

POLSKI SYSTEM EMERYTALNY

**Prawne uwarunkowania
trzech filarów**

Antoni Kolek, Oskar Sobolewski

POLSKI SYSTEM EMERYTALNY

**Prawne uwarunkowania
trzech filarów**

Antoni Kolek, Oskar Sobolewski

Stan prawny na 5 maja 2021 r.

Wydawca
Magdalena Stojek-Siwińska

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Trzy kropki Joanna Maź

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8246-139-8

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	11
Wprowadzenie	15
Rozdział 1	
Architektura systemu emerytalnego w Polsce	19
1.1. Podstawy prawne realizacji prawa do zabezpieczenia na wypadek starości	19
1.1.1. Pisemne interpretacje przepisów	24
1.1.2. Program Płatnik, formularze i rozliczenia z ZUS	25
1.2. Metody i techniki realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego	28
1.2.1. Metoda ubezpieczeniowa	29
1.2.2. Metoda zaopatrzeniowa	30
1.2.3. Metoda pomocowa	30
1.2.4. Metoda kumulacyjna	31
1.3. Rola instytucji publicznych w systemie zabezpieczenia emerytalnego	33
1.3.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych	33
1.3.2. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	38
1.3.3. Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji	38
1.3.4. Wojskowe biura emerytalne	41
1.3.5. Biuro Emerytalne Służby Więziennej	42
1.4. Uprawnienia partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa oraz rola reprezentacji osób zatrudnionych w systemie ubezpieczeń społecznych	45

1.5. Państwowe fundusze celowe finansujące świadczenia	47
1.5.1. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	47
1.5.2. Fundusz Emerytur Pomostowych	49
1.5.3. Fundusz Rezerwy Demograficznej	50
1.5.4. Fundusz Solidarnościowy	51
1.5.5. Fundusz Pracy	53
1.5.6. Fundusz emerytalno-rentowy zarządzany przez KRUS	53
1.5.7. Inne środki przeznaczone na wypłatę świadczeń	55

Rozdział 2

Podleganie ubezpieczeniom społecznym i obowiązki

płatników	56
2.1. Zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym	57
2.1.1. Osoby zatrudnione	63
2.1.1.1. Zakres czasowy podlegania ubezpieczeniom społecznym	63
2.1.1.2. Prawo do ubezpieczenia społecznego w okresie nieświadczenia pracy	64
2.1.1.3. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne	65
2.1.2. Osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą	72
2.1.2.1. Zakres czasowy podlegania ubezpieczeniom społecznym	73
2.1.2.2. Podstawa wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne	74
2.1.3. Inne grupy osób ubezpieczonych	76
2.1.3.1. Urlop wychowawczy a ubezpieczenie emerytalne	79
2.2. Limit 30-krotności a prawo do świadczeń	80
2.3. Pracownicy migrujący a prawo do zabezpieczenia społecznego	84
2.3.1. Pracownicy delegowani	85
2.3.2. Wykonywanie pracy w kilku państwach jednocześnie	86
2.3.3. Cudzoziemcy ubezpieczeni w ZUS	87

2.4. Ulgi i umorzenia w ZUS	91
2.4.1. Odroczenie terminu płatności	91
2.4.2. Rozłożenie na raty zadłużenia	92
2.4.3. Umorzenie należności	92
2.4.4. Ulgi w postępowaniu egzekucyjnym	93

Rozdział 3

Nabywanie prawa do świadczeń z systemu powszechnego	94
3.1. Stare a nowe zasady przyznawania świadczeń	94
3.1.1. Stare zasady przyznawania świadczeń	94
3.1.2. Wcześniejsza emerytura dla osób urodzonych po 31.12.1948 r., obliczana według nowych zasad	96
3.1.3. Nowe zasady przyznawania świadczeń	97
3.2. Prawo do najniższej emerytury	98
3.3. Okresowa emerytura kapitałowa	101
3.4. Prawo do renty i emerytura po rencie	103
3.5. Prawo do renty rodzinnej	105
3.6. Dodatki do świadczeń z systemu powszechnego	107
3.6.1. Dodatek pielęgnacyjny	107
3.6.2. Dodatek za tajne nauczanie	108
3.6.3. Dodatek pielęgnacyjny dla inwalidy wojennego całkowicie niezdolnego do pracy i samodzielnej egzystencji	108
3.6.4. Dodatek dla sieroty zupełnej	109
3.6.5. Dodatek kombatancki, świadczenie w wysokości dodatku kombatanckiego oraz dodatek kompensacyjny	109
3.6.6. Świadczenie pieniężne dla żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianych w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych	110
3.6.7. Świadczenie pieniężne przysługujące osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR	111
3.6.8. Ryczałt energetyczny	113

3.6.9. Ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla	113
3.6.10. Ekwiwalent pieniężny z tytułu prawa do bezpłatnego węgla dla osób uprawnionych z przedsiębiorstw robót górniczych	114
3.6.11. Ekwiwalent pieniężny dla byłych pracowników kolejowych	115
3.7. Emerytura 13. i 14.	116
3.8. Zasady waloryzacji składek i świadczeń	118
3.9. Przeliczenie wysokości emerytury	121
3.9.1. Przeliczenie wysokości świadczenia poprzez ponowne ustalenie podstawy wymiaru	121
3.10. Ograniczenia w dorabianiu do wcześniejszych emerytur ...	124
3.11. Zasiłek pogrzebowy	125
3.12. Odprawa emerytalna	127
3.13. Świadczenie przedemerytalne i zasiłek przedemerytalny	128
3.14. Nauczycielskie świadczenia kompensacyjne	132
3.15. Przeliczenie świadczeń dla osób urodzonych w 1953 r. ...	133
3.16. Emerytury pomostowe	134
3.17. Rodzicielskie świadczenia uzupełniające – MAMA 4+ ...	136
3.18. Świadczenie honorowe	138
3.19. Emerytury dla osób pracujących za granicą	139
3.19.1. Stare zasady przyznawania świadczeń	139
3.19.2. Nowe zasady przyznawania świadczeń	140

Rozdział 4

Otwarte fundusze emerytalne – geneza, funkcjonowanie i likwidacja	142
4.1. Uwarunkowania utworzenia i dokonywanych zmian w funkcjonowaniu OFE	142
4.2. Składki przekazywane do OFE	146
4.3. Mechanizm suwaka bezpieczeństwa	148
4.4. Polityka inwestycyjna i warunki inwestowania środków w ramach OFE	149
4.5. Dziedziczenie środków z OFE	154
4.6. Planowana likwidacja OFE i przekształcenie w IKE+	155

Rozdział 5

Rynek emerytalny w Polsce – grupowe formy oszczędzania ...	160
5.1. Charakterystyka instytucji finansowych oferujących PPE i PPK	162
5.1.1. Podmioty prowadzące PPE	162
5.1.2. Podmioty prowadzące PPK	162
5.1.3. Liczba uczestników PPE i PPK w 2020 r.	166
5.2. Upowszechnienie PPK	166
5.2.1. Utworzenie PPE	167
5.2.2. Mikroprzedsiębiorcy bez PPK	167
5.2.3. Warunki wdrożenia	168
5.2.3.1. Wybór instytucji finansowej	168
5.2.3.2. Porozumienie z reprezentacją osób zatrudnionych	169
5.2.3.3. Zawarcie umowy o zarządzanie PPK	169
5.2.3.4. Zawarcie umowy o prowadzenie PPK	171
5.2.3.5. Dokonanie pierwszej wpłaty do PPK	172
5.2.4. Cykliczne obowiązki podmiotów zatrudniających ...	173
5.3. Analiza porównawcza – PPE a PPK	174
5.3.1. Składki i wpłaty	175
5.3.2. Charakter uczestnictwa	180
5.3.3. Polityka inwestycyjna	182
5.3.4. Wpłata środków	187

Rozdział 6

Gromadzenie środków w ramach IKE, IKZE i OIPE	197
6.1. Indywidualne konto emerytalne	200
6.2. Indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego	202
6.3. Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny	205

Rozdział 7

Zaopatrzenie emerytalne służb mundurowych i pozaubezpieczeniowe formy świadczeń	207
7.1. Szczególna forma realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego	207
7.2. Świadczenia z systemu zaopatrzenia emerytalnego służb mundurowych	208

Rozdział 8**Ubezpieczenia społeczne rolników** 212

8.1. Zasady odprowadzania składek 212

8.2. Prawo do świadczeń 220

Podsumowanie 223**Bibliografia** 225

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c.** – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- Konstytucja RP** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.** – ustawa z 26.06.1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.)
- pr. przed.** – ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2021 r. poz. 162)
- u.c.** – ustawa z 12.12.2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. z 2020 r. poz. 35 ze zm.)
- u.e.k.** – ustawa z 21.11.2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 926 ze zm.)
- u.e.p.** – ustawa z 19.12.2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1924)
- u.f.f.e.** – ustawa z 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 105 ze zm.)
- u.FUS** – ustawa z 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 291 ze zm.)
- u.KN** – ustawa z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.)
- u.k.n.o.** – ustawa z 24.01.1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2020 r. poz. 517 ze zm.)
- u.p.p.e.** – ustawa z 20.04.2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 686 ze zm.)
- u.p.p.k.** – ustawa z 4.10.2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1342 ze zm.)

- u.p.z.** – ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1409 ze zm.)
- ustawa budżetowa na rok 2021** – ustawa budżetowa z 20.01.2021 r. na rok 2021 (Dz.U. poz. 190)
- u.s.u.s.** – ustawa z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.)
- u.u.s.r.** – ustawa z 20.12.1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2021 r. poz. 266)
- u.z.e.f.** – ustawa z 18.02.1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r. poz. 723 ze zm.)
- u.z.e.ż.z.** – ustawa z 10.12.1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz.U. z 2020 r. poz. 586 ze zm.)

Dokumenty

- projekt ustawy likwidującej OFE** – rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeniesieniem środków z otwartych funduszy emerytalnych na indywidualne konta emerytalne, IX kadencja, druk sejm. nr 1005

Czasopisma i publikatory

- Dz.U.** – Dziennik Ustaw
- Dz.Urz. MON** – Dziennik Urzędowy Ministra Obrony Narodowej
- Dz.Urz. MS** – Dziennik Urzędowy Ministra Sprawiedliwości
- Dz.Urz. UE** – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
- M.P.** – Monitor Polski
- OSNP** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OTK-A** – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A

Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
BOR	– Biuro Ochrony Rządu
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
FEP	– Fundusz Emerytur Pomostowych
FGŚP	– Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych
FP	– Fundusz Pracy
FRD	– Fundusz Rezerwy Demograficznej
FS	– Fundusz Solidarnościowy
FUS	– Fundusz Ubezpieczeń Społecznych
GPW	– Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie
IKE	– indywidualne konto emerytalne
IKE+	– indywidualne konto emerytalne powstałe ze środków OFE
IKZE	– indywidualne konto zabezpieczenia emerytalnego
KNF	– Komisja Nadzoru Finansowego
KRUS / Kasa	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSAP	– Krajowa Szkoła Administracji Publicznej im. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Kaczyńskiego
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OFE	– otwarty fundusz emerytalny
OIPE	– ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny
PKB	– produkt krajowy brutto
PPE	– pracownicze programy emerytalne
PPK	– pracownicze plany kapitałowe
PrTE	– pracownicze towarzystwo emerytalne
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
PTE	– powszechne towarzystwo emerytalne
RDS	– Rada Dialogu Społecznego
RP	– Rzeczpospolita Polska
SC	– Służba Celna
SCS	– Służba Celno-Skarbowa
SFIO	– specjalistyczny fundusz inwestycyjny otwarty
SG	– Straż Graniczna
SKW	– Służba Kontrwywiadu Wojskowego
SM	– Straż Marszałkowska

SN	- Sąd Najwyższy
SOP	- Służba Ochrony Państwa
SW	- Służba Więzienna
SWW	- Służba Wywiadu Wojskowego
TFI	- towarzystwo funduszy inwestycyjnych
TK	- Trybunał Konstytucyjny
UKiOR	- Urząd do spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
UOP	- Urząd Ochrony Państwa
WBE	- wojskowe biura emerytalne
ZER MSWiA	- Zakład Emerytalno-Rentowy Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji
ZU	- zakład ubezpieczeń na życie
ZUE	- zakład ubezpieczeń emerytalnych
ZUS / Zakład	- Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WPROWADZENIE

Realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego uznana została za normę konstytucyjną. Artykuł 67 ust. 1 Konstytucji RP wskazuje, że zakres i formy zabezpieczenia społecznego określone zostaną w ustawach. Należy jednak dostrzec, że o ile Konstytucja RP nie zawiera szczegółowych wskazań, w jaki sposób ma zostać skonstruowany system emerytalny, o tyle akty niższego rzędu bardzo szczegółowo określają zasady uczestnictwa w systemie oraz prawo nabywania świadczeń. W celu dokładnego scharakteryzowania rozwiązań składających się na system emerytalny niezbędne jest zdiagnozowanie metod realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, a następnie wyróżnienie III filarów powszechnego systemu emerytalnego.

Niniejsze opracowanie w kompleksowy sposób przedstawia zasady funkcjonowania systemu emerytalnego w Polsce. Ciągła konieczność dostosowania mechanizmów tworzących system do zmian politycznych wymaga stałego monitorowania regulacji oraz aktualizowania architektury systemu. Dotychczasowe metody realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego stały się nieaktualne, a dotychczasowa struktura systemu przestała być aktualna. Niezbędne zatem stało się ponowne przedstawienie zasad regulujących funkcjonowanie systemu emerytalnego, a także przyporządkowanie poszczególnym normom prawnym ich ekonomicznych konsekwencji.

W pierwszej części opracowanie zawiera analizę architektury systemu emerytalnego oraz jego poszczególnych podmiotów obowiązanych do realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego. W drugiej

części autorzy skupiają się na zasadach podlegania ubezpieczeniom społecznym oraz roli płatników składek. Trzecią część pracy stanowi analiza nabywania prawa do świadczeń, a także ustalania okresu wypłaty i wysokości świadczenia. W czwartym rozdziale przedstawione zostały zasady działania OFE oraz planowana perspektywa ich likwidacji. Piąty rozdział to zestawienie grupowych form oszczędzania organizowanych przez pracodawców. W szóstym rozdziale uwaga zostaje skupiona na indywidualnych formach oszczędzania. Z kolei rozdział siódmy i ósmy przedstawiają szczególne rozwiązania dla funkcjonariuszy służb mundurowych oraz rolników.

Niniejsza pozycja wydawnicza stanowi zbiór wielu poglądów na funkcjonowanie systemu emerytalnego. Przytaczane różne punkty widzenia oraz argumenty uzasadniające działanie niekiedy sprzecznych instrumentów pozwolą Czytelnikowi na zrozumienie materii oraz wyrobienie własnego zdania. Dzięki szerokiemu spojrzeniu na przyczyny reform oraz konsekwencje procesów warunkujących działanie systemu odbiorca może pokusić się o własne analizy i prognozy zjawisk. Opracowanie będzie przydatne zarówno dla ubezpieczonych, jak i świadczeniobiorców. Znaczną porcję wiedzy odnajdą w nim także przedstawiciele zawodów na co dzień obsługujących płatników składek.

W zmieniających się warunkach społeczno-ekonomicznych również zasady działania systemu ulegają zmianie. Niektóre rozwiązania zostają zlikwidowane, inne wygasają, a jeszcze inne są doraźnie tworzone. Jednak niezmiennie pozostaje prawo do zabezpieczenia społecznego. Umocowane wśród praw socjalnych staje się fundamentalnym oczekiwaniem obywateli, a także coraz bardziej znaczącym wydatkiem sektora finansów publicznych. Aby odnaleźć się w gąszczu regulacji i niejedności doktryny, wiadomościach o nowych świadczeniach i oficjalnych obwieszczeniach o wysokości świadczeń, warto stale aktualizować swoją wiedzę. Niniejsza publikacja dostarcza Czytelnikowi nowych informacji oraz pozwala wyeliminować dotychczasowe błędne przeświadczenia. W kolejnych rozdziałach autorzy przybliżają Czytelnikowi kluczowe pojęcia

oraz wyjaśniają ich pochodzenie. Uważny Czytelnik dostrzeże również elementy ironii oraz rozczarowania, a także zauważy paradoksy i niekonsekwencje ustawodawcy.

Polski Ład zaprezentowany w połowie maja 2021 r. przewiduje zmiany w systemie emerytalnym, które powinny mieć miejsce od 2022 r. Rządzący chcą dokonać kilku zmian, które w istotny sposób mogą wpłynąć na kształt systemu emerytalnego. W pierwszej kolejności pojawiła się propozycja, że w ramach reformy systemu podatkowego emerytury i renty zostaną podwyższone o wysokość podatku dla świadczeń do poziomu 2500 zł, co wprost oznacza, że emerytury do poziomu 2500 zł brutto mają zostać zwolnione z podatku. Nie wiemy obecnie, w jakiej wysokości emeryci będą odliczali składkę zdrowotną, może się okazać, że obniżka emerytury będzie niższa od wartości płaconego podatku dochodowego. Druga propozycja dotyczy osób, które pomimo osiągnięcia wieku emerytalnego nadal będą aktywne zawodowo. Rząd zamierza wprowadzić nowy instrument zachęcający do kontynuacji pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego – 0% stawkę podatkową dla kobiet, które osiągną 60. rok życia, i mężczyzn, którzy osiągną 65. rok życia. Pracownicy, którzy osiągną wiek emerytalny i nie przejdą na emeryturę, lecz zdecydują się kontynuować pracę, nie zapłacą podatku dochodowego do poziomu 120 tys. zł (nowa wysokość II progu podatkowego), co zwiększy ich pensję netto, a z drugiej strony ich emerytura będzie nadal rosła w związku z tym, że będą finansować składki emerytalne. Trzecia propozycja to elastyczna praca dla osób w wieku 55+. Rząd zamierza wydłużyć okres aktywności zawodowej seniorów przez umożliwienie osobom w wieku 55+ zmniejszenia wymiaru czasu pracy. Czwarta propozycja to rezygnacja z 14. emerytury od 2022 r., co oznacza, że tego rodzaju świadczenie zostanie wypłacone tylko w 2021 r. W momencie oddawania książki do druku opisane propozycje stanowią jedynie zapowiedź. Nieznane są szczegóły tych rozwiązań i nie ma żadnego projektu ustawy, który regulowałby omawiane zagadnienia.

W publikacji przyjęto stan prawny na 5.05.2021 r.

Rozdział 1

ARCHITEKTURA SYSTEMU EMERYTALNEGO W POLSCE

Wprowadzony w 1999 r. system zabezpieczenia społecznego zajął miejsce niewydolnego z perspektywy finansowania i nieefektywnego z perspektywy demograficznej systemu świadczeń społecznych finansowych z powszechnych danin publicznych. System zdefiniowanego świadczenia nie opierał się na własnej zaradności ubezpieczonego, lecz był zorientowany na roszczeniowy charakter spełnienia kryteriów przyznania świadczenia oraz bazował na zastępowalności zarówno pokoleń, jak i możliwości podziału PKB pomiędzy pokolenie pracujących oraz osób w wieku poprodukcyjnym. Jednak przemiany w sferze rodziny, rynku pracy, a następnie konsekwencje drugiego przejścia demograficznego sprawiły, że niezbędna okazała się gruntowna reforma fundamentów systemu emerytalnego i wprowadzenie nowych mechanizmów finansowania świadczeń.

1.1. Podstawy prawne realizacji prawa do zabezpieczenia na wypadek starości

Realizacja prawa do zabezpieczenia społecznego mająca na celu osiągnięcie bezpieczeństwa socjalnego uregulowana została w art. 67 Konstytucji RP, a także wielu aktach prawnych określających działanie poszczególnych obszarów instytucji zabezpieczenia dochodów w przypadku zajścia ryzyka socjalnego. Wśród rozwiązań składających się

na system zabezpieczenia społecznego z wyróżnieniem ryzyka starości wskazać można:

- 1) system ubezpieczeń społecznych osób zatrudnionych;
- 2) system ubezpieczeń społecznych osób wykonujących pozarolniczą działalność gospodarczą;
- 3) system ubezpieczeń społecznych rolników;
- 4) system zaopatrzenia społecznego funkcjonariuszy służb mundurowych, w ramach którego funkcjonują podsystemy skierowane do:
 - a) żołnierzy zawodowych i ich rodzin,
 - b) funkcjonariuszy Policji, ABW, AW, SKW, SWW, CBA, SG, SOP, PSP, SCS, SW i ich rodzin;
- 5) system zabezpieczenia społecznego sędziów i prokuratorów.

Zasady działania poszczególnych instytucji zabezpieczenia emerytalnego określające zasady ubezpieczeń społecznych, warunki nabywania prawa do świadczeń, zasady ustalania wysokości świadczeń oraz tryb ich przyznawania, a także możliwość otrzymywania środków, składające się na I filar systemu emerytalnego, znajdują odzwierciedlenie w przepisach:

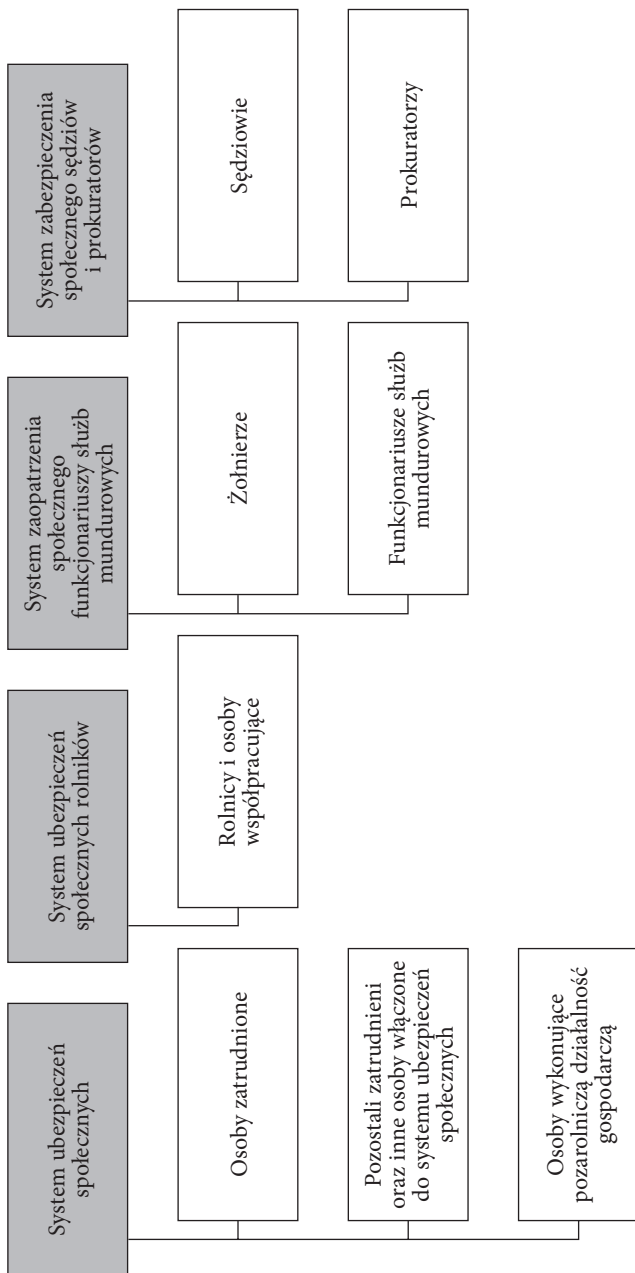
- 1) ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- 2) ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych;
- 3) ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Kwestie te są również przedmiotem regulacji zaproponowanej w projekcie ustawy likwidującej OFE.

Natomiast do aktów prawnych regulujących funkcjonowanie szczegółowych rozwiązań będących częścią systemu emerytalnego należą:

- 1) ustawa z 30.04.2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1725 ze zm.);
- 2) ustawa o emeryturach kapitałowych;
- 3) ustawa o emeryturach pomostowych;
- 4) ustawa z 31.01.2019 r. o rodzicielskim świadczeniu uzupełniającym (Dz.U. z 2021 r. poz. 419);
- 5) ustawa z 9.01.2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. poz. 321 ze zm.).

Schemat 1. Struktura systemu emerytalnego w Polsce



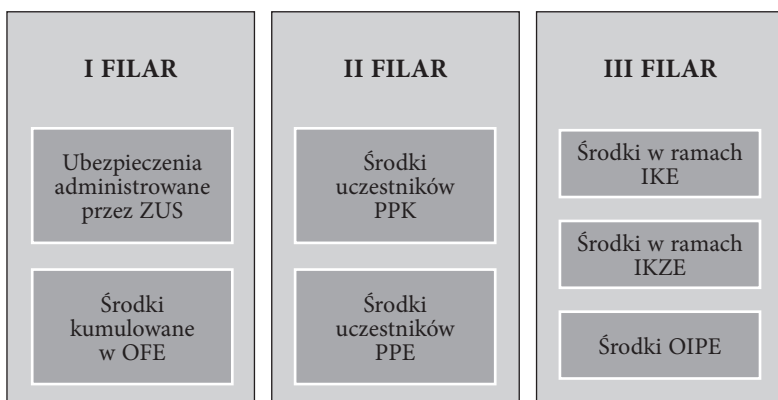
Źródło: opracowanie własne.

Do pozostałych aktów prawnych regulujących zasady podlegania ubezpieczeniom oraz określających uprawnienia do świadczeń dla osób zatrudnionych oraz osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, które tworzą II filar systemu emerytalnego, należą:

- 1) ustawa o pracowniczych programach emerytalnych;
- 2) ustawa o pracowniczych planach kapitałowych.

Z kolei indywidualne formy gromadzenia środków z przeznaczeniem emerytalnym, tworzące III filar systemu emerytalnego, reguluje ustawa z 20.04.2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego (Dz.U. z 2019 r. poz. 1808 ze zm.).

Schemat 2. Architektura systemu ubezpieczenia emerytalnego po 2021 r.



Źródło: opracowanie własne.

Należy zauważyć, że kwestie te są również przedmiotem regulacji zaproponowanej w projekcie ustawy o ogólnoeuropejskich indywidualnych produktach emerytalnych, numer z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UC67, skierowanym do uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania¹.

¹ Zob. <https://legislacja.gov.pl/projekt/12341200> (dostęp: 15.04.2021 r.).

Wskazany uprzednio zakres regulacji prawnych określających zasady funkcjonowania systemu ubezpieczenia emerytalnego może przyjmować formułę trójfilarową.

Inne istotne przepisy opisujące działania państwa w obszarze zabezpieczenia dochodów na starość znajdują się w:

- 1) ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników;
- 2) ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin;
- 3) ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Należy także wskazać, że znacząca część regulacji prawnych wpływających na funkcjonowanie systemu emerytalnego zawarta jest w przepisach aktów wykonawczych, jak też w pisemnych interpretacjach przepisów wydawanych przez ZUS. Nie bez znaczenia jest także dorobek doktryny i orzecznictwa, który wpływa na realizację prawa do zabezpieczenia społecznego.

Wśród aktów prawnych regulujących prawo zabezpieczenia emerytalnego należy wskazać również rozporządzenia, komunikaty i obwieszczenia, które doprecyzowują przepisy ustaw oraz dostosowują ich treść do zmieniających się uwarunkowań, w szczególności:

- 1) rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z 9.03.1999 r. w sprawie powołania Komisji do Spraw Zaopatrzenia Emerytalnego Twórców oraz szczegółowego określenia jej zadań, składu i trybu działania (Dz.U. Nr 27, poz. 250);
- 2) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 18.12.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe (Dz.U. z 2017 r. poz. 1949);
- 3) obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 18.11.2020 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy