

Warszawa, 11 września 2021

**dr hab. Katarzyna Roszewska**  
Katedra Prawa Pracy  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
w Warszawie

Recenzja pracy doktorskiej Pana mgr. Macieja Zarzyckiego  
**Instytucje kapitałowe polskiego systemu emerytalnego na tle  
konstrukcji wybranych krajów**

W związku z powierzoną mi przez Komisję Uniwersytetu Łódzkiego do spraw stopni naukowych w dyscyplinie nauki prawne w dniu 25 czerwca 2021 r. funkcją recenzenta rozprawy doktorskiej mgr. Macieja Zarzyckiego pt. *„Instytucje kapitałowe polskiego systemu emerytalnego na tle konstrukcji wybranych krajów”* przedkładam recenzję wskazanej rozprawy.

**1. Wybór tematu**

Pan mgr Maciej Zarzycki złożył rozprawę doktorską zatytułowaną *„Instytucje kapitałowe polskiego systemu emerytalnego na tle konstrukcji wybranych krajów”*. Praca została przygotowana pod kierunkiem prof. UŁ dra hab. Mirosława Włodarczyka. Wybór tematu jest trafny i doniosły społecznie. Instytucje kapitałowe w systemie emerytalnym mają już swoje miejsce w polskim porządku prawnym. A problematyka dotycząca ich kształtu, jak uzasadnia sam Autor, ma znaczenie uniwersalne, ponieważ wiele państw boryka się z takimi problemami, jak starzenie się społeczeństwa, niedostateczna dzietność, dłuższa średnia długość życia i niska stopa zastąpienia. Wobec szerokiego i niesłabnącego zainteresowania systemami kapitałowymi rodzi się potrzeba należytej weryfikacji kapitałowych rozwiązań w różnych

modelach zabezpieczenia ryzyka starości. Ponad 20-letni okres jaki upłynął w Polsce od przejścia z systemu repartycyjnego na repartycyjno-kapitałowy jest doskonałą okazją do refleksji nad samą koncepcją, jak i faktyczną realizacją wprowadzenia instrumentów kapitałowych do systemu emerytalnego. Mimo znaczenia praktycznego i utrzymywania się wskazanych nabrzmiałych, nierozwiązanych problemów, nie są one wystarczająco często podejmowane w teorii prawa zabezpieczenia społecznego. Z pewnością dotychczasowy stan badań nad adekwatnymi konstrukcjami i rolą tych instytucji w systemie emerytalnym w ujęciu zaproponowanym przez Autora nie jest zadowalający. Mimo bogatej literatury poświęconej kapitałowym rozwiązaniom w polskim systemie emerytalnym w postaci artykułów naukowych, komentarzy do aktów prawnych, czy glos do orzeczeń Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego brakuje kompleksowych opracowań monograficznych w dziedzinie prawa zabezpieczenia społecznego. Jeśli takie się pojawiają to rzadko i dotyczą wybranych instrumentów i instytucji prawnych służących zabezpieczeniu ryzyka dożycia wieku emerytalnego (np. R. Pacud, *Oczekiwanie prawna na emeryturę dożywotnią (ekspektatywa)*, Bydgoszcz-Katowice, 2006; M. Krajewski, *Pracownicze programy emerytalne – charakterystyka prawna*, Łódź 2014).

Zakres zagadnień objęty tematem jest bardzo ambitny, odnoszący się szeroko do instytucji kapitałowych polskiego systemu emerytalnego w ujęciu porównawczym, a w rzeczywistości jeszcze szerszy, bo Autor zdecydował się poprzedzić rozważania nad obecnym kształtem instytucji kapitałowych w wybranych krajach i w Polsce ukazaniem ich historycznego rozwoju i wskazaniem na kontekst społeczno-ekonomiczny.

Temat zasługuje na uwagę również ze względu na jego oryginalne ujęcie. Wartością rozprawy jest jej komparatystyczny charakter i próba oceny różnych modeli funkcjonowania instytucji kapitałowych w systemie emerytalnym. Wymagało to od Autora zbadania i właściwego zaprezentowania wybranych obcych rozwiązań prawnych, które nie tylko stanowią samoistną część analizy w rozprawie, ale też konsekwentnie w dalszej części stały się podstawą do poprowadzenia rozważań adresowanych do polskiego systemu emerytalnego. Interesująco prezentuje się również ocena instytucji kapitałowych w systemach emerytalnych w kontekście historycznym i społeczno-ekonomicznym. Był to zarazem zabieg ryzykowny, bo istotna część wniosków wyprowadzona zostaje z uwagi na ten właśnie kontekst funkcjonowania instytucji kapitałowych, przy ograniczonej analizie dogmatyczno-prawnej.

## 2. Struktura, układ treści i zakres pracy

Praca składa się ze wstępu i pięciu rozdziałów merytorycznych. We wstępie Autor wskazuje na uzasadnienie podjęcia tematu, związane z nim problemy i wątki badawcze (zakres rozprawy) podejmowane w kolejnych rozdziałach. Pierwszy rozdział został poświęcony wprowadzającemu omówieniu konstrukcji systemów emerytalnych. W drugim rozdziale omawia rozwiązania innych krajów w podziale kolejno na państwa z rozbudowanym, wspierającym systemem kapitałowym oraz państwa wycofujące się z systemu kapitałowego. Rozdział trzeci w całości koncentruje się na otwartych funduszach emerytalnych w Polsce, poczynając od ich powstania, aż po kolejne etapy ich demontażu wraz z oceną konstytucyjności kluczowych zmian. Następnie, w rozdziale czwartym Autor dokonał zestawienia dobrowolnych instrumentów kapitałowych w polskim systemie emerytalnym. Każdy z czterech rozdziałów zawiera podsumowanie rozważań. Pracę wieńczą wnioski *de lege ferenda* dla konstrukcji kapitałowego polskiego systemu emerytalnego, ujęte w ostatnim rozdziale.

Spis treści odzwierciedla przemyślaną kolejność rozważań. Układ pracy został zdeterminowany postawionymi celami naukowymi oraz przyjętymi metodami badawczymi. Z uwagi na temat i zakres pracy podzielam przyjętą przez Autora strukturę i układ treści, w którym na pierwszym miejscu podjął się uporządkowania wybranych pojęć i rozwiązań prawnych związanych z kapitałowymi systemami emerytalnymi. Dalej zaś, skoro przedmiotem badań są instytucje kapitałowe polskiego systemu emerytalnego na tle konstrukcji wybranych krajów, uzasadniony jest układ, w którym przed prezentacją polskich instytucji kapitałowych Autor dokonuje omówienia rozwiązań funkcjonujących w innych krajach. Za uzasadnione należy przyjąć odrębne omówienie w ramach polskich rozwiązań kapitałowych - otwartych funduszy emerytalnych i pozostałych, z założenia od początku ich funkcjonowania, dobrowolnych instrumentów finansowych.

Pewne zastrzeżenia można wnieść do tytułów poszczególnych punktów rozprawy w kontekście omawianych w nich treści, np. raporty Banku Światowego błędnie zostały włączone do punktu zatytułowanego „Poglądy doktryny ..” w rozdziale pierwszym. Sam tytuł rozdziału pierwszego jest też stosunkowo szeroki w porównaniu do jego treści. Nie obejmuje kompleksowo problematyki konstrukcji systemów kapitałowych, lecz raczej wybrane zagadnienia, wskazane w pkt. 1.1-1.3. Rozdział drugi brzmiałby lepiej, gdyby był zatytułowany „Systemy emerytalne w innych państwach”.

Gdy chodzi o zakres pracy, został on zdeterminowany sformułowanymi we wstępie tezami i hipotezami badawczymi. Autor nie wskazał co prawda wprost jednej, wiodącej tezy lub hipotezy badawczej, lecz uważny czytelnik może ją bez trudu odnaleźć. Zasadniczą kwestią badawczą jest wykazanie, że system emerytalny w Polsce powinien mieć charakter mieszany, repartycyjno-kapitałowy. To zaś pozwoliło Autorowi wyłonić również zagadnienia szczegółowe wskazane we wstępie rozprawy. Pan mgr Maciej Zarzycki postawił kilka problemów badawczych związanych z funkcjonowaniem otwartych funduszy emerytalnych, dotyczących wysokości składki, dobrowolności ofe, swobody inwestycyjnej i ingerencji państwa w kształt portfela inwestycyjnego, modelu udziału państwa w finansowaniu systemu kapitałowego, czy wreszcie formy świadczeń. Podjął się też zbadania zalet i wad systemów repartycyjnego i kapitałowego w kontekście współczesnych wyzwań, jak i ustalenia właściwego systemu świadczeń do zastosowania w instytucjach kapitałowych (system zdefiniowanej składki versus system zdefiniowanego świadczenia). Katalog podjętych problemów jest więc bogaty. Niektóre z nich znalazły już odpowiedź we wcześniejszych ustaleniach i wydaje się, że nie są kwestionowane, np. wysokie opłaty za zarządzanie ofe w przeszłości. Rozumiem jednak, że Autor uwzględnia je w swoich rozważaniach, chcąc słusznie wykazać, iż stanowią jedną z przyczyn niepowodzenia budowy stabilnego systemu kapitałowego dla ochrony ryzyka emerytalnego w Polsce. Niektóre kwestie nie zostały wystarczająco usystematyzowane i pogłębione w poprowadzonej w rozprawie analizie; zwłaszcza, gdy chodzi o modelowe umiejscowienie instrumentów kapitałowych w ramach systemu prawnego gwarantującego prawo do zabezpieczenia społecznego określone w ustawie zasadniczej i wiążących standardach międzynarodowych, w tym zwłaszcza w Międzynarodowym pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ z 1966 r. (zob. Komentarz Ogólny nr 19 do art. 9), w Konwencji nr 102 dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1952 r. i w Europejskiej Karcie Społecznej w wersji z 1961 r., ratyfikowanej przez Polskę. Pewnym usprawiedliwieniem dla selektywnego doboru analizowanych zagadnień, choć tylko częściowo, są przyjęte metody badawcze. Ponadto, nieocenioną zasługą Autora jest ujęcie instrumentów kapitałowych na tle zróżnicowanych systemów państw obcych, z uwzględnieniem również ich wcześniejszych doświadczeń oraz zastosowanie tej wiedzy do przedstawienia uwag krytycznych i postulatów dla polskiego systemu emerytalnego.

W toku lektury rozprawy uwagę zwracają proporcje poszczególnych zagadnień podejmowanych w pracy. Znaczącą część rozważań zajmuje kontekst społeczno-ekonomiczny,

zaś analiza historyczna w poszczególnych rozdziałach przedstawia bardziej perspektywę historyczno-polityczną przyjmowanych rozwiązań, niż ocenę regulacji prawnych w ujęciu czasowym. Duży komponent w treści stanowią również zagadnienia finansowe i statystyczne. Jak już wskazano, taki dobór treści do analizy był zabiegiem ryzykownym, ale zarazem rzucającym nowe, oryginalne spojrzenie na rozważaną problematykę.

### 3. Metody badawcze

Autor nie omawia szczegółowo ani tym bardziej nie uzasadnia metod badawczych (poza wskazaniem na analizę historyczną). Na pewne ustalenia w tym zakresie pozwala lektura spisu treści i wstępu. Chcąc znaleźć odpowiedź na postawione problemy badawcze Autor zdecydował się skorzystać z metod komparatystycznej, historycznej i funkcjonalnej, wspierając je ekonomiczną analizą prawa. Spośród przyjętych metod bezdyskusyjna jest użyteczność metody komparatystycznej. Wymaga jej już sam temat rozprawy, znajduje ona powszechne zastosowanie w naukach prawnych. Przyglądając się z kolei zastosowanej metodzie historycznej dostrzec można, iż metoda ta nie została wykorzystana wyłącznie do dogmatycznej analizy regulacji prawnych w perspektywie czasowej, lecz w dużej mierze do przedstawienia roli zmian politycznych, wpływu określonych istotnych momentów historycznych na przyjmowane regulacje prawne. Tak szerokie podejście do zmian historycznych mających wpływ na systemy emerytalne na pierwszy rzut oka może budzić zastrzeżenia w rozprawie z dyscypliny nauk prawnych, zważywszy, że nie jest to rozprawa z historyczno-prawna. Jednak pozostaje w mojej ocenie spójne z metodą funkcjonalną i ekonomiczną analizą prawa. Autor nie dąży w pracy do formalnej analizy poszczególnych norm prawnych. Przedstawienie tematu bazuje bowiem na założeniu, że właściwym sposobem jego zbadania i realizacji celów badawczych jest podejście od problemu do instytucji prawnej, nie odwrotnie. Konkretnie regulacje prawne, w tym w prawie zabezpieczenia społecznego, podlegają częstym zmianom, lecz problem, który mają rozwiązać pozostaje i wymaga ujęcia w ramy prawne. Innymi słowy; istotne jest ustalenie, jak przez odpowiednie stanowienie prawa uzyskać zamierzone skutki społeczne (por. L. Petrażycki, *Wstęp do nauki prawa i moralności*, tłum. J. Lande, Warszawa 1959, s. 13-14). Jednocześnie prawo jest zjawiskiem ontologicznie złożonym, wymaga więc wielopłaszczyznowego podejścia. Nie stanowi tylko systemu norm, ale jest systemem społecznym (Z. Ziemiński: *Charakterystyka teorii prawa jako dyscypliny prawoznawstwa* w: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań

2001, s. 14-16). Dominujący w naukach prawnych paradygmat metod prawnych ma swoje ograniczenia. Metoda dogmatyczna pozwala analizować instytucje prawne, ale nie zawsze poznać i rozwiązać problem społeczny, który jest przedmiotem regulacji. Zawęża możliwości stawiania śmiałych postulatów. W teorii prawa nie od dzisiaj postuluje się potrzebę integracji nauk prawnych z pozostałymi naukami społecznymi (K. Opałek, *Problemy „wewnętrznej” i „zewnętrznej” integracji nauk prawnych*, Krakowskie Studia Prawnicze, zeszyt 1–2/1968). Jednak, żeby wyniki były zintegrowane nie mogą być całkiem oderwane od ustaleń dogmatycznych dla danego modelu instytucji prawnej (szerzej zob. D. van Kędzierski, *Metodologia i paradygmat polskich szczegółowych nauk prawnych*, Transformacje Prawa prywatnego 2018, nr 3, s. 43). W przeciwnym razie mogą prowadzić do oceny zbyt swobodnej, a jej rezultaty nie dają się przełożyć na konkretne instytucje prawne w spójnym logicznym systemie prawa. Pan mgr Maciej Zarzycki podjął się próby nowatorskiego podejścia do tematu i skorzystania z oryginalnego sposobu rozwiązania problemów naukowych. Przyjęte metody badawcze są w mojej ocenie adekwatne do koncepcji pracy i celów podjętych badań. Nie ma wątpliwości, że należy odrzucić aksjomat metody dogmatyczno-prawnej jako wiodącej w analizie prawnej i dopuścić pluralizm metod badawczych. Problematyczne natomiast okazało się w pracy powiązanie ustaleń wynikających z kontekstu historycznego, społeczno-ekonomicznego z takim kształtem modelu systemu emerytalnego, który byłby spójny z systemem prawa. Innymi słowy, zabrakło umocowania postulatów w konstytucyjnym modelu zabezpieczenia społecznego. Podtrzymując twierdzenie o oryginalności podejścia do tematu, skonkludować zatem należy, że ambitne założenia wyjściowe, powinny zostać sprowadzone na nieco rozsądniejszy poziom, tak by wszystkie istotne dla tematu kwestie miały szansę na pełne rozwinięcie.

#### **4. Merytoryczna ocena treści**

Wartość rozprawy naukowej w procesie recenzyjnym podlega oszacowaniu z uwzględnieniem jakości, oryginalności pracy, kompleksowości i wnikliwości badań. W tym celu określono ustawowe kryteria oceny pracy naukowej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789) rozprawa doktorska powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.



Na wstępie wskazać należy, że ocena merytoryczna rozprawy Pana mgr. Macieja Zarzyckiego nie jest zadaniem łatwym z dwóch powodów. Po pierwsze, Doktorant podjął się bardzo ambitnego zadania, obejmującego szerokie spectrum zagadnień. Wystarczy wspomnieć, że w rozdziale drugim przedstawił siedem różnych systemów emerytalnych z uwzględnieniem ich rysu historycznego i podłoża zmian, czy też w rozdziale czwartym zdecydował się na analizę różnych krajowych dobrowolnych instytucji kapitałowych służących gromadzeniu środków na wypadek starości. Zarówno badania komparatystyczne, jak i liczne przecież rozwiązania służące oszczędzaniu na starość same mogłyby stanowić odrębne zagadnienia badawcze. Analiza pracy w tym zakresie z pewnością stanowi wyzwanie dla recenzenta. Może być inspiracją również dla badawczy z innych gałęzi prawa, przedstawicieli innych nauk społecznych, w tym zwłaszcza ekonomii i finansów, zarządzania, polityki i administracji. Co jednak istotne z punktu widzenia oceny pracy, zbyt obszerny zakres badań skutkował miejscami mniej szczegółową analizą podjętych problemów badawczych. Ponadto w pracy dokonano selekcji pewnych zagadnień, pomijając niektóre kluczowe kwestie dla modelu finansowania ubezpieczeń emerytalnych metodą kapitałową.

Po drugie, rozprawa została przygotowana przy znacznym ograniczeniu analizy dogmatyczno-prawnej i zastosowaniu niestandardowych metod badawczych w naukach prawnych. Nie mam wątpliwości, że są one adekwatne do założonej koncepcji rozprawy, nadają jej cechy oryginalności, pozwalają na lepsze zrozumienie roli instytucji kapitałowych w systemach emerytalnych i wagi konkretnych rozwiązań organizacyjno-prawnych, ale wobec braku wstępnych ustaleń co do dopuszczalnego zakresu udziału instytucji kapitałowych w zabezpieczeniu ryzyka emerytalnego niektóre z postulatów natury prawnej wyprowadzane metodą historyczną i funkcjonalną nie mają wyraźnego powiązania z założeniami systemu prawnego i z tego powodu mogą rodzić zarzut zbyt swobodnej, subiektywnej oceny.

Przechodząc do oceny poszczególnych fragmentów rozprawy, rozpocząć należy od rozdziału pierwszego, w którym Autor dokonuje charakterystyki wiodących sposobów finansowania świadczeń, mechanizmów ustalania ich wysokości oraz koncepcji filarowości systemu emerytalnego. Ponadto przedstawia dorobek naukowy w tym zakresie i raporty Banku Światowego. W ramach tego fragmentu pracy, Doktorant dokonał również krytycznej oceny omawianych instytucji. Potwierdził powszechne rozumienie metody repartycyjnej i kapitałowej. Na potrzeby dalszych badań przyjął trójfilarową klasyfikację systemów emerytalnych. Bez znaczenia Jego zdaniem jest metoda finansowania świadczeń w filarze bazowym (repartycyjna lub kapitałowa). Zaś decydujący dla zakwalifikowania do pierwszego

lub drugiego filaru jest charakter uczestnictwa (obowiązkowy lub dobrowolny) i charakter składki (publicznoprawna lub prywatnoprawna). Różnica między drugim a trzecim filarem sprowadza się z kolei do udziału państwa i podmiotów zatrudniających w drugim filarze a całkowitej przezorności własnej w trzecim. Autor nie traktuje trzeciego filaru jako części systemu ubezpieczeń społecznych, stąd rozważania nad nim zostały w pracy mocno ograniczone. Ustalenia poczynione w rozdziale pierwszym stanowiły dla Autora podłoże do prowadzenia dalszych rozważań. Niestety – jak już wskazano - zabrakło w nich wskazania ram prawnych, w jakich można się poruszać zgłaszając postulaty zmian względem instytucji kapitałowych w systemie emerytalnym. Szkoda, że Autor nie zdecydował się w tym miejscu na refleksję nad dorobkiem T. Zielińskiego, *Nowe emerytury-samoubezpieczenie na starość* i T. Bińczyckiej-Majewskiej, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym* (w: ) T. Bińczycka-Majewska, red., *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Zakamycze 2004, R. Pacuda, *Zasady prawa emerytalnego*, PiP 2003, nr 3, T. Sowińskiego *Finanse ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2009, J. Wantoch-Rekowskiego, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa*, Warszawa 2014. Nadmienić jednak warto, że pozycje T. Zielińskiego, *Nowe emerytury - samoubezpieczenie na starość* oraz T. Bińczyckiej-Majewskiej, *Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym* zostały we właściwym kontekście uwzględnione przy okazji innych rozważań, w rozdziale trzecim.

W drugim rozdziale Autor szeroko omawia kilka obcych systemów emerytalnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich instytucji kapitałowych, by na tej podstawie wyłonić optymalne rozwiązanie dla systemu kapitałowego w Polsce. Jest to najobszerniejszy zarazem rozdział w monografii. Zaprezentowane rozwiązania są poparte licznymi danymi demograficznymi, statystycznymi, historycznymi, społeczno-gospodarczymi. Charakterystyka każdego modelu funkcjonowania systemu kapitałowego (systemy emerytalne z rozbudowanym filarem kapitałowym, systemy z filarem kapitałowym o charakterze wspierającym oraz systemy wycofujące się z elementów kapitałowych) została zwieńczona podsumowaniem, które wskazuje na zalety, wady przyjętych rozwiązań i kluczowe elementy społeczno-gospodarcze danego kraju. Do tych ustaleń Autor nawiązuje potem konsekwentnie w rozdziale piątym zawierającym propozycje *de lege ferenda* dla polskiego systemu kapitałowego.

W nieco odmiennej formule dokonana została analiza polskich rozwiązań kapitałowych. Autor poświęcił im bowiem dwa odrębne rozdziały (III i IV). Rozdział trzeci dotyczy otwartych funduszy emerytalnych, zaś czwarty – kilku rozwiązań funkcjonujących w ramach tzw. dobrowolnego filaru kapitałowego. Rozdział poświęcony otwartym funduszom emerytalnym



przedstawia tło historyczno-polityczne i społeczno-gospodarcze wprowadzenia ofe, założenia zmiany systemu repartycyjnego na repartycyjno-kapitałowy i wzajemną relację obu filarów. Osobno zaprezentowana została ustawa o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, następnie zmiany ustawowe prowadzące do istotnego ich przeobrażenia i wreszcie projekt likwidacji ofe. Odrębny passus dotyczy oceny konstytucyjności zmian w ofe i charakteru prawnego zgromadzonych środków. Autor zajmuje wyraźne stanowisko w tej kwestii, przyjmując dominujący w doktrynie oraz orzecznictwie TK oraz SN pogląd o publicznoprawnym charakterze środków zgromadzonych w ofe. Jednak nadużyciem jest stwierdzenie, iż pod wpływem różnych wypowiedzi ukształtowane powszechne przekonanie stworzyło iluzję prywatnego charakteru tych środków, co nie ma potwierdzenia w normach prawnych. Takie wątpliwości, jak najbardziej były uzasadnione (zob. K. Roszewska, *Tytuł prawny do składki w OFE* (w:) L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011 i przywoł. tam literatura).

Rozdział czwarty dotyczy dobrowolnych instytucji kapitałowych. Co prawda otwarte fundusze emerytalne również z czasem taki status zyskały, lecz z uwagi na pierwotne założenia ich roli w systemie emerytalnym (nadal zresztą obowiązuje art. 3 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dn. 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych) zasadne było omówienie ich w odrębnym rozdziale. Autor postawił sobie w tym miejscu za cel wskazać na cechy poszczególnych rozwiązań prawnych, sposoby wypłaty środków, zakresy podmiotowe uczestnictwa w tych instytucjach, wpływ prywatnoprawnego charakteru gromadzonych środków na kształt konstrukcji prawnych i uprawnienia ubezpieczonych oraz poziom partycypacji w poszczególnych instytucjach kapitałowych. Cel ten zostaje zrealizowany w podstawowym stopniu. W porównaniu do otwartych funduszy emerytalnych, Doktorant w skondensowany sposób odnosi się do dobrowolnych rozwiązań, więcej miejsca poświęcając przy tym kwestiom finansowym i inwestycyjnym, niż konstrukcjom prawnym. Nie można jednak odmówić Autorowi dobrej znajomości tych instytucji i umiejętności stawiania problemów badawczych. Pan mgr Maciej Zarzycki z dużą swobodą wykazuje zalety i wady obowiązujących rozwiązań. Docenić należy celną polemikę z M. Zielińskim na temat charakteru prawnego środków zgromadzonych w PPK (s. 307), wartościowe wnioski sformułowane zwłaszcza na tle regulacji prawnej PPK i podniesione wątpliwości (np. co do charakteru prawnego wpłat podmiotów zatrudniających, s. 313).

Zasadniczy trzon badań w pracy skoncentrowany został w rozdziałach II, III i IV. Z zadowoleniem przyjąć należy systematyzację tych rozważań według kluczowej kwestii

badawczej wskazanej we wstępie rozprawy. Przy generalnej akceptacji dokonanego przez Autora do analizy tematu doboru zagadnień, mniej przekonująco brzmią niektóre szczegółowe rozważania nad tymi zagadnieniami i waga jaką nadaje Autor niektórym z nich. Mianowicie, obszerne fragmenty poświęcone zostały inwestycji środków i pobieranym opłatom przez instytucje finansowe, zaś zmarginalizowane kwestie związane z prawnym umocowaniem instytucji kapitałowych w polskim porządku prawnym z uwzględnieniem wiążących zobowiązań międzynarodowych. Zamierzeniem Autora było wypracowanie rozwiązań dla polskiego systemu emerytalnego (s. 49). Pominięcie rozważań nad minimalnymi standardami wynikającymi z prawa międzynarodowego i Konstytucji RP, roli, jaką mają do odegrania instytucje kapitałowe w tym zakresie zubaża te ustalenia. Akceptując przyjęte metody badawcze, które skutkują położeniem akcentów na innych aspektach związanych z tematem, przyjmuję, że Autor zrezygnował z jako wiodącej - szczegółowej i kompleksowej analizy dogmatycznoprawnej regulacji prawnych. Wydaje się jednak, że prawne umocowanie funkcjonowania instytucji kapitałowych w ramach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, choćby tylko z odwołaniem się do dominujących, reprezentatywnych poglądów doktryny i orzecznictwa TK na temat istoty zabezpieczenia społecznego warto byłoby w pierwszym rozdziale pracy wskazać. W ograniczonym zakresie Doktorant kwestie konstytucyjności instrumentów kapitałowych w systemie emerytalnym podjął w rozdziale trzecim. Odniósł się do konstytucyjności zmian w ofe. Zrezygnował jednak z nakreślenia ram dla hipotetycznego, rozważanego mieszanego modelu emerytalnego w kontekście art. 67 Konstytucji. (zob. K. Antonów, *Otwarte fundusze emerytalne w systemie zabezpieczenia emerytalnego w Polsce*, PiZS 1999, nr 11; Ślęzak K., *Prawo do emerytury w systemie zdefiniowanej składki* (w: ) T. Bińczycka-Majewska (red.), *Konstrukcje prawa emerytalnego*, Kraków 2004; H. Szurgacz, *Przekazywanie przez państwo zadań w zakresie zabezpieczenia społecznego* (w: ) H. Szurgacz (red.), *Konstytucyjne problemy prawa pracy i zabezpieczenia społecznego. Referaty na XV Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych*, Wrocław 2005; K. Ślęzak, *Konstytucyjne aspekty funkcjonowania drugiego filara ubezpieczenia emerytalnego* (w: ) L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2011). Trudno tymczasem założyć, że ustawodawca ma pełną swobodę w kształtowaniu rozwiązań prawnych, zwłaszcza w przypadku dobrowolnych, lecz objętych regułą automatyzmu uczestnictwa instrumentów prywatnoprawnych, ale też gdy myślimy o instrumentach publicznoprawnych, związanych z przymusem uczestnictwa, tworzących system bazowy, który powinien realizować konstytucyjne prawo każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego na wypadek dożycia

wieku emerytalnego. Zabrakło analizy wątku kontroli społecznej nad instytucjami kapitałowymi w systemie emerytalnym, wynikającej ze zobowiązań międzynarodowych. Słabo rozpoznany został również wątek solidaryzmu społecznego (s. 22). Zasada ta doznaje istotnych ograniczeń, choć przecież pewne jej elementy, zdecydowanie niewystarczające, pojawiają się jednak na etapie wypłaty świadczeń (np. minimalna emerytura, wspólny dla kobiet i mężczyzn średni wiek dożycia). Autor nawiązuje krótko do tej zasady ponownie w rozdziale trzecim, przywołując J. Jończyka (s. 212). Sam zdaje się jednak w innym miejscu krytycznie odnosić do gwarancji wypłaty minimalnej emerytury w stosunku do konstrukcji ofe (s. 218). Konstrukcja wykorzystania środków po zmarłym błędnie została określona mianem dziedziczenia (m.in. s. 319).

Nie jest jednak tak, że wątki konstytucyjnoprawne czy systemowe nie są w pracy w ogóle obecne poza oceną zmiany ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Pan mgr Maciej Zarzycki podjął się krótkiego przedstawienia składki w ramach danin publicznych (s. 308, 312-314). Sygnalizował problem zakresu zabezpieczenia społecznego w myśl art. 67 Konstytucji w kontekście metod jego realizacji: ubezpieczeniowej, zaopatrzeniowej i opiekuńczej (warto byłoby w tym miejscu odnieść się do publikacji np. M. Zielenieckiego, *Prawo do zabezpieczenia społecznego*, Gdańskie Studia Prawnicze 2005, t. 13; czy K. Ślebzaka, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015). Prawidłowo przytoczył pogląd T. Bińczyckiej – Majewskiej o dynamicznym charakterze zabezpieczenia społecznego, powszechnie akceptowany w doktrynie (s. 312). Można przyjąć, iż w ramy powszechnego prawa do zabezpieczenia wpisuje się również wątek poświęcony mechanizmowi uczestnictwa w instytucjach kapitałowych (zasada automatyzmu, s. 327-328 i 336), choć Autor nie jest w tych ustaleniach precyzyjny, czy zbyt wąskiemu zakresowi podmiotowemu w instrumentach kapitałowych (s. 309), co zostało potem odzwierciedlone w propozycjach *de lege ferenda* (s. 340-341).

Ostatni fragment rozprawy zajmują postulaty obejmujące zmiany obowiązujących rozwiązań prawnych, organizacyjnych, finansowych, nowe propozycje w zakresie instytucji kapitałowych systemu emerytalnego będące wynikiem zdiagnozowanych problemów badawczych. Autor krytycznie bowiem odnosi się do obowiązujących regulacji. Opowiada się przeciwko likwidacji otwartych funduszy emerytalnych i wyraża przekonanie o konieczności traktowania ich jako obligatoryjnego elementu pierwszego filaru systemu emerytalnego. Postuluje wyraźne określenie publicznoprawnego charakteru zgromadzonych środków, niski wymiar składki, ustawowe limitowanie opłat pobieranych za zarządzanie funduszami i zmiany

w opłatach za zarządzanie aktywami, uwolnienie swobody inwestycyjnej ofe i zniesienie nakazu nabywania obligacji Skarbu Państwa, zmiany dotyczące stóp zwrotu. Niestety jeden z postulatów dotyczący dobrowolności uczestnictwa w ofe połączonym z automatycznym wpisem pozostaje w kolizji z wcześniejszym założeniem, iż ofe stanowią część pierwszego filaru z obowiązkową składką.

Odrębnie zaproponowane zostały rozwiązania dla instytucji kapitałowych drugiego filaru. Pan mgr Maciej Zarzycki proponuje prywatnoprawny charakter zgromadzonych środków, ich dziedziczenie, możliwość skorzystania z kapitału i przyjęcie mechanizmu ustalania świadczenia metodą zdefiniowanej składki. Postuluje również wprowadzenie dobrowolnych funduszy emerytalnych non-profit, powszechność drugiego filaru poprzez automatyczny wpis do instytucji kapitałowej na wzór modelu brytyjskiego czy zastosowanego w Pracowniczych Planach Kapitałowych, określone instrumenty finansowe, jak dopłaty państwa, limity opłat, pełna swoboda inwestycyjna. Pewną niespójność postulatów dostrzec natomiast można w propozycjach wprowadzenia świadczenia dożywotniego i zabezpieczania w drugim filarze wyłącznie ryzyka emerytalnego, przy jednoczesnym rozważaniu mnogości opcji wypłat, aż po możliwość wypłaty całości zgromadzonych środków (s. 337 i 338). Choć odnotować należy, że Autor podkreśla, iż przez ograniczenie drugiego filaru do ryzyka emerytalnego rozumie rezygnację z innych „produktów” ubezpieczeniowych, mających na celu ochronę ryzyka następstw nieszczęśliwych wypadków, utraty pracy, niezdolności do pracy (s. 339). Cennym wnioskiem jest na pewno możliwość różnicowania składki przez podmioty zatrudniające ubezpieczonych, poszerzenie zakresu podmiotowego osób objętych drugim filarem względem przyjętego w PPK, czy rozważania na temat możliwych różnych wariantów partycypacji państwa w drugim filarze.

Część postulatów zgłaszanych przez Doktoranta wykracza poza obszar prawa zabezpieczenia społecznego. To znaczy postulaty nie dotyczą konstrukcji prawnych, lecz rozwiązań finansowych, które powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach prawa. Tak, jak już wyżej wskazano, wynika to z przyjętych metod badawczych, które poszerzają perspektywę postrzegania instytucji kapitałowych w systemie emerytalnym kosztem wątków teoretyczno-prawnych związanych z tematem. Z zaprezentowanej koncepcji nie wyłania się przez to jeszcze kompleksowe rozwiązanie i nie wszystkie pytania znajdują przekonującą odpowiedź. Niemniej, Autor wskazuje na niezbędne i kluczowe w Jego ocenie założenia przyszłej regulacji prawnej. Przy niewątpliwiej wartości dodanej, jaką dla pracy było przedstawienie obcych rozwiązań prawnych, które przyczyniło się do zredagowania wniosków

*de lege ferenda* nie można zapominać o różnicach systemowych między prawem polskim a obcymi systemami zabezpieczenia emerytalnego. Autor stara się o tej perspektywie pamiętać. Formułując swoje wnioski i propozycje rozwiązań zwraca uwagę na odmienną strukturę demograficzną, inny profil inwestycyjny instytucji kapitałowych, przyczyny niepowodzeń i powody odejścia od instytucji kapitałowych w niektórych krajach. Niewątpliwie z Jego analizy daje się wyprowadzić wniosek, że polskie regulacje prawne nie przystają do wyzwań, jakie stwarzają rosnące zagrożenia demograficzne oraz nie chronią w wystarczającym stopniu ryzyka emerytalnego. Ingerencja ustawodawcy jest niezbędna i mogłaby uchylić istniejące wątpliwości oraz ryzyka, czemu służyć mogłyby zgłoszone postulaty, lecz – na co słusznie zwraca uwagę Autor - nie powinna następować w sposób podważający zaufanie obywateli do istniejącego systemu emerytalnego.

## **5. Dobór źródeł i ich wykorzystanie w pracy**

Dobór źródeł i jej wykorzystanie w rozprawie należy ocenić jako zadowalające, choć nierównomierne. Autor korzysta co do zasady z właściwych aktów prawnych związanych z tematem, lecz czyni to w sposób oszczędny. Pomija wagę wiążących Polskę standardów międzynarodowych (zob. s. 4 recenzji) i marginalnie odnosi się do roli art. 67 Konstytucji w kształtowaniu systemu emerytalnego (s. 30). Rozważania na jego temat, czy art. 22, art. 33 i art. 64 ustawy zasadniczej w punkcie poświęconym konstytucyjności zmian w otwartych funduszach emerytalnych i charakteru prawnego zgromadzonych w nich środków (s. 243 i n.) mają w dużej mierze charakter sprawozdawczy, odwołujący się do innych źródeł, w tym w szczególności uzasadnienia wyroku TK (K 1/14), stanowisk stron i innych uczestników postępowania oraz zdań odrębnych zgłoszonych do wyroku. Jak już wskazano wyżej w ocenie merytorycznej, najwięcej uwagi Doktorant poświęca ustawie o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych. Oszczędniej zanalizowane zostały pozostałe instrumenty kapitałowe. Brakuje w wykazie źródeł odniesienia do kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, choć wątek wspólności majątkowej małżeńskiej zostaje wspomniany w pracy (s. 268), a jego wybrane przepisy nawet przywołane w rozdziale pierwszym, choć w innym kontekście (s. 15). Sam wykaz aktów prawnych jest uporządkowany hierarchicznie, ale już nie chronologicznie.

Pan mgr Maciej Zarzycki w niewielkim stopniu korzysta z dorobku judykatury, nie licząc wyroku TSUE z 21 grudnia 2011 (C-271/09) oraz wyroku Trybunału Konstytucyjnego



z 4 listopada 2015 (K 1/14) i orzeczeń przywołanych w jego uzasadnieniu. Dorobek ten nie jest w mojej ocenie wazący i szczególnie opiniotwórczy w podjętych przez Doktoranta rozważaniach. Warto jednak byłoby uwzględnić bogate orzecznictwo TK dotyczące minimalnych standardów zabezpieczenia emerytalnego, gdyby Doktorant zdecydował się na przedstawienie miejsca instytucji kapitałowych w realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony ryzyka emerytalnego. Cenne byłoby też uwzględnienie zasad filarowego systemu emerytalnego proponowanych przez MOP, przywołanie raportu przygotowanego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zat. *Przegląd emerytalny 2016 - Bezpieczeństwo dzięki odpowiedzialności*. Raport dotyczył zagadnień leżących w sferze zainteresowań Autora (m.in. aspektów demograficznych, sytuacji finansowej systemu emerytalnego, wpływu tej reformy na system ubezpieczeń społecznych, wysokość świadczeń, oceny funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych, pracowniczych programów emerytalnych) i był szeroko komentowany w literaturze.

Doktorant posługuje się w zasadzie prawidłowo dobraną literaturą przedmiotu. Poważną część źródeł w tym zakresie stanowią pozycje anglojęzyczne, w tym informacje zawarte na stronach rządowych poszczególnych państw. W pracy zabrakło jednak kilku wartościowych pozycji, które na pewno wzbogaciłyby argumentację. Pominięte szczegółowe opracowania naukowe zostały wskazane już wyżej, spośród tych najbardziej istotnych, systemowych pozycji należy wskazać na starsze, jak np. J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, E. Modliński, *Podstawowe zagadnienia prawne ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1968, T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników i ich rodzin*, Kraków 1987, czy współczesne: W. Muszalski, *Ubezpieczenia społeczne*, Warszawa 2004, I. Sierocka, *Pracownicze programy emerytalne*, Białystok 2010, R. Pacud (red.), *Prawne mechanizmy przekazywania środków OFE. Oceny konstytucyjno-prawne*, Warszawa 2013, K. Ślęzak, *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.

## **6. Warsztat naukowy**

Warsztat naukowy Autora jest zadowalający. Dowodzi umiejętności konstruowania problemów, wskazuje na Jego potencjał badawczy, choć wymaga jeszcze dalszego doskonalenia. Autor w przejrzysty, wyraźny sposób sformułował problemy oraz tezy i hipotezy badawcze. Rozważania opierają się na kilku, adekwatnie dobranych metodach badawczych. Są

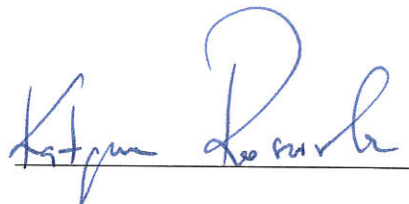
uporządkowane i tworzą spójną, logiczną całość. Pan mgr Maciej Zarzycki posługuje jasnym, zrozumiałym językiem. Błędy językowe pojawiają się sporadycznie; np. cytuje Katarzynę Rubel błędnie odmieniając jej nazwisko: „przez K. Rubla” (s. 30); w odniesieniu do gromadzonych środków używa potocznego określenia „przetrzacone”. Pojedynczych błędów nie sposób jednak uniknąć przy tekstach większych rozmiarów. W żaden sposób nie umniejszają całościowego odbioru pracy. Pracę czyta się dobrze.

To co natomiast wymaga komentarza, to potrzeba większej uważności przy właściwym doborze treści problemowych pozwalających osiągnąć cele badawcze i dbałości o proporcje poszczególnych rozważań.

## 7. Konkluzja

Na zakończenie oceny merytorycznej pracy podkreślenia wymaga, że przedstawione uwagi krytyczne nie wpływają na ostateczną pozytywną ocenę recenzowanej rozprawy. Mogą być natomiast wskazówką dla Autora do uzupełnienia i pogłębienia swoich rozważań, gdyby kontynuował badania nad instytucjami kapitałowymi w systemie emerytalnym. Wskazane zastrzeżenia ustępują wobec przeważających wartości poznawczych recenzowanej pracy.

Rozprawa doktorska Pana mgr. Macieja Zarzyckiego zatytułowana: *„Instytucje kapitałowe polskiego systemu emerytalnego na tle konstrukcji wybranych krajów”* prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora w dyscyplinie prawa oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie doniosłego problemu naukowego. Tym samym przedłożona do oceny rozprawa doktorska spełnia wymagania stawiane pracom doktorskim w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789) i może stanowić podstawę dalszego postępowania związanego z uzyskaniem stopnia naukowego doktora.



dr hab. Katarzyna Roszewska

