZATRUDNIONYCH I PRACODAWCÓW:** Oświadczenie o rezygnacji z odprowadzania składek będzie złożone skutecznie dopiero po zawarciu umowy o prowadzenie PPK. Złożenie oświadczenia o ponownej rezygnacji z odprowadzania składek jest możliwe dopiero po dacie przywrócenia tego obowiązku w stosunku do osoby zatrudnionej od dnia 1 kwietnia danego roku kalendarzowego.

## Dystrybucja PPK

W ramach opublikowanego projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych ustawodawca nie odnosi się, co do zasady, wprost do zagadnień dotyczących dystrybucji przez pośredników. W szczególności nie zostały wprowadzone odrębne formy „pośredników PPK”. W związku z czym należy przyjąć, że w zakresie określania dopuszczalności świadczenia usług pośrednictwa zasadniczo zastosowanie znajdą regulacje dotyczące pośrednictwa świadczonego na rzecz Towarzystw Funduszy Inwestycyjnych.

Analizując treść regulacji dotyczących podejmowania działań w zakresie zawierania umów w ramach systemu PPK można zauważyć pewną tendencję do tworzenia systemu „samoobsługowego”. Należy przez to rozumieć tworzenie rozwiązań prawnych mających na celu przewidzenie mechanizmów prawnych pozwalających na zawieranie umów w ramach systemu PPK bez udziału profesjonalnych pośredników. Ma temu służyć m.in. wprowadzenie portalu PPK (art. 47 ust. 1 uPPK), gdzie podmiot zatrudniający docelowo ma w sposób ułatwiony porównać oferty TFI oferujących PPK. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 4 uPPK oferta prezentowana na portalu PPK wyznacza jedynie minimalny standard i może być następnie negocjowana w celu uzyskania przez podmiot zatrudniający oferty korzystniejszej. Dopuszczalność negocjowania umów PPK, a także potrzeba objaśnienia problematyki ofert dotyczących funduszy inwestycyjnych stanowi uzasadnienie dla uznania roli pośredników w procesie wdrażania systemu PPK.

Dla dokonania oceny regulacji ustawy o Pracowniczych Planach Kapitałowych w zakresie dystrybucji kluczowe znaczenie ma wykładnia treści art. 40 uPPK. Zgodnie z treścią art. 40 ust. 1 uPPK zakazuje się wynagradzania podmiotu prowadzącego działalność akwizycyjną na rzecz instytucji finansowej, polegającą na nakłanianiu jakiegokolwiek podmiotu zatrudniającego, aby rozwiązał umowę o zarządzanie PPK, której jest stroną i zawarł taką umowę z instytucją finansową, na rzecz której działa ten podmiot. Ustawodawca nie definiuje na gruncie ustawy pojęcia działalności akwizycyjnej. Wydaje się jednak, że należy przez nią rozumieć podejmowanie działań mających na celu doprowadzenie do zawarcia lub zawarcie umowy o zarządzanie PPK. Użycie sformułowania „działania na rzecz instytucji finansowej”, którą zgodnie z treścią art. 2 pkt 9 uPPK jest Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych, należy rozumieć jako działanie pośredników będących podmiotami trzecimi względem TFI. Zakresem zastosowania art. 40 ust. 1 uPPK nie będą objęci pracownicy TFI, gdyż nie działają oni w imieniu własnym, lecz imieniu swojego pracodawcy.

Redakcja art. 40 ust. 1 uPPK wskazuje, że przepisu tego nie należy utożsamiać wprost z zakazem wykonywania czynności pośrednictwa. Po pierwsze przepis ten wprost wskazuje, że dotyczy on sytuacji w której miałyby miejsce dokonanie zmiany usługodawcy zarządzającego PPK. Rozwiązanie takie wydaje się służyć ograniczeniu sytuacji znanej z pierwszych lat funkcjonowania Otwartych Funduszy Emerytalnych, w ramach których dochodziło do istotnej liczby zmian OFE przez uczestników systemu, przy czym zmiany te nie miały często uzasadnienia ekonomicznego z punktu widzenia samych zainteresowanych, były natomiast podyktowane interesem działających pośredników. Za dopuszczalne należałoby



uznać wypłatę wynagrodzenia pośrednikowi w przypadku zawarcia lub doprowadzenia do zawarcia umowy o zarządzanie PPK z podmiotem, który umowy takiej nie posiadał.

Redakcja art. 40 ust. 1 uPPK wskazuje ponadto, że dyspozycją przepisu objęte są sytuacje w których pośrednik działa na rzecz instytucji finansowej. A contrario nie znajdowałby on zastosowania w sytuacji, w której pośrednik działałby na rzecz podmiotu zatrudniającego oraz od tego podmiotu pobierał wynagrodzenie. Niejasne jest natomiast jak należałoby interpretować sytuację znaną z rynku ubezpieczeniowego, w której to broker ubezpieczeniowy działa w interesie podmiotu poszukującego ochrony ubezpieczeniowej, ale jednocześnie pobiera kurtaż od zakładu ubezpieczeń. Literalna wykładnia wskazywałaby, że także taka sytuacja nie zostałaby objęta zastosowaniem przepisu ustawy z uwagi na brak spełnienia przesłanki działania na rzecz TFI. Kurtaż brokerski stanowiłby w takim przypadku jedynie pokrycie kosztów, które w przypadku bezpośredniej akwizycji musiałyby ponieść TFI.

**WAŻNE DLA INSTYTUCJI FINANSOWYCH: Projekt ustawy zakazuje akwizycji wtórnej rozumianej jako odpłatne działanie na rzecz TFI polegające na nakłanianiu do zmiany instytucji finansowej. Projekt ustawy nie wyklucza odpłatnej akwizycji pierwotnej, a także nie wyklucza możliwości działania brokerów działających na rzecz podmiotów zatrudniających nawet w sytuacji pobierania kurtażu brokerskiego od TFI.**

Z punktu widzenia analizy regulacji dotyczących dystrybucji PPK interesujące wydaje się przyjrzenie się normie zawartej w treści art. 40 ust. 2 uPPK. Przepis ten wskazuje zakaz oferowania jakichkolwiek dodatkowych korzyści materialnych z tytułu zawarcia lub niewypowiedzenia umowy o zarządzanie PPK. Kluczowe jest odpowiedzenie na pytanie kto i komu miałby oferować korzyści materialne z tytułu zawarcia lub niewypowiedzenia umowy o zarządzanie. W świetle literalnej oraz systemowej wykładni analizowanego przepisu wydaje się, że podmiotem któremu miałaby być wręczana korzyść materialna byłby podmiot zatrudniający, natomiast podmiotem wręczającym korzyść materialną miałaby być instytucja finansowa, względnie podmiot trzeci. Bez znaczenia pozostawałoby chodzi tu o stronę umowy czy pośrednika. Rozwiązanie takie jest zbieżne z regulacjami znanymi z ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>7</sup> (art. 18) dotyczącej zakazu wynagradzania ubezpieczającego w ramach ubezpieczenia grupowego. Podobnie jak na gruncie ubezpieczeń grupowych rozwiązanie takie miałoby służyć przeciwdziałaniu powstania możliwego konfliktu interesów. W związku z powyższym rozwiązanie takie wydaje się trafne i adekwatne.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (t.j. Dz. U. 2018 poz. 8).

## Nadzór w systemie PPK oraz dochodzenie roszczeń

Osobnych rozważań wymaga kwestia zasad nadzoru w systemie PPK. Kwestii tej został rozdział 8 projektu ustawy (art. 44-46). W naszej ocenie projektowane przepisy pozostają jednakże dalece niewystarczające, a zaproponowane zasady nadzoru nie uwzględniają specyfiki pracowniczych planów kapitałowych. W porównaniu do innych instytucji III filara emerytalnego PPK napotykać będą rodzajowo odmienne „ryzyka systemowe”, które wymagałyby w naszej ocenie adekwatnej reakcji ustawodawcy oraz stworzenia adekwatnego mechanizmu nadzoru administracyjnego. W naszym odczuciu projektodawca nie docenił wagi tego zagadnienia przez co nadzór wydaje się mieć charakter fragmentaryczny i niepełny. Pozostaje to jednym z głównych mankamentów przedstawionego projektu.

Zgodnie z zaproponowanym projektem głównym obszarem nadzoru jest działalność towarzystw funduszy inwestycyjnych oraz funduszy inwestycyjnych (art. 44 ust. 1 uPPK) wykonywana przez organ nadzoru (Komisję Nadzoru Finansowego – art. 2 pkt. 14 uPPK). Obowiązkiem instytucji finansowych jest przekazywanie informacji kwartalnych i rocznych, zawierających m.in. dane dotyczące liczby uczestników względem których podmiot zatrudniający miał obowiązek odprowadzania składek podstawowych (art. 45 ust. 4 pkt. 4 lit. a uPPK), jak również liczby uczestników, względem których podmiot zatrudniający takiego obowiązku nie miał art. 45 ust. 4 pkt. 4 lit. b uPPK). Wydaje się, że należy przez to rozumieć informację o uczestnikach aktywnie składujących (na rzecz których podmiot zatrudniający jest zobowiązany odprowadzać składki podstawowe finansowane zarówno ze środków własnych, jak i środków zatrudnionego – art. 28 ust. 1 uPPK) oraz uczestnikach, którzy złożyli deklarację o rezygnacji z odprowadzania składek (art. 23 ust. 2 uPPK), co tym samym oznacza zawieszenie obowiązku odprowadzania składek podstawowych .

Nadzór nad instytucjami finansowymi sprawowany jest w zakresie zgodności z prawem (art. 44 ust. 2 uPPK), w tym przypadku stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>8</sup> oraz ustawy o funduszach inwestycyjnych<sup>9</sup>. Powyższe oznacza rozciągnięcie nad PPK zasad nadzoru emerytalnego, a przede wszystkim adresowanie obowiązków nadzorczych do Komisji Nadzoru Finansowego. Wobec instytucji finansowych działających w systemie PPK obowiązywać będą przepisy określające m.in. odpowiedzialność administracyjną określoną w ustawie o funduszach inwestycyjnych.

W kontekście powyższego sygnalizacji wymaga również art. 54 ust. 1 uPPK, który daje podstawy do przymusowego przejęcia zarządzania funduszem inwestycyjnym przez wyznaczoną instytucję finansową w przypadku ostatecznej decyzji KNF o usunięciu TFI z portalu PPK. W naszej ocenie rozwiązanie to wydaje się nieadekwatne chociażby wobec faktu braku prawnego obowiązku wyodrębnienia aktywów pozyskiwanych w PPK do odrębnych funduszy inwestycyjnych. Rozumiejąc intencję w postaci zachowania aktywów PPK w gestii instytucji finansowej pozostającej w systemie, negatywnie należy ocenić możliwość

<sup>8</sup> Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym z dnia 21 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 196).

<sup>9</sup> Ustawa o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi z dnia 27 maja 2004 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 56).



przejęcia też aktywów (i zobowiązań) niezwiązanych z PPK. Skutki tego przepisu pozostają także niejasne w sytuacji, gdy PPK jest oferowane w ramach wskazanych subfunduszy wyodrębnionych w ramach danego funduszu inwestycyjnego (art. 38 uPPK). Czy w takiej sytuacji zarządzanie mogłoby być przejęte całym funduszem, w tym także innymi subfunduszami danego funduszu, które nie są przeznaczone do inwestowania środków gromadzonych w ramach PPK? Brak odwołania do art. 38 uPPK, jak również ograniczenie odpowiedniego stosowania przepisów dotyczących funduszy jedynie do art. 37 ust. 2-3 uPPK w ramach samego art. 38 uPPK powyższe pytanie każe potraktować poważnie. W naszej ocenie takie braki jest ratio legis dla odpowiedzi twierdzącej na tak zadane pytanie, co w takiej sytuacji wymagałoby odpowiednich zmian w treści art. 54 na dalszym etapie prac legislacyjnych. W obecnym brzmieniu przepis ten może być oceniony jako swoista pułapka dla instytucji finansowych oraz zaangażowanych w nich inwestorów niezwiązanych z PPK. W obecnym brzmieniu instytucje finansowe powinny rozważyć utworzenie odrębnych funduszy inwestycyjnych dedykowanych do PPK, chociaż niewątpliwie jest to rozwiązanie kosztowne.

**WAŻNE DLA INSTYTUCJI FINANSOWEJ: Art. 54 projektu ustawy może stanowić pułapkę dla aktywów gromadzonych z innych źródeł niż PPK. W naszej ocenie przepis powinien być doprecyzowany na dalszym etapie prac legislacyjnych.**

Objęcie nadzorem instytucji finansowych z zasady nie budzi wątpliwości. Wątpliwości może jednakże wzbudzać fakt, że przepisy dotyczące nadzoru w PPK są adresowane wyłącznie do instytucji finansowych. W naszej ocenie bezpodstawnie w zakresie nadzoru pominięty został inny adresat – podmiot zatrudniający. Warto wskazać, że w zaproponowanym projekcie brak jest chociażby regulacji istniejących w pracowniczych programach emerytalnych, które dają KNF możliwość kontroli pracodawców oraz nakładania na nich kar finansowych (do 50 tys. zł) w przypadku nieusunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w prowadzonym programie. Brak przeniesienia takiej regulacji do PPK należy ocenić krytycznie nawet pomimo faktu, że kontrola pracodawców w ramach PPE – z różnych względów – zdaje się pozostawać poza głównym obszarem działalności organów nadzoru.

Można przypuszczać, że ten swoisty „minimalizm” projektodawcy w kwestii nadzoru administracyjnego nad PPK wynika z cywilnoprawnego charakteru stosunków prawnych budujących PPK, a także z nieuprawnionego - naszym zdaniem - postrzegania pracowniczych planów kapitałowych przez pryzmat dotychczasowych instytucji III filara emerytalnego.

Zarówno umowa o zarządzanie (zawierana między podmiotem zatrudniającym a instytucją finansową), jak też umowa o prowadzenie PPK (zawierana przez podmiot zatrudniający z instytucją finansową, aczkolwiek w imieniu i na rzecz zatrudnionego) mają niewątpliwie cywilnoprawny charakter. Koresponduje z tym regulacja swoistej „sankcji” w przypadku naruszenia obowiązków przez podmioty zatrudniające w zakresie wyboru instytucji finansowej (zawarcie umowy z mocy prawa z wyznaczoną instytucją finansową). Realizowanie obowiązków przez podmioty zatrudniające chociażby w zakresie finansowania i odprowadzania składek na rzecz osób zatrudnionych przyjmuje zatem postać zobowiązania

cywilnoprawnego, z definicji pozostającego poza sferą zainteresowania administracji publicznej.

Nie można również nie zauważyć pewnych podobieństw PPK do założeń i celów znanych z otwartych funduszy emerytalnych, które mają jednak hybrydowy charakter, łączyąc w sobie element prawa publicznego (wyrażający się w arbitralnej decyzji co do uczestnictwa określonych kategorii osób podlegających ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu wzmocnianej przez narzucony administracyjnie przymus powszechności i przymusowości), jak również element prywatno-prawny. O ile jednakże przymus i powszechność OFE jest powiązane z nadzorem administracyjnym państwa, wynikającym z istoty publicznego źródła finansowania (części składki na ubezpieczenie emerytalno-rentowe), o tyle w PPK wyraźnie widoczny staje się dysonans między przymusowością i powszechnością a typowo cywilnoprawnym charakterem obowiązków gromadzonych składek oraz przypisanym mu cywilnoprawnym charakter „egzekucji” tych obowiązków. Mówiąc wprost nadzór systemowy dotyczący kontrybucji do OFE był zapewniony poprzez nadzór nad poborem składek ze strony Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W PPK, za arbitralną decyzją ustawodawcy (stanowiącą wszakże przejaw działań ustawodawcy ze sfery imperium) wyznaczającą treść zobowiązań cywilnoprawnych (obowiązek zawarcia umowy o zarządzanie PPK, zawarcie umowy o prowadzenie PPK obowiązek odprowadzania składek w określonej wysokości na podstawie wymaganego przez ustawodawcę stosunku cywilnoprawnego) oraz narzucającą krąg podmiotów zaangażowanych w ten system (zdefiniowanie podmiotów zatrudniających, osób zatrudnionych oraz sformułowanie wymagań wobec instytucji finansowych), nie idą charakterystyczne dla takiej formuły regulacji środki nadzoru administracyjno-prawnego, pozostawiając kwestie „egzekucji” takich „obowiązków” sferze prywatno-prawnej.

Brak nadzoru administracyjnego wyposażonego w skuteczne narzędzia w tym obszarze może stanowić duże wyzwanie dla funkcjonalności całego systemu PPK. W rzeczywistości projekt nie wprowadza bowiem skutecznego mechanizmu mobilizującego podmioty zatrudniające do regularnego i terminowego finansowania oraz odprowadzania na rzecz uczestników składek, a przede wszystkim nie ustanawia skutecznego mechanizmu ochrony praw uczestników w tym względzie. O niedostatku regulacji w tym względzie świadczyć może chociażby analiza przepisów dotyczących dochodzenia praw na drodze sądowej. Naruszenie obowiązków dotyczących finansowania składek przez pracodawców wymaga poszukiwania ochrony w drodze powództwa cywilnoprawnego przez podmiot uczestnika, względnie działającą w jego imieniu instytucję finansową. Projekt ustawy przewiduje bowiem przepisy wyznaczające właściwość miejscową dla sporów ze stosunków prawnych PPK (art. 30 ust. 1 uPPK), a przede wszystkim legitymację formalną instytucji finansowych do wnoszenia powództw na rzecz uczestników (art. 30 ust. 2 uPPK). Pozostawienie spraw ze stosunków prawnych PPK drodze sądowego sporu między osobą zatrudnioną a podmiotem zatrudniającym nie może być uznane za skuteczne rozwiązanie. Wydaje się mało prawdopodobne poszukiwanie ochrony prawnej wobec naruszającego swoje obowiązki podmiotu zatrudniającego w czasie zatrudnienia. Świadomość tego posiada również sam projektodawca, zawieszając bieg przedawnienia roszczeń z tytułu składek przez okres

zatrudnienia (art. 29 ust. 3 uPPK). Zawieszenie biegu przedawnienia nie wydaje się przy tym adekwatnym zabezpieczeniem praw uczestników.

Całkowicie niezrozumiały jest pomysł przeniesienia na instytucje finansowe roli „strażnika praw” uczestników w przypadku naruszania obowiązków przez podmioty zatrudniające. Nie sposób sobie bowiem wyobrazić sytuacji, w której instytucja finansowa pozywać będzie własnego klienta na rzecz osób przez niego zatrudnianych. Pomysł ten wydaje się nierealny zwłaszcza wobec możliwości dokonania przez podmiot zatrudniający zmiany instytucji finansowej w każdym czasie.

**WAŻNE DLA UCZESTNIKÓW I INSTYTUCJI FINANSOWYCH: Naruszenie obowiązków dotyczących finansowania składek do PPK przez pracodawców wymaga poszukiwania ochrony w drodze powództwa cywilnoprawnego przez podmiot uczestnika, względnie działającą w jego imieniu instytucję finansową. Powyższe uważamy za zagrożenie dla funkcjonalności całego systemu PPK, a przede wszystkim dla braku realizacji postulatu powszechności uczestnictwa.**

W naszej ocenie ograniczenie nadzoru administracyjnego państwa jedynie do kontroli działalności instytucji finansowych jest mankamentem zaproponowanego rozwiązania. Takie ukształtowanie nadzoru i położenie nacisku przede wszystkim na nadzór nad instytucjami finansowymi był akceptowalny z perspektywy dotychczasowych instytucji III filara emerytalnego. Ich cywilnoprawny charakter w pełni bowiem współgrał z dotychczasową rolą wyznaczoną przez ustawodawcę, w której III filar z definicji miał mieć charakter dodatkowego i uzupełniającego źródła zabezpieczenia emerytalnego. Przede wszystkim tak ukształtowanemu nadzorowi administracyjnemu towarzyszył brak istotnej ingerencji państwa w treść stosunków cywilnoprawnych istniejących między podmiotami uczestniczącymi w systemie (poza w pełni zrozumiałym wyznaczeniem pewnych kierunkowych uwarunkowań dla takich stosunków). Cechą charakterystyczną obecnych III-filarowych instytucji (PPE, IKE, IKZE) jest bowiem pełna dobrowolność wszystkich zainteresowanych stron zarówno co do zaciągania zobowiązań (uczestnictwa w PPE, IKE, IKZE), jak też ich istotnych treści (wysokości składek). Na gruncie pracowniczych programów emerytalnych wyrażała się ona swobodną decyzją nie tylko pracownika, ale i pracodawcy co do utworzenia PPE i ponoszenia ciężarów finansowych z nim związanych.

Takiego charakteru nie będą miały pracownicze plany kapitałowe, co jest konsekwencją przyjętej przez projektodawcę decyzji o upowszechnieniu tej formy zabezpieczenia emerytalnego. Siłą rzeczy wymaga to nałożenia na podmioty zatrudniające obowiązków związanych z założeniem i finansowaniem przyszłych świadczeń emerytalnych osób zatrudnionych. Niekoniecznie może to spotkać się z pozytywną reakcją wszystkich podmiotów zatrudniających. Racjonalnym byłoby raczej przekonanie, że pewna część podmiotów zatrudniających będzie starała się od obciążających je obowiązków finansowych uwolnić chociażby przez wywieranie presji na osoby zatrudniane do rezygnacji z uczestnictwa w PPK, czy wręcz do niewykonania cywilnoprawnych zobowiązań wynikających z umowy o zarządzenie PPK.

W tym kontekście warto rozważyć by objęcie nadzorem administracyjnym państwa także realizacji obowiązków podmiotów zatrudniających z kluczowym naciskiem na wykonywanie obowiązków związanych z finansowaniem i odprowadzaniem składek na rzecz uczestników. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że objęcie nadzorem także tego aspektu PPK powinno zaistnieć także z racji tego, iż byłoby to zrealizowanie obowiązków związanych z zapewnieniem realizacji uprawnienia obywateli do zabezpieczenia emerytalnego, co *expressis verbis* zostało wyartykułowane w art. 67 ust. 1 Konstytucji<sup>10</sup>. Nie można bowiem pominąć celu PPK, jakim jest stworzenie powszechnego systemu dodatkowego zabezpieczenia emerytalnego osób zatrudnionych. Nakłada to na ustawodawcę obowiązek nie tylko stworzenia systemu zabezpieczenia emerytalnego, ale także zabezpieczenia jego optymalnej funkcjonalności. Wypełnienie obowiązku wyartykułowanego w art. 67 ust. 1 Konstytucji polega „na powołaniu i zorganizowaniu systemu zabezpieczenia społecznego, a następnie udziale w jego funkcjonowaniu tak, by zapewnić mu efektywność, zdolność gromadzenia wystarczających funduszy i realizowania założonego programu zabezpieczenia społecznego. Realizacja wyznaczonego państwu obowiązku polega nie tylko na utworzeniu systemu i określeniu reguł jego funkcjonowania, lecz także na wypełnianiu funkcji gwaranta systemu, w razie potrzeby wprowadzającego w nim zmiany pozwalające systemowi należycie pełnić funkcje zabezpieczenia społecznego. To znaczy, że na państwie ciąży obowiązek monitorowania systemu oraz społecznego i gospodarczego otoczenia, w jakim działa”.

**WAŻNE:** Za mankament zaproponowanego rozwiązania uważamy wprowadzenie przymusowości i powszechności przyjętych rozwiązań bez należytego nadzoru administracyjnego nad wykonywaniem obowiązków przez podmioty zatrudniające. Nie ulega wątpliwości, iż stosunki prawne w PPK mają charakter cywilnoprawny, co z jednej strony tłumaczy zaproponowanie cywilnoprawnej ścieżki przymusowej „egzekucji” obowiązków dotyczących np. odprowadzania składek przez podmiot zatrudniający. Z drugiej strony jest to niekonsekwencja i mankament projektodawcy, który w istotny sposób ogranicza swobodę stron co do nawiązania stosunków prawnych, ich treści. Uważamy, że nałożenie obowiązków na podmioty zatrudniające oraz pozostawienie ich egzekucji inicjatywie osób zatrudnionych czy też instytucji finansowych jest zagrożeniem dla funkcjonalności całego systemu.

<sup>10</sup> „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa”.

## Charakter prawny dopuszczenia do portalu PPK

Ustawa o pracowniczych planach kapitałowych wprowadza instytucję tzw. portalu PPK. Zgodnie z treścią art. 47 ust. 1 uPPK celem utworzonego portalu PPK jest gromadzenie oraz udzielanie informacji dotyczących funkcjonowania PPK. Przez udzielanie informacji o funkcjonowaniu PPK zgodnie z treścią art. 47 ust. 3 pkt 2 uPPK w szczególności rozumie się udzielanie informacji o warunkach uczestnictwa w PPK oraz wynikających stąd uprawnień. Ponadto portal PPK ma pełnić funkcję informacyjną - umożliwiać zapoznanie się z ofertą PPK (art. 47 ust. 3 pkt 5 uPPK) oraz uzyskanie informacji o wartości zgromadzonych środków przez podmiot zainteresowany (art. 47 ust. 3 pkt 4 uPPK).

Zgodnie z treścią art. 47 ust. 2 uPPK portal PPK prowadzony jest przez operatora portalu, którym jest spółka zależna od Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Wskazana w treści omawianego przepisu spółka, poza zadaniami opisanymi w art. 47 ust. 3 uPPK, uzyskała istotne uprawnienia w zakresie licencjonowania podmiotów uprawnionych do oferowania PPK oraz sprawowania nad nimi ograniczonych uprawnień nadzorczych.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 uPPK umowa o zarządzanie PPK oraz zgodnie z art. 14 ust. 2 uPPK umowa o prowadzenie PPK mogą zostać zawarte wyłącznie z instytucją finansową. Przez instytucję finansową należy natomiast rozumieć, zgodnie z treścią art. 2 pkt 9 uPPK TFI, które zostało dopuszczone do udziału w portalu PPK. Oznacza to, że warunkiem koniecznym dla oferowania przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych PPK jest dopuszczenie do udziału w portalu PPK. Podmiotem uprawnionym do dopuszczenia bądź odmowy dopuszczenia do udziału w portalu PPK jest, zgodnie z treścią art. 48 ust. 1 uPPK operator portalu.

Decyzja dotycząca dopuszczenia do udziału w portalu danego TFI podejmowana jest na podstawie spełnienia kryteriów formalnych dotyczących kapitału zakładowego, doświadczenia w zakresie zarządzania funduszami inwestycyjnymi oraz rodzaju posiadanych funduszy inwestycyjnych. Operator portalu nie posiada kompetencji do merytorycznego badania działania instytucji finansowej w zakresie zgodności z prawem, w tym także przepisami ustawy o PPK innymi niż wskazane w treści art. 48 uPPK. Wniosek taki należy wyprowadzać z treści art. 49 ust. 4 uPPK wprowadzający zamknięty katalog podstaw do wydania odmowy dopuszczenia do udziału w portalu PPK.

**WAŻNE DLA INSTYTUCJI FINANSOWYCH: Decyzja o dopuszczeniu na portal PPK jest obwarowana przesłankami formalnymi w zakresie wymogów dotyczących kapitału zakładowego, produktów inwestycyjnych oraz doświadczenia. Operator portalu nie ma kompetencji do merytorycznej oceny do merytorycznego badania instytucji finansowej w zakresie zgodności z prawem.**

Projekt ustawy nie określa wprost formy prawnej, ani też trybu zgodnie z którym proceduje operator portalu. W związku z powyższym konieczne wydaje się zdekodowanie właściwego trybu postępowania na podstawie charakteru wykonywanych działań. Należy mieć tutaj na względzie, że operator w sposób „władczy” podejmuje decyzję dotyczącą udzielenia zgody na

wykonywanie określonego rodzaju działalności – tj. oferowanie Pracowniczych Planów Kapitałowych. Operator PPK jest zgodnie z treścią art. 47 ust. 2 uPPK spółką prawa handlowego powołaną do wykonywania działań z zakresu prawa publicznego. Oznaczałoby to, wobec braku wprowadzonego wprost wyłączenia, że spełnia ona definicję wskazaną w treści art. 1 pkt 2 KPA. W związku z powyższym właściwym trybem postępowania byłaby procedura administracyjna. Pewien wyjątek od stosowania klasycznego reżimu prawa administracyjnego stanowi wprowadzenie w miejsce odwołania od decyzji administracyjnej oraz dalszego postępowania sądowo administracyjnego właściwości sądów cywilnych. Z analogicznym rozwiązaniem można spotkać się jednak m.in. na gruncie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych<sup>11</sup>.

Przyjęcie założenia o potrzebie rozpatrywania działania operatora portalu jako podmiotu działającego w trybie KPA uzasadnia stanowisko w ramach którego decyzje dotyczące dopuszczenia lub odmowy dopuszczenia do portalu stanowią decyzje administracyjne w rozumieniu art. 107 KPA. Decyzja taka powinna być co do zasady uzasadniona, przy czym możliwe jest odstępnie od uzasadnienia decyzji na podstawie art. 107 § 4 KPA, jeżeli jest ona decyzją pozytywną i uwzględnia w całości interes strony.

**WAŻNE DLA INSTYTUCJI FINANSOWEJ:** Decyzja operatora portalu jest wydawana na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i przybiera postać decyzji administracyjnej. Od decyzji służy odwołanie do sądu cywilnego.

<sup>11</sup> Ustawa z 17 grudnia 1998r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (tj. Dz. U. 2017 poz. 1383)

## Konsekwencje prawne wykreślenia z portalu PPK

Dopuszczenie do udziału w portalu PPK przez operatora portalu stanowi warunek oferowania PPK przez instytucję finansową. Wynika stąd, że zarówno decyzja o dopuszczeniu do udziału w portalu PPK, jak również decyzja o wykreśleniu z niego ma istotne znaczenie prawne i faktyczne. Zwraca przy tym uwagę odmienną trybu postępowania o wykreślenie instytucji z portalu. W takim przypadku decyzja jest wydawana przez organ nadzoru (KNF).

Podstawową konsekwencją wykreślenia TFI z udziału w portalu PPK jest fakt, że nie spełnia ona wymogów do uznania za instytucję finansową w rozumieniu art. 2 pkt 9 uPPK. Przesłanki dopuszczenia do portalu PPK nie należy bowiem utożsamiać z jednorazowym uzyskaniem decyzji o dopuszczeniu, a stanem ciągłym. Jego zakończenie będzie skutkowało brakiem możliwości zawierania umów o zarządzanie PPK oraz umów o prowadzenie PPK.

Prawne konsekwencje związane z wykreśleniem z portalu PPK w zakresie istniejących umów reguluje art. 54 ust. 1 uPPK. Przepis ten stanowi, że w przypadku usunięcia instytucji finansowej z portalu PPK wyznaczona instytucja finansowa z dniem następującym po dniu, w którym decyzja o usunięciu TFI z rejestru PPK staje się ostateczna, przejmuje zarządzanie funduszem inwestycyjnym. Przepis ten stanowi przejście zarządzania funduszem inwestycyjnym z mocy prawa w związku z czym nie stosuje się regulacji art. 238a ustawy o funduszach inwestycyjnych<sup>12</sup>, co zostało potwierdzone w treści art. 54 ust. 2 uPPK.

Literalne odczytanie treści art. 54 ust. 1 uPPK wskazywałoby, że konsekwencje usunięcia TFI z portalu PPK dotyczyłyby całego funduszu lub funduszy zgłoszonych przez instytucję finansową we wniosku o dopuszczenie do udziału w portalu PPK, bądź też na późniejszych etapach. W związku z faktem, że ustawa nie przewiduje konieczności wprowadzenia funduszy przeznaczonych wyłącznie do oferowania PPK możliwe byłoby zajście sytuacji w której w ramach jednego funduszu inwestycyjnego byłyby oferowane zarówno produkty PPK, jak również np. PPE, IKE czy IKZE. Pomimo faktu, że oferowanie PPE, IKE czy IKZE nie wymaga w świetle obowiązujących regulacji dopuszczenia do portalu PPK to wykreślenie z niego mogłoby oznaczać przejście zarządzania funduszem inwestycyjnym w całości przez instytucję wyznaczoną niezależnie, a więc także dotyczyć środków gromadzonych w ramach innych produktów inwestycyjnych. Jak zauważyliśmy także powyżej nie jest także jasne czy przejście zarządzania całym funduszem inwestycyjnym miałyby miejsce także w sytuacji, gdy instytucja finansowa inwestuje środki z PPK jedynie w wyodrębnionych subfunduszach większego funduszu inwestycyjnego (art. 38 uPPK).

Rozwiązanie takie wykraczałoby poza ratio legis wprowadzenia omawianej instytucji prawnej, którą rozumiemy jako potrzebę zachowania środków gromadzonych w ramach PPK w instytucji funkcjonującej w ramach PPK. Z tego względu należy przedstawić postulaty de lege ferenda zmiany brzmienia art. 54 ust. 1 uPPK dotyczące doprecyzowania treści tego przepisu, uwzględnienie przypadku gromadzenia środków w wyodrębnionych subfunduszach.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 27 maja 2004r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tj. Dz. U. 2018 poz. 56)



Niewątpliwie istotne byłoby także uregulowanie losu środków pochodzących spoza PPK, które mogłyby być objęte działaniem przepisu art. 54 ust. 1 uPPK.

Projekt ustawy nie reguluje problematyki związanej z konsekwencjami prawnymi ponownego dopuszczenia na portal podmiotu, który został wcześniej usunięty z tego portalu. Przepis art. 54 ust. 1 uPPK nie wskazuje czy przejęcie zarządzania funduszem ma charakter ostateczny, czy też środka tymczasowego. Wobec braku odpowiedniej regulacji przewidującej powrót pierwotnego zarządzającego funduszem należałoby raczej przyjąć, że przejęcie zarządzania ma charakter trwały. Wobec istotnej doniosłości prawnej tego zagadnienia celowe byłoby wprowadzenie regulacji przesyłającej zasygnalizowaną kwestię.



## Relacje między PPE a PPK

Zarówno Pracownicze Plany Kapitałowe, jak również Pracownicze Programy Emerytalne stanowią formy zbiorowego oszczędzania związanego z pokryciem ryzyka emerytalnego. Wobec relatywnie niskiej penetracji rynkowej ze strony podmiotów oferujących dobrowolne PPE ustawodawca przyjął założenie o konieczności wprowadzenia obligatoryjnej formy zbiorowego oszczędzania w związku z ryzykiem emerytalnym. Odpowiedzią na takie zapotrzebowanie miały być obowiązkowe, dla podmiotów zatrudniających, Pracownicze Plany Kapitałowe. Konieczne było także udzielenie odpowiedzi na relacje pomiędzy PPE oraz PPK w zakresie tworzenia tych ostatnich.

Kluczowe znaczenie dla udzielenia odpowiedzi odnośnie relacji obowiązków w zakresie PPK oraz PPE ma art. 13 ust. 1 pkt 1 uPPK. Zgodnie z jego treścią przepisów ustawy o PPK nie stosuje się do podmiotu zatrudniającego, który prowadzi pracowniczy program emerytalny i odprowadza składki podstawowe do PPE w wysokości co najmniej 3,5% wynagrodzenia. Ponadto art. 13 ust. 2 uPPK stanowi, że z wyłączenia obowiązku utworzenia PPK nie może skorzystać podmiot zatrudniający w przypadku zawieszenia naliczania i odprowadzania składek podstawowych do PPE bądź w sytuacji w której pozostaje on w zwłoce w odprowadzaniu składek podstawowych do PPE powyżej 90 dni. Jakkolwiek ustawa o PPK nie wprowadza w tym zakresie wprost zmian w ustawie o PPE zmian, to w praktyce należy zwrócić uwagę na istotne ograniczenie uprawnień pracodawcy w zakresie wspomnianego wyżej ograniczenia odprowadzania składek na PPE bądź też zawieszenia ich naliczania i odprowadzania. Pracodawca będzie miał natomiast możliwość ograniczenia wysokości składki podstawowej, o ile po ograniczeniu w dalszym ciągu będzie ona wynosić co najmniej 3,5%.

Wskazane wyżej ograniczenia nie będą znajdować zastosowania do PPE prowadzonych przez przedsiębiorców prowadzących jednocześnie PPK. Mają one znaczenie wyłącznie w zakresie w jakim prowadzone PPE miałyby zwalniać pracodawcę z obowiązku założenia PPK.

W proponowanym kształcie projektu ustawy nie wskazuje się wprost do jakiego momentu powinno zostać założone PPE, aby skorzystać ze zwolnienia z obowiązku zakładania PPK. Przyjmując, że przepis ten stanowi formę umożliwienia alternatywnego wyboru pomiędzy prowadzeniem PPE a PPK oraz, że zasadę stanowi prowadzenie przez podmiot zatrudniający PPK należy przyjąć, że PPE może zostać założone w każdym czasie, czyli także po zaktualizowaniu się w stosunku do jakiegoś podmiotu zatrudniającego obowiązku utworzenia PPK. Takie rozwiązanie uznajemy za adekwatne i korzystne z perspektywy całego III filara. Zwrócić należy bowiem uwagę, iż PPE i PPK posiadają komplementarny, nie zaś alternatywny charakter. Podkreślenia wymaga także, że PPE jest produktem korzystniejszym z perspektywy pracownika, gdyż nie wymaga odprowadzania obowiązkowej kontrybucji z kieszeni pracownika. Biorąc również pod uwagę tendencje na rynku pracy nie byłoby celowym pozbawianie pracodawców możliwości oferowania korzystniejszego dla zatrudnionych produktu emerytalnego, zwłaszcza że systemowo pozwala ono realizować cele tożsame do tych, które są postawione przed PPK.

**WAŻNE: Projekt umożliwia współwystępowanie w przyszłości zarówno PPE, jak i PPK. Założenie PPE przez pracodawcę umożliwi mu uwolnienie się od obowiązków związanych**

Należy w tym miejscu zgłosić pewne wątpliwości dotyczące praktycznego zastosowania art. 13 ust. 1 pkt 1 uPPK wobec nowopowstałych pracodawców. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 uPPK obowiązek zawarcia umowy o zarządzanie PPK powstaje w terminie 90 dni od zatrudnienia pierwszej osoby zatrudnionej. Oznaczałoby to, że celem uniknięcia utworzenia PPK, umowa o prowadzenie PPE powinna zostać zawarta oraz zarejestrowana w terminie krótszym niż 90 dni od zatrudnienia pierwszej osoby. Należy przy tym pamiętać, że zgodnie z treścią art. 10 ust. 1 uPPE na proces zakładania PPE składają się:

- a) zawarcie umowy zakładowej bądź umowy międzyzakładowej,
- b) zawarcie umowy z instytucją finansową,
- c) rejestrację programu przez organ nadzoru.

Zapoczątkowanie tworzenia pracowniczego programu emerytalnego poprzez zawarcie umowy zakładowej nie tylko umożliwia wykonanie kolejnych, wskazanych wyżej kroków, ale także zobowiązuje do ich podjęcia. Zawarcie umowy z instytucją finansową oraz rejestracja programu przez Komisję Nadzoru Finansowego stanowią de facto wykonanie umowy zakładowej lub umowy międzyzakładowej. Proces ten nie jest jednak zakończony w momencie zawarcia umowy z instytucją finansową do czego zobowiązany jest pracodawca, ale z chwilą wydania przez KNF decyzji w przedmiocie rejestracji programu. Jakkolwiek rejestracji programu przez organ nadzoru powinien trwać do 30 dni, to w praktyce, w szczególności w przypadku istotnego zwiększenia się ilości rejestracji, może on być zdecydowanie dłuższy. Brak uzyskania decyzji o rejestracji pracowniczego programu emerytalnego w terminie 90 dni od zatrudnienia pierwszego zatrudnionego może skutkować powstaniem „umowy” o zarządzanie PPK z wyznaczoną instytucją finansową. Nie będzie to jednak skutkować bezprzedmiotowością postępowania rejestracyjnego w wyniku czego pracodawca mógłby być zobowiązany do jednoczesnego prowadzenia PPE oraz PPK.

**WAŻNE DLA PRACODAWCÓW: Relacja między PPE a PPK wymaga doprecyzowania. Projektodawca nie przewidział ryzyka czasowego związanego z procedurą rejestracji PPE. W naszej ocenie rekomendowanym rozwiązaniem byłoby doprecyzowanie, iż zawarcie umowy zakładowej PPE oraz wszczęcie postępowania administracyjnego w KNF o wydanie decyzji dotyczącej wpisu PPE do rejestru powinno zawieszać bieg terminu na wybór instytucji finansowej w PPK na okres niezbędny do zarejestrowania PPE. W takim wypadku należałoby dodatkowo sprecyzować skutki zawieszenia postępowania rejestracyjnego PPE na polu PPK.**

Przepisy ustawy o PPK nie stanowią wprost czy możliwe jest rozwiązanie umowy o zarządzanie PPK w przypadku założenia przez pracodawcę PPE. Literalna wykładnia przepisu art. 13 ust. 1 uPPK wskazuje, że przepisów ustawy nie stosuje się do podmiotu zatrudniającego prowadzącego PPE spełniającego wymogi określone w art. 13 ust. 1 pkt 1 uPPK. Oznaczałoby to więc, że zastosowania nie powinien znajdować także art. 8 ust. 1 uPPK przewidujący obowiązek zawarcia umowy o zarządzanie PPK. Wobec braku obowiązku możliwe byłoby więc rozwiązanie takiej umowy. Rozwiązanie takie sprzyjałoby realizacji zasady w świetle której Pracownicze Programy Emerytalne oraz Pracownicze Plany Kapitałowe stanowiłyby alternatywne względem siebie rozwiązania.

**WAŻNE: W procesie legislacyjnym rekomendowanym byłoby doprecyzowanie losów prawnych umowy o zarządzanie PPK w przypadku zarejestrowania PPE spełniającego warunki wyłączenia zawartego w art. 13 ust. 1 uPPK.**

# Rozdział II

## Uczestnicy systemu Pracowniczych Planów Kapitałowych

## Uczestnicy PPK

Ustawodawca w ramach projektu ustawy o PPK odstąpił od znanego na gruncie ustawy o PPE pojęcia pracownika na rzecz pojęcia osoby zatrudnionej.

Zgodnie z treścią art. 2 pkt 2 uPPE przez pracownika należało rozumieć osobę zatrudnioną, w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy, na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania, spółdzielczej umowy o pracę, osobę zatrudnioną na podstawie umowy zawartej w wyniku powołania lub wyboru do organu reprezentującego osobę prawną oraz członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub spółdzielni kółek rolniczych.

Natomiast zgodnie z treścią art. 2 pkt 16 uPPK przez osoby zatrudnione rozumie się:

- a) Pracowników, o których mowa w art. 2 KP
- b) Osoby wykonujące pracę nakładczą, o których mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 303 § 1 KP
- c) Członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych i spółdzielni kółek rolniczych, o których mowa w art. 138 i 180 ustawy z dnia 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze
- d) Osoby fizyczne wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług w rozumieniu art. 750 KC
- e) Członków rad nadzorczych otrzymujących wynagrodzenie z tytułu pełnienia tej funkcji

Wprowadzenie przez ustawodawcę szerszego pojęcia osób zatrudnionych obejmujących pracowników w rozumieniu art. 2 pkt 2 uPPE wskazuje na dążenie do stworzenia systemu powszechnego obejmującego możliwie najszerszą grupę osób funkcjonujących na rynku pracy. Z treści projektu ustawy wynika, że systemem PPK nie mają zostać objęte osoby pozostające na tzw. samozatrudnieniu oraz przedsiębiorcy.

W związku z powyższym pewne wątpliwości może budzić wskazanie w katalogu osób zatrudnionych (art. 2 pkt 16 lit d uPPK) osób fizycznych wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej. Zgodnie z treścią art. 758 § 1 KC przez umowę agencyjną przyjmujący zlecenie (agent) zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, do stałego pośredniczenia, za wynagrodzeniem, przy zawieraniu z klientami umów na rzecz dającego zlecenie przedsiębiorcy albo do zawierania ich w jego imieniu. Oznacza to, że nie można działać w ramach umowy agencyjnej nie będąc jednocześnie przedsiębiorcą.

Możliwe byłoby więc przyjęcie dwóch interpretacji omawianej sytuacji. Po pierwsze przyjęte sformułowanie stanowi błąd funkcjonujący także na gruncie niektórych innych aktów prawnych i jako taki powinien zostać skorygowany w procesie legislacyjnym. Po drugie możliwe jest przyjęcie, że celem ustawodawcy rzeczywiście było objęcie systemem PPK przedsiębiorców wykonujących swoją działalność w oparciu o umowy agencyjne. Drugie z prezentowanych stanowisk umożliwia przyjęcie dwóch dalszych możliwości interpretacyjnych.

Po pierwsze należałoby rozważyć możliwość zastosowania przepisów ustawy przy założeniu, że agent byłby jednocześnie osobą zatrudnioną, jak i podmiotem zatrudniającym. Wymagałoby to odpowiedniego stosowania proponowanych przepisów przy założeniu, że taki przedsiębiorca musiałby zawrzeć zarówno umowę o zarządzanie PPK, jak również umowę o prowadzenie PPK. W związku z tożsamością podmiotu zatrudniającego oraz zatrudnionego ponosiłby także bezpośrednio koszty całości składki na PPK.

W drugim przypadku definicję podmiotu zatrudniającego z art. 2 pkt 19 lit d uPPK należałoby odczytywać w kontekście art. 758 § 1 KC. W takim przypadku należałoby przyjąć, że przedsiębiorca dający zlecenie agentowi w ramach umowy agencyjnej stanowiłby podmiot zatrudniający w rozumieniu art. 2 pkt 19 lit d uPPK. Oznaczałoby to z kolei konieczność zawierania umów o prowadzenie PPK na rzecz pośredników oraz ponoszenia kosztu składki opłacanej przez podmiot zatrudniający. Taka interpretacja mogłaby wywierać istotny wpływ na funkcjonujący rynek pośrednika, w tym w szczególności rynek pośrednictwa finansowego (w tym ubezpieczeniowego) oraz pośrednictwa w zakresie usług turystycznych. Oznaczałaby ona w szczególności wzrost kosztów pośrednictwa.

**WAŻNE:** W związku z zasygnalizowanymi wątpliwościami uzasadnione wydaje się przedstawienie postulatu *de lege ferenda* usunięcia umowy agencyjnej z katalogu umów wskazanych w treści art. 2 pkt 16 lit d uPPK.

## Podmioty oferujące PPK

Zgodnie z projektem ustawy o PPK podmiotami oferującymi PPK będą mogły zostać wyłącznie Towarzystwa Funduszy Inwestycyjnych. Ponadto projektodawca przewiduje swoisty system licencjonowania podmiotów, które miałyby oferować PPK poprzez wprowadzenie instytucji dopuszczania do portalu PPK. Podmioty nie dopuszczone do udziału w portalu PPK nie będą uprawnione do oferowania PPK.

Niezależnie od wymogów przewidywanych przez ustawę o funduszach inwestycyjnych ustawa o PPK przewiduje podwyższone wymogi dla TFI mających oferować Pracownicze Plany Kapitałowe. Wymogi te zostały określone na gruncie art. 48 ust. 1 uPPK. Przewidują one wymóg kapitału zakładowego w wysokości co najmniej 10.000.000 złotych oraz wymóg co najmniej trzy letniego doświadczenia w zakresie zarządzania funduszami inwestycyjnymi. Wymóg doświadczenia odnoszony jest do instytucji nie zaś osób zarządzających instytucją finansową bądź wykonującą działania w zakresie zarządzania funduszami inwestycyjnymi.

Szczególnie istotne wydają się wymogi dotyczące charakterystyki funduszy inwestycyjnych zarządzanych przez TFI. Zgodnie z art. 37 ust. 1 uPPK instytucja finansowa jest zobowiązana do zarządzania co najmniej czterema funduszami (alternatywnie art. 38 uPPK dopuszcza zarządzanie czterema subfunduszami) tzw. zdefiniowanej daty. Należy przez nie rozumieć fundusze lub subfundusze inwestycyjne stosujące odmienne zasady polityki inwestycyjnej uwzględniającej różny wiek uczestników. W świetle art. 37 ust. 2 uPPK należałoby przyjąć, że wraz ze zbliżaniem się uczestników funduszu do osiągnięcia wieku emerytalnego powinien on zmniejszać ekspozycję na ryzyko. W założeniu poszczególne uczestnik byłby przypisywany do konkretnego funduszu lub subfunduszu zgodnie z kryterium daty urodzenia. Dopuszczalne byłoby jednak dokonanie przez uczestnika zmiany funduszu lub subfunduszu do którego należałby uczestnik.

Art. 37 ust. 1 uPPK wyznacza minimalny standard wymagany przepisami ustawy. Nie stanowi to jednak przeszkody dla zwiększenia liczby funduszy lub subfunduszy, co pozwoliłoby na bardziej trafny dobór polityki inwestycyjnej. Przy założeniu, że minimalny wiek uprawniający do pracy wynosi obecnie 16 lat, a wiek emerytalny mężczyźni 65 lat przy założeniu istnienia 4 funduszy lub subfunduszy inwestycyjnych w ramach jednego funduszu lub subfunduszu inwestycyjnego znajdowałyby się osoby różniące się od siebie wiekiem o około 12 lat. Taka różnica w wieku mogłaby skutkować prowadzeniem polityki inwestycyjnej, która nie będzie optymalna dla wszystkich uczestników danego funduszu. Na marginesie można zauważyć, że na rynku oferowane są obecnie fundusze zdefiniowanej daty obejmujące swym zakresem pięć do dziesięciu roczników uczestników. W ramach PPK z punktu widzenia instytucji finansowych rekomendowanym byłoby wprowadzanie funduszy zdefiniowanej daty dla możliwie szerokich grup uczestników.

**WAŻNE DLA INSTYTUCJI FINANSOWEJ: Produkt PPK musi posiadać co najmniej cztery fundusze/subfundusze zdefiniowanej daty. Brak takich funduszy/subfunduszy może skutkować niedopuszczeniem lub usunięciem z portalu PPK.**

Wyjątek od konieczności spełnienia wymogów przewidzianych art. 48 ust. 1 uPPK dotyczy tzw. wyznaczonej instytucji finansowej. Zgodnie z treścią art. 48 ust. 2 uPPK wyznaczona instytucja finansowa jest dopuszczona do udziału w portalu PPK, a więc także do oferowania tych produktów. Redakcja art. 48 ust. 2 uPPK nie wskazuje jednak jednoznacznie czy wyznaczona instytucja finansowa jest zwolniona ze wszystkich obowiązków przewidzianych w treści art. 48 ust. 1 uPPK czy też wybranych. W przypadku rodzaju oferowanych funduszy (art. 48 ust. 1 pkt 3 uPPK) uzasadnienia konieczności prowadzenia funduszy zdefiniowanej daty należy poszukiwać w szczególności na gruncie celu portalu PPK, który ma umożliwić porównanie oferty pomiędzy poszczególnymi instytucjami finansowymi. Wydaje się więc, że z analizy całości regulacji ustawowej należałoby przyjąć, że wyznaczona instytucja finansowa zwolniona jest z obowiązku posiadania 3 letniego doświadczenia w zarządzaniu PPK.

Na marginesie należy również zauważyć, że projekt ustawy nie jest w pełni zgodny z regulacjami prawnymi dotyczącymi funduszy inwestycyjnych oraz towarzystw funduszy inwestycyjnych. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w PPK podmiotem umów o zarządzanie PPK będzie nie tyle fundusz inwestycyjny, co towarzystwo funduszy inwestycyjnych występujące w charakterze samodzielnego podmiotu. Na gruncie ustawy o funduszach inwestycyjnych należy jednakże zauważyć, że relacje prawne istnieją między inwestorem (uczestnikiem) a funduszem inwestycyjnym. Rola zaś towarzystwa funduszy inwestycyjnych sprowadza się do występowania w charakterze organu funduszu inwestycyjnego (art. 4 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych) oraz reprezentowania go w stosunkach z osobami trzecimi (art. 4 ust. 1 ustawy o funduszach inwestycyjnych). Wywołuje to wrażenie pewnej niekompatybilności ustawy o PPK z ustawą o funduszach inwestycyjnych, zgodnie z którą zbywanie i odkupywanie na żądanie uczestnika jednostek uczestnictwa jest zobowiązaniem samego funduszu inwestycyjnego (odpowiednio art. 88 i 89 ustawy o funduszach inwestycyjnych), wynikającym ze stosunku prawnego między funduszem a inwestorem. Tymczasem na gruncie ustawy o PPK fundusz inwestycyjny nie występuje jako podmiot umowy o zarządzanie PPK, ani też umowy o prowadzenie PPK.



## Instytucja wyznaczona

Zgodnie z założeniem projektodawców system PPK ma mieć charakter powszechny obejmujący możliwie szerokie grono podmiotów funkcjonujących w ramach rynku pracy. W konsekwencji przyjęto rozwiązania mające skutkować nawiązaniem ex lege umowy o zarządzanie PPK, a także umów o prowadzenie PPK.

W przypadku umów o prowadzenie PPK umowy takie zawierane są z mocy prawa z wybraną przez podmiot zatrudniający instytucją finansową, z którą zawarł on uprzednio umowę o zarządzanie PPK.

Odmienne rozwiązanie przyjęto w przypadku uchybienia przez podmiot zatrudniający obowiązku zawarcia umowy o zarządzanie PPK. W takim przypadku na podstawie art. 8 ust. 6 uPPK w dniu następującym po dniu w którym był on zobowiązany do zawarcia umowy o zarządzanie PPK z mocy prawa „umowa” taka nawiązywana jest z wyznaczoną instytucją finansową. Sam model zawierania „umów” z mocy prawa nie jest obcy w polskim stanie prawnym i występował m.in. na gruncie ustawy o OFE<sup>13</sup>. Odmienne jednak niż w przypadku wspomnianej ustawy o OFE projektodawca wprowadził instytucję zawierania umowy ze z góry wskazanym TFI określanym jako instytucja wyznaczona.

Zgodnie z treścią art. 55 uPPK instytucją wyznaczoną jest TFI, którego większościowym akcjonariuszem jest PFR.

W przypadku instytucji wyznaczonej nie znajdują zastosowania przepisy dotyczące wymogów dopuszczenia do portalu PPK, o których mowa w art. 48 ust. 1 uPPK. Z samego faktu pojawienia się instytucji wyznaczonej na portalu PPK należy wnioskować, że podmiot ten będzie oferował PPK nie tylko w ramach art. 8 ust. 6 uPPK, ale także jako jeden z podmiotów konkurujących na rynku.

Konieczne jest więc udzielenie odpowiedzi na pytanie czy w przypadku zawierania umowy o zarządzanie PPK bądź umowy o prowadzenie PPK w „zwykłym” trybie instytucja ta będzie występować jako instytucja wyznaczona w rozumieniu art. 2 pkt 36 uPPK, czy też jako wybrana instytucja finansowa w rozumieniu art. 2 pkt 32 uPPK. Odpowiedź na to pytanie może mieć istotne znaczenie praktyczne m.in. w zakresie obowiązków dotyczących ponoszenia kosztów funkcjonowania ewidencji PPK wskazanych w treści art. 63 ust. 1 uPPK.

Analiza ustawy, a w szczególności wykładnia wskazanych w art. 2 pkt 32 i 36 uPPK definicji wydaje się uzasadniać stanowisko zgodnie z którym pojęcia wybranej oraz wyznaczonej instytucji finansowej mogą dotyczyć tego samego podmiotu. Inaczej mówiąc rola instytucji finansowej określana byłaby w zależności od zindywidualizowanej relacji pomiędzy nią a podmiotem zatrudniającym. W przypadku, gdyby pomiędzy podmiotami doszło do zawarcia umowy o zarządzanie PPK w modelu cywilnoprawnym wyznaczona instytucja finansowa miałaby charakter wybranej instytucji finansowej. W przypadku, gdyby zastosowanie

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997r. o organizacji i funkcjonowaniu Otwartych Funduszy Emerytalnych (tj. Dz. U. 2017 poz. 870).

znajdował art. 8 ust. 6 uPPK instytucja finansowa miałaby charakter wyznaczonej instytucji finansowej. Wątpliwości mogłoby budzić natomiast uznanie, że fakt zastosowania wskazanego wyżej przepisu oznacza „wybór instytucji finansowej”. Przepis ten mówi bowiem o „powstaniu stosunku prawnego” nie zaś „umowy”, które to pojęcie wydaje się kluczowe dla definicji wybranej instytucji finansowej.

Przyjęcie „dwoistego” charakteru w jakim może występować instytucja wyznaczona, a więc instytucji wyznaczonej oraz wybranej instytucji finansowej ma istotne znaczenie praktyczne. Wiąże się to przede wszystkim z problematyką opłaty za prowadzenie ewidencji PPK. Zgodnie z treścią art. 63 ust. 1 uPPK opłata ta ma dotyczyć wybranych instytucji finansowych. A *contrario* należałoby przyjąć, że nie dotyczy on wyznaczonej instytucji finansowej. Przyjęcie, iż rola, w jakiej występuje wyznaczona instytucja finansowa, wynika z formy w jakiej został nawiązany stosunek prawny pomiędzy instytucją finansową a podmiotem zatrudniającym może skutkować tym, iż opłata za ewidencję PPK byłaby odprowadzana wyłącznie od tej części PPK, w której umowa została zawarta w ramach wyboru dokonane przez podmiot zatrudniający. Można sformułować zastrzeżenia wobec takiego rozwiązania zwłaszcza w kontekście zasad konkurencji rynkowej. Wprowadza bowiem rozwiązanie ustawowe, które ze swej istoty oznacza kształtowanie korzystniejszych dla instytucji wyznaczonej warunkach rynkowych, niż dla podmiotów konkurencyjnych.

## Jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych w kontekście Prawa Zamówień Publicznych

Zgodnie z założeniami pracownicze plany kapitałowe (PPK) mają być obowiązkowe dla pracodawców zarówno z tzw. sektora prywatnego, jak i publicznego. Sytuacja ta uzasadnia postawienie pytania czy do umów takich znajdują zastosowanie przepisy dotyczące zamówień publicznych. Kluczowe wydaje się tutaj udzielenie odpowiedzi na sytuację prawną jednostek organizacyjnych wchodzących w skład sektora finansów publicznych, które zgodnie z art. 116 uPPK zostaną objęte obowiązkiem zawarcia umów o zarządzanie PPK od 1 lipca 2020r.

Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy prawo zamówień publicznych podmioty te zostały wskazane w treści art. 3 ust. 1 pkt 1 uPZP jako podmioty zobowiązane do stosowania ustawy prawo zamówień publicznych. Zaprezentowany projekt ustawy nie przewiduje zmian ustawy prawo zamówień publicznych.

W dotychczasowym stanie prawnym instytucję najbardziej zbliżoną do PPK stanowią Pracownicze Programy Emerytalne. Obowiązująca ustawa prawo zamówień publicznych do 25 maja 2006r. przewidywała wyłączenie obowiązku stosowania jej regulacji do zawierania przez pracodawcę umów o PPE. Przewidujący takie rozwiązanie art. 4 pkt 4au PZP został jednak uchylony ustawą z dnia 7 kwietnia 2006r. W pierwotnym uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy prawo zamówień publicznych (druk sejmowy 127) wskazywano, że usunięcie art. 4 pkt 4a uPZP nie oznacza wprowadzenia obowiązku stosowania ustawy prawo zamówień publicznych do umów dotyczących PPE. Zmiana uzasadniana była jako mająca charakter redakcyjny. W oparciu o wskazane uzasadnienie projektu ustawy argumentowano odnośnie dopuszczalności odstąpienia od stosowania ustawy prawo zamówień publicznych. Należy jednak pamiętać, że 13 grudnia 2005r. złożono autopoprawkę do rządowego projektu ustawy (druk 127-A), gdzie dokonano także zmiany uzasadnienia do ustawy. Projektodawca całkowicie pominął uzasadnienie dotyczące usunięcia art. 4 pkt 4a. uPZP. W związku z czym wątpliwości może budzić argumentacja opierająca się na pierwotnym uzasadnieniu ustawy.

Przyjęcie stanowiska, że do PPK mają zastosowanie przepisy dotyczące zamówień publicznych rodziłoby istotne konsekwencje praktyczne, jak chociażby kwestia wartości zamówienia i możliwości odstąpienia od stosowania ustawy PZP. Wątpliwości związane byłyby także z ustaleniem jaką wartość należy tutaj uwzględnić – wartość kontrybucji do PPK, czy też jedynie wartość składek finansowanych przez podmiot zatrudniający? Wydaje się, że w przypadku PPK wartość 30.000 euro należałoby w przypadku stosowania PZP odnieść do środków przekazywanych w roku kalendarzowym ze środków podmiotu zatrudniającego. Nie powinny zostać do niej zaliczone natomiast środki odprowadzane ze środków zatrudnionego.

Wątpliwości dotyczące stosowania ustawy PZP do PPK mnożą się także wobec faktu, iż projekt ustawy o PPK nie reguluje także wprost sytuacji w której podmiot zobowiązany do stosowania PZP nie dokonałby rozstrzygnięcia konkursu przed powstaniem obowiązku zawarcia umowy o zarządzanie PPK. Wydaje się, że pomimo takiego uchybienia zastosowanie znalazłby art. 8 ust. 6 uPPK, a więc doszłoby do powstania stosunku prawnego z mocy prawa z instytucją

wyznaczoną. Mogłoby to jednak skutkować powstaniem odpowiedzialności z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych na mocy odrębnych przepisów.

**WAŻNE:** Mankamentem projektu jest brak odniesienia do prawa zamówień publicznych. W naszej ocenie ustawodawca powinien uregulować kwestię stosowania prawa zamówień publicznych do PPK przy założeniu, że przepisy te należy stosować na gruncie III filara jak również określić szczególne zasady odpowiadające charakterowi tej instytucji.

# Rozdział III - Umowy w ramach systemu Pracowniczych Planów Kapitałowych

## Konstrukcja umowy o zarządzanie PPK

W ramach systemu PPK umowa o zarządzanie PPK stanowi odpowiednik umowy zawieranej z instytucją finansową, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 uPPE. Umowa ta określa generalne prawa i obowiązki stron obejmujące w szczególności fundusze lub subfundusze oferowane przez instytucję finansową, wysokość pobieranych opłat, warunki zmiany bądź wypowiedzenia umowy. W przeciwieństwie do umowy z instytucją finansową znaną z ustawy o PPE, umowa o zarządzanie PPK ma charakter pierwotny w tym znaczeniu, że nie stanowi ona wykonania umowy zakładowej jak ma to miejsce w przypadku PPE. Na gruncie ustawy o PPK projektodawca, co do zasady, nie przewiduje udziału partnerów społecznych w procesie tworzenia PPK. Wyjątek stanowi art. 7 ust. 3 uPPK regulujący obowiązek konsultacyjny. Pracodawca jest na jego mocy zobowiązany do zwrócenia się o opinię do zakładowej organizacji związkowej lub innej reprezentacji zatrudnionych pracowników. Opinia nie ma charakteru wiążącego. Brak udzielenia opinii przez partnerów społecznych, po uprzednim zwróceniu się o udzielenie takiej opinii, nie stanowi przeszkody do zawarcia umowy o zarządzanie PPK.

W obecnym kształcie projektu ustawy umowa o zarządzanie PPK, opierając się w szczególności na brzmieniu art. 10 uPPK, wyznacza podstawowe zasady, które powinny następnie znaleźć swoje odzwierciedlenie na gruncie umowy o prowadzenie PPK. Umowę o zarządzanie PPK można byłoby więc uznać za pewną formę wzorca umownego. Zachowaniu zgodności pomiędzy obiema umowami sprzyjałoby przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania zgodnie z którym obydwie umowy zawierane są de facto przez podmiot zatrudniający.

Przyjęcie założenia o pełnieniu przez umowę o zarządzanie PPK roli swoistego wzorca umownego może mieć istotne znaczenie praktyczne. Pozwalałoby to bowiem na wprowadzenie w ramach umów o prowadzenie PPK odwołań do poszczególnych regulacji umowy o zarządzanie PPK. Takie rozwiązanie mogłoby z kolei pozwolić na uproszczenie procesu zmiany umów o prowadzenie PPK w przypadku zmiany umowy o zarządzanie PPK. Brak stosowania odwołań w ramach umowy o prowadzenie PPK wymagałby aneksowania wszystkich zawartych i obowiązujących umów o prowadzenie PPK w przypadku zmiany umowy o zarządzanie<sup>14</sup>.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 uPPK umowa o zarządzanie PPK zawierana jest z instytucją finansową, którą zgodnie z art. 2 pkt 9 uPPK jest TFI dopuszczone do udziału w portalu PPK. Wydaje się, że rozwiązanie to może budzić pewne wątpliwości odnośnie zgodności z ustawą o funduszach inwestycyjnych. Środki finansowe pochodzące ze składki na PPK powinny być przekazywane do funduszu inwestycyjnego, który to fundusz nabędzie odpowiednie jednostki uczestnictwa. Fundusz inwestycyjny stanowi odrębną od TFI osobę prawną podlegającą wpisowi do rejestru. Właściwe wydawałoby się więc, aby stroną umowy o zarządzanie PPK nie było TFI, ale fundusz inwestycyjny reprezentowany przez TFI. Z konstrukcją taką można spotkać się w szczególności na gruncie ustawy o PPE. Ustawodawca wskazuje tam wprost

<sup>14</sup> Dotyczyłoby umów zarówno obecnych zatrudnionych, jak również osób które nie są już zatrudnione przez podmiot zatrudniający, ale są uczestnikami prowadzonego przez niego PPK.

w treści art. 6 ust. 1 pkt 2 uPPE, że PPE może być prowadzone w formie umowy o wnoszenie przez pracodawcę składek pracowników do funduszu inwestycyjnego. Przyjmując rozwiązanie proponowane w projekcie ustawy o PPK konieczne byłoby zawarcie dodatkowej umowy pomiędzy funduszem inwestycyjnym a TFI. Wątpliwości w takim przypadku mogłyby budzić sytuacja w której TFI będące organem funduszu inwestycyjnego zawierałoby umowę z „samym sobą”, ale działającym jako odrębny podmiot prawa cywilnego. W związku z powyższym uzasadnione wydaje się postawienie postulatu de lege ferenda zmiany strony umowy w ramach umowy o zarządzania PPK.

## Konstrukcja umowy o prowadzenie PPK

Umowa o prowadzenie PPK stanowi drugą z kategorii umów składających się na system PPK. Stronami tej umowy, zgodnie z projektem ustawy są osoba zatrudniona oraz instytucja finansowa, z którą łączy podmiot zatrudniający umowa o zarządzanie PPK.

Podmiot zatrudniający jest zobowiązany do zawarcia umowy o prowadzenie PPK dla osób zatrudnionych, które nie ukończyły 55 roku życia. Umowa taka jest zawierana niezależnie od woli zatrudnionego. W stosunku do osób w wieku pomiędzy 55 a 70 rokiem życia ustawa o PPK przewiduje dobrowolność zawarcia umowy o prowadzenie PPK. Dobrowolność zawarcia umowy należy w takim przypadku odnosić do zatrudnionego, który może złożyć wniosek o zawarcie takiej umowy. Pracodawca jest natomiast związany treścią wniosku takiej osoby, na co wskazuje redakcja art. 15 ust. 2 uPPK, zgodnie z którą pracodawca „zawiera” umowę. Z systemu PPK zostały wyłączone osoby, które najpóźniej w pierwszym dniu zatrudnienia ukończyły 70 rok życia. Dopuszczalne jest natomiast kontynuowanie umowy o prowadzenie PPK przez uczestnika także po ukończeniu przez niego 70 roku życia.

Obowiązek zawarcia umowy o prowadzenie PPK powstaje, zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 uPPK, po upływie 90 dni od dnia zatrudnienia w podmiocie zatrudniającym. Przepis ten przewiduje 7 dni na realizację przez podmiot zatrudniający wskazanego wyżej obowiązku. W przypadku uchybienia przez podmiot zatrudniający temu obowiązkowi „umowa” taka jest zawierana z mocy prawa zgodnie z art. 17 uPPK. Ponadto może się to wiązać z odpowiedzialnością karną wynikającą z treści art. 96 ust. 1 pkt 2 uPPK.

Podmiot zatrudniający nie jest stroną umowy o prowadzenie PPK, jednakże ustawodawca zobowiązuje go do zawarcia tej umowy w imieniu i na rzecz osoby zatrudnionej. Art. 14 ust. 1 uPPK należy rozumieć w takim przypadku jako ustawowe „pełnomocnictwo” udzielane do reprezentowania zatrudnionego przy zawieraniu umowy o prowadzenie PPK podmiotowi zatrudniającemu. Ustawa nie przewiduje możliwości zawarcia umowy o prowadzenie PPK przez zatrudnionego, na co może wskazywać chociażby wniosek o zawarcie umowy składany do pracodawcy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 uPPK. Ustawowy charakter wspomnianego „pełnomocnictwa” wydaje się także wskazywać na jego nieodwołalność oraz wyłączność. Rozwiązanie takie wynika prawdopodobnie z mieszanego charakteru (prywatno- i publiczno-prawnego) norm w ramach ustawy o PPK. Rozwiązanie takie niewątpliwie ułatwia zachowanie jednolitości umów o prowadzenie PPK w ramach jednego pracodawcy, jednakże budzi pewne wątpliwości w zakresie respektowania zasady autonomii jednostki w stosunkach cywilnoprawnych.

Umowa o prowadzenie PPK ma kreować zindywidualizowane zobowiązanie osoby zatrudnionej do odprowadzania składek. Rozwiązanie takie mogłoby znajdować uzasadnienie na gruncie cywilnoprawnej zasady w świetle której, co do zasady, jedynie strona umowy może zaciągać w swoim imieniu i na swoją rzecz zobowiązania. W przypadku umowy o prowadzenie PPK zasada ta jest realizowana jedynie pozornie. Zobowiązanie osoby zatrudnionej wynika co prawda z treści umowy o prowadzenie PPK, ale osoba zatrudniona nie ma wpływu na treść zaciąganego w jej imieniu zobowiązania. W takim przypadku uzasadnione wydaje się



postawienie pytania odnośnie potrzeby wprowadzania instytucji umowy o prowadzenie PPK. Alternatywą dla proponowanego rozwiązania byłoby wprowadzenie wprost instytucji deklaracji uczestnika PPK, w której określałby on w szczególności wysokość składki dodatkowej, wybrane fundusze czy osoby uprawnione do uzyskania środków w przypadku śmierci uczestnika. Nie zmienia to faktu, że z treści postanowień uPPK wyłania się i tak obowiązek złożenia przez uczestnika PPK czegoś na kształt deklaracji uczestnictwa występującej w przypadku PPE. Przykładowo może to dotyczyć wskazania osób uprawnionych czy wyboru innego niż wynikający z daty urodzenia osoby zatrudnionej funduszu zdefiniowanej daty w jakim inwestowane są środki gromadzone w ramach PPK przez uczestnika.

Umowa o prowadzenie PPK stanowi formę „umowy wykonawczej” względem umowy o zarządzanie PPK. Należy przez to rozumieć, że projektodawca zakłada, że ewentualne zmiany w ramach umowy o zarządzanie PPK powinny znajdować odzwierciedlenie na gruncie umów o prowadzenie PPK. W konsekwencji w procesie tworzenia umów o prowadzenie PPK uzasadnione będzie rozważenie rozwiązań mających na celu pewną automatyzację procesu zmian.

Umowa o prowadzenie PPK zawierana jest na czas nieokreślony. Ustawa przewiduje, że osobie zatrudnionej nie przysługuje uprawnienie do wypowiedzenia bądź odstąpienia od umowy. Pewien wyjątek może stanowić instytucja przewidziana w treści art. 19 uPPK. Dotyczy ona sytuacji zmiany podmiotu zatrudniającego. Przepis ten przewiduje możliwość dokonania wypłaty transferowej z prowadzonego dotychczas u poprzedniego pracodawcy (podmiotu zatrudniającego) PPK do nowego PPK prowadzonego przez nowego pracodawcę (podmiotu zatrudniającego). Przepis art. 19 ust. 2 uPPK przewiduje domniemanie zgody na dokonanie wypłaty transferowej, przy czym zatrudniony może zgłosić sprzeciw dla dokonania takiej operacji zgodnie z art. 19 ust. 3 uPPK. W przypadku dokonania wypłaty transferowej umowa o prowadzenie PPK zostałaby rozwiązana. Co do zasady możliwa jest wyłącznie rezygnacja z odprowadzania składek na PPK zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 uPPK. Działanie to nie stanowi jednak wypowiedzenia umowy o prowadzenie PPK czy nawet jej zmiany, co wynika wprost z treści art. 23 ust. 2 zd. 2 uPPK.

## Regulacje dotyczące składki na PPK

Zgodnie z treścią art. 27 uPPK składki na PPK odprowadzane są od miesiąca, w którym powstał stosunek prawny wynikający z umowy o prowadzenie PPK. Odczytując literalnie omawiany przepis należałoby uznać, że obowiązek składkowania powstaje w miesiącu w którym została zawarta umowa o prowadzenie PPK. Przepis ten nie powinien budzić istotnych wątpliwości w przypadku, gdyby umowa o prowadzenie PPK została zawarta z pierwszym dniem miesiąca. Jeżeli jednak przyjmiemy, że umowa o prowadzenie PPK zostaje zawarta np. w połowie miesiąca, co może mieć miejsce z uwagi na brzmienie art. 8 ust. 1 uPPK, to powstaje istotne pytanie, czy podmiot zatrudniający jest obowiązany do odprowadzenia składki na PPK od całości wynagrodzenia czy też proporcjonalnie do momentu w którym została zawarta umowa o prowadzenie PPK.

Warta zasygnalizowania jest również odmienna od regulacji dotyczących PPE definicja wynagrodzenia, która może sugerować szerszy katalog przychodów objętych obowiązkiem potrącenia składek, bez ograniczenia jedynie do przychodów pochodzących ze stosunków prawnych będących podstawą uczestnictwa (umowa o pracę, umowa zlecenia).

Ponadto wątpliwości mogłaby budzić sytuacja w której umowa o prowadzenie PPK została zawarta w jednym miesiącu, a miałyby obowiązywać od miesiąca następnego. Literalne odczytanie przepisu art. 27 uPPK wskazywałoby, że kluczowe znaczenie ma moment powstania stosunku prawnego, a więc zawarcia umowy o prowadzenie PPK. Z operacyjnego punktu widzenia wydaje się uzasadnione zgłoszenie postulatu de lege ferenda wskazania, iż momentem od którego konieczne jest odprowadzania składek na PPK jest określony w umowie moment wyznaczający początek obowiązywania umowy.

**WAŻNE: Zachowanie przejrzystości ustawy wymaga doprecyzowania na gruncie regulacji, że momentem od którego konieczne jest odprowadzania składek do PPK, jest określony w umowie moment wyznaczający początek obowiązywania umowy.**

W przeciwieństwie do ustawy o PPE, gdzie cały ciężar ekonomiczny finansowania składek podstawowych opłacanych w ramach PPE spoczywał na pracodawcy, w przypadku PPK dochodzi do podziału tego ciężaru pomiędzy podmiot zatrudniający oraz zatrudnionego. Odprowadzanie składki podstawowej przez zatrudnionego w wysokości 2% wynagrodzenia ma charakter dobrowolny dla zatrudnionego, który to może zrezygnować z odprowadzania składki podstawowej w ramach PPK na podstawie art. 23 ust. 2 uPPK (rezygnując przy tym jednakże także z innych zasileń jego rachunku w ramach PPK). W przypadku składki podstawowej odprowadzanej przez podmiot zatrudniający obowiązek odprowadzania składki podstawowej, w wysokości 1,5% wynagrodzenia, zostaje powiązany z faktem odprowadzania składki podstawowej przez zatrudnionego. W przypadku rezygnacji z odprowadzania składki podstawowej przez zatrudnionego także podmiot zatrudniający nie będzie zobowiązany do odprowadzania „własnej” składki podstawowej.

Poza składką podstawową wprowadzona została także instytucja składki dobrowolnej. Składka dobrowolna może być opłacana zarówno przez podmiot zatrudniający, jak również przez zatrudnionego. Opłacanie składki dobrowolnej przez podmiot zatrudniający jest niezależne od odprowadzania składki dobrowolnej przez zatrudnionego. Możliwe byłoby więc zarówno wystąpienie sytuacji w której to składka dobrowolna jest odprowadzana wyłącznie przez podmiot zatrudniający bądź zatrudnionego.

Składka dodatkowa finansowana przez zatrudnionego określana jest, zgodnie z treścią art. 26 ust. 3 uPPK, deklarowana przez zatrudnionego podmiotowi zatrudniającemu. Jest ona ograniczona do wysokości 2% wynagrodzenia. Ustawa nie stanowi wprost, czy istnieje możliwość przekazania deklaracji dotyczącej wysokości składki dodatkowej bezpośrednio do instytucji finansowej. Wydaje się, że fakt, iż zatrudnionego łączy z instytucją finansową umowa o prowadzenie PPK wskazywałby, iż złożenie deklaracji dotyczącej składki dodatkowej bezpośrednio do instytucji finansowej, jako elementy tej umowy byłoby możliwe, o ile tryb taki przewiduje wskazana wyżej umowa. W ramach umowy strony nie mogą jednak wykluczyć możliwości złożenia deklaracji dotyczącej składki dodatkowej za pośrednictwem podmiotu zatrudniającego.

Składka dodatkowa finansowana przez pracodawcę określana jest w ramach umowy o zarządzanie PPK. Projekt ustawy wprost nakazuje generalne określenie podmiotów uprawnionych do otrzymywania od podmiotu zatrudniającego składki dodatkowej. Jedynym kryterium różnicowania wysokości odprowadzanej składki dodatkowej jest staż pracy. Niedopuszczalne byłoby natomiast wprowadzenie innych kryteriów np. rodzaju zajmowanego stanowiska.

Pewne wątpliwości interpretacyjne może nastroczać redakcja art. 25 ust. 2 uPPK, który to wprost stanowi o możliwości zadeklarowania w umowie o zarządzanie PPK odprowadzania składki dodatkowej. Art. 25 ust. 4 uPPK stanowi, że podmiot zatrudniający może dokonać zmiany wysokości opłacanej składki dodatkowej bądź zrezygnować z jej odprowadzania w formie zmiany umowy o zarządzanie PPK oraz zmiany umów o prowadzenie PPK. Nie jest jednak jasne, czy art. 25 ust. 4 uPPK stanowi normę kompetencyjną do jednostronnego dokonania zmiany umowy przez podmiot zatrudniający, czy też wymagana byłaby zgoda instytucji finansowej.

Jak zostało to wskazane wyżej należy raczej przychylić się do stanowiska, w świetle którego dokonanie zmiany umowy w zakresie odprowadzania przez podmiot zatrudniający składki dodatkowej wymaga współdziałania podmiotu zatrudniającego oraz instytucji finansowej. Co ciekawe ustawodawca milczy w tym zakresie o samym uczestniku PPK. Jakkolwiek działania podmiotu zatrudniającego wpływają bezpośrednio na jego sytuację prawną, w tym także bezpośrednio na stosunek prawny łączący go z instytucją finansową w ramach umowy o prowadzenie PPK, to ustawa czyni z niego podmiot „ubezważnowolniony”. Wydaje się, że odprowadzanie składek dodatkowych przez podmiot zatrudniający będzie stanowiło co do zasady przysporzenie po stronie zatrudnionego. Jednocześnie działanie takie może budzić wątpliwości na gruncie zasady autonomii jednostki, zgodnie z którą to ona powinna być uprawniona do kreowania lub zmieniania łączących ją stosunków prawnych z innymi

podmiotami. Ponadto przychód pochodzący ze składki dodatkowej finansowanej przez podmiot zatrudniający jest zwolniony, zgodnie z art. 25 ust. 5 uPPK, ze składki emerytalnej i rentowej, ale w dalszym ciągu podlega składce chorobowej oraz zdrowotnej<sup>15</sup>, a także będzie zobowiązany do odprowadzenia podatku dochodowego.

**WAŻNE DLA PRACOWNIKA:** Przychód pochodzący ze składki dodatkowej (zarówno podmiotu zatrudniającego, jak i od pracownika) będzie łączył się z obowiązkiem odprowadzenia składek chorobowej, wypadkowej oraz zdrowotnej. Ponadto naliczony zostanie od niego podatek dochodowy.

---

<sup>15</sup> Składka na ubezpieczenie wypadkowe finansowana jest przez pracodawcę.

# Rozdział IV

## Świadczenia z PPK

## Wycofanie środków na etapie akumulacji

Projekt ustawy o PPK przewiduje możliwość dokonania wypłat środków zgromadzonych w ramach PPK wyłącznie w ramach przewidzianych w ustawie stanów faktycznych. Niedopuszczalne byłoby wprowadzenie innych niż określone w przepisach sytuacji uprawniających uczestnika do wycofania środków z PPK. Projekt ustawy o PPK w rozdziale 15. określa trzy zasadnicze formy wycofania środków z PPK na etapie akumulacji środków. Są to wypłata na cele mieszkaniowe, wypłata w przypadku poważnego zachorowania oraz wypłata transferowa. Ostatnia ze wskazanych form wycofania środków nie łączy się z wycofaniem środków z systemu PPK, a jedynie z transferem pomiędzy poszczególnymi PPK, w związku z czym zostanie ona omówiona w ramach innej części niniejszego raportu.

Pierwszym sposobem wycofania środków przed osiągnięciem wieku uprawniającego do wycofania środków po zakończeniu ich gromadzenia wskazanego w treści art. 87 pkt 1 uPPK jest tzw. wypłata na cele mieszkaniowe. Ma ona pozwolić zgodnie z treścią art. 88 ust. 1 uPPK na pokrycie wkładu własnego w związku z zaciągnięciem przez uczestnika kredytu dotyczącego budowy budynku mieszkalnego bądź nabyciu domu jednorodzinnego lub mieszkania, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego bądź prawa odrębnej własności lokalu mieszkalnego w spółdzielni mieszkaniowej. Jak widać projekt ustawy pozwala na sfinansowanie mieszkania bądź domu zarówno w ramach rynku pierwotnego, jak również rynku wtórnego co należy oceniać pozytywnie. Pewne wątpliwości może jednak budzić powiązanie prawa do wypłaty mieszkaniowej z faktem zaciągnięcia kredytu mieszkaniowego. A contrario nie byłoby możliwe sfinansowanie inwestycji wyłącznie ze środków własnych, gdzie wycofanie środków z PPK miałyby uzupełnić posiadane środki własne. Projektodawca wskazał także w treści art. 88 ust. 7 uPPK, że wypłata środków na cele mieszkaniowe może zostać dokonana wyłącznie przez osoby, które nie ukończyły 45 roku życia.

Wypłata na cele mieszkaniowe, zgodnie z treścią art. 88 ust. 5 uPPK, ma charakter świadczenia jednorazowego. Należy przez to rozumieć, że może ona zostać dokonana wyłącznie raz zarówno w odniesieniu do tej samej instytucji finansowej, jak również innych instytucji finansowych oferujących PPK. Wyjątek stanowi sytuacja, w której uczestnik posiada więcej niż jedno PPK w różnych instytucjach finansowych w tym samym czasie i planuje jednoczesne wycofanie środków na cele mieszkaniowe. Wycofanie środków na cele mieszkaniowe przybiera formę umowy zawieranej bezpośrednio przez uczestnika PPK oraz instytucję finansową. Umowa ta jest odrębnym stosunkiem prawnym od umowy o prowadzenie PPK i przybiera formę umowy o pożyczkę, co należy wnioskować na podstawie essentialia negotii umowy określonych na gruncie art. 88 ust. 4 uPPK. Umowa ta pozwala na wycofanie na cele mieszkaniowe nawet całości środków zgromadzonych w PPK. Wycofanie środków na cele mieszkaniowe nie ma jednak charakteru definitywnego i konieczne jest dokonanie ich zwrotu w terminie określonym postanowieniami umowy, który nie może jednak być dłuższy niż 15 lat.

Drugi rodzaj wypłat przed osiągnięciem wskazanego w treści art. 87 pkt 1 uPPK wieku stanowi tzw. wypłata w przypadku poważnego zachorowania. Warunkiem dokonania takiej wypłaty jest stwierdzenie zajścia trwałej niezdolności do pracy w rozumieniu ustawy o emeryturach

i rentach z FUS bądź stwierdzenie urazu bądź choroby wskazanej w treści art. 2 pkt 21 uPPK. Ustawodawca nie precyzuje czy trwała niezdolność do pracy ma mieć charakter częściowy czy wyłącznie całkowity. Wobec powyższego kierując się zasadą in dubio pro liberte należałoby przyjąć, że dotyczy to obydwu typów niezdolności do pracy. Wystarczające jest także samo stwierdzenie zajścia niezdolności do pracy, natomiast wypłata świadczenia nie jest warunkowana wypłatą renty z tytułu niezdolności do pracy. Należy więc przyjąć, że w przypadku gdy osoba względem której stwierdzono niezdolność do pracy, ale nie przyznano prawa do renty z uwagi na nie spełnienie warunków nabycia tego prawa będzie w dalszym ciągu uprawniona do dokonania wypłaty z tytułu ciężkiego zachorowania, o której mowa w art. 91 uPPK. Zakres chorób bądź urazów wskazanych w treści art. 2 pkt 21 uPPK ma charakter zamknięty i nie może być rozszerzany np. poprzez wprowadzenie odmiennej definicji na gruncie umowy o zarządzanie PPK bądź umowy o prowadzenie PPK. Ustawowo określony został także krąg osób, których poważne zachorowanie miałyby uprawniać do dokonania wypłaty. Obejmują one poza samym uczestnikiem, jego małżonka oraz dzieci uczestnika. Zgodnie z art. 2 pkt 3 uPPK przez dziecko uczestnika należy rozumieć dziecko własne uczestnika, dziecko małżonka uczestnika, dziecko przysposobione przez uczestnika lub jego małżonka, a także dziecko, w prawie którego toczy się z wniosku uczestnika lub jego małżonka postępowanie o przysposobienie lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną uczestnika lub jego małżonka.

Zgodnie z treścią art. 91 ust. 1 uPPK wypłata środków z PPK w przypadku poważnego zachorowania nie może oznaczać wycofania więcej niż 25% zgromadzonych w ramach PPK środków. W przypadku prowadzenia przez uczestnika więcej niż jednego PPK ograniczenie to odnosi się do każdego z prowadzonych PPK. Projektodawca przewiduje możliwość wypłaty świadczenia z tytułu poważnego zachorowania w ramach jednorazowej wypłaty bądź świadczenia ratalnego. Wycofanie środków w ramach omawianej wypłaty ma charakter definitywny w tym znaczeniu, że ustawa nie wymaga zwrotu wycofanych środków.

## Wycofanie środków po osiągnięciu 60 roku życia

Warunkiem prawa do wypłaty świadczenia z PPK jest osiągnięcie wieku 60 lat. Nie jest konieczne uzyskanie świadczenia emerytalnego czy nawet spełnienie warunków do nabycia tego świadczenia.

Jak zostało to już wskazane kilkakrotnie w ramach treści raportu PPK mają pozwalać na gromadzenie środków na pokrycie ryzyka emerytalnego. Należy jednak zauważyć, że świadczenia wypłacane na podstawie art. 89 ust. 1 uPPK nie mają charakteru emerytalnego. Świadczenia wypłacane przez instytucje finansową ze środków są wypłacane przez okres 10 lat, nie zaś dożywotnio jak ma to miejsce w przypadku świadczeń emerytalnych. Wyjątek może stanowić możliwość przewidziana na gruncie art. 89 ust. 7 uPPK, która zakłada dopuszczalność dokonania jednorazowego transferu środków zgromadzonych w ramach PPK do zakładu ubezpieczeń oferującego świadczenia okresowe lub dożywotnie świadczenia. Z redakcji przepisu należy wnioskować, że środki takie mogłyby być transferowane wyłącznie do zakładów oferujących ubezpieczenia określone w dziale I zgodnie z załącznikiem do ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej<sup>16</sup>.

Wysokość świadczeń należnych z PPK wyliczana jest w systemie zdefiniowanej składki. Oznacza to, że wartość środków zgromadzonych w ramach PPK zostaje podzielona przez liczbę rat w ilu świadczenie ma zostać pobierane. Metoda ta pozwala na relatywnie proste naliczenie świadczenia, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyka leżącego po stronie instytucji finansowej. Nie gwarantuje on natomiast pewności uczestnikowi odnośnie wysokości przyszłego świadczenia, która to będzie uzależniona od wyników funduszu inwestycyjnego. Wystawia to uczestnika na ryzyka inwestycyjne związane z długoterminowym inwestowaniem środków.

Jako zasadę przewidziano w treści art. 89 ust. 1 uPPK dokonanie podziału środków zgromadzonych w ramach PPK na dwie części. Pierwsza z nich wynosząca 25% zgromadzonych środków miałyby być wypłacona jednorazowo. Pozostałe 75% zgromadzonych środków wypłacane byłoby w ramach 120 miesięcznych rat. Uczestnik może jednak podjąć decyzję o przeznaczeniu całości środków do wypłaty w ramach miesięcznego świadczenia, przy czym wymaga to złożenia odrębnego wniosku wskazanego w treści art. 89 ust. 1 pkt 1 uPPK. Zgodnie z treścią art. 89 ust. 4 uPPK może także dokonać zmiany liczby rat, przy czym w związku z treścią art. 89 ust. 5 uPPK należałoby przyjąć, że może być to wartość większa, jak również i mniejsza liczba rat. W tym drugim przypadku będzie się to wiązać z obowiązkiem odprowadzenia podatku. Wyjątek od tej zasady stanowi sytuacja w której, pierwsza rata bądź pierwsza rata po dokonaniu zmiany, o której mowa w art. 89 ust. 4 uPPK miałyby wartość niższą niż 50 złotych. Skutkowałoby to dokonaniem jednorazowej wypłaty środków.

**WAŻNE DLA UCZESTNIKA: Korzystne skutki podatkowe będzie miała wypłata 75% środków przez minimum 10 lat.**

<sup>16</sup> Dotyczy to tylko ubezpieczycieli życiowych.



Dokonując analizy wypłaty świadczeń w ramach systemu PPK nie należy pomijać problematyki związanej z dopuszczalnością jednoczesnego posiadania więcej niż jednego PPK na podstawie art. 18 uPPK. Zgodnie z treścią art. 89 ust. 1 uPPK należałoby przyjąć, że możliwe jest zaistnienie sytuacji w której uczestnik pobierałby więcej niż jedno świadczenie z PPK. Ponadto należy zwrócić uwagę na problematykę „rozproszenia środków” pomiędzy różne PPK. Instytucja jednorazowej wypłaty środków zgromadzonych na PPK w przypadku nie osiągnięcia przez nie pewnego minimum rentowności ma niewątpliwie uzasadnienie ekonomiczne. Należy jednak zwrócić uwagę, że może ona także wywierać negatywne skutki w przypadku „rozproszenia” środków uczestnika pomiędzy różnymi PPK. Możliwe byłoby zaistnienie sytuacji w której globalna suma środków zgromadzonych w ramach różnych PPK przez uczestnika uzasadniałaby dokonanie wypłaty miesięcznych świadczeń jednak ich rozproszenie nie umożliwiłoby takiego działania. Brak regularnych świadczeń wypłacanych w ramach systemu PPK mógłby stawić pod znakiem zapytania realność pokrycia potrzeb emerytalnych osób objętych tym systemem.

Środki przeznaczone na wypłatę miesięcznych świadczeń są inwestowane w dalszym ciągu pomimo uruchomienia wypłat świadczeń. Oznacza to, że kolejne raty świadczenia mogą mieć różną wysokość, gdyż jest ona naliczana każdorazowo z uwzględnieniem wartości jednostek uczestnictwa. Zgodnie z treścią art. 37 ust. 2 uPPK należałoby przyjąć, że środki te powinny być inwestowane w sposób, który zakłada możliwie niską ekspozycję na ryzyko utraty wartości przez jednostki uczestnictwa. Świadczenia z PPK nie podlegają waloryzacji na zasadach przewidzianych przez ustawę emerytalną.

Obok podstawowej regulacji dotyczącej wypłaty świadczeń w ramach PPK ustawodawca wprowadza tzw. świadczenie małżeńskie. Instytucja ta jest regulowana w treści art. 90 uPPK. Świadczenie to nabywane jest na wniosek uczestnika który ukończył 60 rok życia oraz posiada wraz z małżonkiem umowę o prowadzenie PPK w ramach jednej instytucji finansowej. Pewne wątpliwości może budzić obecnie sposób stosowania art. 90 ust. 1 i 2 uPPK w kontekście art. 18 uPPK dopuszczającego sytuację w której zatrudniony jest stroną więcej niż jednej umowy o prowadzenie PPK. W świetle art. 18 uPPK możliwe byłoby więc zajście sytuacji w której jeden z małżonków posiada umowę o prowadzenie PPK z instytucją X i Y, natomiast drugi z małżonków ma umowę zawartą z instytucją X i Z. Wydaje się, że należałoby przyjąć, iż świadczenie małżeńskie mogłoby dotyczyć wypłat z PPK w instytucji X. Przepisy art. 90 uPPK nie znalazłyby natomiast zastosowania w przypadku PPK prowadzonego w Y i Z. W takim przypadku zastosowanie znalazłoby przepis art. 89 uPPK.

## Aspekty spadkowe

Uwagi krytyczne kierujemy również do regulacji dotyczącej rozrządzenia na wypadek śmierci środkami gromadzonymi przez uczestnika. W projekcie ustawy kwestie to zostały uregulowane w art. 21 uPPK. Uczestnik może wskazać imiennie jedną lub więcej osób fizycznych na rzecz których ma nastąpić, po jego śmierci, wypłata środków niewykorzystanych (art. 21 ust. 1 uPPK). W braku szczegółowej decyzji uczestnika przyjmuje się, iż udział osób uprawnionych jest równy (art. 21 ust. 2 uPPK). Zachowując możliwość zmiany rozrządzenia w każdym czasie (art. 21 ust. 3 uPPK) projektodawca przewiduje, iż rozrządzenie staje się bezskuteczne, gdy osoba uprawniona zmarła przed uczestnikiem. „W takim przypadku, udział który był przeznaczony dla zmarłego, przypadka w równych częściach pozostałym osobom wskazanym, chyba, że uczestnik zadysponuje tym udziałem w inny sposób” (art. 21 ust. 4 uPPK).

W pierwszej kolejności należy odnieść się do charakteru instytucji rozrządzenia środkami na wypadek śmierci. Nie jest to bowiem rozrządzenie testamentowe, chociaż niewątpliwie jest to instytucja o podobnym charakterze. Rozrządzenie środkami na wypadek śmierci pozostaje jednakże inną czynnością prawną *mortis causa*, a konsekwencje kwalifikacji cywilnoprawnej mają na tyle istotne znaczenie, iż wymagają one rozwinięcia poniżej. W istocie kwalifikacja cywilnoprawna takiego rozrządzenia na wypadek śmierci ukierunkowuje na art. 922 § 2 KC a rozrządzenie uczestnika na wypadek śmierci oznacza, że prawa majątkowe do środków gromadzonych w PPK należy kwalifikować jako wyłączone ze spadku prawa, które z chwilą śmierci przechodzą na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami<sup>17</sup>.

Projektowany przepis milczy co do formy takiego rozrządzenia. Wydaje się, że w tym zakresie zastosowanie będzie miała norma art. 4 ust. 1 uPPK stanowiąca, iż „w sprawach dotyczących PPK uczestnik składa oświadczenia woli na trwałym nośniku lub na piśmie bezpośrednio wybranej instytucji finansowej lub za pośrednictwem podmiotu zatrudniającego”. Niewątpliwie skuteczne rozrządzenie środkami na wypadek śmierci wymaga zachowania odpowiedniej formy – na piśmie lub trwałym nośniku. Z powyższego wynika także obowiązek zachowania podobnej formy dla oświadczeń w zakresie zmiany dokonanych wcześniej rozrządzeń. Nie pozostaje to bez znaczenia chociażby na gruncie porównawczym dotyczących testamentu. Przepisy kodeksu cywilnego co do rozrządzenia majątkiem w ramach testamentu z zasady dopuszczają formę pisemną, a także formę ustną jako szczególną formę testamentu chociaż z wyraźnym restrykcjami co do okoliczności złożenia ustnego oświadczenia woli (por. art. 952 KC). Niewątpliwie na gruncie ustawy o PPK rozrządzenie na wypadek śmierci jest jednostronnym oświadczeniem woli. Nie jest możliwe złożenie oświadczenia woli względem innych osób, niż instytucja finansowa lub podmiot zatrudniający. Na gruncie porównawczym z instytucjami prawa spadkowego krytycznie należy odnieść się co do możliwości złożenia tego oświadczenia na trwałym nośniku. Biorąc pod uwagę wagę dokonanej czynności uznajemy, że trwały nośnik nie daje bowiem należytego zabezpieczenia przed możliwością

<sup>17</sup> Por. A. Kawałko, J. Piątkowski, H. Witczak [w:] B. Kordasiewicz (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo spadkowe. Tom 10*, Warszawa 2015, s. 97 – 118.

zniekształcenia (czy też sfałszowania) woli uczestnika. Zwrócić należy również uwagę, że na gruncie porównawczym z instytucjami prawa spadkowego należy zasygnalizować kwestię nadmiernego rygoryzmu formy co do odwołania lub zmiany wcześniej dokonanego rozrządzenia.

**WAŻNE DLA UCZESTNIKA: Rozporządzenie na wypadek śmierci musi być złożone w formie pisemnej lub na trwałym nośniku. Oświadczenie woli uczestnika w tym zakresie musi być złożone instytucji finansowej lub podmiotowi zatrudniającemu.**

Zestawiając powyższe propozycje projektodawcy z obecnymi regulacjami w II i III filarze należy podkreślić, że kwestia rozporządzania środkami mortis causa nie jest regulowana w sposób jednolity. Różnice odnoszą się przede wszystkim do skutków związanych z wcześniejszą śmiercią osoby uprawnionej, a także mechanizmu „doliczania” przewidzianego dla zmarłego uprawnionego udziału do schedy przeznaczonej przez uczestnika dla innych uprawnionych (art. 21 ust. 4 uPPK). Nie jest to naszym zdaniem świadomy zabieg ustawodawcy, a różnice wynikają raczej z braku spójności systemowej i niekonsekwencji.

W przypadku PPE kwestię rozrządzenia na wypadek śmierci znajdziemy w art. 48 uPPE. Przepis ten różni się jednakże od zaproponowanej treści art. 21 uPPK. Brak jest szczegółowej regulacji dotyczącej losu środków przypadających na udział uprawnionego, który zmarł przed uczestnikiem. Prowadzi to zaś do wniosku, że w przypadku wcześniejszej śmierci osoby uprawnionej (tj. przed śmiercią uczestnika) jego udział trafia do masy spadkowej oraz jest dziedziczony w myśl przepisów prawa spadkowego. Przepisy ustawy o PPE – w odróżnieniu od uPPK – nie wprowadzają mechanizmu niejako zastępującego wolę spadkodawcy oraz nie wprowadzają mechanizmu „doliczenia” udziału wcześniej zmarłego uprawnionego do części rozpisanej na innych uprawnionych (co znajdziemy w art. 21 ust. 4 uPPK).

W odróżnieniu od PPE – regulacja tożsama do projektu PPK znajduje się w przepisach ustawy regulujących IKE oraz IKZE. Zgodnie z art. 11 ust. 1 uIKE w umowie o prowadzenie IKE lub IKZE oszczędzających może wskazać jedną lub więcej osób, którym zostaną wypłacone środki. Dyspozycja może być w każdym czasie zmieniona. Istnieje domniemanie równości udziałów (art. 11 ust. 3 uIKE). Co istotne ustawa ta zawiera przepis tożsamy z projektowanym dla PPK. Zgodnie z art. 11 ust. 4 uIKE „wskazanie osoby uprawnionej do otrzymania środków po śmierci oszczędzającego staje się bezskuteczne, jeżeli osoba ta zmarła przed śmiercią oszczędzającego. W takim przypadku udział, który był przeznaczony dla zmarłego, przypada w częściach równych pozostałym osobom wskazanym, chyba że oszczędzający zadysponuje tym udziałem w inny sposób”.

Z historycznego punktu widzenia regulacje te w głównej mierze są odwzorowaniem przepisów art. 82 ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, adresowanych do członków funduszy emerytalnych. W szczególności należy zwrócić uwagę na art. 82 ust. 4 tej ustawy, który zawiera analogiczny mechanizm „doliczenia” schedy nieobjętej przez zmarłego uprawnionego do udziałów pozostałych uprawnionych. Przepis stanowi o bezskuteczności uprawnienia w przypadku wcześniejszej śmierci uprawnionego, co w takiej

sytuacji oznacza, iż „udział, który był przeznaczony dla zmarłego, przypada w równych częściach pozostałym osobom wskazanym, chyba że członek zadysponuje tym udziałem w inny sposób”.

Taka regulacja obecna zarówno w II, jak i III filarze w naszej ocenie zasługuje jednakże na krytykę, nie wykluczając w tym zastrzeżeń o charakterze konstytucyjnym. W naszych rozważaniach pomijamy kwestię krytykowanej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego<sup>18</sup> oraz Trybunału Konstytucyjnego<sup>19</sup> przesądzającej publicznoprawny charakter środków z OFE. Kwestia ta wymagałaby osobnego opracowania, a przede wszystkim rozstrzygnięcia rysującej się na tym tle ontologicznej sprzeczności związanej z włączeniem środków z OFE do majątku prywatnego podlegającego spadkobranii (art. 132 ust. 1 ustawy o OFE), czy wyrażne uznanie przez ustawodawcę środków w OFE jako części majątku wspólnego małżonków (art. 31 § 2 pkt 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).

W pierwszej kolejności nasze zastrzeżenia budzą konsekwencje cywilnoprawne związane z konstruowaniem osobnych względem prawa spadkowego mechanizmów rozrządzenia na wypadek śmierci dla środków gromadzonych w III filarze (jak również w II filarze). W świetle art. 922 § 2 KC takie rozrządzenie zgromadzonymi środkami emerytalnymi skutkuje tym, iż prawa te nie wchodzi do spadku po uczestniku<sup>20</sup>. Przeniesienie praw do środków po śmierci uczestnika następuje na podstawie sukcesji syngularnej. Osoby uprawnione nie są traktowane jako następcy pod tytułem ogólnym i nie stosuje się do nich przepisów prawa spadkowe. Takie przejście nie jest przy tym rozumiane jako dziedziczenie<sup>21</sup>. W literaturze wskazuje się, że ratio legis tak ukształtowanego mechanizmu może polegać zwłaszcza na uzasadnieniu racjami społecznymi do ochrony interesów określonych osób<sup>22</sup>. Zazwyczaj ustawodawca dąży w ten sposób do ochrony kręgu najbliższych osób rodziny, gwarantując w ten sposób natychmiastowy transfer pewnej części majątku, bez konieczności oczekiwania na zakończenie niekiedy długotrwałych postępowań spadkowych. Dostrzec jednakże należy zagrożenia związane z nadmiernym rozmnożeniem uregulowania takich przypadków. Uprawnieni uzyskują korzyści majątkowe nawet w sytuacji obciążenia reszty majątku długami spadkowymi. Do takiego transferu majątkowego po śmierci uczestnika nie będą miały z zasady zastosowania (poza stosowanymi w ograniczonym zakresie analogiami prawnymi) podstawowe instytucje prawa spadkowego służące ochronie tak członków najbliższej rodziny, jak i wierzycieli spadkowych. Niekorzystnie może to chociażby wpływać na kształtowanie się praw osób najbliższych uprawnionych do zachowku.

<sup>18</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z 4 czerwca 2008 roku, sygn. II UK 12/08.

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14.

<sup>20</sup> Art. 922 § 2 KC „Nie należą do spadku prawa i obowiązki zmarłego ściśle związane z jego osobą, jak również prawa, które z chwilą jego śmierci przechodzą na oznaczone osoby niezależnie od tego, czy są one spadkobiercami”.

<sup>21</sup> E. Włodkowska, *Prawa majątkowe ze stosunku pracy po zmarłym pracowniku*, Prawo i Zabezpieczenie Społeczne 10/2001, s. 9.

<sup>22</sup> Por. A. Kawałko, J. S. Piąkowski, H. Witczak [w:] B. Kordasiewicz (red.), *System Prawa Prywatnego. Prawo spadkowe. Tom 10*, Warszawa 2015, s. 97.

W tym kontekście dostrzegamy, że regulacja rozrządzenia na wypadek śmierci w kształcie proponowanym w projekcie, ale też istniejącym w innych instytucjach II i III filara negatywnie wyróżnia się na tle innych przypadków. Niedostatek wyraźnego ratio legis dla takiej regulacji wzmacnia przede wszystkim brak ograniczeń podmiotowych a także ograniczeń co do wysokości takiej dyspozycji. Zwrócić należy uwagę, że w przypadku przepisów dotyczących dyspozycji wkładem na rachunku bankowym ustawodawca wprowadził ograniczenie podmiotowe (zadysponowanie możliwe jest małżonkowi, wstępnym, zstępnym lub rodzeństwu), a także wprowadzone zostało ograniczenie co do wysokości środków możliwych do rozdysponowania w tym trybie. Ograniczenie kręgu podmiotowego do najbliższej rodziny niewątpliwie wskazuje na istnienie ratio legis w postaci umożliwienia posiadaczowi rachunku (właścicielowi środków pieniężnych) zabezpieczenia interesów socjalno-bytowych najbliższych członków rodziny. Podobny, socjalno-bytowy, charakter ma uprawnienie zawarte w art. 691 § 1 KC dotyczące wstąpienia w stosunek najmu lokalu przysługujące oznaczonym osobom tj. małżonkowi niebędącemu współnajemcą lokalu, dzieciom najemcy i jego współmałżonka, inne osobom, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osobie, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą.

W zestawieniu z innymi przypadkami szczegółowa regulacja mortis causa dla środków II i III filara jawi się zatem jako niezrozumiała. Co prawda przepisy rozdziału 13 projektu ustawy o PPK zabezpieczają interes współmałżonka zmarłego uczestnika do majątku wspólnego, jednakże nie zmienia to naszej krytycznej oceny z perspektywy regulacji spadkowych. Należy również mieć na względzie fakt, że w perspektywie długoterminowej środki gromadzone w II i III filarze mogą stanowić istotny składnik majątku spadkodawcy, który zostanie wyłączony spod regulacji prawa spadkowego.

Nie można także zapomnieć o wątpliwościach natury konstytucyjnej. Zastrzeżenia te z jednej strony odnoszą się do ukształtowania regulacji dotyczących dziedziczenia w sposób mogący zniekształcić wolę spadkodawcy, z drugiej zaś strony stanowią niezajdujący uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych brak ochrony dla interesów członków najbliższej rodziny. Z perspektywy konstytucyjnej prawo do dziedziczenia (art. 21 ust. 1 Konstytucji oraz art. 64 ust. 1 Konstytucji) oznacza dla ustawodawcy obowiązek tworzenia mechanizmów pozwalających realizować ostatnią wolę spadkodawcy<sup>23</sup>. Drugim jednakże elementem jest również stworzenie mechanizmów respektujących interesy majątkowe i osobiste członków rodziny zmarłego, co jest wyrazem łączenia zasad ochrony własności i prawa dziedziczenia oraz konstytucyjnej zasady ochrony rodziny (art. 18 Konstytucji). W orzecznictwie TK kwestia ta postrzegana jest co prawda nieco inaczej niemniej ochrona przez prawo spadkowe małżonka, wstępnym i zstępnym jest niezbędna w świetle art. 18, art. 30 i art. 47 Konstytucji<sup>24</sup>.

Rozwijając powyższe wątpliwym konstytucyjnie rozwiązaniem jest charakter „doliczania” części środków, co do których rozrządzenie uczestnika było bezskuteczne wobec wcześniejszej śmierci uprawnionego, do schedy przysługującej innym uprawnionym (art. 21 ust. 4 uPPK, art.

<sup>23</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99.

<sup>24</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 lipca 2013 roku, sygn. P 56/11.

11 ust. 4 ustawy o IKE i IKZE, art. 82 ust. 4 ustawy o OFE)<sup>25</sup>. W naszej ocenie wprowadzony mechanizm nie jest niczym uzasadniony – mając na uwadze, że z zasady bezskuteczne rozrządzenie na rzecz zmarłego uprawnionego oznaczałoby objęcie tych środków dziedziczeniem ustawowym. W rzeczywistości mechanizm „doliczania” ustalony w w/w przepisach prowadzi do zniekształcenia woli uczestnika z mocy samego prawa. W skrajnej sytuacji może to oznaczać, że osoba względem której uczestnik zamierzał przeznaczyć symboliczny ułamek środków w rzeczywistości uzyska uprawnienia do całości zgromadzonego kapitału emerytalnego. Wyjęcie tego przypadku sukcesji spod regulacji prawa spadkowego (jako skutek art. 922 § 2 KC) obniża w takiej sytuacji standard ochrony członków najbliższej rodziny chociażby na gruncie prawa do zachowku, czy też w zakresie pozostających w dyspozycji instrumentów prawnych służących obaleniu oświadczenia woli zmarłego uczestnika. W konsekwencji może dojść do sytuacji, gdy prawa do zgromadzonych środków przejdą na inne osoby w sposób niezgodny z wolą spadkodawcy, a przy tym niejako poza ramami wyznaczonymi głównymi instytucjami prawa spadkowego. Krytycyzmu dla takiego mechanizmu „doliczania” nie zmienia fakt, że uczestnik PPK może w dowolnym momencie zmienić swoje rozrządzenie. Mechanizm „doliczania” stanowi w tym zakresie swoisty odrębny i specyficzny mechanizm dziedziczenia ustawowego. Jest przejawem niekonsekwencji ustawodawcy oraz niedopuszczalnego tworzenia przepisów wyjątkowych od przyjętego modelu dziedziczenia.

**Niniejsze opracowanie powstało dzięki nieodpłatnej pomocy, zaangażowaniu oraz radom następujących osób, za które Autorzy serdecznie dziękują:**

- **dr Marcinowi Wojewódce**
- **Agnieszce Łukawskiej**

---

<sup>25</sup> Przepisy te zawierają tożsamą treść do zaproponowanej regulacji w art. 21 ust. 4 uPPK: „Wskazanie osoby uprawnionej do otrzymania środków po śmierci uczestnika staje się bezskuteczne, jeżeli osoba ta zmarła przed śmiercią uczestnika. W takim przypadku udział, który był przeznaczony dla zmarłego, przypada w równych częściach pozostałym osobom wskazanym, chyba że uczestnik zadysponuje tym udziałem w inny sposób”.



**Instytut Emerytalny Sp. z o.o.**  
ul. Solec 38, 00-394 Warszawa  
[www.instytutemerytalny.pl](http://www.instytutemerytalny.pl)

tel. 022 458 23 00  
fax 022 458 23 01  
[biuro@instytutemerytalny.pl](mailto:biuro@instytutemerytalny.pl)