

UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE

Teoria i praktyka

NR 1/2022 (152)

ISSN 1731-0725

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego:

- pozasądowe rozwiązywanie sporów
- obywatele państw trzecich w świetle wyroku Balandin i in., C-477/17

Ubezpieczenia emerytalne i rentowe w okresie wczesnego rodzicielstwa

Realizacja postanowień Europejskiej Karty Społecznej przez Polskę

Składka na ubezpieczenie zdrowotne w Polskim Ładzie

Oszczędności kapitałowe a inwestycje ESG

Kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia społeczne



ZAKŁAD
UBEZPIECZEŃ
SPOŁECZNYCH

RADA PROGRAMOWA:

Przewodniczący – prof. dr hab. Maciej Żukowski
(rektor Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu)

Ewa Bednarczyk
(koordynator w Departamencie Świadczeń Emerytalno-Rentowych Centrali ZUS)

dr Elżbieta Bojanowska
(Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,
dyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych)

dr Zofia Czepulis-Rutkowska
(dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej Centrali ZUS,
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych)

dr Elżbieta Czyżowska
(dyrektor Gabinetu Prezesa Centrali ZUS)

dr hab. Kazimierz Frieske
(profesor Akademii Pedagogiki Specjalnej im. Marii Grzegorzewskiej w Warszawie)

dr hab. Agnieszka Góra-Błaszczkowska
(profesor O.P. Jindal Global University Sonipat, Indie; Akademia Sztuki Wojennej)

dr Krzysztof Hagemejer
(profesor Hochschule Bonn-Rhein-Sigg, Collegium Civitas,
przewodniczący Rady Redakcyjnej „International Social Security Review”)

prof. Tomasz Inglot, Ph.D.
(Minnesota State University, Mankato)

Paweł Jaroszek
(członek Zarządu ZUS nadzorujący Pion Finansów i Realizacji Dochodów)

dr hab. Paweł Nowik
(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)

dr Małgorzata Olszewska
(Społeczna Akademia Nauk w Łodzi)

dr hab. Marek Pogonowski
(dyrektor Oddziału ZUS w Koszalinie, profesor Politechniki Koszalińskiej)

dr Michał Rutkowski
(Bank Światowy)

dr Beata Samoraj-Charitonow
(Uniwersytet Warszawski)

Jolanta Sierszak
(wicedyrektor w Departamencie Realizacji Dochodów Centrali ZUS)

dr Dariusz Stańko
(Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju OECD)

prof. dr hab. Tadeusz Szumlisz
(Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie)

dr Andrzej Szybkie
(dyrektor Departamentu Rent Zagranicznych Centrali ZUS)

prof. dr hab. Gertruda Uścińska
(prezes ZUS, Uniwersytet Warszawski, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych)

dr Paweł Wojciechowski
(profesor Wszechnicy Polskiej Szkoły Wyższej w Warszawie, dyrektor Whiteshield Partners)

Hanna Zalewska
(dyrektor Departamentu Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Centrali ZUS)

REDAKCJA:

Redaktor naczelny:
dr hab. Marcin Kawiński, prof. SGH

Tłumaczenie:
Guy Torr

Sekretarz redakcji:
dr Robert Marczak
Redakcja językowa:
Joanna Łapińska

Wydawca:
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ul. Szamocka 3, 5
01-748 Warszawa

Adres redakcji:
ul. Szamocka 3, 5
pokój: C331
e-mail: redakcja.us@zus.pl
ustip-journal.com.pl



Szanowni Państwo,

zapewne mało kto się spodziewał, że będziemy żyć w świecie tak gwałtownych i dramatycznych przeobrażeń. Dotychczas najtęższe współczesne umysły głowiły się, próbując podołać globalnym megatrendom, takim jak: trudne do uchwycenia procesy ludnościowe i wynikająca z tego demograficzna nierównomierność, starzenie się ludności przy jednoczesnym braku poprawy stanu zdrowia obywateli, trudna do zmierzenia i prognozowania migracja, rozrost szarej strefy, niski wzrost gospodarczy prognozowany dla całego stulecia czy zaburzona sprawiedliwość międzypokoleniowa. Co więcej, podczas gdy naukowcy i aktywiści starali się dotrzeć do świadomości społeczeństw, władz politycznych oraz szefów korporacji z apelem o zajęcie się kwestią globalnego ocieplenia, wszelkie dyskusje na ten temat wyhamowały wobec pandemii groźnego i nieznanego wirusa SARS-CoV-2. Z jej skutkami dla zdrowia społeczeństwa oraz gospodarki będziemy mierzyć się przez najbliższe lata. Niestety, nie ustały zmagania z przykrymi następstwami zarazy, a wolny i demokratyczny świat stanął w obliczu jeszcze bardziej niepokojących wydarzeń. Rosja zaatakowała zbrojnie niepodległe państwo ukraińskie. Naruszone zostało bezpieczeństwo całego regionu, a w pierwszych dniach inwazji do granic Polski przybyły setki tysięcy obywateli Ukrainy, szukających schronienia i pomocy. Redakcja nie może pominąć tak ważnych tematów – pogłębione analizy kryzysu bezpieczeństwa i milionowych migracji do Polski znajdują się w kolejnych tomach kwartalnika.

W niniejszym wydaniu zapraszamy Czytelników do zapoznania się z tekstami, które nie tracą na swojej aktualności, choć nie dotyczą bezpośrednio bieżących tragicznych wydarzeń na świecie. Artykuły dotyczą m.in. unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego czy znaczenia inwestycji opartych na zrównoważonym rozwoju i ekologii dla gromadzenia oszczędności emerytalnych. Pojawiają się też rozważania nawiązujące do nowego rozdania w polskim systemie podatkowym, zwanego Polskim Ładem.

W otwierającym numer artykule Grażyna Sypniewska zwraca uwagę, że stosowanie rozporządzeń unijnych o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego napotyka w praktyce trudności i staje się przedmiotem sporów między państwami członkowskimi. Sprzeczne stanowiska dotyczą sposobu interpretacji przepisów unijnych bądź okoliczności faktycznych istotnych dla oceny danej sprawy i często kończą się długotrwałymi postępowaniami przed sądami krajowymi lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Autorka omawia pozasądowe sposoby rozwiązania tychże sporów.

Z kolei przedmiotem artykułu Patrycji Szczypki-Baran jest stosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw trzecich w świetle wyroku w sprawie Balandin i in., C-477/17. Wyrok dotyczył wykładni art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie podstawowe i wykonawcze na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo.

Łukasz Jurek z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie¹ przygotował tekst na temat zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób w okresie wczesnego rodzicielstwa. Analizie poddano nie tylko kwestię podlegania ubezpieczeniom w okresie korzystania z uprawnień związanych z rodzicielstwem, lecz także same urlopy.

W kolejnym artykule Adrianna Binaś próbuje udzielić odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu Polska wypełnia postanowienia Europejskiej Karty Społecznej w aspekcie praw człowieka II generacji: prawa do pracy i jej sprawiedliwych warunków, prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, prawa do godziwego wynagrodzenia oraz prawa do zabezpieczenia społecznego.

Na przełomie lat 2021 i 2022 w debacie publicznej poświęcono sporo miejsca Polskiemu Ładowi. Piotr Dobrowolski analizuje jedną z propozycji należących do rozwiązań Polskiego Ładu, czyli projekt wprowadzenia obowiązkowej składki zdrowotnej dla osób pełniących funkcję na mocy aktu powołania, które pobierają z tego tytułu wynagrodzenie. Autor zastanawia się, czy ustawodawca słusznie odwołuje się w uzasadnieniu projektu ustawy do zasady solidarności społecznej, stanowiącej podstawę aksjologiczną ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego.

Dwa ostatnie recenzowane artykuły w tym tomie poświęcone są inwestycjom ESG (czyli inwestycjom uwzględniającym czynniki środowiskowy, społeczny i związany ze zrównoważonym rozwojem). Tego rodzaju inwestycje są coraz częściej stosowane przez fundusze inwestycyjne i emerytalne, a zatem mogą być istotnym narzędziem do gromadzenia oszczędności na starość (np. w ramach instrumentów III filaru systemu emerytalnego czy pracowniczych planów kapitałowych). W pierwszym tekście Janina Petelczyc ustala, na ile kierowanie oszczędności kapitałowych ku zrównoważonym inwestycjom ESG jest odpowiedzią na zmiany klimatyczne oraz na potrzebę zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu przyszłych świadczeń emerytalnych. Natomiast Marianna Cicirko szerzej omawia zagadnienie ESG i prezentuje wyniki badania o poziomie wiedzy na ten temat.

Zachęcamy również do zapoznania się z tekstem Małgorzaty Jacyno, tj. recenzją książki pt. *Media – język – emerytura. Kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia społeczne*, wydanej pod red. Jacka Dziekana. Autorka mówi tam też o niepokojach związanych z tzw. państwofobią, często nieuzasadnionej krytyce ZUS przez społeczeństwo i o paradoksie uczuć, kiedy wściekłość na instytucje publiczne jest zmieszana z tęsknotą za dawnym państwem, które chroni obywateli przed nieprzewidywalnymi procesami ekonomicznymi.

Życzymy inspirującej lektury!

Redakcja

¹ Wyjątkowo kładziemy dystynkcję na afiliację w tym miejscu, dlatego że na łamach kwartalnika publikuje również dr Łukasz Jurek z Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Pozasądowe metody rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – opis dostępnych procedur

Przepisy o unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mają fundamentalne znaczenie dla realizacji traktatowej zasady swobodnego przepływu osób. Stosowanie rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 napotyka jednak w praktyce trudności i staje się przedmiotem sporów między państwami członkowskimi. Spory te dotyczą sposobu interpretacji przepisów unijnych bądź okoliczności faktycznych istotnych dla oceny danej sprawy. Przedłużające się, niezadowolone konflikty między administracjami państw członkowskich z jednej strony generują koszty i obciążenia dla zaangażowanych w nie instytucji, z drugiej uderzają w zaufanie obywateli i przedsiębiorców do prawa Unii Europejskiej i stawiają pod znakiem zapytania skuteczność ochrony socjalnej, którą przepisy o koordynacji mają gwarantować. Kwestia szybkiego i ostatecznego rozwiązywania sporów ma więc doniosłe znaczenie praktyczne, zarówno w sensie systemowym, jak i jednostkowym.

Spory z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mogą być rozstrzygane w postępowaniach sądowych, prowadzonych przed sądami krajowymi lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), albo w postępowaniach pozasądowych, opartych na formule dialogu, koncyliacji, a już wkrótce także mediacji między administracjami państw członkowskich. Niniejszy artykuł ma na celu omówienie dostępnych pozasądowych metod rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi. Zagadnienie to zasługuje na pogłębioną analizę, gdyż ostatnie lata przyniosły istotne zmiany w tej materii. Głównymi czynnikami rozwoju były nowe rozstrzygnięcia TSUE oraz powołanie do życia w 2019 r. Europejskiego Urzędu ds. Pracy.

Słowa kluczowe: Europejski Urząd ds. Pracy, koncyliacja/mediacja, koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, rozwiązywanie sporów między państwami członkowskimi, Unia Europejska

Otrzymano: 6.09.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 27.01.2022

DOI: 10.5604/01.3001.0015.5057

Wprowadzenie

Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego jest najważniejszym narzędziem zapewniania ochrony socjalnej obywatelom Unii Europejskiej (UE) korzystającym ze swobody przepływu osób. Przepisy o koordynacji nie ujednolicają krajowych systemów zabezpieczenia społecznego ani nie zastępują ich jednym ponadpaństwowym systemem europejskim. Wspomniane uregulowania, zawarte obecnie w rozporządzeniach Rady i Parlamentu Europejskiego nr 883/2004¹ i 987/2009^{2,3}, uwzględniają różnorodność modeli wypracowanych w poszczególnych państwach i służą ich współdziałaniu w taki sposób, by osoby przemieszczające się w granicach UE korzystały z ochrony ubezpieczeniowej niezależnie od miejsca swego aktualnego pobytu⁴. Przepisy unijne koordynują istniejące krajowe systemy zabezpieczenia społecznego i w ten sposób:

- zapobiegają kolizjom ustawodawstw krajowych, w wyniku których zainteresowany z tytułu wykonywanej przez siebie aktywności zawodowej w żadnym z państw członkowskich nie podlegałby ubezpieczeniu lub przeciwnie – byłby zobowiązany do opłacania składek/danin publicznych w więcej niż jednym państwie;
- pozwalają na sumowanie okresów ubezpieczenia przebytych w różnych państwach członkowskich w celu nabycia prawa do świadczeń;
- dają prawo do otrzymywania świadczeń poza krajem, w którym dana osoba jest/ była ubezpieczona;
- zapewniają równe traktowanie obywateli państw UE w dostępie do świadczeń.

Koordinacja warunkuje rzeczywistą realizację prawa do wyboru zatrudnienia, swobody świadczenia usług, swobody osiedlenia się w wybranym państwie członkowskim UE i sprowadzenia do niego rodziny. Stosowanie rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009 napotyka jednak w praktyce liczne trudności i staje się przedmiotem sporów między państwami członkowskimi. Przyczyn tej sytuacji można upatrywać po pierwsze w znacznym stopniu skomplikowania krajowych systemów zabezpieczenia społecznego oraz unijnych

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. Urz. UE L 166, 30 kwietnia 2004 r., s. 1, z późn. zm. (dalej jako rozporządzenie nr 883/2004).

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz określające treść załączników, Dz. Urz. UE L 284, 30 października 2009 r., s. 43, z późn. zm. (dalej jako rozporządzenie nr 987/2009).

3 System ten uzupełnia rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, Dz. Urz. UE L 344, 29 grudnia 2010 r., s. 1.

4 A.M. Świątkowski, *Europejskie Prawo Socjalne. Tom III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000, s. 27; R. Cornelissen, F. De Wispelaere, *Sixty years of European social security coordination: achievements, controversies and challenges* [w:] *Social policy in the European Union: the long and winding road*, European Social Observatory and the European Trade Union Institute, 2020, s. 146–147; zob. także wyrok z 16 lipca 2020 r., AFMB, C-610/18, ECLI:EU:C:2020:565, pkt 63 i pkt 68 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

przepisów o ich koordynacji⁵, które prowadzą do różnych interpretacji tych samych norm przez poszczególne państwa członkowskie. Po drugie chodzi o obszar politycznie wrażliwy: w każdym z państw członkowskich istnieją silne powiązania finansowo-prawne między systemem zabezpieczenia społecznego a budżetem państwa; w większości państw system ten nie jest samodzielny finansowo i wymaga wsparcia ze środków publicznych, stąd wyraźna tendencja do interpretacji szeroko rozumianego prawa zabezpieczenia społecznego w sposób minimalizujący wydatki i obciążenia budżetowe. Po trzecie wreszcie przepisy o koordynacji coraz częściej wykorzystywane są w celach protekcyjnych, jako narzędzie ochrony własnego rynku produkcji czy usług przed konkurencją z innych państw członkowskich, co w sposób naturalny otwiera pole do konfliktów interpretacyjnych. Aspekt ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku sporów powstających na tle ustalania ustawodawstwa właściwego, tj. określania państwa, w którym osoba przemieszczająca się w obrębie UE powinna być ubezpieczona.

Spory w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mogą dotyczyć sposobu interpretacji danej normy prawa UE bądź okoliczności faktycznych, w których norma ta ma być zastosowana. Rozwiązanie sporu ma wymiar zarówno indywidualny, jak i systemowy. Indywidualny, gdyż ostatecznym adresatem i odbiorcą decyzji w spornej sprawie jest skonkretyzowany podmiot, osoba fizyczna lub prawna, a przedmiotem owej decyzji – jego prawo do świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego lub zobowiązania wobec tego systemu. Systemowy, ponieważ niezłatwione, trwające miesiącami, a nawet latami konflikty między administracjami państw członkowskich z jednej strony generują koszty i obciążenia dla zaangażowanych w nie organów, z drugiej – uderzają w zaufanie obywateli i przedsiębiorców do prawa UE i stawiają pod znakiem zapytania skuteczność ochrony socjalnej, którą przepisy o koordynacji mają gwarantować. Kwestia szybkiego i ostatecznego rozwiązywania sporów ma więc doniosłe znaczenie praktyczne, tak w sensie jednostkowym, jak ogólnym.

Spory z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego mogą być rozstrzygane w postępowaniach sądowych, prowadzonych przed sądami krajowymi lub Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), albo w postępowaniach pozasądowych, opartych na formule dialogu, koncyliacji, a już wkrótce także na mediacji między administracjami państw członkowskich. Przedmiotem niniejszej publikacji jest analiza dostępnych pozasądowych metod rozwiązywania sporów powstających między państwami członkowskimi na tle stosowania przepisów rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009⁶. Zagadnienie to zasługuje na pogłębione badania. Tryb pozasądowy pozostaje głównym sposobem rozwiązywania sporów z zakresu koordynacji, jednak w literaturze nie doczekał się dotąd szerszego omówienia. Dodatkowo ostatnie lata przyniosły

5 G. Uścińska, *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 143.

6 Z analiz wyłączony został system SOLVIT, który adresowany jest do osób fizycznych oraz osób prawnych (wniosek tych podmiotów uruchamia procedurę) i służy wyjaśnianiu transgranicznych problemów powstających pomiędzy obywatelem/przedsiębiorstwem a państwem członkowskim, a nie w bezpośrednich relacjach między państwami członkowskimi.

istotną rozbudowę oraz wzrost znaczenia pozasądowych mechanizmów rozwiązywania sporów. Czynnikiem tego rozwoju były nowe rozstrzygnięcia TSUE, w tym zwłaszcza w sprawach *A-Rosa Flussschiff*⁷, *C-620/15*, oraz *Alpenrind i in.*⁸, *C-527/16*, a także działalność ustawodawcy unijnego, który w 2019 r. powołał do życia Europejski Urząd ds. Pracy (Urząd) i przyznał mu kompetencje w zakresie udzielania pomocy w rozstrzyganiu sporów transgranicznych między państwami członkowskimi⁹.

W pracy posłużono się metodą dogmatyczno-prawną oraz, pomocniczo, socjologiczną metodą badania prawa (analiza przypadków). Publikacja ma z założenia charakter opisowy.

Metody rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji

Dialog i koncyliacja

Do 2019 r. państwa członkowskie miały do dyspozycji tylko jedną ścieżkę rozwiązywania sporów powstających na tle stosowania rozporządzeń z obszaru koordynacji, tj. procedurę dialogu i koncyliacji. Metoda ta ma swoje źródło w orzecznictwie TSUE z zakresu ustalania ustawodawstwa właściwego. Jej podwaliny wytyczyły wyroki w sprawach *FTS*, *C-202/97*, oraz *Banks*, *C-178/97*, w których TSUE wypowiedział się na temat charakteru prawnego dokumentów *E101/A1*, służących potwierdzeniu przynależności osób migrujących do systemu ubezpieczeń konkretnego państwa¹⁰. TSUE, nadając przedmiotowym dokumentom charakter bezwzględnie wiążący dla instytucji i sądów państw członkowskich, określił jednocześnie kroki, jakie powinny być podejmowane w przypadku powzięcia przez zainteresowane państwa wątpliwości co do prawidłowości wydania ww. zaświadczeń. Obowiązek współdziałania państw członkowskich w rozwiązywaniu sporów co do ważności dokumentów *E101/A1* został wywiedziony przez TSUE z traktatowej zasady lojalnej współpracy¹¹. Z biegiem czasu został on rozszerzony

⁷ Wyrok z 27 kwietnia 2017 r., *A-Rosa Flussschiff*, *C-620/15*, ECLI:EU:C:2017:309.

⁸ Wyrok z 6 września 2018 r., *Alpenrind i in.*, *C-527/16*, ECLI:EU:C:2018:669.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1149 z dnia 20 czerwca 2019 r. ustanawiające Europejski Urząd ds. Pracy, zmieniające rozporządzenia (WE) 883/2004, (UE) nr 492/2011 i (UE) 2016/589 oraz uchylające decyzję (UE) 2016/344, Dz. Urz. UE L 186, 11 lipca 2019 r., s. 21.

¹⁰ Wyroki z 10 lutego 2000 r., *FTS*, *C-202/97*, ECLI:EU:C:2000:75, oraz z 30 marca 2000 r., *Banks*, *C-178/97*, ECLI:EU:C:2000:169. Inne kluczowe orzeczenia: wyroki z 26 stycznia 2006 r., *Herbosh Kiere*, *C-2/05*, ECLI:EU:C:2006:69, z 27 kwietnia 2017 r., *A-Rosa Flussschiff*, *C-620/15*, *op. cit.*, na gruncie uprzednio obowiązujących rozporządzeń nr 1408/71 i 574/72, oraz wyrok z 6 września 2018 r., *Alpenrind i in.*, *C-527/16*, *op. cit.*, na gruncie obecnie obowiązujących rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009.

¹¹ Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, uprzednio art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

na inne obszary koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz skodyfikowany, początkowo w art. 84a ust. 3 rozporządzenia nr 1408/71¹², a następnie w obecnie obowiązującym art. 5 rozporządzenia nr 987/2009.

Art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 wytycza zręby procedury rozstrzygnięcia sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji. Stanowi on, że w razie pojawienia się wątpliwości co do dokumentu wydanego przez instytucję państwa członkowskiego i potwierdzającego sytuację osoby migrującej w zakresie zabezpieczenia społecznego lub co do okoliczności, na podstawie których dokument ten został wydany, instytucja państwa członkowskiego, która otrzymała dokument, zwraca się do instytucji, która dokument ten wydała, o niezbędne wyjaśnienia. Instytucja wydająca dokument ponownie rozpatruje podstawy swojej decyzji i w stosownych przypadkach wycofuje dokument. Jeżeli zainteresowane instytucje nie osiągną porozumienia co do ważności dokumentu lub okoliczności, na podstawie których został on wydany, sprawa może zostać przedłożona przez właściwe władze¹³ każdego z państw członkowskich do rozpoznania przez Komisję Administracyjną ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego (Komisja Administracyjna). Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie państw członkowskich w terminie sześciu miesięcy od dnia, w którym przedstawiono jej sprawę.

Ogólne wytyczne zawarte w art. 5 rozporządzenia nr 987/2009 uszczegóławia decyzja Komisji Administracyjnej nr A1¹⁴ (Decyzja nr A1). Opisuje ona poszczególne etapy procedury rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w zakresie ważności dokumentów, określania ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia nr 883/2004, precyzując zadania jej uczestników oraz terminy na dokonanie poszczególnych czynności.

Procedura, którą reguluje Decyzja nr A1, nosi nazwę dialogu i koncyliacji i obejmuje trzy zasadnicze etapy. Etap wstępny – nazywany pierwszym etapem procedury dialogu – polega na wymianie korespondencji między instytucjami ubezpieczeniowymi zainteresowanych państw członkowskich, tj. instytucjami występującą i wezwaną. Rozpoczyna się on w momencie, gdy instytucja, która kwestionuje ważność dokumentu wystawionego przez instytucję innego państwa członkowskiego lub ustalone przez nią okoliczności sprawy, zwraca się do instytucji, która wydała dokument lub ustaliła dane okoliczności, o wyjaśnienia dotyczące jej decyzji oraz, w stosownych przypadkach, o wycofanie danego dokumentu lub stwierdzenie jego nieważności. Instytucja występująca zobowiązana jest

12 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, tekst skonsolidowany Dz. Urz. UE L 28, 30 stycznia 1997 r., s. 1, z późn. zm.

13 Zgodnie z art. 1 lit. m) rozporządzenia nr 883/2004 określenie „właściwa władza” oznacza – w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego – ministra, ministrów lub inną odpowiednią władzę, której podlegają na całym terytorium danego państwa lub jego części.

14 Decyzja nr A1 z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia procedury dialogu i koncyliacji w zakresie ważności dokumentów, określenia ustawodawstwa właściwego oraz udzielania świadczeń na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004, Dz. Urz. UE C 106, 24 kwietnia 2010 r., s. 1.

uzasadnić swój wniosek oraz przekazać instytucji wezwanej wszelkie dowody stanowiące podstawę jej wątpliwości. W możliwie najkrótszym czasie, najpóźniej w terminie trzech miesięcy¹⁵ od dnia wpływu wniosku, instytucja wezwana informuje instytucję występującą o wyniku przeprowadzonego przez nią postępowania. Jeżeli instytucja wezwana nie może zakończyć postępowania wyjaśniającego w terminie, z uwagi na złożoność sprawy lub konieczność zaangażowania innego organu (np. inspekcji pracy, organów podatkowych itd.), wówczas może przedłużyć 3-miesięczny termin, jednak nie więcej niż o kolejne trzy miesiące. W wyjątkowych przypadkach zainteresowane instytucje mogą uzgodnić odmienny termin na załatwienie sprawy. Pierwszy etap procedury dialogu zawsze kończy informacja od instytucji wezwanej o jej stanowisku w spornej sprawie, tj. o potwierdzeniu pierwotnych ustaleń lub ich weryfikacji albo o utrzymaniu w mocy dokumentu lub jego wycofaniu, względnie stwierdzeniu jego nieważności. Zgodnie z Decyzją nr A1 instytucja wezwana zawiadamia o swojej decyzji także osoby, których spór bezpośrednio dotyczy (pracownicy, pracodawcy, osoby pracujące na własny rachunek), i w stosownych przypadkach informuje je o procedurach zaskarżenia tej decyzji, przewidzianych w jej prawie krajowym.

Jeżeli instytucjom występującej i wezwanej nie uda się osiągnąć porozumienia w trakcie pierwszego etapu procedury dialogu albo gdy instytucja wezwana nie zakończy postępowania wyjaśniającego w terminie sześciu miesięcy od dnia wpływu wniosku instytucji występującej, informacja o sporze zostaje przekazana właściwym władzom. Właściwe władze mogą zdecydować o rozpoczęciu drugiego etapu procedury dialogu albo o skierowaniu sprawy bezpośrednio do Komisji Administracyjnej, z pominięciem dalszej współpracy bilateralnej. W razie decyzji o rozpoczęciu drugiego etapu procedury dialogu termin na wypracowanie porozumienia między właściwymi władzami wynosi sześć tygodni. Jeśli także w trakcie drugiego etapu procedury dialogu nie jest możliwe osiągnięcie porozumienia co do sposobu rozwiązania sporu, właściwe władze każdego z państw mogą skierować sprawę do Komisji Administracyjnej. Taka decyzja otwiera trzeci etap procedury, nazywany etapem koncyliacji. Komisja Administracyjna stara się pogodzić rozbieżne opinie państw członkowskich w terminie sześciu miesięcy¹⁶ od dnia, w którym skierowano do niej sprawę. W swych działaniach Komisja Administracyjna może korzystać z pomocy Komisji Pojednawczej, eksperckiej grupy roboczej powoływanej na podstawie regulaminu Komisji Administracyjnej¹⁷. Komisja Pojednawcza składa się maksymalnie z 12 członków, nominowanych przez państwa członkowskie i zatwierdzanych przez Komisję Administracyjną. Członkowie Komisji Pojednawczej nie działają jako przedstawiciele państw, lecz jako niezależni eksperci w obszarze koordynacji systemów

15 Wobec braku mocy wiążącej decyzji Komisji Administracyjnej należy przyjąć, że terminy wskazane na załatwienie sprawy w pierwszym oraz drugim etapie procedury dialogu mają charakter instrukcyjny. Potwierdza to również brak sankcji za niedotrzymanie przedmiotowych terminów.

16 Należy przyjąć, że termin ten, w przeciwieństwie do terminów wskazanych na pierwszym oraz drugim etapie procedury dialogu, ma charakter wiążący, gdyż wynika wprost z art. 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009.

17 Art. 5 ust. 1 Regulaminu Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego ustanowionej przy Komisji Europejskiej z dnia 16 czerwca 2010 r., Dz. Urz. UE, C 213 z 6 sierpnia 2010 r., s. 20.

zabezpieczenia społecznego. Zadaniem Komisji Pojedynczej jest przedstawienie Komisji Administracyjnej opinii prawnej w kwestiach będących przedmiotem sporu¹⁸ wraz z propozycjami jego zakończenia.

Procedura dialogu i koncyliacji opiera się na czterech podstawowych zasadach. Po pierwsze służy ona wyłącznie rozstrzygnięciu sporów między instytucjami państw członkowskich; nie ma zatem zastosowania do dochodzenia indywidualnych roszczeń obywateli wobec instytucji zabezpieczenia społecznego. Po drugie procedura ta co do zasady nie ma zastosowania w sprawach, które są przedmiotem odwoławczego postępowania sądowego lub administracyjnego na mocy prawa krajowego – w takich przypadkach toczące się procedury dialogu i koncyliacji ulegają zawieszeniu. Po trzecie opiera się ona na zasadzie lojalnej współpracy instytucji państw członkowskich, a jej prowadzenie wymaga zgody wszystkich państw członkowskich będących stronami sporu. Po czwarte wreszcie, mimo iż została wykreowana przez TSUE i jej stosowanie TSUE uznaje za obowiązkowe¹⁹, wynik procedury nie ma mocy prawnie wiążącej i w sensie formalnym nie może być egzekwowany.

Ta ostatnia cecha procedury dialogu i koncyliacji zasługuje na szczególną uwagę. W obecnym stanie prawnym Komisji Administracyjnej nie przysługuje kompetencja do wydawania aktów prawnie wiążących, niezależnie od ich rodzaju oraz przedmiotu. Już w orzeczeniu *Van der Vecht*, C-19/67²⁰, TSUE rozstrzygnął, że decyzje Komisji Administracyjnej mają wyłącznie walor opinii. Stwierdzenie to znalazło rozwinięcie w orzeczeniu w sprawie *Romano*, C-98/80²¹, zgodnie z którym

zarówno z art. 155 Traktatu, jak i z systemu prawnego stworzonego przez Traktat, w szczególności z art. 173 i 177, wynika, że ciało takie jak Komisja Administracyjna nie może być upoważnione przez Radę do przyjmowania aktów wywołujących skutki prawne,

oraz dalsze potwierdzenie w orzeczeniach *Grisvard and Kreitz*, C-201/91²², oraz *Alpenrind i in.*, C-527/16²³. Należy uznać, że powyższe orzeczenia TSUE mają zastosowanie niezależnie od tego, iż państwa członkowskie są związane zasadą lojalnej współpracy określoną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej oraz że art. 89 ust. 3 rozporządzenia nr 987/2009 wymaga, by instytucje tych państw były informowane o wszystkich przepisach wspólnotowych, legislacyjnych lub innych, w tym o decyzjach Komisji Administracyjnej, oraz aby je stosowały w zakresie określonym rozporządzeniami nr 883/2004 i nr 987/2009. W tym kontekście także rozstrzygnięcia Komisji Administracyjnej wydawane w sporach między państwami członkowskimi z zakresu koordynacji systemów

18 M. Morsa, *The European regulations on social security coordination from the perspective of the Belgian Authority*, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/rbss/2019/rbss-2019-1-european-regulations-on-social-security-coordination-belgian-authority-fr.pdf> (20.12.2021).

19 Wyrok z 27 kwietnia 2017 r., *A-Rosa Flussschiff*, C-620/15, *op. cit.*, pkt 53 i nast.

20 Wyrok z 5 grudnia 1967 r., *Van der Vecht*, C-19/69, ECLI:EU:C:1967:49, s. 355.

21 Wyrok z 14 maja 1981 r., *Giuseppe Romano*, C-98/80, ECLI:EU:C:1981:104, pkt 20.

22 Wyrok z 1 października 1992 r., *Grisvard i Kreitz*, C-201/91, ECLI:EU:C:1992:368, pkt 25.

23 Wyrok z 6 września 2018 r., *Alpenrind i in.*, C-527/16, *op. cit.*, pkt 63.

zabezpieczenia społecznego nie mają waloru prejudykatu. Artykuł 5 ust. 4 rozporządzenia nr 987/2009 zresztą stanowi wyraźnie, że Komisja Administracyjna stara się jedynie „pogodzić rozbieżne opinie” państw członkowskich. Także Decyzja nr A1, opisując przebieg postępowania przed Komisją Administracyjną, określa je terminem „procedura koncyliacji”. Z teorii prawa międzynarodowego wynika, że koncyliacja jest metodą załatwiania sporów międzynarodowych, zgodnie z którą strony powołują komisję bądź na podstawie stałej, bądź też w trybie *ad hoc*, aby zająć się konkretnym problemem. Komisja ta przystępuje do bezstronnego zbadania sporu i podejmuje próbę ustalenia rozwiązania, które mogłoby być przyjęte przez strony, lub też udzielenia stronom pomocy w załatwieniu sporu, po którą się zwróciły. W przeciwieństwie do postępowania sądowego wyniki prac komisji koncyliacyjnej nie są prawnie wiążące, stanowią dla stron jedynie propozycję, która może zostać przyjęta, odrzucona lub być przedmiotem dalszych negocjacji.

Rozstrzygnięcia Komisji Administracyjnej są zatem tylko opiniami prawnymi lub opiniami w zakresie interpretacji przepisów²⁴ i nie ograniczają możliwości skorzystania przez państwo z drogi sądowej. Jeśli państwa członkowskie pomimo przeprowadzenia dwóch etapów dialogu oraz etapu koncyliacji z udziałem Komisji Administracyjnej w dalszym ciągu pozostają w sporze, zgodnie z wytycznymi zawartymi w orzecznictwie mogą wystąpić do TSUE w trybie art. 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)²⁵ z zarzutem uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa UE. Postępowanie przed TSUE jest więc kolejnym etapem procedury rozstrzygnięcia sporów z obszaru koordynacji, choć już wykraczającym poza ramy regulacji rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009²⁶.

Procedura mediacji

Do niedawna procedura dialogu i koncyliacji była jedyną pozasądową metodą rozwiązywania sporów powstających na tle przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Sytuację tę zmieniło utworzenie 31 lipca 2021 r. Europejskiego Urzędu ds. Pracy. Zadaniem Urzędu jest zapewnienie pomocy państwom członkowskim i Komisji Europejskiej w skutecznym stosowaniu i egzekwowaniu prawa Unii w zakresie mobilności pracowników oraz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na terenie Unii²⁷. Jedną z kompetencji Urzędu jest mediacja i pomoc w rozstrzygnięciu sporów transgranicznych między państwami członkowskimi²⁸.

24 W literaturze reprezentowany jest pogląd, że mimo braku mocy wiążącej rozstrzygnięć Komisji Administracyjnej państwa członkowskie powinny się do nich stosować z uwagi na fakt, że w ich przyjęciu uczestniczą upoważnieni przedstawiciele rządów państw członkowskich, por. M. Pörtl, B. Spiegel, *Arbitration under International Social Security Instruments*, „Intertax” 2014, Vol. 42, Issue 3, s. 197, por. także D. Dzienisiuk, *Charakter prawny decyzji Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2011, nr 1–2, s. 17–23.

25 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326, 26 października 2012 r.

26 Por. cytowane wyroki z 27 kwietnia 2017 r., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, *op. cit.*, pkt 46, oraz z 6 września 2018 r., Alpenrind i in., C-527/16, *op. cit.*, pkt 61.

27 Art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 2019/1149.

28 Art. 2 lit. c oraz art. 4 lit. g rozporządzenia 2019/1149.

Art. 1 ust. 4 lit. c) w powiązaniu z art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 2019/1149 stwarza prawne podstawy dla podejmowania przez Urząd mediacji w sporach powstałych na tle stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego²⁹. Jak dotąd procedura mediacji jest jedynie konstruktem prawnym. Jej stosowanie w praktyce wymaga uzgodnienia szczegółowego regulaminu mediacji³⁰, obejmującego kwestie organizacji pracy, terminów na dokonywanie poszczególnych czynności, sposobu powoływania mediatorów i członków Komisji Mediacyjnej itd., oraz porozumienia o współpracy pomiędzy Urzędem a Komisją Administracyjną w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego³¹. Stosowne prace rozpoczęto na początku 2021 r. i są one nadal prowadzone³². Zgodnie z zapowiedziami Urzędu podjęcie obowiązków w zakresie rozstrzygania sporów między państwami członkowskimi nastąpi w styczniu 2022 r. Wobec braku szczegółowych regulacji dookreślających przyszłą procedurę mediacji przed Urzędem wyłączone źródło informacji na temat jej kształtu stanowi obecnie art. 13 rozporządzenia nr 2019/1149.

Procedura mediacji z udziałem Urzędu wykazuje szereg cech wspólnych z procedurą koncyliacji przed Komisją Administracyjną. Analogicznie jak procedura koncyliacji procedura mediacji może być przeprowadzana jedynie za zgodą wszystkich państw członkowskich będących stronami sporu. Mediacja służy wyłącznie rozwiązywaniu sporów między państwami członkowskimi i nie może być wykorzystywana w relacji osoba fizyczna lub osoba prawna – instytucja. Procedura mediacji nie ma zastosowania w sprawach, które są przedmiotem postępowania sądowego na szczeblu krajowym lub unijnym; mediacje będące w toku ulegają w takim razie zawieszeniu. Podjęcie mediacji przez Urząd musi być poprzedzone etapem bezpośrednich kontaktów i dialogu między zainteresowanymi stronami. Wypracowane w toku mediacji stanowisko nie ma mocy prawnie wiążącej, celem mediacji jest bowiem, wedle rozporządzenia nr 2019/1149, pogodzenie rozbieżnych stanowisk państw, które są stronami sporu, oraz przyjęcie niewiążącej opinii. Istotną różnicą pomiędzy mediacją a koncyliacją jest natomiast możliwość rozpoczęcia mediacji przez Urząd z własnej inicjatywy, przy braku analogicznego uprawnienia po stronie Komisji Administracyjnej w koncyliacji.

Inicjatorem mediacji może być zarówno każde z państw członkowskich pozostających w sporze, jak i sam Urząd. Specyficzną rolę w zakresie inicjowania mediacji rozporządzenie nr 2019/1149 przyznaje sieci SOLVIT, która może zgłaszać do Urzędu sprawy nierozwiązane w ramach oferowanych przez siebie procedur, co jednak nie pozbawia

29 Art. 1 ust. 4 lit. c) rozporządzenia nr 2019/1149 wskazuje następujące akty z dziedziny zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących jako objęte zakresem działalności Urzędu: rozporządzenia nr 883/2004 i nr 987/2009, włącznie z przepisami rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72 w zakresie, w jakim są nadal stosowane, oraz rozporządzenia nr 1231/2010 i nr 859/2003 wraz ze zmianami do ww. aktów.

30 Podstawę do przyjęcia regulaminu mediacji stanowi art. 13 ust. 6 rozporządzenia nr 2019/1149.

31 Podstawę do przyjęcia porozumienia o współpracy między Urzędem a Komisją Administracyjną stanowi art. 13 ust. 11 zdanie drugie rozporządzenia nr 2019/1149.

32 Informacje na temat aktualnego stanu prac są dostępne na stronie <https://www.ela.europa.eu/en/mediation> (20.12.2021).

Urzędu prawa do samodzielnej oceny zgłaszanej przez SOLVIT sprawy i do podjęcia niezależnej decyzji o ewentualnym wszczęciu mediacji z własnej inicjatywy³³.

Rozpoczęcie procedury mediacji musi być poprzedzone bezpośrednim dialogiem między państwami członkowskimi pozostającymi w sporze. Odpowiedni zapis w rozporządzeniu nr 2019/1149 jest enigmatyczny³⁴, można jednak przypuszczać, że w razie złożenia wniosku o mediację przez jedno bądź wszystkie państwa członkowskie uczestniczące w sporze Urząd powinien sprawdzić, czy strony podjęły uprzednio próbę rozwiązania sporu w bezpośrednich kontaktach oraz czy dialog ten istotnie okazał się nieskuteczny. W przypadku podjęcia postępowania mediacyjnego z własnej inicjatywy Urząd powinien wezwać państwa do dialogu i wstrzymać się z rozpoczęciem procedury mediacji do czasu jego zakończenia. Szczególny przypadek stanowią sprawy zgłoszone do mediacji przez sieć SOLVIT oraz sprawy z obszaru koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, w których już wcześniej zastosowana została procedura dialogu na podstawie Decyzji nr A1. Wydaje się, że w takich przypadkach wymóg odbycia bezpośredniego dialogu przez państwa członkowskie przed formalnym podjęciem mediacji mógłby zostać uznany za wypełniony.

Jeżeli bezpośrednie kontakty między państwami członkowskimi będącymi stronami sporu nie przyniosą skutku, procedura mediacji przed Urzędem może zostać wszczęta, o ile wszystkie zainteresowane państwa wyrażą na to zgodę. Brak zgody którejkolwiek ze stron sporu udaremnia mediację i zamyka drogę do podjęcia przez Urząd dalszych działań w sprawie. Państwo członkowskie odrzucające mediację musi przedstawić Urzędowi oraz państwom członkowskim, z którymi pozostaje w sporze, pisemne uzasadnienie swojej decyzji.

Jeśli wszystkie państwa członkowskie będące stronami sporu wyrażą zgodę, mediacja zostaje formalnie podjęta. Rozporządzenie nr 2019/1149 przewiduje procedurę dwustopniową. Pierwszy etap postępowania mediacyjnego opiera się na udziale mediatora, który współpracuje ze stronami w celu uzgodnienia sposobu rozwiązania sporu. Na tym etapie postępowania w mediacji mogą również uczestniczyć z głosem doradczym eksperci z innych państw członkowskich, Komisji Europejskiej i Urzędu. Uzgodnienie sposobu rozwiązania sporu przybiera postać niewiążącej opinii, zaakceptowanej przez wszystkie strony sporu. Jeżeli w ramach pierwszego etapu mediacji uda się wypracować niewiązącą opinię, procedura zostaje zakończona. W takim przypadku strony sporu zostają zobowiązane do poinformowania Urzędu w terminie trzech miesięcy od przyjęcia opinii o działaniach podjętych w celu jej wdrożenia. Jeżeli jednak w wyniku mediacji podjętej z udziałem mediatora niewiążąca opinia co do sposobu rozstrzygnięcia sporu nie zostanie uzgodniona, procedura może być kontynuowana, o ile państwa pozostające w sporze wyrażą na to zgodę. Ewentualna odmowa którejkolwiek ze stron sporu kończy procedurę już po pierwszym etapie, wymaga jednak uzasadnienia. Kolejny, drugi etap mediacji odbywa się przed Komisją Pojednawczą, złożoną z przedstawicieli państw członkowskich, z wyłączeniem państw, które pozostają w sporze. W postępowaniu mogą uczestniczyć z głosem doradczym przedstawiciele Komisji i Urzędu. Jeśli Komisja

³³ Motyw 23 preambuły rozporządzenia nr 2019/1149.

³⁴ Art. 13 ust. 2 rozporządzenia nr 2019/1149.

Pojednawcza i państwa członkowskie zaangażowane w spór uzgodnią na tym etapie niewiążącą opinię co do sposobu rozwiązania sporu, procedura zostaje zakończona. Wówczas strony, podobnie jak ma to miejsce w razie zakończenia mediacji na pierwszym etapie, zobowiązane są w terminie trzech miesięcy od dnia przyjęcia niewiążącej opinii złożyć do Urzędu sprawozdanie z działań podjętych w celu wykonania jej zaleceń.

Przedstawiona powyżej procedura mediacyjna podlega modyfikacji w przypadku sporów dotyczących, w całości lub w części, spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego. Art. 13 ust. 10 zdanie pierwsze rozporządzenia nr 2019/1149 formułuje generalną zasadę, zgodnie z którą mediacja prowadzona przez Urząd w obszarze zabezpieczenia społecznego pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji Komisji Administracyjnej, w tym wszystkich podejmowanych przez nią decyzji. Równie istotne znaczenie ma reguła zapisana w art. 13 ust. 10 zdanie drugie, iż w mediacji przed Urzędem respektuje się i uwzględnia wszelkie stosowne decyzje Komisji Administracyjnej. Jak można się domyślać, powoływane regulacje mają na celu zapewnienie spójności art. 13 rozporządzenia nr 2019/1149 z normą art. 72 rozporządzenia nr 883/2004, w świetle której rozpatrywanie wszelkich spraw administracyjnych lub dotyczących wykładni, usprawnianie jednolitego stosowania prawa UE i wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie zabezpieczenia społecznego stanowi kompetencję Komisji Administracyjnej.

Rozporządzenie nr 2019/1149 określa również ogólne mechanizmy współistnienia procedury dialogu i koncyliacji oraz procedury mediacji. Jeżeli spór dotyczy, w całości lub w części, spraw związanych z zabezpieczeniem społecznym, to zgodnie z art. 13 ust. 11 rozporządzenia nr 2019/1149 Urząd po otrzymaniu wniosku państwa (państw) członkowskiego o mediację informuje o tym fakcie Komisję Administracyjną. Analogiczne zobowiązanie powstaje po stronie Urzędu, gdy zamierza on z własnej inicjatywy podjąć mediację w sprawie z obszaru zabezpieczenia społecznego. W odpowiedzi na dokonaną notyfikację Komisja Administracyjna po uzyskaniu zgody zainteresowanych państw członkowskich może wystąpić do Urzędu o przekazanie sporu do jej rozpatrzenia. Wniosek Komisji Administracyjnej jest dla Urzędu wiążący. Wyłącza on możliwość prowadzenia mediacji w danej sprawie w oparciu na rozporządzeniu nr 2019/1149 i pozwala na rozpoczęcie procedury koncyliacji na podstawie Decyzji nr A1. Jeśli Komisja Administracyjna nie wyrazi zamiaru przejęcia sprawy lub jeśli na takie przejęcie nie zgodzi się którakolwiek ze stron sporu, procedura mediacji przed Urzędem toczy się według opisanych wyżej zasad ogólnych. Sprawa z obszaru zabezpieczenia społecznego zgłoszona do mediacji może również zostać przekazana do rozpoznania Komisji Administracyjnej na wniosek któregośkolwiek z państw członkowskich, będących stronami sporu. Żądanie tej treści może zostać złożone na każdym etapie mediacji. Po otrzymaniu go Urząd nie wszczyna lub, w przypadku gdy mediacja została już wszczęta, zawiesza procedurę dotyczącą zabezpieczenia społecznego i przekazuje sprawę do rozpoznania Komisji Administracyjnej.

Przepisy rozporządzenia nr 2019/1149 dotyczące wzajemnych relacji między Urzędem a Komisją Administracyjną sformułowane są ogólnie, co rodzi ryzyko powstawania sporów kompetencyjnych. Postanowienia przyszłego porozumienia o współpracy

między Urzędem i Komisją Administracyjną w obszarze zabezpieczenia społecznego powinny określić jasny podział zadań, uwzględniający zarówno unikalne doświadczenie merytoryczne Komisji Administracyjnej, jak i imponujące możliwości operacyjne Urzędu.

Uwagi końcowe

Metody pozasądowe są ważną alternatywą dla postępowań sądowych. Procedura dialogu i koncyliacji funkcjonuje od dwóch dekad (w swym obecnym kształcie określonym Decyzją nr A1 od 2010 r.), jednak w literaturze brakuje pogłębionych badań na jej temat. Wydaje się, że w jej ramach szczególnie użyteczna jest procedura dialogu, w której próba wypracowania porozumienia odbywa się w relacjach bilateralnych, z udziałem najpierw instytucji, a potem władz właściwych. Biorąc pod uwagę fakt, że w okresie 12 lat obowiązywania Decyzji nr A1 do etapu koncyliacji przed Komisją Administracyjną trafiło zaledwie dziewięć spraw, można założyć, że intensywne prace na poziomie krajowych administracji państw członkowskich doprowadziła do rozwiązania wielu sporów, zanim osiągnęły one zaawansowane stadium, wymagające interwencji Komisji Administracyjnej. Jednak kolejne etapy procedury zdają się nie odpowiadać pokładanym w nich niegdyś oczekiwaniom. Niewątpliwie znaczącym ograniczeniem procedury koncyliacji jest brak mocy wiążącej decyzji i rozstrzygnięć Komisji Administracyjnej, a przez to brak możliwości skutecznej ich egzekucji w postępowaniach krajowych. Także zalecenie, by nierozwiązane w drodze koncyliacji z udziałem Komisji Administracyjnej sprawy z obszaru koordynacji były przekazywane do rozpoznania TSUE w trybie art. 259 TFUE, należy uznać za pozbawione praktycznego znaczenia. Ze względów politycznych ten środek prawny jest zastrzeżony dla spraw o fundamentalnym znaczeniu dla interesów państw członkowskich, trudno zatem sobie wyobrazić, aby jakiegokolwiek państwo skorzystało z niego w przypadku sporu o ustalenie ustawodawstwa właściwego czy sposobu obliczenia emerytury w sprawie indywidualnej. Ocena procedury mediacji z oczywistych względów nie jest obecnie możliwa. Państwa członkowskie i sam Urząd wiążą z nią duże nadzieje, choć wydaje się, że z uwagi na fakt, że rezultatem postępowania mediacyjnego ma być wypracowanie niewiążącej opinii, mediacja nie wyeliminuje podstawowej ułomności procedury koncyliacji, tj. braku prawnych możliwości wyegzekwowania podjętych ustaleń. Która z przedstawionych metod okaże się bardziej użyteczna w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego? Odpowiedź na to pytanie przyniosą nam nadchodzące miesiące.

Grażyna Sypniewska
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-3647-2504

ŹRÓDŁA:

- Cornelissen R., De Wispelaere F., *Sixty years of European social security coordination: achievements, controversies and challenges* [w:] *Social policy in the European Union: the long and winding road*, European Social Observatory and the European Trade Union Institute, 2020.
- Dzienisiuk D., *Charakter prawny decyzji Komisji Administracyjnej ds. Koordynacji Systemów Zabezpieczenia Społecznego*, „Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka” 2011, nr 1–2.
- Morsa M., *The European regulations on social security coordination from the perspective of the Belgian Authority*, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/fr/publications/rbss/2019/rbss-2019-1-european-regulations-on-social-security-coordination-belgian-authority-fr.pdf> (20.12.2021).
- Pörtl M., Spiegel B., *Arbitration under International Social Security Instruments*, „Intertax”, Vol. 42, Issue 3.
- Świątkowski A.M., *Europejskie Prawo Socjalne. Tom III. Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000.
- Uścińska G., *Zabezpieczenie społeczne osób korzystających z prawa do przemieszczania się w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Out-of-court dispute settlement methods between Member States in the field of social security scheme coordination – a description of the procedures in force

The provisions on the EU coordination of social security systems are fundamental to the implementation of the Treaty principle of free movement of persons. Unfortunately, the application of Regulations No. 883/2004 and 987/2009 is in practice difficult, and becomes the subject of disputes between Member States, that concern either the way the EU rules are interpreted, or the factual circumstances relevant to the assessment of the given case. Protracted, unsolved conflicts between Member States' administrations, on the one hand, generate costs and burdens for the institutions involved, while on the other, undermine the trust of citizens and businesses in EU law and call into question the effectiveness of the social protection the coordination rules are supposed to guarantee. The issue of the efficient settlement of disputes is therefore of major importance, both in a systemic and individual sense. Disputes arising from the coordination of social security systems regulations may be settled either in judicial proceedings before the national courts, or the Court of Justice of the European Union (CJEU) or in out-of-court proceedings based on dialog, conciliation or – soon – also mediation between national administrations. This article aims to introduce the available out-of-court dispute settlements methods that can be used by Member States. This issue deserves to be analyzed in depth, as recent years have brought about significant changes in this matter. The main development factors were the new rulings of the CJEU and the establishment of the European Labour Authority in 2019.

Key words: European Labour Authority, conciliation/mediation, coordination of social security systems, settlements of disputes between Member States, the European Union

Legalne zamieszkanie na terytorium państwa członkowskiego jako przesłanka stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw trzecich w świetle wyroku w sprawie Balandin i in., C-477/17

24 stycznia 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok na podstawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wyrok dotyczył wykładni art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie podstawowe i wykonawcze na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kompleksowej wykładni i właściwych przepisów prawa w tym zakresie oraz zapoznanie czytelników artykułu z argumentacją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrażoną w sprawie Balandin i in., C-477/17.

Słowa kluczowe: koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, legalne zamieszkanie, obywatele państw trzecich, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaświadczenie A1

Otrzymano: 15.03.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 7.09.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.2597

Wstęp

Przedmiotem niniejszej publikacji jest analiza zastosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹ (dalej jako rozporządzenie podstawowe lub rozporządzenie nr 883/2004) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego² (dalej jako rozporządzenie wykonawcze lub rozporządzenie nr 987/2009) wobec obywateli państw trzecich, którzy nie zostali objęci tymi regulacjami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, jak również wobec członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci zamieszkujących legalnie na terytorium państwa członkowskiego, pod warunkiem że zaistnieje transgraniczność na terytorium Unii Europejskiej (UE).

Głównym celem opracowania jest wyjaśnienie sformułowania „legalnego zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego” w kontekście analizy obecnie obowiązujących przepisów prawa, a które to pojęcie zostało użyte w art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (dalej: rozporządzenie rozszerzające lub rozporządzenie nr 1231/2010). Właściwa interpretacja tego terminu warunkuje rozszerzenie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W niniejszej publikacji poruszono także podstawowe kwestie związane z obecnie stosowaną praktyką w postępowaniach w przedmiotowych sprawach, wypracowaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w porozumieniu z ówczesnym Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Geneza rozporządzenia nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.

Podstaw polityki migracyjnej w Unii Europejskiej należy upatrywać w art. 79 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³. Celem tej polityki jest przyciągnięcie pracowników spoza państw UE, aby uzupełnić istniejący już niedobór personelu na unijnym rynku pracy. Jednocześnie ma ona służyć zapewnieniu obywatelom państw

¹ Dz. Urz. UE L 166 z 30 kwietnia 2004 r., z późn. zm., s. 1.

² Dz. Urz. UE L 284 z 30 października 2009 r., z późn. zm., s. 1.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864[2]).

trzecich legalnie pracującym na terytorium UE uczciwych warunków pracy oraz wysokiego poziomu ochrony socjalnej, na tych samych zasadach co obywatelom UE. W przedmiocie legalnej migracji (tj. warunków wjazdu, pobytu, zamieszkania czy zatrudnienia obywateli państw spoza UE) zdecydowano się na zachowanie praktyk dotychczasowo stosowanych przez poszczególne państwa wspólnot⁴. Poszanowanie krajowych kompetencji pozwala na indywidualne kreowanie obecnych i przyszłych potrzeb związanych m.in. z rynkiem pracy, przyczynia się to tym samym do zrównoważonego rozwoju wszystkich krajów⁵.

Już w 1999 r. Rada Europejska na specjalnym szczycie w Tampere wskazała na potrzebę harmonizacji prawa krajowego w zakresie warunków przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich UE.

Podkreślono wtedy również konieczność zapewnienia sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państw Unii, tj. przyznanie im praw i obowiązków porównywalnych do praw i obowiązków obywateli Unii Europejskiej⁶. Objęcie obywateli państw trzecich przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wynikało z konieczności wprowadzenia jednolitych przepisów dotyczących tych systemów, pojawiały się bowiem przeszkody w przemieszczaniu się między poszczególnymi państwami członkowskimi. Ustawodawca, chcąc przestrzegać zasady swobodnego przepływu pracowników (także tych niebędących obywatelami Unii Europejskiej), objął obywateli państw trzecich przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010⁷. Przyjęte rozwiązanie ma istotne znaczenie dla ochrony uprawnień ww. osób w zakresie omawianego zabezpieczenia, ale także urzeczywistnia zasadę sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich poprzez zagwarantowanie im praw i obowiązków na równi z prawami i obowiązkami obywateli państw Unii Europejskiej⁸.

Rozporządzenie nr 1231/2010 rozszerza przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w państwach wspólnoty, tj. przepisy rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009, na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo⁹. Istotą rozporządzenia

4 Opinia rzecznika generalnego Nilsa Wahla z 27 września 2018 r., sprawa C-477/17, Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank przeciwko D. Balandinowi, I. Lukashence, Holiday on Ice Services BV, pkt 54.

5 Dokument Rady Unii Europejskiej nr 16879/1/06 REV 1, *Rada Europejska w Brukseli 14–15 grudnia 2006 r. – Konkluzje Prezydencji*, OR.en, Bruksela 12 lutego 2007, s. 11.

6 *Presidency Conclusions*, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, <https://www.consilium.europa.eu/media-/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf> (15.03.2021).

7 Na podstawie komunikatu Komisji Europejskiej z 30 marca 2012 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego, COM (2012) 153 final, Bruksela 2012, s. 3.

8 *Unia Europejska w przededniu Brexitu*, red. J. Barcik, M. Półtorak, Warszawa 2019, rozdział 17 (*Imigranci na unijnym rynku pracy. Stosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku obywateli państw trzecich*), s. 4.

9 Na podstawie art. 1 rozporządzenia rozszerzającego.

rozszerzającego jest ustalenie, czy obywatel państwa trzeciego ma prawo do korzystania z uprawnień wynikających z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że rozporządzenia podstawowe i rozszerzające nie zawierają tożsamych przepisów prawa materialnego; rozporządzenie nr 1231/2010 nie modyfikuje także norm prawa materialnego wynikających z rozporządzenia podstawowego. Jednakże wskazany powyżej dysonans nie pozbawia *de facto* możliwości powoływania się obywateli państw trzecich na przepisy o koordynacji. Rozporządzenie nr 883/2004 ma zastosowanie do obywateli państw członkowskich UE, bezpaństwowców i uchodźców oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci, jeżeli zamieszkują na terytorium państwa Unii, natomiast rozporządzenie rozszerzające wskazuje na dodatkowy krąg osób uprawnionych do korzystania z przepisów koordynacji¹⁰.

Różnica ta wynika z innych podstaw prawnych ww. rozporządzeń. Rozporządzenie podstawowe opiera się na art. 48 TFUE, tj. na przyjęciu niezbędnych środków gwarantujących zabezpieczenie społeczne migrującym pracownikom i innym osobom korzystającym z przysługującego im prawa do swobodnego przepływu (wynikającego z art. 45 TFUE), inaczej mówiąc – na koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego¹¹. Osoby te mogą swobodnie korzystać ze wszystkich praw i obowiązków wynikających z innych przepisów prawa unijnego¹². Podstawą rozporządzenia rozszerzającego jest natomiast art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE¹³, ponieważ obywatelom państw trzecich nie przysługuje takie samo prawo do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz do swobodnego przemieszczania się jak obywatelom Unii Europejskiej¹⁴.

Rozporządzenie nr 1231/2010 ma na celu nadanie obywatelom państw spoza UE takich samych praw wynikających z przepisów o koordynacji, jakie przysługują obywatelom UE na podstawie rozporządzenia nr 883/2004, pod warunkiem legalnego zamieszkania osób spoza Unii na terytorium państwa członkowskiego¹⁵.

¹⁰ Opinia rzecznika generalnego Nilsa Wahla z 27 września 2018 r., sprawa C-477/17, *op. cit.*, pkt 49.

¹¹ Wyrok TSUE z 19 września 2019 r. w sprawach połączonych: C-95/18 i C-96/18, *Sociale Verzekeringsbank przeciwko F. van den Bergowi, H.D. Giesenowi, C.E. Franzen*, pkt 75: „Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 45 i 48 TFUE, podobnie jak rozporządzenie nr 1408/71 (poprzedzające rozporządzenie nr 883/2004), wydane celem ich wdrożenia, mają w szczególności na celu uniknięcie sytuacji, gdy pracownik, który skorzystał z prawa do swobodnego przepływu, jest traktowany, bez obiektywnego uzasadnienia, w sposób bardziej niekorzystny niż pracownik, którego cała kariera zawodowa przebiegała tylko w jednym państwie członkowskim (wyrok z 12 czerwca 2012 r., *Hudzinski i Wawrzyniak*, C-611/10 i C-612/10, EU:C:2012:339, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

¹² *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2015, s. 77.

¹³ Art. 79 ust. 2 TFUE przyznaje kompetencje Unii Europejskiej w zakresie przyjmowania adekwatnych środków w dziedzinie określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym m.in. warunków dotyczących swobody przemieszczania się.

¹⁴ Art. 21 ust. 1 TFUE stanowi, że każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw Unii, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania.

¹⁵ Na podstawie motywu 11 rozporządzenia rozszerzającego.

Legalne zamieszkanie w państwie członkowskim

Brak doprecyzowania w rozporządzeniu rozszerzającym definicji „legalnego zamieszkania” wydaje się prawidłowym działaniem, istnieją bowiem rozbieżności między znaczeniami tego pojęcia w różnych tłumaczeniach. Nie oznacza to, że dane pojęcie należy interpretować zgodnie z własnym przekonaniem czy uznaniem. Według przyjętej linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako Trybunał Sprawiedliwości lub TSUE) przy dokonywaniu wykładni konkretnego przepisu prawa unijnego należy mieć na względzie nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, będące jego częścią, jak również jego genezę¹⁶. Niepożądaną praktyką jest traktowanie użytego w przepisie unijnym sformułowania w konkretnej wersji językowej jako jedynego właściwego wariantu lub wykładni i tym samym przyznanie jej pierwszeństwa przed innymi tłumaczeniami. Przepisy prawa wspólnotowego należy interpretować i stosować jednolicie, także uwzględniając inne wersje językowe, sporządzone we wszystkich krajach Unii Europejskiej¹⁷. Przeprowadzenie takiej komparatystyki jest możliwe z uwagi na dostępność tekstów we wszystkich wersjach na przeznaczonych do tego stronach internetowych¹⁸.

Jeżeli porównamy zapisy motywu 1 i 2, a także art. 1 rozporządzenia rozszerzającego w wersji angielskiej oraz polskiej, dostrzeżemy pewną różnicę znaczeniową. Angielska wersja językowa rozporządzenia rozszerzającego używa wyłącznie zwrotu *legally resident*, które w języku polskim oznacza „legalnie przebywający”. Polska wersja językowa przedmiotowego rozporządzenia zawiera natomiast dwa terminy: „legalne zamieszkanie” oraz „legalny pobyt”. W motywie 1 wskazano na obywateli państw trzecich, którzy „legalnie zamieszkują”, motyw 2 mówi o obywatelach państw trzecich „legalnie przebywających” na terytorium państw członkowskich, zaś art. 1 ponownie wskazuje na obywateli państw trzecich „legalnie zamieszkujących” na terytorium państw członkowskich. Powyższe rozbieżności mogą wynikać najpewniej z wieloznaczności używanego pojęcia *legally resident*, jednakże sam fakt istnienia w polskiej wersji językowej dwóch różnych tłumaczeń tego samego pojęcia, tj. właśnie „legalności zamieszkania” lub „legalności pobytu”, może budzić wątpliwości natury interpretacyjnej.

W trakcie poszukiwania odpowiedniego zakresu znaczenia terminu „legalne zamieszkanie” warto odnieść się także do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz

¹⁶ Wyrok TSUE z 3 października 2013 r. w sprawie C-583/11, Inuit Tapiriit Kanatami i in., EU:C:2013:625, pkt 50, wyrok TSUE z 19 września 2013 r. w sprawie C-140/12, Brey, EU:C:2013:565, pkt 49. Analogiczne stanowisko zawarł także w swojej opinii rzecznik generalny Nils Wahl z 27 września 2018 r., sprawa C-477/17, *op. cit.*, pkt 34.

¹⁷ Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, Balandin i in., EU:C:2019:60, pkt 29.

¹⁸ Wszystkie teksty podlegające oficjalnemu ogłoszeniu, w tym te na przeznaczonych do tego stronach internetowych, posiadają podgląd wielojęzyczny, który ma na celu ułatwienie przeprowadzenia porównania znaczeń pomiędzy danymi językami w przypadku rozstrzygania wątpliwości o różnicowanym charakterze.

w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim¹⁹. Dyrektywa ta wskazuje, że obywatelom państw trzecich przyjętym w celu wykonywania pracy, nawet tymczasowo, w danym państwie Unii zapewnia się co do zasady równe traktowanie w zakresie działań zabezpieczenia społecznego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004. Co istotne, przedmiotowa regulacja zawiera także definicję „pracownika z państwa trzeciego”, przez którą należy rozumieć, że pracownikiem takim jest obywatel państwa spoza UE przyjęty na terytorium państwa członkowskiego, „legalnie przebywający” na tym terytorium, posiadający prawo do wykonywania pracy w ramach płatnego zatrudnienia zgodnie z prawem krajowym lub krajową praktyką²⁰. Jakkolwiek dyrektywa ta nie odwołuje się w bezpośredni sposób do rozporządzenia rozszerzającego, to oparta jest przede wszystkim na art. 79 ust. 2 lit. a) i b) TFUE, który to jest jednocześnie podstawą ww. rozporządzenia. Tym samym wydaje się, że intencją ustawodawcy – zarówno w przypadku omawianej dyrektywy, jak i rozporządzenia rozszerzającego – jest objęcie obywateli państw trzecich przepisami o koordynacji pod warunkiem „legalnego pobytu” tych osób w państwie przyjmującym. Można zatem przyjąć, że za „legalny pobyt” należy uznać taki pobyt obywatela spoza UE, który zostanie poddany kontroli legalności zamieszkania na terytorium państwa przyjmującego na podstawie krajowych przepisów tego państwa.

W Polsce aktem normatywnym regulującym warunki przebywania obywateli spoza UE jest ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach²¹, która określa m.in. zasady wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium czy pobytu na nim i wyjazdu z niego²². Obowiązująca ustawa o cudzoziemcach zastąpiła w całości dotychczasową ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach²³, była wielokrotnie nowelizowana (ok. 30 nowelizacji) w związku z koniecznością dostosowania polskiego prawa do uregulowań unijnych, jak również z potrzebą wprowadzenia kolejnych, często bardzo szczegółowych norm prawnych, wynikających zarówno z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, jak i z krajowego orzecznictwa sądownictwa administracyjnego czy z rozwoju instytucji prawa wewnętrznego²⁴. W ramach ww. ustawy wprowadzono także rozwiązania gwarantujące ochronę elementarnych praw człowieka dla cudzoziemców przebywających na terytorium Polski²⁵. Brak czytelności aktu

19 Dz.U. UE L 343/1 z 23 grudnia 2011 r.

20 O obywatelach państw trzecich legalnie przebywających, a niezamieszkujących terytorium państw wspólnoty mówią także: dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. 2009 r. L 155, s. 17) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. z 2014 r. L 157, s. 1).

21 Dz.U. z 2013 r. poz. 1650.

22 Na podstawie art. 1 ustawy o cudzoziemcach.

23 Dz.U. z 2011 r. nr 264, poz. 1573, ze zm.

24 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o cudzoziemcach z 3 lipca 2013 r., druk sejmowy nr 1526 VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1526> (15.03.2021).

25 M. Kmak, *Ochrona cudzoziemców przed wydalaniem na podstawie art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Palestra” 2004, t. 49, nr 9–10 (561–562), s. 190.

prawnego prowadził do trudności interpretacyjnych dla organów stosujących ustawę, stąd konieczne było jej kompleksowe ujednoczenie, tj. uregulowanie zasad i warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium Polski. Jednakże istotnym powodem opracowania nowej ustawy o cudzoziemcach była konieczność transponowania do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektyw unijnych²⁶ oraz dostosowania polskiego prawa do obowiązujących rozporządzeń Unii Europejskiej²⁷.

Na mocy dokonanych zmian oraz nowelizacji zawarto w ustawie o cudzoziemcach między innymi katalog rodzajów możliwych do udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, wprowadzony ze względu na konieczność wdrożenia prawa unijnego – wspomnianej już uprzednio – dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE²⁸. W efekcie uproszczono procedury (ustanowiono obowiązek wspólnej procedury administracyjnej) i usprawniono kontrolę legalności pobytu i zatrudniania obywateli spoza państw UE, zaś przesłanki prawa materialnego pozostawiono w gestii krajowego ustawodawcy²⁹.

Poszukując analogii pomiędzy pojęciami „legalnego zamieszkania” i „legalnego pobytu” na gruncie krajowych przepisów, w art. 114 ustawy o cudzoziemcach³⁰ można

26 Dotyczyło to konieczności transpozycji przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 348 z 24 grudnia 2008 r., s. 98), dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. Urz. UE L 155 z 18 czerwca 2009 r., s. 17), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz. Urz. UE L 343 z 23 grudnia 2011 r., s. 1). Dotyczyło to również dostosowania prawa polskiego do szeregu rozporządzeń unijnych, w tym m.in.: rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającego kraje trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (OJ L 81 z 21 marca 2001 r., z późn. zm., s. 1–7), rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 157 z 15 czerwca 2002 r., z późn. zm., s. 1–7), rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólny kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 105 z 13 kwietnia 2006 r., z późn. zm.), rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE L 29 z 3 lutego 2007 r., z późn. zm., s. 3).

27 Opinia prawna z 27 sierpnia 2013 r. do rządowego projektu ustawy o cudzoziemcach (druk sejmowy nr 1526), <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1526> (15.03.2021).

28 Obecny kształt ustawy o cudzoziemcach jest także wynikiem dostosowania polskiego porządku prawnego do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*. Celem dyrektywy jest przyczynianie się do napływu do Unii Europejskiej wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich, a w szczególności naukowców i studentów, co ma doprowadzić do poprawy ogólnej unijnej konkurencyjności i unijnych wskaźników wzrostu.

29 *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2015, art. 114 (*Warunki wydania zezwolenia*), pkt 1.

30 Zgodnie z art. 114 ustawy o cudzoziemcach warunkiem wydania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium Polski jest wykonywanie pracy i jeżeli posiada on ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczonego kosztów leczenia w Polsce, jest źródło stabil-

odnaleźć określenie „miejsce zamieszkania” użyte jedynie w sformułowaniu wymogu zapewnienia miejsca zamieszkania w celu wydania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Użycie przez ustawodawcę terminu „miejsce zamieszkania” wydaje się być celowe, by różnicować sytuację prawną wnioskującego o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę od sytuacji cudzoziemca zapraszanego i ubiegającego się o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, w przypadku którego wymagane jest posiadanie prawa do lokalu mieszkalnego. Taka konstrukcja przepisu kładzie nacisk na realne ustalenie możliwości zamieszkania w konkretnym lokalu, bez konieczności legitymowania się przez cudzoziemca tytułem prawnym do jego zajmowania. Nie ulega wątpliwości, że dopełnienie wymogu zapewnienia miejsca zamieszkania powinno być faktycznie zagwarantowane, nie zaś zadeklarowane³¹.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można uznać, że przepisy krajowe nie określają jakiegokolwiek definicji czy kryteriów umożliwiających zdefiniowanie pojęcia „legalnego zamieszkania”, mówią wyłącznie o pobycie tymczasowym cudzoziemca na terytorium Polski, co sprowadza się do faktu posiadania przez niego odpowiedniego dokumentu potwierdzającego legalność pobytu w kraju.

Jednakże aby można było zastosować wobec obywateli państw trzecich przepisy o koordynacji, osoby te muszą być objęte systemem zabezpieczenia społecznego w państwie przyjmującym na podstawie wewnętrznych przepisów krajowych.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych³² (dalej: ustawa systemowa) urzeczywistnia zasadę równego traktowania wszystkich obywateli bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny lub stan rodzinny³³. Wszystkie osoby objęte ustawą systemową powinny być traktowane tak samo, bez jakiegokolwiek różnicowania: czy to o charakterze dyskryminującym, czy faworyzującym³⁴. Jeżeli ustawa systemowa reguluje w taki sposób zasady podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym³⁵, to należy przyjąć, że tym samym regulom podlegają także obywatele państw spoza UE, którzy na terytorium Polski podejmują pracę lub działalność stanowiącą podstawę do objęcia ich obowiązkiem ubezpieczeń społecznych³⁶. Warunkiem powstania obowiązku ubezpieczeń społecznych wobec pracowników jest wykonywanie pracy na terytorium Polski, bez względu na fakt, czy dany pracownik posiada obywatelstwo innego państwa, czy jest bezpaństwowcem.

nego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu oraz zapewnione na terytorium Polski miejsce zamieszkania.

31 *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz, op. cit.*, pkt 4.

32 Dz.U. z 2021 r. poz. 423.

33 Na podstawie art. 2a ustawy systemowej.

34 *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gutowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, art. 2a (I. Zasada równości a dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych w świetle opracowań doktryny i orzecznictwa TK), pkt 3.

35 Krąg osób objętych ustawowym obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym na terytorium Polski został wskazany w art. 6, 6a, 6b oraz w art. 13 ustawy systemowej.

36 Wymaga podkreślenia, że przepisy ustawy systemowej nie uzależniają obowiązku ubezpieczenia od posiadanego obywatelstwa, miejsca zamieszkania czy też pobytu.

Wydaje się, że charakter pobytu obywateli państw trzecich – w kontekście ubezpieczeń społecznych – powinien podlegać ocenie w zależności od realizacji działalności, z której wynika ustawowy obowiązek podlegania tym ubezpieczeniom.

W odniesieniu do obywateli państw trzecich, do których mają zastosowanie polskie przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych, można założyć, że ich pobyt będzie charakteryzował się stałością w okresie realizacji obowiązku ubezpieczenia. Ustalenie charakteru pobytu obywatela państwa trzeciego powinno być ściśle powiązane wyłącznie z ustawowym obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym, nie zaś z planowanym (deklarowanym) okresem jego pobytu na terytorium Polski³⁷.

Opierając się na powyższych przemyśleniach, można przyjąć, że obywatel państwa trzeciego, który został zgłoszony do ubezpieczeń społecznych w Polsce (podlega ubezpieczeniom społecznym w Polsce z tytułu wykonywania jakiejkolwiek aktywności zawodowej), legitymuje się właściwymi dokumentami pobytowymi (legalnie zamieszkuje na terytorium Polski) oraz wykonuje pracę w dwóch lub więcej niż dwóch państwach członkowskich, a miejsce legalnego pobytu posiada w jednym z nich, tj. w państwie przyjmującym (warunek zaistnienia transgraniczności wyrażony w art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010), powinien zostać objęty przepisami o unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W dotychczasowej praktyce w postępowaniach w sprawach z zakresu możliwości zastosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw spoza UE Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) dokonywał szczegółowej analizy legalności zamieszkania tych osób na terytorium Polski. W pierwszej kolejności powoływano się na zdefiniowane przez rozporządzenie podstawowe pojęcia „zamieszkania” oraz „pobytu” – i tak poprzez „zamieszkanie” należy rozumieć miejsce, w którym osoba zwykle przebywa, zaś „pobyt” oznacza pobyt czasowy. Następnie realizowano procedurę służącą ustaleniu miejsca zamieszkania (tzw. ośrodka interesów życiowych) wyrażoną w art. 11 rozporządzenia wykonawczego³⁸, polegającą na badaniu m.in. czasu trwania i ciągłości pobytu na terytorium zainteresowanych państw członkowskich, jak i sytuacji danej osoby (w tym na określeniu: charakteru i specyfiki wykonywanej przez nią pracy, w szczególności miejsca, gdzie praca ta jest wykonywana, jej stałego charakteru, sytuacji rodzinnej danej osoby oraz więzi rodzinnych czy sytuacji mieszkaniowej oraz wskazaniu państwa UE, w którym płaci podatki).

Wymaga podkreślenia, że wspomniany powyżej artykuł rozporządzenia nr 987/2009 powinien być stosowany wyłącznie w sytuacji zaistnienia sporu pomiędzy właściwymi instytucjami ds. zabezpieczenia społecznego co do ustalenia faktycznego miejsca

37 Wyroki Sądu Najwyższego (SN) z 17 września 2009 r., II UK 11/09, z 6 września 2011 r., I UK 60/11, z 12 lipca 2017 r., II UK 295/16.

38 Zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 987/2009, w przypadku gdy pomiędzy instytucjami dwóch lub więcej państw UE istnieje rozbieżność opinii w odniesieniu do ustalenia miejsca zamieszkania osoby, do której stosuje się rozporządzenie podstawowe, instytucje te ustalają na podstawie wspólnego porozumienia ośrodek interesów życiowych zainteresowanego w oparciu na ogólnej ocenie wszystkich dostępnych informacji dotyczących istotnych okoliczności, w tym czasu trwania i ciągłości pobytu na terytorium państwa członkowskiego czy sytuacji danej osoby.

zamieszkania osoby objętej rozporządzeniem podstawowym. Oznacza to, że przepis ten dotyczy wyłącznie podmiotów wskazanych w art. 2 rozporządzenia nr 883/2004, tj. obywatele państw członkowskich UE, bezpaństwowców i uchodźców oraz członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego. W omawianym przypadku regulacje rozporządzenia podstawowego oraz rozporządzenia wykonawczego wskazują wyłącznie na przesłanki służące ustaleniu, z którym państwem członkowskim obywatele państw UE mają najściślejszy związek. Regulacje te nie służą do weryfikacji, czy dane osoby posiadają uprawnienia do powoływania się na przepisy o koordynacji zabezpieczenia społecznego³⁹. Tym samym określona w rozporządzeniu nr 883/2004 definicja „zamieszkania” nie może być stosowana wobec obywateli państw trzecich, jak i nie może mieć żadnych konsekwencji dla znaczenia pojęcia „legalnego zamieszkania w państwie członkowskim” dla celów rozporządzenia rozszerzającego.

2 maja 2018 r. ZUS zaprzestał badania ośrodka interesów życiowych obywateli spoza UE, jednocześnie poszerzył katalog tytułów pobytowych uprawniających cudzoziemców do legalnego przebywania i wykonywania pracy na terytorium Polski. Za drugie obowiązujące kryterium potwierdzające legalność pobytu obywateli państw trzecich przyjęto dokument potwierdzający rezydencję podatkową (certyfikat rezydencji podatkowej⁴⁰) wydawany przez właściwe urzędy skarbowe. ZUS dokonał również modyfikacji formularza *Informacja o legalności zamieszkania obywatela państwa trzeciego* poprzez rezygnację z poszczególnych sekcji, tj. dotyczących: sytuacji rodzinnej i więzi rodzinnych w Polsce, sytuacji mieszkaniowej w Polsce, a także tej w państwie pochodzenia, sytuacji rodzinnej i więzi rodzinnych w państwie pochodzenia⁴¹.

Zmiana trybu postępowania w sprawach związanych z zastosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli spoza UE w dalszym ciągu nie odpowiada celowości rozporządzenia rozszerzającego. Niezrozumiałe jest także dodatkowe żądanie dokumentu potwierdzającego fakt bycia przez cudzoziemca rezydentem podatkowym. Skoro warunek ustalenia miejsca zamieszkania dla celów podatkowych (pochodzący z art. 11 rozporządzenia wykonawczego) nie ma zastosowania, a obywatel

39 Jak wskazano w podrozdziale *Geneza rozporządzenia nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.*, obywatele państw członkowskich UE, bezpaństwowcy i uchodźcy, a także członkowie ich rodzin i osoby pozostałe przy życiu po ich śmierci (jeżeli zamieszkują na terytorium Unii) mogą swobodnie korzystać ze wszystkich praw i powinni stosować się do obowiązków wynikających z innych przepisów prawa unijnego, w tym z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

40 Certyfikat rezydencji podatkowej, o którym mowa w art. 5a pkt 21 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.), to zaświadczenie o miejscu zamieszkania podatnika dla celów podatkowych wydane przez właściwy organ administracji podatkowej państwa, w którym zamieszkuje podatnik.

41 https://www.zus.pl/wyniki-wyszukiwania?p_p_id=searchportlet_WAR_searchportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_count=1&_searchportlet_WAR_searchportlet_query=certyfikat+rezydencji&_searchportlet_WAR_searchportlet_action=details&_searchportlet_WAR_searchportlet_cur=1&_searchportlet_WAR_searchportlet_articleId=1570369 (15.03.2021). Zgodnie z informacją podaną przez ZUS zasady nowego trybu postępowania wynikają ze stanowiska ówczesnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dzisiaj Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej).

państwa trzeciego spełnia wszelkie warunki do objęcia go przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (jest zgłoszony do ubezpieczeń społecznych w Polsce, legitymuje się właściwymi dokumentami pobytowymi oraz znajduje się w sytuacji dotyczącej więcej niż jednego państwa członkowskiego), praktykę żądania przez ZUS certyfikatu rezydencji podatkowej można uznać za nieprawidłową.

Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, Balandin i in.

Wątpliwości co do prawidłowej wykładni art. 1 rozporządzenia rozszerzającego spowodowały, że Centrale Raad van Beroep⁴² postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym o właściwą interpretację przepisów, czy obywatele państw trzecich, którzy przebywają i wykonują tymczasowo pracę w różnych państwach Unii na rzecz pracodawcy mającego siedzibę w danym państwie członkowskim, mogą powoływać się na przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego⁴³. Zdaniem sądu odsyłającego pojęcie „legalnego zamieszkania” z uwagi na występujące rozbieżności w poszczególnych wersjach językowych może być właściwe dla obecności, która ma charakter zarówno tymczasowy, jak i przejawiający pewien stopień trwałości⁴⁴.

Trybunał Sprawiedliwości przeanalizował celowość rozporządzenia nr 1231/2010 w zakresie, w jakim rozszerza ono właściwość podmiotową (*ratione personae*) rozporządzenia podstawowego oraz rozporządzenia wykonawczego na obywateli państw trzecich, którzy nie są objęci tymi regulacjami ze względu na swoje obywatelstwo. Bezsporny, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, jest fakt, że obywatele państw trzecich wykonujący tymczasowo pracę w różnych państwach Unii na rzecz pracodawcy mającego siedzibę w danym państwie UE mają prawo do korzystania z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pod warunkiem „legalnego zamieszkania” na terytorium danego państwa członkowskiego⁴⁵.

W kwestii interpretacji pojęcia „legalnego zamieszkania” w niniejszym artykule wskazano, że niedookreślenie jego znaczenia wynika z rozbieżności pomiędzy różnymi

42 Sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby publicznej, Niemalady.

43 Postępowanie dotyczyło D. Balandina i I. Lukachenki, obywateli państw spoza UE, zatrudnionych przez przedsiębiorstwo z siedzibą w Amsterdamie, wykonujących widowiska łyżwiarskie w okresie między październikiem a majem każdego roku w różnych państwach członkowskich.

44 Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, *op. cit.*, pkt 30, zgodnie z którym: „Sąd odsyłający uważa, że dokładny zakres pojęcia »legalne zamieszkanie« w rozumieniu tego przepisu jest nieokreślony, z uwagi na rozbieżności w jego różnych wersjach językowych. Zatem, o ile wersja w języku niderlandzkim używa terminu *verblijven*, co wydawałoby się czynić odniesienie do obecności, która nie jest koniecznie długoterminowa, o tyle wersje niemiecka lub angielska, które wymieniają odpowiednio *rechtmässigen Wohnsitz* i *legally resident*, można analizować jako obejmujące pobyt przejawiający pewien stopień stałości”.

45 *Ibidem*, pkt 45.

wersjami językowymi. W języku niderlandzkim można interpretować je jako obecność, która nie musi oznaczać obecności długoterminowej, zaś w wersji niemieckiej lub angielskiej można omawiany zwrot rozumieć jako pobyt, który charakteryzuje się pewną stałością, dłuższym trwaniem. Jak słusznie zwrócono uwagę, żadne z państw członkowskich Unii Europejskiej nie jest uprawnione do wyłącznego stosowania własnej wersji językowej tego pojęcia, gdyż żadna z wersji nie ma przewagi nad pozostałymi⁴⁶. W sytuacji wystąpienia rozbieżności pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować w kontekście ogólnej systematyki i celu regulowania, którego jest częścią⁴⁷. Oznacza to, że Trybunał Sprawiedliwości w przypadku pojawienia się rozbieżności związanych z językową wykładnią stosowania danej regulacji nakazuje rozstrzygać w znaczeniu kontekstowym oraz celowościowym, a więc także za pomocą wykładni celowościowej oraz systemowej.

W dalszym toku analizowania terminu „legalne zamieszkanie” Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do jego tożsamości z pojęciem „zamieszkania”, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia podstawowego, bezspornie stwierdzając, że już sam fakt odmiennego nazewnictwa wskazuje na niezasadność stosowania tych pojęć w tym samym celu. Pojęcie „legalnego zamieszkania” w rozumieniu rozporządzenia nr 1231/2010 oznacza możliwość wyboru, którego może dokonać prawodawca Unii, rozszerzającego stosowanie rozporządzeń podstawowego oraz wykonawczego na obywateli państw trzecich z zastrzeżeniem warunku wstępnego, że obywatele ci przebywają na terytorium danego państwa członkowskiego zgodnie z obowiązującym tam prawem⁴⁸. Powyższy wniosek potwierdza także motyw 10 rozporządzenia rozszerzającego, zgodnie z którym stosowanie rozporządzeń nr 883/2004 oraz nr 987/2009 do obywateli państw trzecich nie może przyznawać im jakiegokolwiek prawa do wjazdu, pobytu, zamieszkania w państwie Unii ani dostępu do rynku pracy, z kolei zaś powinno pozostawiać bez uszczerbku prawo państwa członkowskiego do odmowy wydania, do cofnięcia lub odmowy przedłużenia zezwolenia na wjazd, pobyt, zamieszkanie lub pracę na jego terytorium zgodnie z prawem Unii⁴⁹.

Trybunał Sprawiedliwości wskazał również, że obywatele państw trzecich nie muszą koniecznie spełniać warunku zamieszkania, aby móc powołać się na prawa wynikające z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pod warunkiem że ich obecność na terytorium tego państwa jest zgodna z przepisami krajowymi państwa przyjmującego dotyczącymi wjazdu i pobytu na jego terenie⁵⁰. Powyższe doprowadziło do stwierdzenia, że ani długość pobytu, ani fakt, iż obywatele ci zachowują swój zwykły ośrodek interesów życiowych w państwie trzecim, nie są rozstrzygające przy określeniu

46 *Ibidem*, pkt 31.

47 Wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-442/16, Florea Gusa vs. Minister for Social Protection (EU:C:2017:1004), ust. 34, w którym Trybunał odsyła do wyroku z 1 marca 2016 r., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, (EU:C:2016:127), pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

48 Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, *op. cit.*, pkt 38.

49 Na podstawie motywu 10 rozporządzenia nr 1231/2010.

50 Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, *op. cit.*, pkt 40 oraz na podstawie pkt 6 uzasadnienia wniosku w sprawie przyjęcia rozporządzenia rozszerzającego przepisy rozporządzenia nr 883/2004 oraz rozporządzenia nr 987/2009.

legalności zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010⁵¹.

W świetle powyższych rozważań Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że obywatele państw trzecich przebywający i wykonujący tymczasowo pracę w różnych państwach UE mogą powoływać się na przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego celem określenia ustawodawstwa właściwego ze względu na fakt, iż przebywają i pracują legalnie na terytorium państw członkowskich.

Podsumowanie

W sprawie C-477/17, Balandin i in., dotyczącej rozszerzenia przepisów o koordynacji (w tym uzyskania zaświadczenia A1) na obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie na terytorium państwa członkowskiego Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010, w szczególności odniósł się do interpretacji znaczenia pojęcia „legalnego zamieszkania”, które ze względu na różnicę w przekładach było rozumiane dwojako: jako obecność o charakterze tymczasowym, jak i jako obecność przejawiającą pewien stopień trwałości pobytu. Trybunał Sprawiedliwości ponownie – odwołując się w swoim rozstrzygnięciu do podobnych orzeczeń dotyczących wykładni przepisów prawa Unii⁵² – wskazał, że w przypadku różnic pomiędzy wersjami językowymi danego przepisu należy interpretować go przy uwzględnieniu jego kontekstu i celu regulacji⁵³, a nie jedynie w odniesieniu do krajowej wersji tłumaczenia. Analizując poszczególne zapisy prawa Unii, nie można także abstrahować od całościowego ujęcia danej regulacji.

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości odbiło się głośnym echem w Polsce, szczególnie wśród przedsiębiorców z branży transportowej, którzy zgłaszają największe zapotrzebowanie na pracowników z państw spoza Unii Europejskiej. W tej grupie zawodowej właściwa interpretacja przepisów ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że kierownicy wykonują swoją pracę na terenie co najmniej kilku krajów Unii. Brak objęcia tych pracowników przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wiąże się z odmową wydania zaświadczenia A1, która może skutkować nie tylko żądaniem opłacania składek na tamtejsze ubezpieczenie społeczne, lecz także nałożeniem wysokich grzywnien za brak posiadania przedmiotowego dokumentu.

W Polsce dotychczas stosowana praktyka przy postępowaniach w sprawach o ustalenie właściwego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw trzecich (po zmianach dotyczących przedkładania wymaganych dokumentów poświadczających legalność zamieszkania tych osób) pokazuje, że wskazana w omawianym

51 *Ibidem*, pkt 47.

52 Wyrok TSUE z 12 grudnia 2013 r. w sprawie C-486/12 X (EU:C:2013:836), ust. 18–23, wyrok TSUE z 19 września 2013 r. w sprawie C-140/12, Brey (EU:C:2013:565), pkt 49.

53 Wyrok TSUE z 27 października 1977 r. w sprawie 30/77, Régina vs. Pierre Bouchereau (EU:C:1977:172), pkt 14.

orzeczeniu interpretacja przepisów nie została do końca przyjęta⁵⁴. Być może warto podkreślić, że dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości eksplikacja przepisów unijnych wiąże wszystkie kraje w celu zapewnienia jednolitej wykładni regulacji obowiązujących w całej Unii Europejskiej. Tym samym żądanie przedstawienia certyfikatu rezydencji podatkowej jako dokumentu potwierdzającego miejsce zamieszkania na terytorium Polski obywatela spoza państw UE wydaje się być sprzeczne nie tylko z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości, ale także z celowością rozporządzenia nr 1231/2010. Ciekawe będzie śledzenie dalszego rozwoju linii orzeczniczej krajowych sądów w przedmiotowych sporach. Pozostaje jednak pytanie, czy wskutek ewentualnych rozstrzygnięć krajowych organ rentowy zastosuje właściwy tryb postępowania w świetle obowiązującego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości.

⁵⁴ Na podstawie pisma podsekretarza stanu Marcina Zielenieckiego z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 2 lipca 2019 r., DSZ.II.052.9.2019.ND, kierowanego do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz pisma Departamentu Ubezpieczeń i Składek z 22 marca 2019 r., 992900/510/19/2019, kierowanego do prezesa Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce.

Patrycja Szczypka-Baran
główny specjalista
Departament Ubezpieczeń Społecznych
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
ORCID: 0000-0002-3452-2654

Tekst wyraża osobiste poglądy autorki, a nie stanowisko Ministerstwa.

ŹRÓDŁA

- Kmak M., *Ochrona cudzoziemców przed wydaleniem na podstawie art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Palestra” 2004, t. 49, nr 9–10 (561–562).
- *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, Warszawa 2015.
- *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020.
- *Unia Europejska w przededniu Brexitu*, red. J. Barcik, M. Półtorak, Warszawa 2019.
- *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.

Legal residence in the territory of a Member State as a condition for the application of the provisions on the coordination of social security systems to third-country nationals in the light of the judgment in the case C-477/17, Balandin and others

On January 24, 2019, the Court of Justice of the European Union (CURIA) issued a judgment on the basis of a request for a preliminary ruling, concerning the interpretation of Art. 1 of Regulation (EU) No. 1231/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 extending the basic and executive regulation to third-country nationals who are as yet not covered by these regulations, and here solely because of their nationality. The aim of this study is to present a comprehensive interpretation along with the relevant legal provisions of the arguments expressed by the Court of Justice of the European Union in the case C-477/17, Balandin and others.

Key words: coordination of social security systems, legal residence, third-country nationals, Court of Justice of the European Union (CURIA), A1 certificate

Zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób w okresie wczesnego rodzicielstwa

Przedmiotem pracy jest analiza zasad ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urloпах w związku z rodzicielstwem. Analizie poddano nie tylko kwestię podlegania ubezpieczeniom w okresie korzystania z uprawnień związanych z rodzicielstwem, lecz także same urloпы. Istotnym walorem pracy jest odniesienie do praktycznych aspektów wykorzystania tych urloпów.

Słowa kluczowe: ochrona, rodzicielstwo, składki, ubezpieczenie, zasiłek

Otrzymano: 7.08.2020

Zaakceptowano po recenzjach: 25.03.2022

DOI: 10.5604/01.3001.0015.8035

Zagadnienia wstępne

Powstanie systemu zabezpieczenia społecznego jest powszechnie uznawane za jedno z osiągnięć cywilizacyjnych. Ustawodawca zabezpieczył osoby, które podlegają ubezpieczeniom społecznym, przed określonymi rodzajami ryzyk. Ryzyka te są związane ze starością bądź też z brakiem zdolności do pracy o trwałym lub okresowym charakterze. Co jednak istotne, ochroną nie są objęte same zdarzenia, lecz dopiero skutki, jakie mogą one wywołać w zakresie zdolności do pozyskiwania środków utrzymania. Przecież nie w każdym przypadku choroba ubezpieczonego będzie równoznaczna z brakiem zdolności do pracy¹.

Ze względu na przedmiot niniejszego artykułu interesować nas będzie zwłaszcza czasowa niezdolność do pracy wywołana przebywaniem ubezpieczonych na urloпах związanych z rodzicielstwem oraz odpowiednie korzystanie z uprawnień, o których mowa w art. 6a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w szczególności przez zleceniobiorców i osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Przebywanie na urloпах związanych z rodzicielstwem oraz korzystanie ze wskazanych wyżej uprawnień będzie się wiązało z prawem do świadczeń z systemu ubezpieczeń społecznych, a konkretnie z ubezpieczenia chorobowego. Z niego bowiem finansowany jest zasiłek macierzyński, który przysługuje, w przypadku pracowników, za okres przebywania na urlopie macierzyńskim oraz rodzicielskim. Warunkiem otrzymania prawa do wypłaty świadczeń jest wystąpienie zdarzenia, które uprawnia do ubiegania się o świadczenie. W interesującym nas przypadku takim zdarzeniem będzie poród dziecka bądź też przyjęcie dziecka na wychowanie². W pierwszej sytuacji prawo do zasiłku z przyczyn biologicznych może nabyć tylko matka dziecka. Przysługuje jej także prawo do rezygnacji z urlopu macierzyńskiego po wykorzystaniu co najmniej 14 tygodni. W takim przypadku z dalszej części urlopu może skorzystać ojciec dziecka. Nie ma także przeszkód, by we wskazanej wyżej sytuacji to matka dziecka po urlopie macierzyńskim skorzystała z urlopu rodzicielskiego. Analizowane regulacje charakteryzują się zatem dużą elastycznością, co zdaje się odpowiadać oczekiwaniom społecznym, a także rynkowym, ale stanowi to zarazem istotne wyzwanie dla Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Niezbędne jest bowiem odrębne dla każdego z rodziców dziecka ustalenie uprawnień do zasiłku macierzyńskiego i rodzicielskiego. Ważna jest także weryfikacja łącznego okresu korzystania przez nich ze świadczenia.

Ze społecznego punktu widzenia kluczowe znaczenie ma samo prawo do zasiłku macierzyńskiego. Istotne są bowiem przede wszystkim świadczenia, jakie na bieżąco wypłaca się ubezpieczonym. Na drugi plan schodzi kwestia znaczenia tego okresu dla możliwości późniejszego ubiegania się o prawa do świadczeń emerytalno-rentowych. To zagadnienie zostało jednakże uregulowane przez ustawodawcę. Ze środków publicznych finansowane jest nie tylko samo świadczenie, tj. zasiłek macierzyński, ale także składki

1 I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 104.

2 Za wyjątkiem sytuacji, gdy matka wykorzystuje część urlopu przed porodem.

na ubezpieczenie emerytalne i rentowe³. Nieco inaczej wygląda sytuacja w przypadku urlopu wychowawczego. Za okres przebywania na tym urlopie nie przysługuje zasiłek z systemu ubezpieczeń społecznych. Można natomiast w ramach pomocy społecznej ubiegać się o świadczenie, którym jest dodatek z tytułu opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego. Warunkiem jest jednak sprawowanie przez osobę starającą się o taki dodatek faktycznej opieki nad dzieckiem. Nie znaczy to jednak, że osoby przebywające na urlopach wychowawczych są pozostawione bez pomocy finansowej. Z budżetu państwa opłacane są bowiem składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Udzielenie tego urlopu nie jest zatem obojętne dla finansów publicznych.

W niniejszej pracy zostanie poddana analizie także sprawa wpływu choroby przypadającej w okresie ciąży na wysokość składek emerytalnych i rentowych oraz urlopu wychowawczego i uprawnienia równoległego z art. 6a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zagadnienie to jest warte zbadania, ponieważ niezdolność do pracy w okresie ciąży nie jest zjawiskiem rzadkim. Niesie to za sobą określone konsekwencje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i samych ubezpieczonych.

Podstawa wymiaru składek

Przy ustalaniu podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób w okresie wczesnego rodzicielstwa szczególnie znaczenie ma art. 18 ust. 5b w zw. z ust. 14 i 15 u.s.u.s.⁴ Obecne brzmienie ust. 5b nie jest wolne od kontrowersji. Wątpliwości budzi bowiem określenie podstawy wymiaru składek dla osób przebywających na urlopach wychowawczych na poziomie 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego. Gdyby taka podstawa dotyczyła wszystkich ubezpieczonych, można by to odczytać jako wyraz dobrej woli ustawodawcy, który finansuje składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby przebywające na urlopie wychowawczym obliczane od relatywnie wysokiej kwoty⁵. Przyjęte rozwiązanie, jak się wydaje, faworyzuje osoby lepiej sytuowane, ponieważ uzyskują one większe dochody, a co za tym idzie, jest za nie deklarowana wyższa podstawa wymiaru oraz opłacane są wyższe składki. W tym kontekście należy zauważyć, że w przypadku tych ubezpieczonych finansowanie składek z budżetu państwa na ubezpieczenia emerytalne i rentowe na poziomie 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego nie będzie stanowiło istotnego czynnika

³ Składki te finansuje w całości budżet państwa.

⁴ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 423, 432 i 619), dalej jako u.s.u.s.

⁵ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w 2021 r. oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (Dz.U. poz. 1061) kwota ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w 2021 r. wynosi 157 770 zł, a przyjęta do jej ustalenia kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia wynosi 5259 zł. 60 proc. kwoty prognozowanego miesięcznego wynagrodzenia wynosi zatem 3155,40 zł.

zachęcającego do sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, decydująca będzie bowiem dobra sytuacja materialna. Określona przez ustawodawcę granica 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego nie pozwoli zatem na odwzorowanie zarobków osób lepiej sytuowanych.

Odejście od jednolitej podstawy określonej na poziomie minimalnego wynagrodzenia pogorszyło sytuację osób gorzej zarabiających, podczas gdy finansowanie składek za osoby przebywające na urloпах wychowawczych ma niewątpliwie charakter socjalny. Takie rozwiązanie może przyczynić się do zniechęcenia osób znajdujących się w gorszej sytuacji materialnej do korzystania ze swoich uprawnień związanych z rodzicielstwem, a to do nich ta pomoc powinna być głównie skierowana. Brzmienie przepisu art. 18 ust. 14 u.s.u.s. ogranicza wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym do poziomu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wypłaconego za okres 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających urlop wychowawczy, z tym zastrzeżeniem, że tak ustalona podstawa nie może być niższa niż 75 proc. kwoty wynagrodzenia minimalnego. Dodatkowo odpowiednio ust. 15 stanowi, że podstawa wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób, które sprawują osobistą opiekę nad dzieckiem i na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, są zleceniobiorcami wykonującymi pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym⁶ stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, przez okres co najmniej sześciu miesięcy, i którzy zaprzestali jej wykonywania, nie może być wyższa niż przeciętna miesięczna kwota stanowiąca podstawę wymiaru składek w okresie sześciu miesięcy kalendarzowych poprzedzających okres sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem i nie może być niższa niż 75 proc. kwoty minimalnego wynagrodzenia. Oczywiście w opozycji do prezentowanego przez autora poglądu można uznać, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę związane jest z odwzorowaniem wysokości dotychczas uzyskiwanego wynagrodzenia, tj. z wkładem do systemu ubezpieczeń społecznych. Ten wkład przekłada się na wysokość świadczeń z ubezpieczeń chorobowego i emerytalno-rentowych, nie ma zatem dostatecznego uzasadnienia, aby różnicowanie miało następować także za okres, w którym składki finansowane są ze środków budżetu państwa, a zatem bez wkładu do systemu ubezpieczeń społecznych, analogicznie jak w przypadku typowych rozwiązań o charakterze socjalnym. Nie bez znaczenia w kontekście tego poglądu jest również fakt, że za okres przebywania na urlopie wychowawczym nie przysługuje zasiłek z systemu ubezpieczeń społecznych, ewentualne odwzorowanie wysokości wynagrodzenia jedynie w odniesieniu do podstawy wymiaru składek ma wymiar tylko teoretyczny. W tej sytuacji należy zauważyć, że nadmierne uprzywilejowanie osób dobrze sytuowanych może także budzić wątpliwości co do realizacji zasady równości wobec prawa, rozumianej jako nakaz kształtowania treści prawa z jej uwzględnieniem. Pogląd ten jest aktualny także w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK), w którym prawo do równego traktowania jest postrzegane jako szczególne prawo podmiotowe, gdzie jego treścią jest uprawnienie do „bycia potraktowanym” w sposób tożsamy jak inne

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 1509 i 2459.

osoby znajdujące się w analogicznej sytuacji⁷. Trudno uznać, że sama idea odwzorowania wysokości dotychczas uzyskiwanego wynagrodzenia za okres, w którym składki finansuje się ze środków budżetu państwa, nie są one zaś opłacane przez ubezpieczonych, miałyby przemawiać za odstępstwem od tej zasady. Jeśli przyjmie się inne niż przedstawione przez autora niniejszego artykułu rozumienie tej zasady, to można rozważyć również odwołanie do zasady sprawiedliwości społecznej.

Przyjęty model ustalania podstawy wymiaru na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby przebywające na urloпах wychowawczych oprócz nieuzasadnionego poprawienia sytuacji osób lepiej sytuowanych, o którym była mowa wyżej, jest także czasochłonny i kosztowny. Wymaga bowiem przeprowadzenia określonych procesów, zebrania informacji, a także ich zweryfikowania. Pamiętając, że nie mamy do czynienia tutaj z faktycznym obrotem pieniądza, a jedynie z zapisem na koncie ubezpieczonego, takie rozwiązanie musi skłaniać do refleksji. Generuje bowiem dodatkowe koszty i dla płatników składek, i dla budżetu państwa. Zdecydowanie lepsze rozwiązanie, zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁸, obowiązywało w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2011 r. Podstawę wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe dla osób przebywających na urloпах wychowawczych stanowiła kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę w danym roku kalendarzowym, ustalona zgodnie z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Nie miało przy tym znaczenia, czy ubezpieczony pracuje na cały etat, czy też na pół etatu oraz jakie osiągał przychody. Skoro finansowanie składek za okres przebywania na urlopie wychowawczym ma charakter socjalny, to taki charakter powinny mieć też kryteria ustalania poziomu tego finansowania. Nie należy przy tym przesądzać, że powinna to być kwota minimalnego wynagrodzenia za pracę. Równie dobrze może to być kwota 60 proc. prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego przyjętego do ustalenia kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek. Powinna być ona jednak jednolita dla wszystkich ubezpieczonych przebywających na urloпах wychowawczych. Za wystarczającą bowiem trzeba uznać sytuację, w której kompensatę zarobków, w przypadku pracowników, ograniczymy do urlopu macierzyńskiego, w okresie zaś urlopu wychowawczego środki z budżetu państwa przeznaczymy na wsparcie osób w gorszej sytuacji materialnej, które sprawują osobistą opiekę nad dzieckiem.

Istotnym zagadnieniem, które wymaga szerszej analizy, jest także kwestia zbiegów tytułów do ubezpieczeń społecznych. Co prawda zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 19 u.s.u.s. obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym podlegają osoby przebywające na urloпах wychowawczych, to zgodnie z art. 9 ust. 6 te same ustawy osoby przebywające na urloпах wychowawczych podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, jeżeli nie mają ustalonego prawa do emerytury lub renty i nie mają innych tytułów rodzących obowiązek ubezpieczeń społecznych. Z finansowaniem składek z tytułu przebywania na urloпах wychowawczych mamy

⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, Legalis nr 50925.

⁸ Dz.U. nr 237, poz. 1654.

do czynienia jedynie w sytuacji, gdy ubezpieczony nie posiada innych tytułów do ubezpieczeń społecznych. Nie ma przy tym znaczenia podstawa wymiaru, od jakiej są odprowadzane składki z innego tytułu.

W tym miejscu warto podkreślić, że takie rozwiązanie nie jest wolne od kontrowersji. Należy bowiem wskazać, że np. zawarcie umowy zlecenia pozbawia ubezpieczonego prawa do składek z tytułu przebywania na urlopie wychowawczym za cały okres realizowanej umowy, nawet gdy nie utrudnia to sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, a podstawa wymiaru składek jest bardzo niska. Takie rozwiązanie nie znajduje uzasadnienia, prowadzi bowiem albo do poszukiwania przez osoby przebywające na urlopiach wychowawczych takich rodzajów stosunków prawnych, które nie rodzą obowiązku ubezpieczeń społecznych, albo też odsuwa takie osoby na trwałe z rynku pracy, co nie jest korzystne dla gospodarki, która cierpi na stały niedobór pracowników. Wracając jeszcze do poszukiwania innych tytułów do ubezpieczeń społecznych, należy na marginesie wspomnieć, że w istotnej części przypadków takie działania będą nakierowane na obejście prawa. Faktyczny charakter danego stosunku prawnego nie będzie bowiem odpowiadał wzorcowi określonemu przez ustawodawcę, jak często to się dzieje chociażby w przypadku popularnych umów o dzieło. Prowadzi to do powstania sporu pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych a stroną, którego finalizacja często następuje w drodze postępowania sądowego⁹.

W odniesieniu do odprowadzania składek za okres przebywania ubezpieczonego na urlopie wychowawczym należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca względem osób objętych ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego przyjął odmienne zasady. Taki brak konsekwencji powinien zastanawiać, w szczególności ze względu na zbliżone cele urlopów macierzyńskiego i wychowawczego, o których będzie mowa w dalszej części pracy. W pierwszej kolejności trzeba wskazać na kluczową zmianę, która zaszła w związku z dodaniem w art. 9 ust. 1c przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawy – Prawo bankowe¹⁰. Zmiana brzmienia art. 9 nastąpiła 1 września 2009 r. Uprzednio w razie urlopu macierzyńskiego w przypadku zbiegu tytułów do ubezpieczeń społecznych obowiązywały analogiczne zasady jak dla omówionego wyżej urlopu wychowawczego. Ze wskazanym wyżej dniem zasady te się zmieniły.

Analizie poddane zostanie obecne brzmienie przepisu, określone przez art. 50 pkt 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej¹¹. Zgodnie z tym artykułem osoby wykonujące pracę nakładczą, osoby wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, oraz osoby z nimi współpracujące, osoby prowadzące pozarolniczą działalność oraz osoby z nimi współpracujące,

⁹ Zob. szerzej na ten temat w: *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 429.

¹⁰ Dz.U. nr 71, poz. 609.

¹¹ Dz.U. poz. 650.

osoby współpracujące z osobami fizycznymi, o których mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹², osoby wykonujące odpłatnie pracę na podstawie skierowania do pracy, w czasie odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania oraz duchowni spełniający jednocześnie warunki do objęcia ich obowiązkowo ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu pobierania zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego. Każda z tych osób może jednakże dobrowolnie, na swój wniosek, zostać objęta ubezpieczeniami emerytalnymi i rentowymi także z pozostałych, wszystkich lub wybranych, tytułów.

Takie brzmienie przepisu nie pozostawia wątpliwości, że osoba przebywająca na urlopie macierzyńskim może podejmować także różnego rodzaju aktywności, z którymi wiąże się obowiązek ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca jest bowiem świadomy celu udzielenia urlopu macierzyńskiego i umożliwia łączenie go z inną aktywnością, a nawet można przyjąć, że preferuje taką osobę na rynku pracy. Dopuszczalna jest także możliwość świadczenia pracy na rzecz własnego pracodawcy¹³. Dodatkowo nie wprowadzono wymogu sprawowania przez matkę przebywającą na urlopie macierzyńskim osobistej opieki nad dzieckiem pomimo wyraźnego i jednoznacznego stanowiska Państwowej Inspekcji Pracy, taki wymóg zaś wiąże już np. ojca dziecka lub innego członka rodziny w przypadku nabycia tego uprawnienia po matce. Ponadto prowadząc pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie urlopu macierzyńskiego, ubezpieczona nie będzie z tego tytułu podlegała obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym¹⁴. Koszty jej działalności będą zatem mniejsze. Sam ustawodawca zdaje się więc w ten sposób zachęcać do podejmowania tego typu aktywności.

Osobną kwestią pozostaje relacja analizowanego przepisu do celów, jakie przyświecają urlopowi macierzyńskiemu. Poza sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem celem jest również ochrona matki w okresie połogu. Nie zmienia to jednak faktu, że na gruncie u.s.u.s. taka dodatkowa aktywność w trakcie urlopu macierzyńskiego jest dopuszczalna. W tym miejscu trzeba podkreślić, że ustawodawca pozbawia prawa do składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osoby przebywające na urlopach wychowawczych, które posiadają inny tytuł do ubezpieczeń społecznych. Warto także zauważyć, że urlop wychowawczy może być udzielony po wykorzystaniu przez pracownicę urlopu macierzyńskiego oraz urlopu rodzicielskiego, czyli co do zasady po ukończeniu przez dziecko pierwszego roku życia, kiedy potrzeby dziecka w zakresie sprawowania nad nim opieki bezpośredniej z pewnością nie są większe niż tuż po jego urodzeniu. Tymczasem pracownica, nabywając prawo do urlopu macierzyńskiego, kiedy to dziecko w największym

¹² Dz.U. z 2021 r. poz. 162.

¹³ Ł. Jurek, *Prawo do urlopu macierzyńskiego a możliwość świadczenia pracy na tle norm prawa krajowego* [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, red. R.K. Tabaszewski, Lublin 2013, s. 171.

¹⁴ Ł. Jurek, *Zleceniobiorcy a zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 394.

stopniu potrzebuje jej opieki¹⁵, jest traktowana znacznie korzystniej od matki starszego dziecka. Ta kwestia zostanie poddana szerszej analizie w kolejnej części pracy.

Korzystanie przez ubezpieczone z zasiłku chorobowego w okresie ciąży

Ubezpieczona w razie niezdolności do pracy w okresie ciąży może korzystać z zasiłku chorobowego. Niezdolność do pracy jest orzekana przez lekarza, który w zaświadczeniu lekarskim określa czas jej trwania. To zatem na lekarzu, nie tylko we wskazanym przykładzie, spoczywa obowiązek oceny, na jaki okres powinna być orzeczona niezdolność do pracy z powodu choroby. W części przypadków, gdy osoba, która pobiera zasiłek chorobowy z tytułu niezdolności do pracy w okresie ciąży, nie jest uprawniona do zasiłku macierzyńskiego, wyczerpanie okresu zasiłkowego będzie się wiązało z utratą prawa do zasiłku chorobowego. Zasiłek chorobowy przysługuje przez czas niezdolności do pracy lub niemożności wykonywania pracy, nie dłużej jednak niż przez 182 dni, a w razie gruźlicy – nie dłużej niż 270 dni.

Należy zauważyć, że ustawodawca nie zakłada różnego sposobu ustalania wysokości zasiłku chorobowego w okresie ciąży i w czasie niezdolności do pracy przypadającym w innym okresie. Wyższa jest tylko jego wysokość, wynosi on bowiem 100 proc. podstawy wymiaru zasiłku. Od wypłacanego zasiłku chorobowego nie odprowadza się składek na ubezpieczenia społeczne, przez co nie stanowi on podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne oraz na ubezpieczenie zdrowotne. Jedynie w razie wynagrodzenia chorobowego odprowadza się składkę na ubezpieczenie zdrowotne.

Uprawnienia z art. 6a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych

Od 1 września 2013 r. istnieje nowy tytuł podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w związku z przerwą w wykonywaniu zatrudnienia na własny rachunek. Tytuł ten jest związany ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem¹⁶. Powyższą zmianę ustawodawca uzasadnił:

[...] potrzebą zadbania o wysokość przyszłych świadczeń osób wychowujących dzieci, ustawodawca uznał za właściwe rozszerzenie kręgu osób, za które, tak jak w przypadku osób przebywających na urloпах wychowawczych, koszty finansować ma w całości budżet państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych¹⁷.

¹⁵ Za wyjątkiem sytuacji, gdy matka wykorzystuje część urlopu przed porodem.

¹⁶ B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 195.

¹⁷ *Ibidem*.

Zauważalne jest podobieństwo określonych w art. 6a u.s.u.s. zasad podlegania ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym do rozwiązań funkcjonujących na gruncie Kodeksu pracy¹⁸, w szczególności jeżeli chodzi o wymóg posiadania co najmniej 6-miesięcznego stażu ubezpieczeniowego¹⁹ oraz o wiek dziecka, nad którym sprawowana jest opieka²⁰. Jednocześnie należy zauważyć, że przedmiotowy warunek powinien być uznany za spełniony także w sytuacji, gdy osoba prowadząca działalność w okresie sześciu miesięcy poprzedzających sprawowanie opieki podlegała ubezpieczeniom społecznym jako osoba pobierająca zasiłek macierzyński, do którego nabyła prawo z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej. Tożsamą zasadę należy stosować także względem osób współpracujących, zleceniobiorców i duchownych. Jej konsekwencją jest np. opłacanie składek za osoby prowadzące działalność pozarolniczą, które choć zakończyły pobieranie zasiłku macierzyńskiego, nadal sprawują opiekę nad dzieckiem, jeżeli spełniają też inne warunki²¹.

W tym miejscu trzeba wyraźnie podkreślić, że za niedopuszczalną należy uznać rozszerzającą wykładnię przepisu art. 6 ust. 1 i 2 u.s.u.s., uzależniającą objęcie obowiązkowymi ubezpieczeniami emerytalnym i rentowymi od nieposiadania zadłużenia w opłacaniu składek w okresie poprzedzającym sprawowanie opieki nad dzieckiem. Należy bowiem wyraźnie rozgraniczyć prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych od egzekucji zobowiązań z tytułu składek, która jest zadaniem ZUS. Z tego też względu za trafny trzeba uznać pogląd Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, który wyraźnie wskazał, że wskazany wyżej 6-miesięczny okres dotyczy wyłącznie czasu podlegania ubezpieczeniu społecznemu²².

Możliwość podejmowania dodatkowej działalności zarobkowej podczas przebywania na urloпах związanych z rodzicielstwem

Przedmiotem tej części pracy nie będzie analiza poszczególnych rodzajów urloпów związanych z rodzicielstwem. Ta kwestia w piśmiennictwie została już szeroko omówiona. Bogate jest także orzecznictwo w przedmiotowym zakresie, zatem rozważania tego typu należy uznać za zbędne. Istnieje jednak wciąż poważna rozbieżność pomiędzy poglądami wyrażanymi przez autorów związanych z prawem pracy a praktyką ustawodawcy i poglądami głoszonymi przez autorów związanych z ubezpieczeniami społecznymi.

18 Dz.U. z 2020 r. poz. 1320 oraz z 2021 r. poz. 1162, dalej jako k.p.

19 Por. wyrok Sądu Najwyższego z 10 stycznia 2018 r., I UK 303/17, OSNP 2018, nr 9, poz. 125.

20 B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, *op. cit.*, s. 195.

21 A. Radziśław, *Komentarz do art. 6a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX/el. 2015.

22 Wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z 21 kwietnia 2016 r., III AUa 1021/15, LEX nr 2053903.

Ci drudzy raczej nie sprzeciwiają się łączeniu aktywności zawodowej z przebywaniem na urlopach związanych z rodzicielstwem²³. Ich stosunek do przedmiotowej sprawy wydaje się bliższy naukom administracyjnoprawnym, co przy okazji musi skłaniać do refleksji nad obecną i dominującą kwalifikacją prawa ubezpieczeń społecznych jako dziedziny najbliższej prawu pracy. Ta kwestia ma kluczowe znaczenie dla dalszych rozważań, ponieważ od posiadania innych tytułów do ubezpieczeń społecznych zależy sposób ustalania podstawy wymiaru składek. Tego dylematu tutaj nie da się rozstrzygnąć, jednak istotne jest, że ustawodawca wyraźnie opowiedział się za drugą opcją. Jednakże nawet uwzględniając kierunek myślenia przyjęty przez ustawodawcę, trudno nie dostrzec u niego braku konsekwencji, o czym była już mowa wyżej, w podejściu do osób przebywających na poszczególnych rodzajach urlopów. Trudno także zgodzić się z tezą, że realia rynkowe czy też społeczno-gospodarcze mogą mieć prymat nad samą instytucją urlopu.

Podstawą nabycia prawa do urlopu macierzyńskiego przez pracownicę jest urodzenie przez nią dziecka w trakcie pozostawania w stosunku pracy²⁴. Nieistotne jest przy tym, jaki ma ona staż pracy, ważny jest sam fakt stosunku pracy, który łączy pracownicę z pracodawcą. Nie ma także znaczenia w tej sytuacji to, czy dziecko urodziło się żywe, czy też zmarło przy porodzie. Podstawą udzielenia urlopu jest zaświadczenie o przewidywanej dacie porodu oraz zaświadczenie o dacie porodu²⁵. W piśmiennictwie wskazuje się, że urlop macierzyński przysługuje w związku z koniecznością opieki nad dzieckiem. Z uwagi na

[...] osobisty charakter i cel tego urlopu, jakim jest przede wszystkim ochrona zdrowia pracownicy, co do zasady nie ma [...] możliwości podjęcia pracy zarobkowej w trakcie urlopu macierzyńskiego²⁶.

Ze względów społecznych taki pogląd zasługuje na aprobatę, jednakże nie znajduje już oparcia w obowiązujących przepisach. W tym kontekście należy także zwrócić uwagę na pogląd Agnieszki Rzeteckiej-Gil, która trafnie odwołuje się do celu wypłaty zasiłku macierzyńskiego. Celem wypłaty tych środków jest zapewnienie możliwości utrzymania się w sytuacji utracenia zarobków z powodu zaprzestania wykonywania pracy w związku z przyjściem na świat dziecka i z koniecznością sprawowania nad nim osobistej opieki²⁷.

W tym miejscu należy odwołać się także do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 12 lipca 1984 r.²⁸, który wyraźnie wskazuje, że państwa członkowskie powinny wprowadzić albo utrzymać przepisy, które mają na celu ochronę kobiet w związku z ciążą i macierzyństwem. Kobiety mają podlegać ochronie z uwagi na dwa czynniki:

Po pierwsze, uzasadnionym prawnie jest zapewnienie ochrony biologicznego stanu kobiety podczas ciąży i po ciąży, aż do chwili powrotu normalnych funkcji fizycznych

23 Tak m.in. I. Jędrasik-Jankowska, *op. cit.*, s. 327.

24 U. Jackowiak, *Sytuacja pracownicza kobiet*, Warszawa 1994, s. 85.

25 A. Martusiewicz, A. Piecyk, *Urlopy pracownicze i inne zwolnienia od pracy*, Warszawa 2007, s. 153.

26 A. Pawłowska-Lis, *Praca na urlopie macierzyńskim*, LEX/el. 2012.

27 A. Rzetecka-Gil, *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, Warszawa 2009, s. 17.

28 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 lipca 1984 r., 184/83, LEX nr 131373.

i psychicznych kobiety po narodzinach dziecka; po drugie, prawnie uzasadnioną jest ochrona szczególnego związku pomiędzy kobietą a jej dzieckiem podczas okresu następującego po ciąży i narodzinach, poprzez uniemożliwienie zakłócania tego związku przez liczne obciążenia, które wynikałyby z jednoczesnego wykonywania zatrudnienia²⁹.

W kontekście prowadzonych rozważań trudno uciec od refleksji, że jeżeli ubezpieczona kontynuuje działalność zarobkową, to otrzymuje obok należnego zasiłku macierzyńskiego swoistą premię finansową w postaci dodatkowych środków³⁰, co zaprzecza celowi urlopu. Ustawodawca powinien zatem opowiedzieć się wyraźnie za jedną z koncepcji. Obecna sytuacja, w której z jednej strony wskazuje się na potrzebę zapewnienia opieki dziecku, z drugiej zaś – w tym samym czasie – dopuszcza się aktywność zawodową, jest nie do pogodzenia z samą istotą urlopu macierzyńskiego. Nie oznacza to, że autor sprzeciwia się aktywności zawodowej ubezpieczonych w tym szczególnie ważnym dla dziecka okresie życia. Niezbędna jest jednak w tym przypadku pewna konsekwencja ustawodawcza. Ubezpieczona powinna bowiem mieć możliwość albo dalszego prowadzenia działalności gospodarczej, ale pod warunkiem, że zrezygnuje ze sprawowania bezpośredniej opieki nad dzieckiem, albo powinna też w tym okresie skoncentrować się tylko na opiece nad dzieckiem. Biorąc powyższe pod uwagę, z aprobatą należy przyjąć rozwiązania funkcjonujące w zakresie urlopu rodzicielskiego. Pracownica, jeśli złoży odpowiedni wniosek, może dzielić się z ojcem dziecka możliwością korzystania z urlopu rodzicielskiego albo pobierania zasiłku macierzyńskiego za okres odpowiadający okresowi tego urlopu³¹. Urlop rodzicielski przysługuje łącznie obojgu rodzicom dziecka³², mogą oni z niego korzystać również w tym samym czasie³³. Są to rozwiązania elastyczne, które mają za zadanie zapewnić faktyczną możliwość sprawowania opieki nad dzieckiem i umożliwić godzenie jej z aktywnością zawodową. Stworzono więc nie swego rodzaju fikcję, jak w przypadku urlopu macierzyńskiego, lecz uregulowania, które faktycznie mają na celu dobro dziecka.

Podsumowanie

Przedmiotowa praca wykazała, że co do zasady przyjęty przez ustawodawcę sposób ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób w okresie wczesnego rodzicielstwa zabezpiecza ich interesy. Pewnej refleksji wymaga jednakże kwestia ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe opłacanych za osoby przebywające na urloпах wychowawczych. Nie wydaje się, by

29 *Ibidem*.

30 Ł. Jurek, *Zleceniobiorcy a zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015, s. 395.

31 Art. 179¹ § 2 k.p.

32 Art. 182^{1a} § 2 k.p.

33 Art. 182^{1a} § 3 k.p.

należało w tym przypadku dać pierwszeństwo konieczności odwzorowania wysokości wynagrodzenia. Kluczowy jest bowiem aspekt socjalny, który powinien wyrażać się wsparciem osób o niższym statusie materialnym, co przełoży się na wyższe świadczenia z ubezpieczeń społecznych w przyszłości.

Powyższy tok rozumowania wpisuje się również w aktualną praktykę ustawodawcy. Niezależnie od wnoszonego wkładu do systemu ubezpieczeń społecznych lub też braku wkładu wypłacane jest przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych np. rodzicielskie świadczenie uzupełniające. Jak się wydaje, ten kierunek w polskim systemie ubezpieczeń społecznych będzie się nasilać, ponieważ np. wysokość wypłacanych świadczeń w części przypadków nie pozwala na zaspokojenie podstawowych potrzeb natury egzystencjalnej. Stąd też coraz powszechniejsze są opinie wskazujące na potrzebę sięgnięcia po rozwiązania korygujące wysokość tychże świadczeń. Wydaje się, że najnowsze rozwiązania legislacyjne w postaci trzynastej i czternastej emerytury zmierzają w tym kierunku.

dr Łukasz Jurek
Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy
im. Jana Długosza w Częstochowie
ORCID: 0000-0002-7863-2249

ŹRÓDŁA

- Gudowska B., Strusińska-Żukowska J., *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Gwarek A., *Zwiększenie uprawnień rodzicielskich*, „Służba Pracownicza” 2010, nr 1.
- Jackowiak U., *Sytuacja pracownicza kobiet*, Warszawa 1994.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2014.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Jurek Ł., *Prawo do urlopu macierzyńskiego a możliwość świadczenia pracy na tle norm prawa krajowego* [w:] *Człowiek – jego prawa i odpowiedzialność*, red. R.K. Tabaszewski, Lublin 2013.
- Jurek Ł., *Zleceniobiorcy a zbieg tytułów do ubezpieczeń społecznych. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda* [w:] *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, red. M. Szablowska-Juckiewicz, M. Wałachowska, J. Wantoch-Rekowski, Warszawa 2015.
- Martusiewicz A., Piecyk A., *Urlopy pracownicze i inne zwolnienia od pracy*, Warszawa 2007.
- Pawłowska-Lis A., *Praca na urlopie macierzyńskim*, LEX/el. 2012.
- Radziśław A., *Komentarz do art. 6a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*, LEX/el. 2015.
- Rzetecka-Gil A., *Ustawa o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa*, Warszawa 2009.
- Szablowska-Juckiewicz M., Wałachowska M., Wantoch-Rekowski J., *Umowy cywilnoprawne w ubezpieczeniach społecznych*, Warszawa 2015.

Rules for determining the basis for calculating pension insurance contributions for persons in the period of early parenthood

The subject of the work is the analysis of the principles for determining the basis for calculating contributions for pension and disability pension insurance for persons on a leave of absence related to parenthood. The analysis covers not only the matter of being subject to insurance while exercising parenthood rights and entitlements, but also the period of leave itself. An important advantage of the work is also the reference to the practical aspects relating to maternity leave benefits.

Key words: security, parenthood, contributions, insurance, allowance

Realizacja przez Polskę wybranych praw pracowniczych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej

W artykule scharakteryzowano prawa człowieka II generacji. Dokonano również analizy zakresu przedmiotowego wybranych praw pracowniczych uregulowanych w Europejskiej Karcie Społecznej oraz stopnia ich realizacji przez Polskę. Badanie objęło artykuł 1 (prawo do pracy), artykuł 2 (prawo do sprawiedliwych warunków pracy), artykuł 3 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), artykuł 4 (prawo do godziwego wynagrodzenia) oraz artykuł 12 (prawo do zabezpieczenia społecznego). Ocena realizacji wyżej wymienionych przepisów Karty oparta została na konkluzjach Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z sześciu cykli kontrolnych, począwszy od 1997 r., gdy Polska ratyfikowała Kartę, do 2014 lub 2016 r., w zależności od rozkładu cykli dla poszczególnych artykułów Karty. Badanie miało pomóc sformułować odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu Polska wypełnia postanowienia wynikające z Karty. Przyjęto założenia teoretyczne (wywodzące się z instytucjonalizmu), iż normy uregulowane w Europejskiej Karcie Społecznej obowiązują w społeczeństwie i kształtują relacje między państwem a jednostkami.

Słowa kluczowe: Europejska Karta Społeczna, prawa pracownicze, rynek pracy, społeczne prawa człowieka

Otrzymano: 21.03.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 24.09.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.3486

Wstęp

Obecnie jednym z najważniejszych dokumentów regulujących społeczne prawa człowieka jest Europejska Karta Społeczna (EKS) przyjęta przez Radę Europy (RE) w 1961 r. Dokument ten został następnie uzupełniony trzema protokołami: protokołem dodatkowym do Europejskiej Karty Społecznej z 5 maja 1988 r., protokołem zmieniającym EKS 21 października 1991 r. oraz protokołem dodatkowym do Karty z 9 listopada 1995 r.¹

Europejska Karta Społeczna składa się z preambuły, pięciu części i załącznika, stanowiącego jej integralną część. W pierwszej części dokumentu przedstawionych zostało 19 praw i zasad, które państwa członkowskie powinny realizować za pośrednictwem krajowych oraz międzynarodowych instrumentów zapewniających odpowiednie warunki wdrażania tych norm. Artykuły w kolejnej części Karty rozwijają treści wymienione w części pierwszej. Następnie zostały wskazane zobowiązania stron dotyczące: ratyfikacji dokumentu, mechanizmu kontrolnego przestrzegania postanowień Karty oraz ograniczeń w jej zastosowaniu².

Polska ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną w 1997 r. i od tego czasu, zgodnie z przyjętą procedurą kontrolną, zobowiązana jest do cyklicznego przekazywania sprawozdań z realizacji przepisów EKS. Uwagi do raportów mogą wnieść także organizacje krajowe. Sprawozdania te są oceniane przez Europejski Komitet Praw Społecznych (EKPS). Ocena przybiera formę pozytywnych lub negatywnych konkluzji. Na dalszym etapie konkluzje rozpatruje Komitet Rządowy (dalej też jako Komitet) i przygotowuje decyzje Komitetu Ministrów. Obecnie sprawozdania przedkładane są Komitetowi co roku, a każde z nich dotyczy około ¼ postanowień Karty³.

Celem przeprowadzonego badania jest analiza realizacji przez Polskę praw pracowniczych uregulowanych w EKS. Dokonano zatem analizy tekstu konkluzji EKPS z realizacji przez Polskę wybranych artykułów EKS, począwszy od 1997 r. i z uwzględnieniem wszystkich cykli kontrolnych; tj.: art. 1 (prawo do pracy), art. 2 (prawo do sprawiedliwych warunków pracy), art. 3 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), art. 4 (prawo do godziwego wynagrodzenia) oraz art. 12 (prawo do zabezpieczenia społecznego). Z analizy wyłączony został art. 2 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1, gdyż Polska nie ratyfikowała tych ustępów Karty. Rząd skorzystał wówczas z przysługującej każdemu państwu możliwości przyjęcia tylko określonych przepisów EKS, zgodnie z metodą akceptowaną przez Radę Europy. Obecnie, jak wskazuje Andrzej Świątkowski, przepisy krajowe nie kolidują z art. 2 ust. 2 Karty, dotyczącym wypłacania wynagrodzeń za pracę wykonywaną zgodnie z prawem w dni świąteczne. Natomiast nadal trudny do zastosowania dla Polski jest art. 4 ust. 1, dotyczący godziwego wynagrodzenia, określanego jako

1 Rada Europy, *Przewodnik po Europejskiej Karcie Społecznej*, Warszawa 2002, s. 17.

2 R.A. Hanczel, J. Maciejewska, *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997, s. 18-19.

3 Rada Europy, *op. cit.*, s. 85-96.

relacja między przeciętnym a minimalnym wynagrodzeniem⁴. Wprowadzone od 1 stycznia 2021 r. minimalne wynagrodzenie na poziomie 2800 zł brutto⁵ i prognozowane na podstawie ustawy budżetowej średnie wynagrodzenie w 2021 r. na poziomie 5259 zł brutto⁶ nadal nie spełniają kryterium wyznaczonego na poziomie 68 proc. Dokument ten reguluje również inne prawa pracownicze, takie jak prawo do organizowania się (art. 5) czy prawo do rokowań zbiorowych (art. 6), ale zostały one wyłączone z analizy ze względu na regulację uprawnień zbiorowych. Analizie podlegały jedynie wybrane przepisy, ale z perspektywy pracownika – fundamentalne.

Prawo do pracy (art. 1) jest głównym prawem socjalnym, stąd umiejscowienie go na pierwszym miejscu zarówno w części deklaratywnej, jak i zobowiązaniowej EKS. Artykuł ten należy do tzw. *hard core* Karty, czyli do przepisów, które państwo zobowiązane jest ratyfikować, jeśli chce się stać stroną EKS. Ponadto prawo do pracy otwiera także drogę do uregulowania pozostałych norm związanych z zatrudnieniem. Wskazuje, że prawa socjalne gwarantują jednostkom możliwość podejmowania pracy oraz zapewniają odpowiednie warunki do jej wykonywania. Tylko przy zagwarantowaniu pracy o odpowiedniej jakości możemy mówić o zaspokojeniu podstawowych potrzeb człowieka i stworzeniu warunków do pełnego rozwoju, stąd tak ważne są przepisy uregulowane w art. 2, 3, 4 i 12 EKS⁷.

W badaniu starano się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu Polska wypełnia postanowienia wynikające z Karty. Przyjęto założenia teoretyczne, wywodzące się z instytucjonalizmu, iż normy uregulowane w Europejskiej Karcie Społecznej obowiązują w społeczeństwie i kształtują relacje między państwem a jednostkami.

Aksjologia praw człowieka II generacji

W celu wskazania istoty praw społecznych i ekonomicznych należy na początku wyjaśnić, czym są same prawa człowieka. Otóż w paradygmacie prawnonaturalnym prawa te przysługują każdemu tylko dlatego, że jest człowiekiem, bez względu na ich uregulowanie czy uznanie przez władze publiczne. Z tego też powodu nikt nie może się ich zrzec. Ich źródłem jest niezbywalna godność ludzka, stąd mówi się o ich uniwersalizmie⁸. Obecnie powszechnie przyjętą przez badaczy typologią praw człowieka jest ta zaproponowana pod koniec lat 70. przez Karela Vasaca, obejmująca ich trzy główne kategorie, zwane również

4 A.M. Świątkowski, *Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016, s. 97.

5 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1596).

6 Inforfk, *Opublikowano kwotę limitu 30-krotności obowiązującą w 2021 r.*, <https://inforfk.pl/aktualnosci/8027555,Opublikowano-kwote-limitu-30krotnosci-obowiazujaca-w-2021-r.html> (18.04.2021).

7 J. Wratny, *Prawa społeczne w Europejskiej Karcie Społecznej a uwarunkowania gospodarcze* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016, s. 44–49.

8 M. Wiącek, A. Krzywoń, W. Brzozowski, *Prawa człowieka*, Warszawa 2019, s. 29–30.

generacjami. Są to prawa obywatelskie i polityczne (I generacja), prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne (II generacja) oraz prawa solidarnościowe (III generacja). Według K. Vasaca poszczególne generacje odpowiadają także hasłu rewolucji francuskiej, czyli: „wolność, równość i braterstwo”⁹.

Prawa pracownicze analizowane w niniejszym artykule są prawami II generacji, wywodzącymi się z uznania równości wszystkich jednostek i sprawiedliwości społecznej. Podmiotem tych praw są przede wszystkim osoby najsłabsze, narażone na wykluczenie społeczne, takie jak osoby niepełnosprawne, starsze czy pracownicy najemni. Główne cele tych norm to stworzenie warunków niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb społeczeństwa oraz kształtowanie u osób zagrożonych wykluczeniem społecznym umiejętności pozwalających na powrót do normalnego życia i funkcjonowania w społeczeństwie. Ponadto jedną z cech charakterystycznych praw II generacji, zwanych też prawami socjalnymi, jest relatywność warunkująca ich wdrożenie sytuacją ekonomiczną państwa. Realizacja tych praw, zwłaszcza analizowanych w tym artykule praw pracowniczych, wymaga nakładów finansowych ponoszonych przez budżet państwa, samorząd czy podmioty gospodarcze. W związku z tym prawa społeczne i ekonomiczne są wdrażane stopniowo, mają charakter programowy i wyznaczają cele polityczne poszczególnych państw. Poza tym ze względu na swój ogólny charakter wymagają doprecyzowania na poziomie aktów pozakonstytucyjnych. Często ich niedookreślony charakter klaruje się w ramach działalności organów kontrolnych¹⁰.

Zgodnie z prawem międzynarodowym prawa socjalne podlegają procedurom kontrolnym ich odpowiedniego wdrażania do krajowych porządków prawnych oraz praktycznego zastosowania. Jednak w odróżnieniu od praw obywatelskich i politycznych w przypadku naruszenia praw socjalnych nie obowiązują środki przymusu. Mimo to regulacje te stanowią cenne źródło dla ustawodawstw socjalnych poszczególnych państw, są wskazówkami dla wykładni prawa oraz dostarczają dodatkowych argumentów, np. dla wniosków Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO). Ponadto, jak wskazuje Irena Lipowicz, w imię ochrony praw obywateli, w tym praw społecznych, Rzecznik, opierając się m.in. na przepisach EKS, może wnieść również skargi kasacyjne do Sądu Najwyższego i skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz kierować wystąpienia do ministrów i wystąpienia przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym¹¹. Prawa II generacji mają także charakter rozwojowy, dostosowujący przyjęte podstawowe prawa społeczne (m.in. w Europejskiej Karcie Społecznej) do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych czy ewolucji rynku pracy spowodowanej rozwojem nowych technologii, czego przykładem jest przyjęcie przez Radę Europy Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS)¹².

9 M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle jej międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 65.

10 W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011, s. 191–208.

11 I. Lipowicz, *Stan ochrony praw człowieka z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2014, t. LXXVI, nr 2.

12 J. Wratny, *op. cit.*, s. 39–43.

Wybrane prawa pracownicze uregulowane w Europejskiej Karcie Społecznej i stopień ich realizacji przez Polskę w latach 1997–2016

Artykuł 1 – prawo do pracy

Art. 1 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony Karty

przyjąć jako jeden z zasadniczych celów i obowiązków osiągnięcie i utrzymanie możliwie najwyższego i stabilnego poziomu zatrudnienia, w celu osiągnięcia stanu pełnego zatrudnienia¹³.

Państwa powinny zatem prowadzić politykę gospodarczą nastawioną na tworzenie i ochronę miejsc pracy, a także podjąć odpowiednie środki, aby pomóc osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. Komitet, oceniając zgodność sytuacji w danym państwie z art. 1 ust. 1 EKS, zwraca szczególną uwagę na wysiłki podejmowane przez państwa-strony w celu osiągnięcia pełnego zatrudnienia. Podkreśla, że wdrażane instrumenty rynku pracy powinny być regularnie monitorowane, a podejmowane przez państwa wysiłki – adekwatne do ich sytuacji gospodarczej i poziomu bezrobocia. Komitet szczególną uwagę zwraca na poziom bezrobocia i zatrudnienia w grupach wrażliwych, do których należą: młodzież, osoby długotrwale bezrobotne, osoby należące do mniejszości narodowych i osoby niepełnosprawne¹⁴.

Art. 1 ust. 2 zobowiązuje sygnatariuszy do

skutecznej ochrony prawa pracownika do zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną¹⁵.

Interpretując ten przepis, Komitet zwraca uwagę na trzy zasadnicze kwestie, otóż czy w danym państwie-stronie EKS zakazane są: wszelkie formy dyskryminacji w zatrudnieniu, praca przymusowa oraz wszelkie praktyki, które mogłyby kolidować z prawem pracowników do zarobkowania w wolnym zawodzie¹⁶.

Art. 1 ust. 3 stanowi, iż państwa-strony Karty zobowiązane są

do ustanowienia lub utrzymania bezpłatnych służb zatrudnienia dla wszystkich pracowników¹⁷.

Służby te powinny działać skutecznie na terenie całego kraju i w odniesieniu do wszystkich sektorów gospodarki, a świadczone przez nie usługi mają za zadanie przyczyniać

¹³ Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r., art. 1 ust. 1 (Dz.U. z 1999 r. nr 8, poz. 67).

¹⁴ Europejski Komitet Praw Społecznych, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 2018, s. 56.

¹⁵ Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 1 ust. 2.

¹⁶ Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 57.

¹⁷ Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 1 ust. 3.

się do znalezienia zatrudnienia przez osoby bezrobotne, jak i poszukujące innej pracy. Całkowicie bezpłatna powinna być usługa pośrednictwa pracy w zakresie rejestracji osób bezrobotnych i poszukujących pracy, jak i rejestracji zgłaszanych przez pracodawców wolnych miejsc pracy¹⁸.

Zgodnie z art. 1 ust. 4 państwa-strony Karty mają obowiązek

zapewnić lub popierać odpowiednie poradnictwo zawodowe, szkolenie i readaptację zawodową¹⁹.

Usługi te odnoszą się zarówno do ustawicznego doskonalenia zawodowego, szkolenia dla osób zatrudnionych i bezrobotnych, jak i poradnictwa specjalistycznego oraz szkolenia dla osób niepełnosprawnych. W ramach tego przepisu należy stosować zasadę równego traktowania w dostępie do tego rodzaju usług, także w odniesieniu do cudzoziemców²⁰.

Realizacja przez Polskę prawa do pracy (art. 1 EKS)

W pierwszym cyklu kontrolnym Komitet wstrzymał się z wydaniem ostatecznej opinii o realizacji przez rząd art. 1 ust. 1 Karty do czasu uzupełnienia przekazanych informacji o dane pozwalające na rzetelną ocenę sytuacji. Uzupełnienia te miały dotyczyć przede wszystkim sposobu pomiaru skuteczności realizowanych aktywnych instrumentów rynku pracy, m.in. przyjętego przez rząd w 1995 r. programu promowania produktywnego zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia²¹. W drugim cyklu kontrolnym Komitet uznał, że Polska nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z art. 1 ust. 1 Karty. W okresie referencyjnym znacznie wzrósł wskaźnik bezrobocia, który w 2000 r. sięgał 16,3 proc. Komitet wskazał, że niepokojący jest wysoki wskaźnik bezrobocia wśród młodzieży, który w 2000 r. wzrósł do 35,7 proc., oraz wskaźnik ilustrujący osoby długotrwale bezrobotne (43,7 proc. bezrobotnych). Organ kontrolny zwrócił się o przekazanie w kolejnym sprawozdaniu danych o warunkach zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Ponadto według informacji przedstawionych w rządowym raporcie w okresie sprawozdawczym spadła liczba osób korzystających z aktywnych instrumentów rynku pracy (kursy/programy szkoleniowe, pożyczki na tworzenie nowych miejsc pracy itp.). Spadły również wydatki na te instrumenty (0,15 proc. PKB w 2000 r. w odniesieniu do 0,35 proc. w 1999 r.), wzrosły natomiast wydatki na zasiłki dla bezrobotnych²².

Ta negatywna ocena Komitetu utrzymywała się w dwóch kolejnych cyklach kontrolnych, tj. z lat 2001–2002 oraz 2003–2004. W cyklu lat 2005–2006 organ kontrolny tak jak w przypadku pierwszej oceny wstrzymał się z wydaniem ostatecznej konkluzji. Zwrócił się z prośbą o uzupełnienie informacji dotyczących stopy bezrobocia osób

18 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 63.

19 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 1 ust. 4.

20 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 63–64.

21 Conclusions XV-1 – Poland – Article 1–1, wszystkie cytowane w artykule konkluzje znajdują się na stronie: <https://hudoc.esc.coe.int/> (15.09.2021).

22 Conclusions XVI-1 – Poland – Article 1–1.

niepełnosprawnych, a także wskazanie średniego czasu między zarejestrowaniem osoby jako bezrobotnej a przekazaniem jej oferty pracy lub zaoferowaniem udziału w aktywizujących programach, szkoleniach, kursach itp.²³ W dwóch ostatnich cyklach kontrolnych, tj. obejmujących lata 2007–2010 oraz 2011–2014, Komitet zauważył, że sytuacja w Polsce jest zgodna z art. 1 ust. 1 EKS. Organ kontrolny zwrócił uwagę, że ogólne uwarunkowania rynku pracy w Polsce uległy poprawie w okresie referencyjnym, chociaż stopa bezrobocia wśród młodzieży była niepokojąca, gdyż w 2014 r. wynosiła 23,9 proc. Tym bardziej organ pozytywnie zaopiniował realizowany w latach 2012–2014 program pn. „Młodzi na rynku pracy”, którego celem było pokonanie barier utrudniających młodym ludziom znalezienie zatrudnienia po raz pierwszy. Jednak mimo pozytywnej oceny Komitet zwrócił uwagę, że w Polsce nie opracowano jeszcze systematycznej oceny skuteczności aktywnych programów rynku pracy²⁴.

W cyklu kontrolnym z lat 1997–1998 Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną zgodności sytuacji w Polsce z art. 1 ust. 2 Karty. Zwrócił się z prośbą o przedstawienie w kolejnym raporcie informacji na temat środków prawnych dostępnych dla pracowników twierdzących, że byli ofiarami dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na płeć. Ponadto wskazał na uzupełnienie szczegółowych informacji o sytuacji kobiet na polskim rynku pracy, zwłaszcza w porównaniu z sytuacją mężczyzn w odniesieniu do zakresu wynagrodzeń i możliwości rozwoju zawodowego. Komitet zwrócił się także o to, by kolejny raport zawierał sprawozdanie z realizacji opracowanego w 1997 r. przez rząd Krajowego Programu Działań na Rzecz Kobiet. Sprawozdanie przedstawione przez rząd nie zawierało też informacji o ewentualnych ograniczeniach w zatrudnieniu obywateli układających się stron Karty²⁵.

W czterech kolejnych cyklach kontrolnych ocena realizacji przez Polskę art. 1 ust. 2 była negatywna. W sprawozdaniu za lata 1999–2000 rząd przedstawił listę zawodów, które nie mogły być wykonywane przez cudzoziemców. Komitet w swojej konkluzji podkreślił, że państwa-strony Karty nie powinny ograniczać cudzoziemcom dostępu do wykonywania określonych zawodów, z wyjątkiem tych, które zostały określone przez prawo i są niezbędne: do ochrony praw i wolności innych osób lub dla ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego lub dobrych obyczajów. Wyjątki te nie obejmują wskazanych przez rząd zawodów: tłumacza przysięgłego, pracownika Służby Leśnej, członka załogi statków żegluga śródlądowej i trawek czy egzaminatorów osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdem oraz osób poddawanych kontrolnemu sprawdzaniu kwalifikacji²⁶. Negatywna konkluzja Komitetu w cyklu kontrolnym z lat 2001–2002 również odnosiła się do ograniczeń pracy obcokrajowcom w Polsce. Komitet podkreślił, że wymóg posiadania przez cudzoziemców uznaniowej zgody Krajowej Izby Lekarskiej na wykonywanie w Polsce zawodu

23 Conclusions XIX-1 – Poland – Article 1-1.

24 Conclusions XXI-1 – Poland – Article 1-1.

25 Conclusions XV-1 – Poland – Article 1-2.

26 Conclusions XVI-1 – Poland – Article 1-2.

lekarza jest niezgodny z Kartą²⁷. Z tegoż samego powodu Komitet negatywnie ocenił sytuację w Polsce względem art. 1 ust. 2 w cyklach kontrolnych z lat 2003–2004 oraz 2005–2006. W następnych dwóch cyklach Komitet wstrzymał się z ostateczną opinią. Według informacji przedstawionych w polskim sprawozdaniu od 2007 r. cudzoziemcy pragnący leczyć w Polsce muszą nadal uzyskać zezwolenie Krajowej Izby Lekarskiej, ale musi być ono udzielone, jeżeli dana osoba spełnia określone warunki wymienione w raporcie. Komitet przy ocenie sprawozdania za lata 2007–2010 zwrócił się o przedstawienie w kolejnym raporcie informacji o przypadkach różnego traktowania kobiet i mężczyzn w odniesieniu do wieku emerytalnego, o działaniach i kampaniach realizowanych na rzecz zwalczania dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na orientację seksualną oraz o wynikach kontroli przeprowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy w zakresie ewentualnych przypadków dyskryminacji w zatrudnieniu²⁸. W przypadku ostatniego sprawozdania Polski, za lata 2011–2014, Komitet nie przekazał finalnej oceny ze względu na brak informacji o pracy więźniów, zwłaszcza w zakresie godzin ich pracy i przysługującej im ochrony socjalnej²⁹.

Ocena realizacji art. 1 ust. 3 była pozytywna w dwóch pierwszych cyklach kontrolnych, tj. za lata 1997–1998 oraz 1999–2000. Komitet zwracał uwagę na szeroką gamę usług świadczonych przez urzędy pracy oraz aktywne zaangażowanie organizacji pracodawców i związków zawodowych w formułowanie ogólnej polityki zatrudnienia oraz w wyznaczanie celów urzędowi pracy³⁰. Następnie w dwóch kolejnych cyklach kontrolnych Komitet wstrzymał się z wydaniem finalnej opinii. Po analizie sprawozdania za lata 2001–2002 organ wskazał na potrzebę uzupełnienia danych o liczbę osób, która znajduje zatrudnienie za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia, oraz informacje na temat finansowania w Polsce działalności publicznych służb zatrudnienia³¹. Natomiast w cyklu z lat 2003–2004 organ kontrolny Rady Europy ponowił swoją prośbę o informacje na temat liczby osób, które znalazły pracę dzięki publicznym służbom zatrudnienia, oraz o średnim czasie pozyskania przez nie zatrudnienia³². Po uzyskaniu przedmiotowych danych Komitet stwierdził w konkluzji do cyklu kontrolnego z lat 2005–2006, że działania prowadzone przez publiczne służby zatrudnienia nie były skuteczne. Spadła liczba ofert o wolnych stanowiskach pracy kierowanych do służb w okresie referencyjnym, zbyt długi był również średni czas przeznaczony na obsadzenie wolnych stanowisk (około 18 miesięcy). Komitet w związku z tym uznał, że sytuacja w Polsce nie była adekwatna do postanowień EKS³³. Statystyki te uległy poprawie w cyklu kontrolnym z lat 2007–2010. W 2010 r. 256 343 osoby znalazły zatrudnienie subsydiowane za pośrednictwem urzędów pracy, a kolejne 67 631 osób znalazło stałe zatrudnienie. Ponadto zmniejszył się

27 Conclusions XVII-1 – Poland – Article 1-2.

28 Conclusions XX-1 – Poland – Article 1-2.

29 Conclusions XXI-1 – Poland – Article 1-2.

30 Conclusions XV-1 – Poland – Article 1-3.

31 Conclusions XVII-1 – Poland – Article 1-3.

32 Conclusions XVIII-1 – Poland – Article 1-3.

33 Conclusions XIX-1 – Poland – Article 1-3.

średni czas obsadzenia wolnych stanowisk pracy za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia do ok. 10 miesięcy w 2010 r. Komitet uznał tym samym zgodność sytuacji w Polsce z art. 1 ust. 3 EKS³⁴. Natomiast w ostatnim cyklu kontrolnym, przypadającym na lata 2011–2014, Komitet ponownie wstrzymał się z wydaniem ostatecznej konkluzji do czasu uzupełnienia przez rząd przekazanych w sprawozdaniu informacji o aktualne dane dotyczące całkowitej liczby osób poszukujących pracy i bezrobotnych zarejestrowanych w publicznych służbach zatrudnienia czy liczby wolnych miejsc pracy, zgłoszonych do publicznych służb zatrudnienia, liczby umów podpisanych z prywatnymi agencjami zatrudnienia, które zobowiązały się do znalezienia w ciągu roku pracy dla bezrobotnego³⁵.

Konkluzje Komitetu z realizacji przez Polskę art. 1 ust. 4 w sześciu pierwszych cyklach kontrolnych były negatywne, tj. za lata 1997–1998, 1999–2000, 2001–2002, 2003–2004, 2005–2006 i 2007–2010. Powodem takiej oceny był fakt, iż dostęp do kształcenia ustawicznego obywateli innych państw-stron Karty był uzależniony od konieczności długoterminowego pobytu na terenie Polski. Ze szkolenia zawodowego mogli korzystać cudzoziemcy ze statusem bezrobotnego, czyli musieli wykazać brak zatrudnienia, być gotowi do podjęcia pracy i posiadać zezwolenie na pobyt stały. Natomiast zezwolenie na pobyt stały uzyskiwali obcokrajowcy, którzy spędzili w Polsce co najmniej trzy lata (w przypadku państw UE) i pięć lat (w odniesieniu do państw spoza UE) jako rezydenci czasowi mający związki rodzinne lub gospodarcze z Polską oraz zapewnione bezpieczne zakwaterowanie i dochód umożliwiający utrzymanie³⁶. W sprawozdaniu z ostatniego cyklu kontrolnego, przypadającego na lata 2011–2014, rząd wskazał, że w okresie referencyjnym przepisy ograniczające dostęp cudzoziemców do szkolenia zawodowego zostały zmienione w wyniku transpozycji dyrektywy 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim. Na mocy nowych przepisów osoby posiadające zezwolenie na pobyt czasowy lub wizy pracownicze mają teraz dostęp do usług rynku pracy. W związku z tym Komitet pozytywnie ocenił zgodność sytuacji w Polsce z art. 1 ust. 4 EKS³⁷.

Artykuł 2 – prawo do sprawiedliwych warunków pracy

Art. 2 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony Karty do

określenia rozsądnego dziennego i tygodniowego czasu pracy, stopniowego skracania tygodniowego czasu pracy do takiego wymiaru, na jaki pozwala wzrost wydajności oraz inne związane z tym czynniki³⁸.

34 Conclusions XX-1 – Poland – Article 1-3.

35 Conclusions XXI-1 – Poland – Article 1-3.

36 Conclusions XX-1 – Poland – Article 1-4.

37 Conclusions XXI-1 – Poland – Article 1-4.

38 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 1.

Przepis ten nie wyznacza docelowego modelu dobowego i tygodniowego czasu pracy. Ustalenie tego czasu powinno nastąpić z uwzględnieniem czynników zarówno gospodarczych, jak i dotyczących środowiska pracy oraz jej szkodliwości dla zdrowia i życia pracowników. Ustalone normy czasu pracy powinny obejmować i podstawowy wymiar czasu pracy, i godziny nadliczbowe. Komitet podczas oceny zgodności sytuacji w danym państwie z Kartą analizuje łączny czas, przez jaki pracownik pozostawał do dyspozycji pracodawcy³⁹.

Art. 2 ust. 2 z kolei obliguje państwa-strony Karty do „zapewnienia płatnych dni świątecznych”⁴⁰. Obowiązek ten dotyczy zagwarantowania pracownikom płatnych i wolnych dni świątecznych w przypadku świąt, które przypadają w dniach, w których pracownicy powinni świadczyć pracę. W związku z tym przepis ten nie ma zastosowania do dni świątecznych, które przypadają w dni ustawowo wolne od pracy, np. w niedzielę lub inny dzień tygodnia wolny od pracy. EKS nie wskazuje liczby płatnych dni świątecznych w roku. Każde państwo powinno zatem indywidualnie dostosować ich liczbę. Jednak zwolnienie z obowiązku pracy w dni świąteczne nie ma charakteru bezwzględniego i w zależności od stanowiska i zawodu pracownicy mogą być zobligowani do pracy w tych dniach⁴¹.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 państwa powinny „zapewnić pracownikom corocznie minimalny dwutygodniowy płatny urlop”⁴². Przepis ten wskazuje, że prawo do urlopu wypoczynkowego należy się bez względu na podstawę zatrudnienia i rodzaj zawartej umowy o pracę. Pracownik nie może zrzec się prawa do urlopu wypoczynkowego ani przenieść go na inną osobę. Przepis ten natomiast nie określa przesłanek nabycia prawa do urlopu wypoczynkowego. Komitet dopuszcza otrzymanie przez pracownika ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w przypadku rozwiązania umowy o pracę. Ponadto pracownik może domagać się udzielenia niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego z powodu choroby w terminie innym, niż został przewidziany⁴³.

Art. 2 ust. 4 nakłada na państwa obowiązek

zapewnienia dodatkowego płatnego urlopu lub skrócenia czasu pracy dla pracowników zatrudnionych w warunkach określonych jako niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia⁴⁴.

Komitet nie określa katalogu takich prac. Stanowi to zadanie każdego z państw-stron Karty. Komitet przy ocenie analizuje wykazy przygotowane przez państwa i wskazuje na ich ewentualne uzupełnienia o prace pominięte, a powszechnie uznane za szkodliwe dla zdrowia pracowników. Wykazy tych prac powinny być przez państwa systematycznie uzupełniane i aktualizowane. W sprawozdaniach z realizacji art. 2 ust. 4 Komitet

39 A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 101–102.

40 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 2.

41 A.M. Świątkowski, *Karta...*, *op. cit.*, s. 104–105.

42 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 3.

43 A.M. Świątkowski, *Karta...*, *op. cit.*, s. 105–108.

44 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 4.

oczekuje również informacji na temat ochrony pracowników przed zagrożeniami powodowanymi czynnikami, które nie zostały ujęte w wykazie prac niebezpiecznych i szkodliwych dla zdrowia. Na podstawie tego przepisu zakazane jest zatrudnienie pracowników za zwiększonym wynagrodzeniem, bez skrócenia dobowego czasu pracy⁴⁵.

W ramach art. 2 ust. 5 państwa-strony Karty powinny

zapewnić tygodniowy wypoczynek, który będzie – w miarę możliwości – zbiegał się z dniem uznanym za dzień wolny do pracy zgodnie z tradycją lub zwyczajem danego kraju lub regionu⁴⁶.

Na podstawie tego przepisu państwa powinny zapewnić pracownikom jeden dzień wolny od pracy w każdym tygodniu. Jest to przepis bezwzględnie obowiązujący. Nie ma jednak gwarancji, że taki dzień będzie zbiegał się z dniem uznanym w danym kraju za wolny od pracy. W większości państw jest to niedziela. Pracodawca ze względu na branżę i charakter prowadzonej działalności może ustalić, że dzień wolny od pracy nie będzie zbiegał się z dniem świątecznym, jednak musi mieć ku temu stosowne powody⁴⁷.

Realizacja przez Polskę prawa do sprawiedliwych warunków pracy (art. 2 EKS)

Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną zgodności sytuacji w Polsce w latach 1997–1998 z art. 2 ust. 1 Karty do czasu przekazania przez rząd informacji dotyczących znaczenia „dodatkowych dni wolnych od pracy” w odniesieniu do rozkładu godzin pracy, maksymalnego dziennego czasu pracy wraz z ewentualnymi godzinami nadliczbowymi, maksymalnego tygodniowego czasu pracy oraz kar przewidzianych dla pracodawców naruszających ustawowe przepisy dotyczące czasu pracy⁴⁸. Następnie w pięciu kolejnych cyklach, tj. lat 1999–2000, 2001–2004, 2005–2008, 2009–2012 oraz 2013–2016, konkluzje Komitetu wobec przestrzegania art. 2 ust. 1 były negatywne, gdyż regulacje w Polsce dopuszczają dzienny czas pracy dłuższy niż 16 godzin (zadania związane z nadzorem maszyn) lub nawet do 24 godzin dziennie (zadania związane z ochroną osób i mienia)⁴⁹.

Komitet w trakcie wszystkich sześciu cykli kontrolnych uznał zgodność regulacji w Polsce z wytycznymi zawartymi w art. 2 ust. 3. Już w pierwszym cyklu wskazał, że krajowe przepisy gwarantują pracownikom prawo do co najmniej dwutygodniowego płatnego urlopu w ciągu roku. Pozytywnie ocenił przepisy zakazujące zrzeczenia się przez pracownika prawa do tego urlopu oraz niewliczanie nieobecności pracownika z powodu choroby do wymiaru urlopu wypoczynkowego⁵⁰.

45 A.M. Świątkowski, *Karta...*, *op. cit.*, s. 112–113.

46 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 2 ust. 5.

47 A.M. Świątkowski, *Karta...*, *op. cit.*, s. 116.

48 Conclusions XV-2 – Poland – Article 2-1.

49 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 2-1.

50 Conclusions XV-2 – Poland – Article 2-3.

Komitet wstrzymał się natomiast z oceną realizacji przez Polskę zasad zawartych w art. 2 ust. 4 Karty w dwóch pierwszych cyklach kontrolnych, tj. z lat 1997–1998 oraz 1999–2000. W pierwszym cyklu organ kontrolny zwrócił się o przekazanie listy zawodów niebezpiecznych i szkodliwych dla zdrowia oraz informacji, czy osobom wykonującym takie zawody przysługuje krótszy czas pracy bądź dodatkowy płatny urlop⁵¹. W drugim cyklu na finalną ocenę sytuacji nie pozwolił brak szczegółowych informacji na temat skrócenia czasu pracy lub dodatkowych płatnych urlopów przy innych rodzajach prac, które Komitet uważa za niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia, takich jak: stolarstwo i budownictwo, działalność chemiczna i farmaceutyczna czy prace związane z narażeniem na promieniowanie jonizujące. Komitet zwrócił się także o oszacowanie, jaki jest odsetek osób wykonujących prace niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia⁵². W czterech kolejnych cyklach, tj. w latach 2001–2004, 2005–2008, 2009–2012, 2013–2016, Komitet zapoznał się z dodatkowymi wyjaśnieniami rządu, listą prac uznanych za niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia, praw przynależnych pracownikom wykonującym takie zadania i uznał zgodność sytuacji w Polsce z art. 2 ust. 4 EKS⁵³.

Komitet w każdym cyklu pozytywnie zaopiniował adekwatność realiów w Polsce do przepisów art. 2 ust. 5 EKS. Według art. 133 Kodeksu pracy⁵⁴ pracownikowi przysługuje w każdym tygodniu prawo do co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku, obejmującego co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku dobowego. Odpoczynek tygodniowy powinien przypadać w niedzielę⁵⁵.

Artykuł 3 – prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy

Według art. 3 ust. 1 EKS państwa-strony Karty zobowiązane są wydać przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny, przewidujące środki zapobiegawcze i ochronne przed zagrożeniami w miejscu pracy. EKS nie przedstawia katalogu takich zagrożeń, opierając się w tym zakresie na wytycznych MOP, m.in. na konwencji nr 155 dotyczącej bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy czy konwencji nr 187 dotyczącej struktur promujących bezpieczeństwo i higienę pracy. Natomiast Karta zobowiązuje państwa do uregulowania tej kwestii na szczeblu krajowym, m.in. w Kodeksie pracy, który wskazuje w tym obszarze prawa i obowiązki zarówno pracodawców, jak i pracowników. Komitet, analizując stopień realizacji art. 3 ust. 1 Karty, obecnie zwraca uwagę na zagrożenia psychospołeczne, tj. stres, agresję i przemoc w miejscu pracy, a także na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy, niebezpieczne czynniki i substancje oraz ryzyka sektorowe⁵⁶.

⁵¹ Conclusions XV-2 – Poland – Article 2–4.

⁵² Conclusions XVI-2 – Poland – Article 2–4.

⁵³ Conclusions XXI-3 – Poland – Article 2–4.

⁵⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141), dalej również jako k.p.

⁵⁵ VI Sprawozdanie Polski z realizacji przepisów Europejskiej Karty Społecznej za lata 2001–2004, s. 19.

⁵⁶ Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 77–79.

W kolejnym ustępie art. 3 Karta nakłada na sygnatariuszy obowiązek zapewnienia środków kontroli stosowania tych przepisów. Oznacza to konieczność regularnego monitorowania liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz weryfikację stosowania tych przepisów⁵⁷.

Natomiast art. 3 ust. 3 EKS wskazuje na konsultacje kwestii służących poprawie bezpieczeństwa i warunków pracy z partnerami społecznymi. Konsultacje te powinny odbywać się w razie zaistnienia takiej potrzeby i dotyczyć uregulowania podstaw prawnych, a także zasad i procedur przeprowadzania takich rozmów. Władze państw-stron Karty powinny w tym zakresie odpowiadać na wnioski płynące od organizacji pracowników i pracodawców, tak by wychodzić naprzeciw ich potrzebom oraz zauważanym problemom. Konsultacje należy prowadzić zarówno na poziomie krajowym, jak i w obrębie każdego zakładu pracy⁵⁸.

Realizacja przez Polskę prawa do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy (art. 3 EKS)

Komitet w dwóch pierwszych cyklach kontrolnych, przypadających na lata 1997–1998 i 1999–2000, wstrzymał się z ostateczną oceną realizacji przez Polskę art. 3 ust. 1 EKS. W pierwszym cyklu zwrócił się o przedstawienie w kolejnym sprawozdaniu informacji na temat ochrony pracowników przed azbestem i promieniowaniem jonizującym, a także przepisów regulujących bezpieczne i higieniczne warunki pracy osób samozatrudnionych⁵⁹. Natomiast w drugim cyklu zobowiązał rząd do wskazania podstawy prawnej dla przekazanych danych, z których wynikało, że osoby samozatrudnione są zobowiązane do organizowania i wykonywania swojej pracy w sposób zapobiegający wszelkim zagrożeniom dla własnego zdrowia lub życia oraz przestrzegania wszystkich środków bezpieczeństwa⁶⁰. W odpowiedzi na pytanie Komitetu w kolejnym cyklu kontrolnym rząd zaznaczył, że w polskim ustawodawstwie nie ma szczegółowych przepisów dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa osób samozatrudnionych, stąd Komitet wydał w końcu negatywną opinię⁶¹.

Następnie w sprawozdaniu z cyklu kontrolnego lat 2005–2007 rząd wskazał, że na podstawie przyjętej ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy⁶² znowelizowano przepisy k.p. w zakresie m.in. wzmocnienia ochrony osób samozatrudnionych w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Powołano się wówczas także na ustawę z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych⁶³, która również chroni samozatrudnionych przed niebezpieczeństwami związanymi z substancjami chemicznymi używanymi w pracy. Zważywszy na przyjęte regulacje, ocena

⁵⁷ *Ibidem*, s. 80.

⁵⁸ A.M. Świątkowski, *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006, s. 42.

⁵⁹ Conclusions XV-2 – Poland – Article 3–1.

⁶⁰ Conclusions XVI-2 – Poland – Article 3–1.

⁶¹ Conclusions XVIII-2 – Poland – Article 3–1.

⁶² Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2007 r. nr 89, poz. 589).

⁶³ Ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz.U. z 2001 r. nr 11, poz. 84).

Komitetu była pozytywna tak w cyklu kontrolnym lat 2005–2007, jak 2008–2011⁶⁴. W ostatnim cyklu, przypadającym na lata 2012–2015, Komitet ponownie wstrzymał się z ostateczną konkluzją do czasu otrzymania danych o ochronie przed stresem związanym z pracą oraz o wszelkich wprowadzonych zmianach w odniesieniu do ochrony pracowników przed azbestem⁶⁵.

W pierwszym cyklu kontrolnym Komitet pozytywnie ocenił realizację przez Polskę art. 3 ust. 2, dotyczącego zapewnienia środków kontroli przestrzegania przepisów BHP w miejscu pracy⁶⁶. Natomiast w dwóch kolejnych cyklach wyniki weryfikacji były negatywne ze względu na zbyt dużą liczbę wypadków przy pracy w sektorze rolnym⁶⁷. W cyklu kontrolnym obejmującym lata 2005–2007 w związku ze spadkiem liczby obrażeń doznanych przez pracowników tego sektora z 33 302 przypadków w 2003 r. do 20 351 w 2007 r. oraz spadkiem liczby ofiar śmiertelnych ze 194 w 2004 r. do 113 w 2007 r. Komitet wskazał, że sytuacja w Polsce w okresie odniesienia była zgodna z art. 3 ust. 2 EKS i ta ocena nie uległa zmianie w dwóch następnych cyklach⁶⁸.

W przypadku art. 3 ust. 3 EKS organ kontrolny Rady Europy wstrzymał się z ostateczną opinią w odniesieniu do pierwszego cyklu kontrolnego. Zwrócił się wówczas o przedstawienie w kolejnym sprawozdaniu informacji pozwalających na ocenę, czy władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia konsultacji z organizacjami pracodawców i pracowników w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy w każdym wymagającym tego przypadku. Podkreślił także, że szybki rozwój techniki i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa wymagają ciągłej aktualizacji przepisów BHP. Na podstawie informacji przedstawionych w polskim sprawozdaniu Komitet zauważył, że według k.p. pracodawcy zatrudniający ponad 50 pracowników są zobowiązani do powołania komisji ds. bezpieczeństwa i higieny pracy. Zwrócił się zatem z pytaniem, w jaki sposób przepis ten odnosi się do przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 50 pracowników⁶⁹. W odpowiedzi rząd w kolejnym sprawozdaniu wyjaśnił, że w przedsiębiorstwach zatrudniających więcej niż pięciu pracowników, w których warunki pracy nie są objęte postanowieniami układu zbiorowego, pracodawca jest zobowiązany do stworzenia regulaminu pracy. Regulamin ten powinien określać w szczególności zasady dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy. Dokument ten jest opracowywany w porozumieniu z zakładowym związkiem zawodowym lub za zgodą osoby do tego wyznaczonej przez pracowników. W świetle przedstawionych informacji Komitet uznał też, że procedury konsultacji przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy w ramach ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych i organizacjach pracodawców są zgodne z art. 3 ust. 3 Karty⁷⁰. Ta pozytywna ocena utrzymała się w pięciu kolejnych cyklach kontrolnych.

64 Conclusions XIX-2 – Poland – Article 3–1.

65 Conclusions XXI-2 – Poland – Article 3–1.

66 Conclusions XV-2 – Poland – Article 3–2.

67 Conclusions XVIII-2 – Poland – Article 3–2.

68 Conclusions XIX-2 – Poland – Article 3–2.

69 Conclusions XV-2 – Poland – Article 3–3.

70 Conclusions XVI-2 – Poland – Article 3–3.

Artykuł 4 – prawo od godziwego wynagrodzenia

Art. 4 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony Karty do

uznania prawa pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom przyzwoity poziom życia⁷¹.

Komitet podkreśla, że przepis ten dotyczy wszystkich pracowników, również pracowników branż nieobjętych układami zbiorowymi pracy. Ponadto wskazując na przyzwoity poziom życia, organ kontrolny nie ma na myśli zapewnienia podstawowych potrzeb materialnych, ale rozumie przez to również potrzeby niezbędne do uczestniczenia w życiu kulturalnym czy podnoszenie poziomu edukacji. Wynagrodzenie za przepracowany czas lub wykonaną pracę może być wypłacane przez pracodawcę w postaci pieniężnej lub w naturze. Obejmuje ono także w niektórych przypadkach specjalne bonusy i gratyfikacje⁷².

Art. 4 ust. 2 stanowi o prawie pracownika do

zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych⁷³.

Komitet, oceniając zastosowanie tego przepisu, wskazuje, że zgodne z Kartą jest też udzielenie pracownikowi urlopu w celu zrekompensowania nadgodzin, ale udzielony urlop musi być dłuższy niż nadgodziny. Art. 4 ust. 2 może być realizowany poprzez układy zbiorowe, przepisy ustawowe lub inne środki właściwe dla warunków krajowych, o ile mają zastosowanie do wszystkich pracowników. Natomiast ograniczenia dotyczące zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych mogą istnieć tylko wtedy, gdy są przewidziane prawem, służą uprawnionemu celowi i są do niego proporcjonalne⁷⁴.

Art. 4 ust. 3 zobowiązuje sygnatariuszy do

uznania prawa pracowników, zarówno mężczyzn, jak i kobiet, do jednakowego wynagrodzenia za pracę o jednakowej wartości⁷⁵.

Zasada równości powinna obejmować wszystkie składniki wynagrodzenia, czyli zarówno wynagrodzenie zasadnicze, jak i wszystkie inne świadczenia wypłacane bezpośrednio lub pośrednio w gotówce lub w naturze pracownikowi przez pracodawcę. Zasada ta powinna odnosić się do pracowników zatrudnionych i w pełnym, i w niepełnym wymiarze godzin. Państwa muszą zagwarantować, że naruszenie zasady równej płacy będzie odpowiednio i skutecznie sankcjonowane⁷⁶.

71 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 1 ust. 1.

72 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 85.

73 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 4 ust. 2.

74 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 86–87.

75 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 4 ust. 3.

76 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 88–89.

Art. 4 ust. 4 dotyczy z kolei prawa wszystkich pracowników do „rozsądnego okresu wypowiedzenia w razie rozwiązania stosunku pracy”⁷⁷. Komitet nie określa, co oznacza „rozsądny okres wypowiedzenia”. Natomiast podkreśla, że powinien być on uzależniony od stażu pracy. Zamiast okresu wypowiedzenia dopuszczalne jest również wypłacenie pracownikowi wynagrodzenia, pod warunkiem że stanowi ono równowartość tego, co pracownik zarobiłby podczas odpowiadającego mu okresu wypowiedzenia. Dozwolone jest również skrócenie ustawowego okresu wypowiedzenia na mocy układu zbiorowego, ale tylko wtedy, gdy zachowany zostanie rozsądny okres wypowiedzenia⁷⁸.

Art. 4 ust. 5 stanowi, iż

możliwe jest potrącenie z płac tylko na warunkach i w granicach przewidzianych w ustawodawstwie krajowym lub określonych w układach zbiorowych albo orzeczeniach arbitrażowych⁷⁹.

Odliczeń można dokonać jedynie wówczas, gdy stanowią o tym przepisy zdefiniowane w odpowiedniej ustawie, rozporządzeniu, układzie zbiorowym lub orzeczeniu arbitrażowym. Powinny podlegać rozsądnym limitom, tak by nie pozbawiały pracowników i osób pozostających na ich utrzymaniu odpowiednich środków do życia⁸⁰.

Realizacja przez Polskę prawa do godziwego wynagrodzenia (art. 4 EKS)

Komitet w żadnym cyklu kontrolnym nie uznał, że w Polsce przestrzegano zasad zawartych w art. 4 ust. 2. W pierwszym cyklu, przypadającym na lata 1997–1999, Komitet zwrócił szczególną uwagę, że w sektorze prywatnym podwyższoną stawkę wynagrodzenia przewidzianą w k.p. można było zastąpić okresem odpoczynku równym liczbie wypracowanych nadgodzin. Natomiast w sektorze publicznym urzędnikom przysługiwał jedynie okres odpoczynku równy liczbie wypracowanych godzin nadliczbowych, bez możliwości uzyskania zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych⁸¹. Sytuacja ta nie uległa zmianie aż do ostatniego cyklu kontrolnego, tj. lat 2013–2016. Komitet stoi na stanowisku, że sytuacja w Polsce nie jest zgodna z art. 2 ust. 4 Karty, ponieważ pracownicy zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego nie mają prawa do wydłużonego urlopu wyrównawczego za pracę w godzinach nadliczbowych⁸².

W trzech pierwszych cyklach kontrolnych, tj. obejmujących kolejno lata: 1997–1998, 1999–2000, 2001–2004, Komitet wstrzymał się z potwierdzeniem zgodności krajowych przepisów z art. 4 ust. 3 EKS. W pierwszym cyklu Komitet zwrócił się o przekazanie m.in. szczegółowych danych na temat różnic między zarobkami kobiet i mężczyzn

77 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 4 ust. 4.

78 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 90–91.

79 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 4 ust. 5.

80 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 92–93.

81 Conclusions XV-2 – Poland – Article 4–2.

82 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 4–2.

w praktyce za wykonywanie pracy o jednakowej wartości⁸³. Opiniując realizację art. 4 ust. 3 w cyklu z lat 1999–2000, Komitet wskazał, że Polska nie przekazała wszystkich wymaganych informacji niezbędnych do oceny sytuacji, w związku z tym ponowił swoją prośbę o uzupełnienie danych. Zalecił, by kolejne sprawozdanie zawierało wytłumaczenie, czy stawka godzinowa pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy na tym samym lub podobnym stanowisku jest, co do zasady, taka sama jak stawka godzinowa pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze godzin, czy są jakieś wyjątki od tej zasady (a jeśli są, to jakie). Ponadto zwrócił się o wyjaśnienie, jak obliczany jest staż pracy osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy⁸⁴. W trzecim cyklu Komitet po zapoznaniu się z wyjaśnieniami rządu uznał, że sytuacja w Polsce dotycząca pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin jest zgodna z art. 4 ust. 3 Karty. Natomiast uzupełnienia wymagały informacje dotyczące sposobu ustalania wynagrodzeń pracowników oraz realnych różnic w zarobkach kobiet i mężczyzn w Polsce⁸⁵. W sprawozdaniu z realizacji art. 4 ust. 3 za lata 2005–2008 rząd w wyjaśnieniach powołał się na art. 183c Kodeksu pracy, który gwarantuje pracownikom prawo do równego wynagrodzenia za taką samą pracę lub pracę o jednakowej wartości. Wskazał, że kwestie te ustalone są w ramach układów zbiorowych, regulaminów wynagradzania czy też, w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach sfery budżetowej, jeżeli nie są oni objęci układem zbiorowym pracy, w drodze rozporządzenia ministra pracy na wniosek właściwego ministra. Na podstawie tych wyjaśnień Komitet uznał zgodność sytuacji w Polsce z art. 4 ust. 3 EKS w latach 2005–2008⁸⁶. Natomiast w dwóch kolejnych cyklach Komitet ponownie wstrzymał się z ostateczną opinią do czasu uzupełnienia stosownych informacji. Analizując sprawozdanie za lata 2013–2016, poprosił o doprecyzowanie, czy istnieje górna granica odszkodowania przyznawanego w przypadku dyskryminacji związanej z wynagrodzeniem. Przypomniął, że w przypadku takiej dyskryminacji środki zaradcze muszą być skuteczne, proporcjonalne do szkody poniesionej przez ofiarę i odstraszać dla pracodawców⁸⁷.

Komitet zaobserwował, że sytuacja w Polsce nie była zgodna z art. 4 ust. 4 EKS we wszystkich sześciu cyklach kontrolnych. W pierwszym cyklu, przypadającym na lata 1997–1999, organ w powołał się na art. 33 Kodeksu karnego⁸⁸, stanowiący, iż umowa na czas określony na czas zatrudnienia dłuższy niż sześć miesięcy może zostać rozwiązana za dwutygodniowym okresem wypowiedzenia. Komitet wskazał, że ten wspomniany okres wypowiedzenia jest zbyt krótki⁸⁹. Następne cykle pokazały, że przepisy te nie uległy zmianie, stąd Komitet powtórzył swoją negatywną ocenę. W ostatnim cyklu kontrolnym, czyli z lat 2013–2016, Komitet odnotował również, że pracodawcy mają

83 Conclusions XV-2 – Poland – Article 4–3.

84 Conclusions XVI-2 – Poland – Article 4–3.

85 Conclusions XVIII-2 – Poland – Article 4–3.

86 Conclusions XIX-3 – Poland – Article 4–3.

87 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 4–3.

88 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553).

89 Conclusions XV-2 – Poland – Article 4–4.

prawo do zwolnienia bez wypowiedzenia pracowników czasowo niezdolnych do pracy, jeżeli niezdolność jest wynikiem długotrwałej choroby, wypadku przy pracy lub niesprawiedliwionej nieobecności dłuższej niż miesiąc. Organ zaznaczył, że zwolnienie pracownika bez wypowiedzenia z powodu nieobecności wywołanej długotrwałą chorobą lub wypadkiem przy pracy jest nieadekwatne do zaleceń art. 4 ust. 4 EKS⁹⁰.

W pierwszym cyklu kontrolnym, lata 1997–1998, Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną sprawozdania z realizacji art. 4 ust. 5 Karty do czasu wyjaśnień przez rząd kwestii wysokości wynagrodzenia pracownika, które musi być chronione przed potrąceniami, oraz przepisów umożliwiających pracodawcy potrącanie alimentów z wynagrodzenia pracownika bez nakazu sądowego⁹¹. Kolejne pięć cykli kontrolnych i analiza przedstawionych przez rząd uregulowań prawnych wykazały niezgodność warunków z art. 4 ust. 5 EKS, gdyż po dokonaniu potrąceń pracownicy otrzymujący najniższe wynagrodzenia nie dysponują środkami umożliwiającymi utrzymanie siebie i osób będących na ich utrzymaniu⁹².

Artykuł 12 – prawo do zabezpieczenia społecznego

Art. 12 ust. 1 zobowiązuje państwa-strony Karty do ustanowienia lub utrzymania systemu zabezpieczenia społecznego. System ten powinien być ustanowiony przez prawo oraz funkcjonować, obejmować tradycyjne rodzaje ryzyk i zapewniać następujące świadczenia: zdrowotne, zasiłki chorobowe, świadczenia z tytułu bezrobocia, na starość, w razie wypadku przy pracy i choroby zawodowej, rodzinne, macierzyńskie, w razie inwalidztwa oraz śmierci żywiciela rodziny⁹³.

Według art. 12 ust. 2 system zabezpieczenia społecznego należy utrzymać co najmniej na takim poziomie, który pozwoli na ratyfikację konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego⁹⁴. Przy ocenie realizacji tego przepisu Komitet bierze pod uwagę m.in. informacje na temat działań i osób objętych ubezpieczeniem oraz poziomu oferowanych świadczeń⁹⁵.

Państwa zobowiązane są także do podnoszenia poziomu systemu zabezpieczenia, co oceniane jest na podstawie charakteru wprowadzonych zmian oraz ich kontekstu społeczno-ekonomicznego. Ponadto weryfikowany jest zakres reform, rozpatrywana jest konieczność ich przeprowadzenia oraz analizowane są ich skutki. Modyfikacje systemu zabezpieczenia społecznego nie powinny podważać skutecznej ochrony socjalnej wszystkich członków społeczeństwa oraz zmieniać tego systemu na system pomocy społecznej⁹⁶.

90 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 4–4.

91 Conclusions XV-2 – Poland – Article 4–5.

92 Conclusions XXI-3 – Poland – Article 4–5.

93 Europejski Komitet Praw Społecznych, *op. cit.*, s. 137–138.

94 Konwencja nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego (Dz.U. z 2005 r. nr 93, poz. 775).

95 *Ibidem*, s. 139.

96 *Ibidem*, s. 140.

Art. 12 ust. 4 dotyczy zawierania przez sygnatariuszy odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych, aby zapewnić równe traktowanie obywateli własnego państwa oraz obywateli innych układających się stron w zakresie uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego. Ponadto odnosi się to do przyznania, utrzymania i ponownego nabycia uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego poprzez zaliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, zgodnie z ustawodawstwem każdego państwa-strony Karty⁹⁷.

Realizacja przez Polskę prawa do zabezpieczenia społecznego (art. 12 EKS)

W pierwszym cyklu sprawozdawczym organ kontrolny ocenił, że sytuacja w Polsce odpowiada zaleceniom art. 12 ust. 1 Karty. Zwrócił się natomiast z prośbą o wyjaśnienia, jakie działania są podejmowane przez państwo w przypadku opóźnień w płatnościach lub odmowy płacenia przez pracodawców składek na ubezpieczenia społeczne, a także w zakresie zapobiegania wykorzystywaniu pracy w niepełnym wymiarze godzin jako formy pracy nierejestrowanej⁹⁸. W drugim cyklu, przypadającym na lata 1999–2000, Komitet ponowił swoją pozytywną ocenę⁹⁹. Natomiast w czterech kolejnych cyklach (lata 2001–2015) konkluzja Komitetu była negatywna, gdyż uznał on, że wysokość zasiłków wypłacanych dla bezrobotnych jest niewystarczająca. Wyjaśnił, że taka sytuacja zachodzi, gdy poziom świadczenia zastępującego dochód spadnie poniżej 40 proc. mediany ekwiwalentnego dochodu i nawet jego połączenie z innymi świadczeniami nie może doprowadzić do zgodności sytuacji z art. 12 ust. 1 Karty¹⁰⁰.

Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną w pierwszym cyklu kontrolnym, wskazując, że Polska nie ratyfikowała ani konwencji nr 102 MOP, ani Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego, stąd niezbędne są bardziej szczegółowe informacje, by przedstawić jednoznaczną konkluzję w tym zakresie¹⁰¹. Po złożeniu przez rząd dodatkowych wyjaśnień, mimo że nadal nie nastąpiła ratyfikacja konwencji, Komitet przekazał pozytywne wnioski w cyklu kontrolnym lat 1999–2000¹⁰². Następnie Komitet ponownie wstrzymał się z ostateczną opinią w cyklach kontrolnych z lat: 2001–2002, 2003–2004 i 2005–2007, gdyż mimo że Polska ratyfikowała konwencję nr 102 MOP w 2003 r., to Międzynarodowa Organizacja Pracy nie wydała jeszcze opinii o stanie realizacji przez Polskę przepisów wynikających z tej konwencji, co mogłoby rzutować na decyzje Komitetu. W dwóch ostatnich cyklach (lata 2008–2011 oraz 2012–2015) Komitet potwierdził, tak jak MOP, zgodność sytuacji w Polsce z art. 2 ust. 2 EKS, podkreślając zobowiązanie państwa częścią II, V, VII, VIII i X konwencji nr 102 MOP¹⁰³.

97 Europejska Karta Społeczna, *op. cit.*, art. 12 ust. 4.

98 Conclusions XV-1 – Poland – Article 12-1.

99 Conclusions XVI-1 – Poland – Article 12-1.

100 Conclusions XXI-2 – Poland – Article 12-1.

101 Conclusions XV-1 – Poland – Article 12-2.

102 Conclusions XVI-1 – Poland – Article 12-2.

103 Conclusions XXI-2 – Poland – Article 12-2.

Komitet odroczył ostateczną ocenę adekwatności polskich przepisów do art. 12 ust. 3 do czasu przedstawienia przez rząd dodatkowych wyjaśnień. Organ kontrolny wskazał, że od kiedy zostały wprowadzone zasiłki dla bezrobotnych (tj. od 1989 r.), ich zakres systematycznie się zawęża, co może doprowadzić do przekształcenia w system minimalnej pomocy, który nie zapewni skutecznej ochrony przed brakiem zatrudnienia. Zatem w kolejnym sprawozdaniu Komitet zobowiązał rząd do przedstawienia praktycznych skutków tego zawężenia¹⁰⁴. W sprawozdaniu z lat 1999–2000 rząd wyjaśnił wyłącznie ekonomiczne przyczyny tej tendencji, a więc Komitet ponowił swoją prośbę o informacje na temat wszelkich konsekwencji tego zjawiska oraz przedstawienie danych statystycznych dotyczących liczby bezrobotnych, w tym poszukujących pracy, pobierających zasiłków dla bezrobotnych oraz liczby osób otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej. Tym samym ocena Komitetu nadal pozostała wstrzymana¹⁰⁵. Następnie w trzech kolejnych cyklach kontrolnych, z wyjątkiem odroczenia oceny w cyklu lat 2005–2007, konkluzje Komitetu w stosunku do realizacji przez Polskę art. 12 ust. 3 były negatywne ze względu na modyfikację struktury zasiłku dla bezrobotnych. Możliwość otrzymywania tego świadczenia została skrócona z 18 do 12 miesięcy¹⁰⁶. W ostatnim cyklu kontrolnym, przypadającym na lata 2012–2015, Komitet wstrzymał się z przekazaniem finalnych wniosków do czasu wyjaśnienia, dlaczego wzrost zasiłków dla bezrobotnych w okresie referencyjnym był znacznie niższy niż wzrost emerytury, rent inwalidzkich i rent rodzinnych (prawie 15 proc. w przypadku zasiłków dla bezrobotnych w porównaniu z około 20 proc. w stosunku do pozostałych świadczeń)¹⁰⁷.

W przypadku art. 12 ust. 4 EKS Komitet wstrzymał się z ostateczną oceną jedynie w pierwszym cyklu kontrolnym, natomiast w sześciu pozostałych wskazał na niezgodności z ww. przepisem Karty. Uzasadnieniem tych negatywnych konkluzji jest brak równego traktowania obywateli wszystkich państw-stron Karty w dostępie do świadczeń rodzinnych oraz do sumowania okresów zatrudnienia lub ubezpieczenia, które pozwalało zachować nabyte uprawnienia¹⁰⁸.

Podsumowanie

Podsumowując powyższą analizę, należy wskazać, że Europejski Komitet Praw Społecznych szeroko interpretuje zakres przedmiotowy art. 1, 2, 3, 4 i 12 Europejskiej Karty Społecznej, badając stan ich realizacji przez poszczególne państwa-strony Karty. Ocena ta opiera się na konkretnych wskaźnikach rynku pracy i polityki zatrudnienia

¹⁰⁴ Conclusions XV-1 – Poland – Article 12-3.

¹⁰⁵ Conclusions XVI-1 – Poland – Article 12-3.

¹⁰⁶ Conclusions XX-2 – Poland – Article 12-3.

¹⁰⁷ Conclusions XXI-2 – Poland – Article 12-3.

¹⁰⁸ Conclusions XXI-2 – Poland – Article 12-4.

przedstawianych przez państwa, o czym świadczy konieczność wielokrotnego uzupełnienia przez polski rząd informacji przekazanych w sprawozdaniu. Mimo że Polska ratyfikowała Kartę już w 1997 r., to nadal w stosunku do wielu przepisów dokumentu konkluzje Komitetu wobec Polski są negatywne w odniesieniu do prawie wszystkich cykli kontrolnych. Sytuacja ta odnosi się do art. 1 ust. 2 i 4, art. 2 ust. 1, art. 4 ust. 2–3 i 5, art. 12 ust. 1, 3–4 Europejskiej Karty Społecznej, co przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1. Podsumowanie konkluzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w stosunku do realizacji przez Polskę art. 1, 2, 3, 4 i 12 Europejskiej Karty Społecznej

Artykuł 1. Prawo do pracy		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 1 – przyjęcie jako jednego z ich zasadniczych celów i odpowiedzialności osiągnięcia i utrzymania tak wysokiego i stabilnego poziomu zatrudnienia, jak to jest możliwe, w celu uzyskania pełnego zatrudnienia	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	negatywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2006	wstrzymana
	2007–2010	zgodna
	2011–2014	zgodna
ustęp 2 – skuteczna ochrona prawa pracownika do zarabiania na życie w swobodnie podjętym zawodzie	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	negatywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2006	negatywna
	2007–2010	wstrzymana
	2011–2014	wstrzymana
ustęp 3 – ustanowienie lub utrzymanie bezpłatnej służby zatrudnienia dla wszystkich pracowników	1997–1998	pozytywna
	1999–2000	pozytywna
	2001–2002	wstrzymana
	2003–2004	wstrzymana
	2005–2006	negatywna
	2007–2010	pozytywna
	2011–2014	wstrzymana
ustęp 4 – zapewnienie lub popieranie odpowiedniego poradnictwa zawodowego, szkolenia i rehabilitacji	1997–1998	negatywna
	1999–2000	negatywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2006	negatywna
	2007–2010	negatywna
	2011–2014	pozytywna

Artykuł 2. Prawo do sprawiedliwych warunków pracy		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 1 - zapewnienie rozsądnego dziennego i tygodniowego czasu pracy, stopniowe skracanie tygodniowego czasu pracy do takiego wymiaru, na jaki pozwala wzrost wydajności oraz inne związane z tym czynniki	1997-1998	wstrzymana
	1999-2000	negatywna
	2001-2004	negatywna
	2005-2008	negatywna
	2009-2012	negatywna
	2013-2016	negatywna
ustęp 3 - zapewnienie corocznie minimalnego dwutygodniowego płatnego urlopu	1997-1998	pozytywna
	1999-2000	pozytywna
	2001-2004	pozytywna
	2005-2008	pozytywna
	2009-2012	pozytywna
	2013-2016	pozytywna
ustęp 4 - zapewnienie dodatkowego płatnego urlopu lub skrócenie czasu pracy dla pracowników zatrudnionych w warunkach określonych jako niebezpieczne lub szkodliwe dla zdrowia	1997-1998	wstrzymana
	1999-2000	wstrzymana
	2001-2004	pozytywna
	2005-2008	pozytywna
	2009-2012	pozytywna
	2013-2016	pozytywna
ustęp 5 - zapewnienie tygodniowego wypoczynku, który będzie – w miarę możliwości – zbiegał się z dniem uznanym za dzień wolny od pracy zgodnie z tradycją lub zwyczajem danego kraju lub regionu	1997-1998	pozytywna
	1999-2000	pozytywna
	2001-2004	pozytywna
	2005-2008	pozytywna
	2009-2012	pozytywna
	2013-2016	pozytywna
Artykuł 3. Prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 1 - wydanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy	1997-1998	wstrzymana
	1999-2000	wstrzymana
	2001-2004	negatywna
	2005-2007	pozytywna
	2008-2011	pozytywna
	2012-2015	wstrzymana
ustęp 2 - zapewnienie środków kontroli przestrzegania takich przepisów	1997-1998	pozytywna
	1999-2000	negatywna
	2001-2004	negatywna
	2005-2007	pozytywna
	2008-2011	pozytywna
	2012-2015	pozytywna

ustęp 3 – konsultowanie się, gdy zachodzi potrzeba, z organizacjami pracodawców i pracowników w zakresie środków zmierzających do polepszenia bezpieczeństwa zawodowego i higieny	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	pozytywna
	2001–2004	pozytywna
	2005–2007	pozytywna
	2008–2011	pozytywna
	2012–2015	pozytywna
Artykuł 4. Prawo do godziwego wynagrodzenia		
zalecenie	cykl kontrolny	konkluzja Komitetu
ustęp 2 – uznanie prawa pracowników do zwiększonej stawki wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, z zastrzeżeniem wyjątków w przypadkach szczególnych	1997–1998	negatywna
	1999–2000	negatywna
	2001–2004	negatywna
	2005–2008	negatywna
	2009–2012	negatywna
	2013–2016	negatywna
ustęp 3 – uznanie prawa pracowników, zarówno mężczyzn, jak i kobiet, do jednakowego wynagrodzenia za pracę takiej samej wartości	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	wstrzymana
	2001–2004	wstrzymana
	2005–2008	pozytywna
	2009–2012	wstrzymana
	2013–2016	wstrzymana
ustęp 4 – uznanie prawa wszystkich pracowników do rozsądnego okresu wypowiedzenia w razie rozwiązania stosunku pracy	1997–1998	negatywna
	1999–2000	negatywna
	2001–2004	negatywna
	2005–2008	negatywna
	2009–2012	negatywna
	2013–2016	negatywna
ustęp 5 – zezwolenie na potrącenia z płac tylko na warunkach i w granicach przewidzianych w ustawodawstwie krajowym lub określonych w układach zbiorowych albo orzeczeniach arbitrażowych	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	negatywna
	2001–2004	negatywna
	2005–2008	negatywna
	2009–2012	negatywna
	2013–2016	negatywna
Artykuł 12. Prawo do zabezpieczenia społecznego		
zalecenie	cykl kontrolny	opinia Komitetu
ustęp 1 – ustanowienie lub utrzymanie systemu zabezpieczenia społecznego	1997–1998	pozytywna
	1999–2000	pozytywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2007	negatywna
	2008–2011	negatywna
	2012–2015	negatywna

ustęp 2 - utrzymanie systemu zabezpieczenia społecznego na zadawalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu dla ratyfikacji konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (nr 102) dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	pozytywna
	2001–2002	wstrzymana
	2003–2004	wstrzymana
	2005–2007	wstrzymana
	2008–2011	pozytywna
	2012–2015	pozytywna
ustęp 3 - zabieganie o stopniowe podnoszenie poziomu systemu zabezpieczenia społecznego	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	wstrzymana
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2007	wstrzymana
	2008–2011	negatywna
	2012–2015	wstrzymana
ustęp 4 - podjęcie kroków poprzez zawarcie odpowiednich porozumień dwustronnych i wielostronnych lub za pomocą innych środków oraz z zastrzeżeniem warunków ustanowionych w takich porozumieniach w celu zapewnienia: a) równego traktowania swoich własnych obywateli i obywateli innych układających się stron, w odniesieniu do uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego, w tym zachowania świadczeń wynikających z ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, bez względu na przemieszczanie się osób chronionych, które może nastąpić między terytoriami układających się stron; b) przyznania, utrzymania i ponownego nabycia uprawnień z tytułu zabezpieczenia społecznego za pomocą takich środków jak zaliczanie okresów ubezpieczenia lub zatrudnienia, zgodnie z ustawodawstwem każdej z układających się stron	1997–1998	wstrzymana
	1999–2000	negatywna
	2001–2002	negatywna
	2003–2004	negatywna
	2005–2007	negatywna
	2008–2011	negatywna
	2012–2015	negatywna

Źródło: opracowanie własne na podstawie Europejskiej Karty Społecznej i konkluzji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych

Niezmiennie stanowisko Komitetu dotyczące niezgodności sytuacji w Polsce z ww. przepisami Karty jest tym bardziej niepokojące, iż dotyczy ona podstawowych praw pracowniczych, uregulowanych w samej Konstytucji RP. Art. 33 Konstytucji RP stanowi o równości kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia i awansów oraz jednakowego wynagradzania za pracę takiej samej wartości. Ponadto art. 65 Konstytucji RP wskazuje, że

każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy,

a art. 67 mówi, iż obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w przypadku określonego rodzaju ryzyk socjalnych¹⁰⁹. W związku z tym rząd powinien dołożyć szczególnych starań, aby zagwarantować te prawa na odpowiednim poziomie, zgodnym z międzyna-

¹⁰⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 33, 65 i 67 (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

rodowymi standardami wynikającymi z Karty. Jednak w Polsce, jak wykazała powyższa analiza, stan przestrzegania praw pracowniczych w dużym stopniu nie odpowiada standardom ustanowionym przez Radę Europy. Dobrym tego przykładem jest sprawa wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, nr K 20/15, dotyczącego niezgodności przepisów krajowych z art. 4 ust. 2 EKS, który stanowi prawo do zwiększonego wynagrodzenia lub zwiększonego wymiaru czasu wolnego za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych. Rzecznik już w 2015 r. wskazał niezgodność art. 4 ust. 2 Karty z art. 151² § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹¹⁰, art. 85 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹¹, art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej¹¹², art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹¹³, art. 97 ust. 6–8 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹¹⁴ oraz art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹⁵. Mimo że minęło już 6 lat, nadal nie zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego w przedmiotowej sprawie. Natomiast zgodnie ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego z 7 sierpnia 2017 r. postępowanie to podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia. Prokurator wskazał, że wniosek ten nie spełnia warunków formalnych¹¹⁶.

Ta cykliczna negatywna ocena Komitetu realizacji przez Polskę podstawowych praw pracowniczych może świadczyć również o niskiej skuteczności mechanizmu kontroli przestrzegania postanowień Europejskiej Karty Społecznej. Europejski Komitet Praw Społecznych, mimo że pełni kontrolę nad przestrzeganiem postanowień Karty, to w świetle prawa międzynarodowego interpretuje jej postanowienia, ale nie stanowi wykładni autentycznej traktatu, gdyż tej mogą dokonywać wyłącznie państwa-strony Karty. Zatem ocena Komitetu jest jedynie wskazówką dla interpretacji postanowień EKS, nie ma w tym zakresie mocy wiążącej¹¹⁷. Choć Komitet Rządowy ze względu na brak pełnej zgodności regulacji w Polsce z art. 4 ust. 2 wystosował w 2008 r. do Polski tzw. silną uwagę i wezwał do zmiany ustawodawstwa w zakresie godzin nadliczbowych w administracji publicznej, a następnie w 2011 r. wystosował kolejne ostrzeżenie, to przepisy w tym zakresie nadal nie uległy zmianie¹¹⁸.

Biorąc pod uwagę obecną sytuację gospodarczą spowodowaną pandemią oraz nasilający się kryzys zaufania do władz państwowych, warto, by rząd pokazał, że dba

110 Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U. z 1982 r. nr 31, poz. 214).

111 Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 1995 r. nr 13, poz. 59).

112 Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2001 r. nr 128, poz. 1403).

113 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2007 r. nr 89, poz. 589).

114 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. nr 227, poz. 1505).

115 Wniosek RPO nr K 20/15 z 3 sierpnia 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. nr 223, poz. 1458).

116 Stanowisko Prokuratora Generalnego z dnia 7 sierpnia 2017 r. do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich nr K 20/15.

117 *Ibidem*.

118 Wniosek RPO nr K 20/15, *op. cit.*

o prawa grup najbardziej potrzebujących i dąży do stworzenia warunków dla rozwoju i zaspokojenia potrzeb społeczeństwa. Dobrym rozwiązaniem jest zatem powrót do rozmów o ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, wprowadzającej wyższy poziom ochrony socjalnej, odzwierciedlający zmiany zachodzące m.in. na rynku pracy i w zakresie standardów socjalnych. Mianowicie art. 2 ZEKS zwiększa wymiar corocznego płatnego urlopu z 12 do 14 tygodni, wprowadza w art. 2 ust. 6 prawo do

otrzymania informacji na piśmie, możliwie jak najwcześniej i w każdym przypadku nie później niż w terminie dwóch miesięcy od rozpoczęcia pracy przez pracowników, o zasadniczych elementach ich umowy o pracę lub stosunku pracy

oraz w art. 2 ust. 7 konieczność zapewnienia, by pracownicy wykonujący pracę nocną korzystali ze środków uwzględniających jej szczególny charakter. Ponadto w art. 3 ust. 1 ZEKS wprowadza obowiązek określenia, realizowania i dokonywania okresowego przeglądu spójnej polityki krajowej w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy. Natomiast w odniesieniu do art. 12 ZEKS zobowiązuje do utrzymania zabezpieczenia społecznego na zadowalającym poziomie, równym co najmniej poziomowi niezbędnemu do ratyfikacji już nie konwencji 102 MOP dotyczącej minimalnych norm zabezpieczenia społecznego jak w EKS, ale EKZS¹¹⁹. Ponadto ZEKS wprowadza art. 24, który chroni pracowników przed zwolnieniem z pracy bez uzasadnionego powodu związanego z ich predyspozycjami albo zachowaniem lub opartego na konieczności związanej z działalnością przedsiębiorstwa, zakładu lub służby oraz reguluje prawo do zadośćuczynienia takim pracownikom lub do innego odpowiedniego wynagrodzenia szkody. Jak wskazuje Agata Ludera-Ruszel, obecnie obowiązujące w Polsce przepisy tylko częściowo odpowiadają standardom ustanowionym w art. 24 ZEKS. Nie gwarantują pracownikom skutecznej i efektywnej ochrony przed arbitralnym rozwiązaniem umowy o pracę przez pracodawcę, różnicują też poziom tej ochrony w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na umowę o pracę na czas określony i nieokreślony, co stanowi pewien rodzaj dyskryminacji¹²⁰.

Polska jest jednym z ośmiu państw członkowskich Rady Europy, które nie ratyfikowały ZEKS, mimo że 25 października 2005 r. stały przedstawiciel RP przy Radzie Europy podpisał ten dokument, wyrażając przywiązanie Polski do wartości wskazanych w ZEKS. Brak ratyfikacji strona rządowa uzasadnia względami natury ekonomicznej i prawnej. Podkreślając również, że regulacje w zakresie pracy i zabezpieczenia społecznego są na dobrej drodze do spełniania wymogów ZEKS. Obecnie główne naciski na ratyfikację ZEKS pojawiają się ze strony partnerów społecznych¹²¹. Według ekspertów dyskusja na temat możliwości i zakresu przyjęcia ZEKS powinna toczyć się w Radzie

119 Zrewidowana Europejska Karta Społeczna, Strasburg 1996.

120 A. Ludera-Ruszel, *W kierunku ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej – Polska wobec standardów ZEKS w zakresie ochrony trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, 1 (81).

121 *Ibidem*.

Dialogu Społecznego, gdyż jest to instytucja służąca poprawie jakości wdrażanych polityk i strategii społeczno-gospodarczych, przy współpracy i porozumieniu zarówno organizacji pracodawców, organizacji pracowników, jak i strony rządowej. Celem tej trójstronnej współpracy jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego, konkurencyjności gospodarki oraz spójności społecznej, w tym solidarności w zakresie stosunków zatrudnienia¹²².

Duże znaczenie dla zwiększenia ochrony pracowniczych miałyby też ratyfikacja protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej z 1995 r. wprowadzającego system skarg zbiorowych. Dokument ten nadaje Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych oraz międzynarodowym organizacjom pracodawców i pracowników, a także organizacjom pozarządowym szersze uprawnienia wykonywania wzmocnionego, quasi-sądowego nadzoru nad ochroną praw pracowniczych i socjalnych. Uprawnienia te dotyczą prawa do wnoszenia skarg na państwa-strony Karty i protokołu – w sytuacjach wykonywania przez nie zobowiązań niezgodnie z przyjętymi standardami. Skarga ma charakter międzynarodowy i może zostać wniesiona w celu ochrony interesów zbiorowości, np. pracowników¹²³.

Konkludując, prawa uregulowane w Europejskiej Karcie Społecznej są prawami społecznymi, do których zagwarantowania państwo jest zobowiązane z uwzględnieniem posiadanych zasobów społeczno-gospodarczych. Ich zapewnienie wymaga zwiększenia wydatków z budżetu państwa, jednak w dłuższej perspektywie nakłady te mogą zostać zrekompensowane: wzrostem gospodarczym, poprawą jakości życia obywateli, aktywizacją grup zagrożonych wykluczeniem czy defaworyzowanych na rynku pracy, a także zwiększeniem zaufania wobec rządzących. Natomiast przyjęcie dokumentów międzynarodowych wprowadzających wyższe standardy ochrony praw pracowniczych zapewne przyczyniłoby się do zwiększenia gwarancji przestrzegania tych praw przez pracodawców. Nieodpowiednia realizacja postanowień EKS i brak ratyfikacji jej wersji zrewidowanej czy protokołu dodatkowego z 1995 r. mogą mieć wpływ na peyoratywną opinię o Polsce na arenie międzynarodowej.

122 J. Męcina, *Społeczne i ekonomiczne warunki rozwoju standardów Europejskiej Karty Społecznej w Polsce i rola dialogu społecznego w tym procesie* [w:] *Europejska Karta Społeczna...*, op. cit., Warszawa 2016, s. 65–74.

123 A. Gadkowski, *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” 2016, t. 78, nr 3.

mgr Adrianna Binaś
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0003-0942-8575

ŹRÓDŁA

- Europejski Komitet Praw Społecznych, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 2018.
- Gadkowski A., *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, t. 78, nr 3.

- Hanczel A.R., Maciejewska J., *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, Warszawa 1997.
- Inforfk, *Opublikowano kwotę limitu 30-krotności obowiązującą w 2021 r.*, <https://inforfk.pl/aktualnosci/8027555,Opublikowano-kwote-limitu-30krotnosci-obowiazujaca-w-2021-r.html> (15.09.2021).
- Lipowicz I., *Stan ochrony praw człowieka z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, t. 76, nr 2.
- Ludera-Ruszel A., *W kierunku ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej – Polska wobec standardów ZEKS w zakresie ochrony trwałości stosunku pracy*, „Studia Prawnicze KUL” 2020, 1 (81).
- Męcina J., *Społeczne i ekonomiczne warunki rozwoju standardów Europejskiej Karty Społecznej w Polsce i rola dialogu społecznego w tym procesie* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016.
- Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Kraków 2011.
- Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle jej międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999.
- Rada Europy, *Przewodnik po Europejskiej Karcie Społecznej*, Warszawa 2002.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M., *Prawo socjalne Rady Europy*, Kraków 2006.
- Świątkowski A.M., *Ratyfikacja Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016.
- Wiącek M., Krzywoń A., Brzozowski W., *Prawa człowieka*, Warszawa 2019.
- Wratny J., *Prawa społeczne w Europejskiej Karcie Społecznej a uwarunkowania gospodarcze* [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, Warszawa 2016.

Poland's implementation of selected employee rights included in the European Social Charter

The article characterises human rights of the second generation; with a subsequent analysis of the material scope of selected employee rights as regulated in the European Social Charter and the degree of their implementation on the part of Poland. The study covered Article 1 (the right to work), Article 2 (the right to decent working conditions), Article 3 (the right to safe and hygienic working conditions), Article 4 (the right to a fair wage), and Article 12 (the right to social security). Evaluation of the implementation of the above-mentioned Charter provisions was based on the conclusions of the European Committee of Social Rights in six control cycles, starting from 1997, when Poland ratified the Charter, and up until the years 2014 or 2016, depending on the control cycle distribution for the individual articles of the Charter. The survey tried to answer the question as to what extent Poland complies with Charter provisions. Theoretical assumptions were adopted, ones derived from institutionalism, that the norms regulated in the European Social Charter constitute binding principles in society and that these shape the relations between the state and individuals.

Key words: European Social Charter, employee rights, labour market, social human rights

O instrumentalnym wykorzystywaniu zasady solidarności społecznej w Polskim Ładzie

W niniejszym artykule autor analizuje projekt wprowadzenia obowiązkowej składki zdrowotnej dla osób pełniących funkcję na mocy aktu powołania, które pobierają z tego tytułu wynagrodzenie. Analiza obowiązujących oraz projektowanych przepisów pozwala autorowi podjąć się udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy projektodawca słusznie odwołuje się w uzasadnieniu projektu ustawy do zasady solidarności społecznej, stanowiącej podstawę aksjologiczną ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego, czy też traktuje ją instrumentalnie, aby zrealizować doraźny cel polityczny. Ten pomysł napotkał bowiem sprzeciw środowiska organizacji pozarządowych, ponieważ zwiększy ich obciążenia finansowe. Jest to szczególnie istotne z uwagi na to, że jest to część zamierzenia politycznego zwanego Polskim Ładem.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe (NGO), Polski Ład, składka na ubezpieczenie zdrowotne, solidarność społeczna, ubezpieczenie zdrowotne

Otrzymano: 11.10.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 3.02.2022

DOI: 10.5604/01.3001.0015.6987

Wstęp

W niniejszym artykule poddano analizie przepis art. 15 projektowanej ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw¹, na mocy którego miałyby dojść do wprowadzenia nowego tytułu ubezpieczenia zdrowotnego. Chodzi o pełnienie funkcji na podstawie aktu powołania i pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia. Projektowany przepis dotyczy zarówno osób, które pełnią takie funkcje w podmiotach gospodarczych, a zwłaszcza w spółkach prawa handlowego, jak i tych, które wykonują obowiązki w organizacjach z trzeciego sektora (stowarzyszeniach i fundacjach). Znaczna część środowiska NGO (*non-governmental organization*) skrytykowała owe propozycje. Projektodawca powołuje się w uzasadnieniu projektu Noweli m.in. na zasadę solidarności społecznej, jednocześnie wskazuje, że ma się ona przejawiać w zwiększonych wpływach składkowych do Narodowego Funduszu Zdrowia (NFZ).

Autor na podstawie analizy przepisów obowiązujących oraz projektowanych podejmuje się udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy projektodawca słusznie odwołuje się w uzasadnieniu projektu ustawy do zasady solidarności społecznej, stanowiącej podstawę aksjologiczną ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego, czy też traktuje ją instrumentalnie, by zrealizować doraźny cel polityczny. Jest to szczególnie istotne z uwagi na to, że Nowela jest elementem dużego zamierzenia politycznego zwanego Polskim Ładem².

W pracy w największej mierze posłużono się metodą formalno-dogmatyczną. W mniejszym stopniu użyto metody historycznej, aczkolwiek także ona, uzupełniająco, znalazła zastosowanie.

Podleganie ubezpieczeniu zdrowotnemu

Jednym z ryzyk socjalnych wyróżnianych w literaturze jest ryzyko niezdrowia, które uważa się za niebezpieczeństwo pojawienia się deficytu zdrowia w rozumieniu definicji zdrowia sformułowanej przez Światową Organizację Zdrowia (World Health Organisation)³. Przedmiotem ubezpieczenia zdrowotnego są życie i zdrowie obywateli, a jego konstytucyjnej podstawy należy upatrywać w art. 68 ustawy zasadniczej⁴. Według m.in. Inetty Jędrasik-Jankowskiej ubezpieczenie zdrowotne jest rodzajem ubezpieczenia społecznego, który został wydzielony ze względu na przedmiot ochrony⁵. Gertruda Uścińska twierdzi zaś, że

¹ Druk nr 1532; dalej również jako Nowela.

² <https://www.gov.pl/web/polski-lad> (11.10.2021).

³ Szerzej por. J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 250.

⁴ I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016, s. 25.

⁵ *Ibidem*, s. 25.

przepisy dotyczące systemu ubezpieczenia zdrowotnego są istotną częścią prawa ubezpieczeń społecznych⁶. Ten pogląd nie jest jednak powszechnie aprobowany – np. Jacek Wantoch-Rekowski⁷ twierdzi, że ubezpieczenie zdrowotne definitywnie nie należy do ubezpieczeń społecznych. Abstrahując od sporu doktrynalnego, warto zaznaczyć, że w literaturze nie wypracowano jednolitego stanowiska odnośnie do przynależności do konkretnej gałęzi prawa instytucji prawnych realizujących ideę zabezpieczenia społecznego co do jego celu, lecz z wykorzystaniem różnych sposobów regulacji. Coraz częściej doktryna posługuje się terminem „prawo socjalne” w stosunku do regulacji prawnych dotyczących zaspokajania potrzeb bytowych ludności w zakresie bezpieczeństwa socjalnego⁸.

Prawo socjalne to gałąź prawa, która obejmuje normy regulujące świadczenia socjalne (zarówno pieniężne, jak i rzeczowe, realizowane w formie określonych usług lub zaopatrzenia w konkretne przedmioty na zasadzie szeroko rozumianego zabezpieczenia społecznego) oraz normy dotyczące podejmowanych w ramach polityki społecznej działań zmierzających do wyrównywania szans młodego pokolenia oraz wspierania jednostki i rodziny, promocji zatrudnienia czy też do wynagradzania w ramach tzw. odszkodowania społecznego uszczerbku poniesionego przy wykonywaniu powinności wobec państwa⁹. Do zakresu przedmiotowego prawa socjalnego należą zatem: prawo ubezpieczeń społecznych, prawo ubezpieczenia społecznego rolników i prawo zaopatrzenia, które stanowią systemy przeczności, a także prawo opieki zdrowotnej, prawo pomocy społecznej, prawo odszkodowania społecznego i zróżnicowane instytucje wsparcia, do których zalicza się m.in. dodatki mieszkaniowe, stypendia czy świadczenia rodzinne¹⁰. Dlatego w niniejszej pracy konsekwentnie rozróżniam ubezpieczenie zdrowotne od ubezpieczeń społecznych w celu uniknięcia nieporządku terminologicznego. Niemniej jednak przepisy regulujące obydwie rodzaje ubezpieczeń przynależne są prawu socjalnemu¹¹. Zbieżne dla tych rodzajów ubezpieczeń jest ich oparcie na zasadzie solidarności społecznej.

Aby zabezpieczyć osoby narażone na wystąpienie ryzyka niezdrowia, ustawodawca w ubezpieczeniu zdrowotnym zastosował konstrukcje powszechności i przymusowości tego ubezpieczenia, opartego na obligatoryjnej wspólnotce ryzyka. Członkowie tej wspólnoty zarówno czerpią z solidarności z innymi ubezpieczonymi, jak i ponoszą koszt niesienia pomocy najbardziej potrzebującym współczłonkom (osobom starszym, z niepełnosprawnościami itd.)¹². Obszerny katalog osób, które są objęte ubezpieczeniem obowiązkowym, został zawarty w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych¹³. Katalog

6 G. Uścińska, *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, Warszawa 2019, s. XXX–XXXI.

7 J. Wantoch-Rekowski [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń 2015, s. 47.

8 A. Przybyłowicz, *Prawo socjalne* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017, s. 202.

9 D.E. Lach [w:] *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020, s. 23.

10 *Ibidem*, s. 41.

11 W doktrynie na ogół wskazuje się, że „prawo socjalne” jest terminem szerszym od „prawa zabezpieczenia społecznego”, ale nie sformułowano jednolicie przyjmowanego kryterium odróżnienia (szerzej A. Przybyłowicz, *op. cit.*, s. 203).

12 J. Jończyk, *op. cit.*, s. 250–251.

13 Dz.U. nr 210, poz. 2135, ze zm., dalej jako ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej lub ŚwiadOpZdrU.

ma charakter zamknięty, aczkolwiek wszystkie wymienione w nim osoby są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem zdrowotnym jedynie wówczas, gdy spełniają wymagania określone w art. 3 ust. 1 ŚwiadOpZdrU, tj. ściśle określone wymogi w zakresie np. miejsca zamieszkiwania, obywatelstwa czy dokumentu stanowiącego podstawę pobytu cudzoziemca na terytorium Polski¹⁴. Analizując grupy osób objętych przymusowym ubezpieczeniem, można wyodrębnić chociażby:

- osoby spełniające warunki do objęcia ich systemem powszechnego ubezpieczenia społecznego lub systemem rolniczego ubezpieczenia społecznego, m.in. pracowników w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych czy rolnicy lub ich domownicy w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a–b ŚwiadOpZdrU),
- osoby objęte systemem zaopatrzenia społecznego (mowa m.in. o funkcjonariuszach służb mundurowych, prokuratorach i sędziach – *vide* art. 66 ust. 1 pkt 6–13 i 1 ŚwiadOpZdrU), a także
- osoby objęte wsparciem filantropijnym i pomocowym, np. studenci, bezrobotni niepodlegający obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu i osoby w kryzysie bezdomności, które wychodzą z bezdomności (por. art. 66 ust. 1 pkt 20, 24 i 29 ŚwiadOpZdrU)¹⁵.

Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne są szczególnie tytuły ubezpieczenia obowiązkowego:

- z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. a ŚwiadOpZdrU – wykonywanie pracy w rozumieniu ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 1998 r. nr 137, poz. 887, ze zm.),
- z art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. e ŚwiadOpZdrU – wykonywanie pracy na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. nr 16, poz. 93, ze zm.),
- dotyczące zlecenia oraz współpracowanie z takimi osobami,
- z art. 66 ust. 1 pkt 35 ŚwiadOpZdrU – członkostwo w radach nadzorczych odnośnie do członków posiadających miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Co ważne, wszystkie tytuły obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego są tytułami bezwzględnyymi (por. art. 82 ŚwiadOpZdrU), a więc składka zdrowotna jest płacona od każdego posiadanego tytułu¹⁶. Osoby, które nie są objęte przymusowym ubezpieczeniem zdrowotnym, mają prawo ubezpieczyć się dobrowolnie na podstawie pisemnego wniosku, jeżeli mają miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 68 ust. 1 i nast. ŚwiadOpZdrU). Składka zdrowotna stanowi przychód Narodowego Funduszu Zdrowia (art. 116 ust. 1 pkt 1 ŚwiadOpZdrU). Jak pisze

¹⁴ A. Sidorko, *Komentarz do art. 66 [w:] Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, wyd. III, red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2018, LEX.

¹⁵ Por. również I. Jędrasik-Jankowska, *Pojęcia...*, *op. cit.*, s. 25.

¹⁶ *Ibidem*, s. 26.

Agnieszka Pietraszewska-Macheta, środki finansowe pochodzące ze składek wpłacane są do tego funduszu za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS). Taka konstrukcja przekazywania składek nie zmieniła się od czasu powstania kas chorych, z tym zastrzeżeniem, że teraz dzieje się to centralnie, a nie jak poprzednio – bezpośrednio do kas chorych¹⁷.

Składka zdrowotna członków organów NGO

Od wielu lat w piśmiennictwie był spór, czy członkowie organów organizacji z tzw. trzeciego sektora – fundacji i stowarzyszeń – podlegają ubezpieczeniu zdrowotnemu. Jest to istotne dla tych podmiotów, zwłaszcza że niejednokrotnie praca ich członków jest nieodpłatna. Ustawa o fundacjach¹⁸ oraz prawo o stowarzyszeniach¹⁹ wprowadzają zasadę, że fundacje i stowarzyszenia mają funkcjonować w oparciu na postanowieniach swych statutów. Ustawy przewidują jednak obowiązkowe elementy statutów, a także zawierają przepisy bezwzględne, które nie mogą ulec modyfikacji statutowej. I tak jedynym obligatoryjnym organem fundacji jest zarząd. Statut musi zawierać postanowienia dotyczące jego składu i organizacji, sposobu powoływania oraz obowiązków i uprawnień tego organu i jego członków²⁰. Wyraźnie w przepisach (m.in. w art. 6 FundU) jest mowa o powołaniu członków zarządu. Już jednak przepisy prawa o stowarzyszeniach stanowią o wyborze władz stowarzyszenia (m.in. w art. 10 ust. 1 pkt 5 PrStow).

Pojawia się pytanie, czy terminy „powołanie” i „wybór” należy utożsamiać ze zwróceniami, którymi posłużono się w Kodeksie pracy. Na gruncie przepisów prawa pracy „powołanie” i „wybór” to odrębne podstawy nawiązania stosunku zatrudnienia pracowniczego²¹. Jednakże w języku polskim „powołanie” jest utożsamiane z wybieraniem kogoś na stanowisko. Jak pisze Andrzej M. Świątkowski:

w piśmiennictwie prawa pracy przyjęte zostało określenie „wyznaczenie” na stanowisko, którego nie można utożsamiać z powołaniem, ponieważ nie prowadzi do nawiązania stosunku pracy. Obok powołania jako określenia podstawy nawiązania stosunku pracy często występuje powołanie jako określenie powierzenia pewnej funkcji, zwłaszcza

17 A. Pietraszewska-Macheta, *op. cit.*

18 Mowa o ustawie z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. nr 21, poz. 97, ze zm.), dalej jako: ustawa o fundacjach lub FundU.

19 Mowa o ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 20, poz. 104, ze zm.), dalej jako: prawo o stowarzyszeniach lub PrStow.

20 Por. G. Gura, *Komentarz do art. 5 [w:] Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2021, Legalis.

21 Por. art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 1974 r. nr 24, poz. 141, ze zm.; dalej jako k.p.). W literaturze prawa pracy wyróżnia się zatrudnienie pracownicze i niepracownicze. Zatrudnienie pracownicze następuje na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 2 k.p.). Konsekwencją zatrudnienia niepracowniczego jest świadczenie pracy w ramach stosunku, który nie jest stosunkiem pracy (w rozumieniu 22 § 1 k.p.), np. na podstawie umów cywilnoprawnych (zlecenia czy o dzieło) albo uregulowanego przepisami prawa administracyjnego (zam. wielu por. P. Dobrowolski, *Zatrudnienie pracownicze młodocianych* [w:] *Street Law Licea Ogólnokształcące. Uniwersytecka Poradnia Prawna*, red. K. Czerniec, P. Dobrowolski, Wrocław 2015, s. 21).

związanej ze szczególnymi kompetencjami, np. do wydawania decyzji administracyjnych lub do wykonywania władzy sądowniczej.

Autor słusznie odróżnia powołanie w rozumieniu art. 68 k.p. od owego wyboru w znaczeniu szerokim, zwanego inaczej „inwestyturą”, co jest ugruntowane w piśmiennictwie²². W podobnym tonie wypowiada się Andrzej Kidyba odnośnie do postanowień ustawy o fundacjach. Zdaniem autora „powołanie” jest ogólnym terminem, obejmującym każdą formę prowadzącą do nawiązania stosunku organizacyjnego między fundacją a członkami organu, który będzie upoważniał daną osobę do pełnienia funkcji, a dla przykładu wskazuje: wybór, powołanie, wskazanie – podkreślając przy tym, że nie można utożsamiać powołania do pełnienia funkcji z powołaniem uregulowanym w art. 68 k.p.²³

Reasumując, inwestytura („wskazanie” na określone stanowisko) obejmuje i powołanie, i wybór, i w końcu inne sposoby nawiązania stosunku organizacyjnego między jednostką organizacyjną a daną osobą, na gruncie zarówno ustawy o fundacjach, jak i prawa o stowarzyszeniach.

Trzeba też zaznaczyć, że według art. 10 ust. 1 pkt 5a PrStow statut stowarzyszenia musi określać możliwość otrzymywania przez członków zarządu wynagrodzenia za czynności wykonywane w związku z pełnioną funkcją. Możliwość wprowadzenia wynagrodzenia za pełnienie funkcji członka zarządu fundacji wyprowadza się zaś z brzmienia art. 5 ust. 1 FundU²⁴. Jak podnosi się w doktrynie²⁵, pobieranie wynagrodzenia przez członka zarządu stowarzyszenia lub fundacji może mieć umocowanie w szczególności w zawartej umowie o pracę lub innego rodzaju umowie ustanawiającej zatrudnienie niepracownicze, ale może wynikać także z nawiązanego stosunku organizacyjnego na linii jednostka organizacyjna – osoba pełniąca funkcję członka zarządu tej jednostki.

Warto jednak wrócić jeszcze do rozważań na kanwie przepisów prawa socjalnego. Trzeba bowiem nadmienić, że ustawodawca zdecydował o wyłączeniu z ubezpieczenia społecznego osób świadczących usługi bez wynagrodzenia (w tym jako wolontariusze), np. członków zarządu spółek handlowych pozostających wyłącznie w stosunku organizacyjnym, a niebędących współnikami tych spółek²⁶. Jeśli jednak dany podmiot świadczy pracę (w zatrudnieniu pracowniczym albo niepracowniczym), to wówczas tytuł jego obowiązkowego ubezpieczenia społecznego trzeba analizować przez pryzmat stosunku zatrudnienia²⁷.

22 A.M. Świątkowski, *Komentarz do art. 66 [w:] Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2018, Legalis. Por. również J. Wratny, *Komentarz do art. 66 [w:] Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2016, Legalis.

23 A. Kidyba, *Komentarz do art. 5 [w:] H. Cioch, A. Kidyba, Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2007, LEX.

24 Por. G. Gura, *Komentarz do art. 10 [w:] Ustawa o fundacjach..., op. cit.*

25 Por. np. E. Hadrowicz, *Komentarz do art. 10 [w:] Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis. A. Kidyba, *op. cit.*

26 B. Gudowska, *Komentarz do art. 6 [w:] Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Zukowska, Warszawa 2014, Legalis.

27 Na przykład według Sądu Najwyższego członek zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wykonujący swoje obowiązki na podstawie stosunku prawnego, w tym nawiązanego w sposób dorozumiany, spełniającego kryteria określone w art. 22 k.p. podlega ubezpieczeniu społecznym jako pracownik, nawet gdy jest współnikiem tej spółki (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych) (wyrok z 16 października 2018 r., I UK 115/18, LEX nr 2562160).

Co do otrzymywania wynagrodzenia przez członka zarządu spółki kapitałowej czy innej jednostki organizacyjnej, wynikającego z samego faktu powołania bądź wyboru, należy wskazać, że w przeszłości sporne bywało, czy jest to tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia społecznego, czy do obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego. W myśl reprezentatywnego poglądu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych:

Prezes zarządu spółki może wykonywać swoje obowiązki jako prezes zarówno na podstawie umowy o pracę, umowy cywilnoprawnej, jak i na podstawie innego stosunku prawnego (np. na podstawie wyboru przez właściwy organ spółki). O powyższym decydują strony umowy, poprzez złożenie oświadczeń woli o stosownej treści. Zatem w odniesieniu do prezesa zarządu otrzymującego wynagrodzenie za pełnienie tej funkcji wyłącznie na podstawie samego powołania (np. uchwały zarządu spółki) nie powstaje obowiązek opłacania z tego tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Taki bowiem tytuł nie został wymieniony w treści dyspozycji wyżej cytowanego art. 6 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych²⁸.

Ów pogląd podtrzymano w piśmie Centrali Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 1 kwietnia 2014 r.²⁹, gdzie wskazano, że:

Na podstawie art. 10 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodnej działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 672) w związku z art. 83d ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1442) Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Lublinie uznaje za prawidłowe stanowisko [...] w przedmiocie braku obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne i ubezpieczenie zdrowotne od wynagrodzenia członka Zarządu Fundacji w sytuacji, gdy nie łączy go z fundacją inny stosunek prawny niż powołanie.

Takie stanowisko zabrał już wcześniej np. Andrzej Sidorko³⁰.

Projekt nowego tytułu ubezpieczenia zdrowotnego

Katalog obowiązkowych tytułów do ubezpieczenia zdrowotnego ma zostać poszerzony na mocy projektowanej ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. Projektowany art. 15 pkt 1 Noweli ma następujące brzmienie:

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1398, ze zm.⁶⁾ wprowadza się następujące

28 Decyzja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nr 212 z 27 maja 2013 r., znak DI/100000/451/642/2013, LEX.

29 Znak WPI/200000/43/362/2014, LEX.

30 A. Sidorko, *Ubezpieczenie zdrowotne członków zarządu i rad nadzorczych*, „Służba Pracownicza” 2010, 12(9–12), LEX, teza 1.

zmiany: w art. 66 w ust. 1 po pkt 35 dodaje się pkt 35a w brzmieniu: „35a) osoby powołane do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, które z tego tytułu pobierają wynagrodzenie”.

Kolejne punkty tego artykułu mają, w zamierzeniu projektodawcy, ustanowić początek i koniec stosunku ubezpieczeniowego takiej osoby („powstaje z dniem powołania, a wygasa z dniem odwołania” – pkt 2), wskazać podmiot obowiązany do zgłoszenia ubezpieczonego („osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 35a, zgłasza do ubezpieczenia zdrowotnego podmiot wypłacający wynagrodzenie” – pkt 3) oraz ustalić wysokość i rodzaj składki ubezpieczeniowej (ma być miesięczna i niepodzielna – pkt 3, 4).

Analiza zwrotu „osoby powołane do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, które z tego tytułu pobierają wynagrodzenie” pozwala przyjąć, że aby powstał zamierzony przez projektodawcę nowy tytuł obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, musiałyby zostać spełnione łącznie następujące warunki:

- powołanie do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania,
- pobieranie z tego tytułu wynagrodzenia.

Wykładnia językowa sformułowania „powołanie”, którym posłużono się w Noweli, prowadzi do wniosku, że powołania do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, na gruncie tego aktu prawnego, nie odwołuje się jedynie do nawiązania stosunku pracy, tylko również do wyznaczenia (inwestytury). Projektowany przepis art. 66 ust. 1 pkt 35a ŚwiadOpZdrU dotyczy właśnie inwestytury. Jeśli został nawiązany stosunek zatrudnienia pracowniczego albo niepracowniczego, to wówczas tytułem obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego jest któryś z tytułów wymienionych w art. 66 ust. 1 pkt 1 ŚwiadOpZdrU, a zwłaszcza w lit. a lub e. Nie godzi to w zasadę bezwzględności tytułów obowiązkowych, gdyż nie mamy do czynienia ze zbiegiem tytułów ubezpieczenia. Zbieg ma miejsce wtedy, gdy osoba wykonuje kilka rodzajów działalności, z którymi wiąże się obowiązek ubezpieczenia³¹. Jeśli zatem jest zatrudniona na mocy stosunku pracowniczego albo niepracowniczego, to wówczas nie wchodziłby w rachubę projektowany przepis art. 66 ust. 1 pkt 35a ŚwiadOpZdrU – nie mamy do czynienia z kilkoma tytułami, tylko z jednym. Jednakże jeśli dana osoba podlegać będzie również ubezpieczeniu zdrowotnemu z innego tytułu (np. z racji tego, że jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę u innego pracodawcy niż fundacja bądź stowarzyszenie), to składkę zdrowotną będzie trzeba odprowadzać na mocy każdego tytułu.

Warto również zwrócić się ku wykładni historycznej. Jeśli wszakże w ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie było dotąd takiego tytułu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego (a – przypomnijmy – ustawa zawiera *numerus clausus* tytułów obowiązkowych), to oznacza, że wolą projektodawcy było poszerzenie przymusowej wspólnoty ryzyka niezdrowia o osoby pobierające wynagrodzenie na mocy powołania do pełnienia funkcji członka organów w jednostkach organizacyjnych z trzeciego sektora. Taki wniosek trzeba również wyprowadzić z powoływanych wcześniej stanowisk Zakładu Ubezpieczeń Społecznych czy A. Sidorki.

³¹ Por. Ł. Prasolek, *op. cit.*

Nie wymaga dokonania poszerzonej wykładni pojęcie „pobierania wynagrodzenia”, o którym stanowi przedmiotowy przepis Noweli. Jeśli mowa o wynagrodzeniu pobieranym z tytułu nawiązanego stosunku organizacyjnego, a nie z tytułu stosunku zatrudnienia pracowniczego albo niepracowniczego, to wówczas projektowany przepis art. 66 ust. 1 pkt 35a ŚwiadOpZdrU miałby zastosowanie zamiast wspomnianych wcześniej tytułów ubezpieczenia obowiązkowego z art. 66 ust. 1 pkt 1 ŚwiadOpZdrU.

Warto również odwołać się do dyrektywy *ratio legis* wykładni funkcjonalnej, czyli zważyć na intencje ustawodawcy (lub projektodawcy). Jak wskazano w uzasadnieniu Noweli:

Zaproponowana zmiana art. 66 ust. 1 ustawy o NFZ polega na zrównaniu praw i obowiązków osób podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu zdrowotnemu z osobami powołanymi do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania, które z tego tytułu pobierają wynagrodzenie (są to m.in. członkowie zarządu, członkowie Komisji Rewizyjnej, prokurenci oraz członkowie komisji egzaminacyjnych). Objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym tej grupy osób będzie skutkowało zapewnieniem dodatkowych środków w systemie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz pełniejszą realizacją zasady solidarności społecznej. W aktualnym stanie prawnym ww. osoby w sytuacji, w której nie posiadają obowiązkowego tytułu do ubezpieczenia zdrowotnego są zgłaszane m.in. do ubezpieczenia jako członkowie rodziny przez współmałżonka posiadającego własny tytuł ubezpieczeniowy³².

Zasada solidarności społecznej

Jak rozumieć zasadę solidarności społecznej (solidaryzmu społecznego³³), do której odwołuje się projektodawca? Realizacja idei ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego następuje w ramach pewnej wspólnoty ubezpieczonych. Zakłada ona rozłożenie ciężaru ryzyka socjalnego na dużą zbiorowość osób połączonych zbieżnym interesem odparcia groźących niebezpieczeństw lub łagodzenia skutków ich zajścia. Zasadniczo przyjmuje się, że wspólnota powinna być jednorodna, czyli taka, w obrębie której znajdują się osoby narażone na podobne zdarzenia losowe i inne zrównane z nimi zdarzenia oraz wynikające z nich sytuacje. U źródła tych zdarzeń powinno znaleźć się wykonywanie trwałej i regularnej pracy zarobkowej, która jest stałym źródłem utrzymania³⁴. *De lege lata* takie rozwiązania legislacyjne nie obowiązują w Polsce. Wprowadzono przecież możliwość podlegania dobrowolnym ubezpieczeniom społecznym oraz zdrowotnemu, a także objęto ochroną ubezpieczeniową osoby niezarobkujące, utrzymujące się ze świadczeń z pomocy społecznej,

32 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532> (23.09.2021).

33 Solidaryzm społeczny jest niekiedy odróżniany od zasady solidarności społecznej. Bywa, że traktuje się go jako określoną filozofię, o czym będzie mowa dalej. Najczęściej jednak pojęcia „solidarności społecznej” i „solidaryzmu społecznego” uznaje się za synonimy.

34 R. Babińska-Górecka, *Wspólnota ubezpieczonych...*, *op. cit.*, s. 346–347.

jak również te, które sprawują stałą opiekę nad dziećmi czy członkami rodziny. Tym samym ustawodawca odstąpił od dogmatu jednorodności wspólnoty ubezpieczonych na rzecz dostosowywania ubezpieczeń społecznych do realiów społecznych i gospodarczych, co związane jest także z dekoncentracją tych ubezpieczeń. Ich centrum stanowi zatem już nie tylko praca produkcyjna, ale i reprodukcyjna³⁵. Wspólnota ubezpieczonych (jedno- bądź różnorodna) musi być jednak przymusowa, czyli powszechna oraz oparta na zasadzie solidarności społecznej³⁶.

Idea solidarności społecznej znajduje źródło w preambule Konstytucji RP³⁷, która głosi, że:

Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.

Ów obowiązek solidarności z innymi jest jedną z trzech wartości wyszczególnionych w tym fragmencie arengi (czyli obok przyrodzonej godności człowieka oraz jego prawa do wolności), które stanowią podwalinę Rzeczypospolitej Polskiej. Wywodzi się z tego nakaz uwzględniania tych wartości w procesie stosowania Konstytucji RP – a więc i w przypadku stanowienia prawa³⁸. O solidarności mowa jest również w aktach prawa międzynarodowego. Mianowicie wedle art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej³⁹ Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne dla państw członkowskich, w społeczeństwach opartych na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Do solidarności społecznej odwołuje się wprost art. 65 pkt 1 ŚwiadOpZdrU, który stanowi, że ubezpieczenie zdrowotne bazuje w szczególności na zasadach równego traktowania oraz solidarności społecznej.

Aksjologia to określone wartości czy też teoria (doktryna) dotycząca wartości i wartościowania. Chodzi przy tym jedynie o takie oceny, które z określonego punktu widzenia mają charakter fundamentalny⁴⁰. Już samo umiejscowienie solidarności społecznej w ustawie zasadniczej i aktach prawa międzynarodowego pozwala uznać ją za aksjologiczną bazę państwa. Państwo ma wszakże gwarantować jednostce wolność i możliwość decydowania o sobie samej, ale też uwzględnić to, że nie wszyscy mają ku temu te same sposobności. Zbieżna z ową koncepcją jest ujęta w art. 20 Konstytucji RP idea społecznej

35 *Ibidem*, s. 347.

36 *Ibidem*, s. 346.

37 Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483).

38 Por. M. Piechowiak, *Rzeczpospolita [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis.

39 Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864).

40 W. Sanetra, *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych [w:] Ubezpieczenie społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014, s. 28.

gospodarki rynkowej. Oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych idea ta stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd też solidarność społeczna jest wartością, która leży u podstaw wszystkich systemów zapewniających wsparcie tym, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji⁴¹. Użycie przez ustrojodawcę sformułowania dotyczącego oparcia społecznej gospodarki rynkowej m.in. na solidarności

zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowanie ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygnięcia spraw spornych, umożliwiającą przewyższanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. Źródłem powyższych wartości należy upatrywać w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidarności społecznej⁴².

Skoro więc solidarność społeczna stanowi nie tylko podstawową wartość ustrojową, ale i podstawę wszelkich systemów zabezpieczeniowych, to uznaje się ją w doktrynie zarówno za kategorię teoretyczną prawa socjalnego, jak i za aksjologiczną podbudowę ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego⁴³. Solidarność społeczna rozumiana jest w doktrynie prawa socjalnego jako udział wszystkich członków wspólnoty ubezpieczonych w tworzeniu w jednakowym stopniu funduszy przeznaczonych na rzecz chorych, osób z niepełnosprawnościami, osób niezdolnych do pracy z powodu wieku czy rodzin pozbawionych żywiciela, chociażby ich wiek, stan zdrowia i inne okoliczności wskazywały na to, że oni sami i ich rodziny nie znajdują się wkrótce w tej sytuacji⁴⁴. Jak wyjaśnia Walerian Sanetra, aby możliwe było zabezpieczenie społeczne, konieczne jest ukształtowanie prawa ubezpieczeń społecznych przy zastosowaniu zasady solidarności, lecz pojętej w sposób szczególny. Bez solidarności – pojętej w szczególny sposób – ta gałąź prawa traci swój „społeczny” przymiot i sens.

Nie idzie w tym przypadku o solidarność ogólnoludzką ani też o solidarność w znaczeniu techniczno-prawnym (solidarność dłużników – art. 366 k.c.,⁴⁵ solidarność wierzycieli – art. 367 k.c.), jak również o solidarność wynikającą po prostu ze wspólnoty ryzyka pojętej w sposób ukształtowany w prawie cywilnym (prywatnym), tak jak jest to w przypadku ubezpieczeń majątkowych i osobowych. W ubezpieczeniu społecznym słabsi ekonomicznie są relatywnie lepiej chronieni niż osoby zamożniejsze⁴⁶.

A. Sidorko podnosi, że istotą solidarności społecznej w ubezpieczeniu zdrowotnym jest to, że każdy ubezpieczony ma zapewnione prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na tych samych warunkach – bez względu na wysokość odprowadzanej składki na

41 Por. R. Babińska-Górecka, *Solidarność społeczna...*, *op. cit.*, s. 254.

42 Tak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, nr 1, poz. 4.

43 Por. W. Sanetra, *op. cit.*, s. 36; P. Lenio, *Składka na ubezpieczenie zdrowotne jako danina publicznoprawna* [w:] *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018, LEX.

44 R. Babińska-Górecka, *Solidarność społeczna...*, *op. cit.*, s. 254.

45 Mowa o Kodeksie cywilnym.

46 W. Sanetra, *op. cit.*, s. 36.

ubezpieczenie zdrowotne oraz okres podlegania temu ubezpieczeniu. Ważne jest, że osoby ubezpieczone niekorzystające w danej chwili ze świadczeń opieki zdrowotnej finansują opiekę zdrowotną osób chorych korzystających w tym czasie ze świadczeń. Osoba opłacająca składkę na ubezpieczenie zdrowotne nie wie, jakie konkretnie i komu udzielone świadczenia zostaną sfinansowane z jej składki. Fundusz powstały z opłacanych składek ma charakter anonimowy. Nie ma bowiem indywidualnych kont, na których byłyby ewidencjonowane poszczególne składki zapłacone przez daną osobę, a zgromadzone na nich środki byłyby przeznaczone wyłącznie na jej leczenie⁴⁷. Zdaniem tego autora zasada solidarności społecznej polega również na tym, że pieniądze odprowadzane przez ubezpieczonych jako składka na ubezpieczenie zdrowotne nie trafiają w całości do tego oddziału wojewódzkiego Narodowego Funduszu Zdrowia, który jest właściwy dla miejsca zamieszkania ubezpieczonego płacącego składkę. Lepiej prosperujące finansowo wojewódzkie oddziały Narodowego Funduszu Zdrowia (bogatsze z tego powodu, że osoby zamieszkujące na terenie ich działania płacą najwyższe składki na ubezpieczenie zdrowotne), czyli np. takie oddziały jak śląski czy mazowiecki, dzielą się z pozostałymi oddziałami składkami swoich podopiecznych⁴⁸.

Solidarność społeczna jest jednak ściśle powiązana z zasadą wzajemności świadczeń, często błędnie postrzeganą jako prosta, „matematyczna” odpłata za wpłacone składki na wypadek ziszczenia się ryzyka ubezpieczeniowego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada wzajemności faktycznie polega na istnieniu więzi między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych i jest to podstawowa przesłanka materialna prawa do świadczeń. W polskim systemie ubezpieczeń społecznych zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była jednak pojmowana w sposób absolutny – nie jest ona bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in.

składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych.

Dodano przy tym, że absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłoby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady solidarności społecznej⁴⁹. Stąd też obciążenia fiskalne związane z ubezpieczeniami społecznymi częściowo stanowią swego rodzaju zaliczkę na poczet przyszłych świadczeń indywidualnych wypłacanych z systemu zabezpieczenia społecznego, a w pozostałym zakresie stanowią przejaw solidarności społecznej⁵⁰. Nie jest przecież możliwe określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, gdyż ubezpieczeni stanowią grupę niejednorodną. Dlatego też solidarność

⁴⁷ A. Sidorko, *Komentarz do art. 65...*, *op. cit.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ K. Ślebzak, *Komentarz do art. 67 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

⁵⁰ Tak M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, LEX.

społeczna skutkuje spłaszczaniem wysokości świadczeń na korzyść osób mających niską podstawę ich wymiaru kosztem osób o wyższej podstawie wymiaru⁵¹.

Z kolei w ubezpieczeniu zdrowotnym, jak pisze Paweł Lenio, również nie można mówić o pełnej ekwiwalentności składki rozumianej jako obowiązek świadczenia wzajemnego o równorzędnej wartości, gdyż każdy ubezpieczony ponosi w różnej wysokości koszty świadczenia w postaci ochrony ubezpieczeniowej przysługującej w takim samym stopniu ogółowi ubezpieczonych. Taka konstrukcja składki zdrowotnej wynika z zasady solidarności społecznej. Na gruncie art. 217 Konstytucji RP wzajemność świadczeń w przypadku danin celowych połączona z zasadą solidarności społecznej stanowi stałą przesłankę konstytucyjną ich wprowadzenia, odnoszącą się także do składek na ubezpieczenie zdrowotne⁵².

W prawie socjalnym na ogół przyjmuje się, że funkcją tego prawa jest następstwo działania w społeczeństwie – i to zarówno jako efektu pożądanego, jak i niechcianego, nieplanowanego⁵³. Jedną z jego funkcji jest też funkcja wychowawcza, przejawiająca się tym, że prawo ubezpieczeń społecznych winno kształtować w członkach wspólnoty ubezpieczonych postawy zgodne z zasadą solidarności społecznej⁵⁴. Tylko bowiem poprzez rozłożenie ciężaru ponoszenia kosztów w przypadku nastąpienia określonego zdarzenia losowego możliwa była i jest wypłata świadczeń, pozwalająca na pokrycie powstałej potrzeby. Możliwość zabezpieczania się własnymi siłami jest w wysokim stopniu ograniczona i niepewna. Zabezpieczenie społeczne spełnia w życiu jednostek funkcję motywacyjną, ponieważ skłania je do uczestnictwa w systemie gwarantującym zaspokojenie podstawowych potrzeb w przypadkach, gdy nie są one same w stanie im sprostać⁵⁵.

Nie jest jednak tak, że każda z instytucji zaliczanych w poczet ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego realizuje ową zasadę. W mniejszym stopniu odpowiada jej chociażby formuła zdefiniowanej składki, która uzależnia wysokość emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych od własnego wkładu ubezpieczonego. Całkowity brak zbieżności z tą ideą wykazują emerytury kapitałowe, których wysokość ma charakter wynikowy, zależny od finalnej wartości rynkowej aktywów kapitałowych nagromadzonych na indywidualnych kontach⁵⁶. Pewne wyjątkowe rozwiązania nie powinny jednak przekreślać tego, że solidarność społeczna to bezsprzeczny aksjologiczny fundament ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego, ponieważ ze swej istoty opierają się one przeciw na „solidarności z innymi”⁵⁷.

51 R. Babińska-Górecka, *Solidarność społeczna...*, *op. cit.*, s. 254.

52 P. Lenio, *op. cit.*, i cytowana przez autora T. Bińczycka-Majewska.

53 A. Wypych-Żywicka, *Funkcje prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2016, s. 48.

54 *Ibidem*, s. 49.

55 K. Ślebzak, *Funkcje zabezpieczenia społecznego* [w:] *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015, Legalis.

56 R. Babińska-Górecka, *Solidarność społeczna...*, *op. cit.*, s. 255–256.

57 Por. M. Piechowiak, *op. cit.*

Ocena projektowanych zmian w ubezpieczeniu zdrowotnym

Za dyskusyjne należy uznać rozszerzanie katalogu tytułów obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego z powodu dbałości o stan Narodowego Funduszu Zdrowia, zwłaszcza odwołując się do zasady solidarności społecznej. Jak była już mowa, zastosowanie tej zasady zmierza do ustanowienia swoistej samopomocy przez opłacanie składki na wspólny cel, jakim jest uzyskanie potrzebnego wsparcia w razie ziszczenia się określonego ryzyka socjalnego. Tymczasem projektodawca zamierza obciążyć obowiązkiem składkowym kolejne podmioty, w tym głównie te z trzeciego sektora⁵⁸, chociaż jego ewidentnym celem jest pozyskanie nowych środków na finansowanie ubezpieczenia zdrowotnego, a nie zapewnienie szerszemu gronu osób (efektywnej lub lepszej) ochrony ubezpieczeniowej. To, że we wspólnocie ubezpieczonych podstawową wartością jest chronienie jej najsłabszych członków, często niedokładających się do funduszu adekwatnie do rozmiaru pomocy, z której dzięki niemu korzystają (a warto wskazać, że zgodnie z definicją słownikową słowo „składka” oznacza „zbiórkę pieniędzy na jakiś cel”⁵⁹), nie oznacza, że można zwiększać przychody składkowe do funduszu, nie dając ubezpieczonym od Skarbu Państwa nic w zamian czy też dając bardzo niewiele.

Projektodawca zmierza bowiem do objęcia obowiązkiem składkowym jak największej liczby osób – niezależnie od tytułu pobieranego wynagrodzenia i liczby tytułów ubezpieczenia zdrowotnego – wyraźnie abstrahując od zapewnienia tym osobom lepszej ochrony ubezpieczeniowej czy też od skutecznej ochrony. Składka ubezpieczeniowa (w ubezpieczeniach komercyjnych, społecznych czy zdrowotnym) jest zaś zawsze świadczeniem odpłatnym. To właśnie ten przymiot – odpłatność składki ubezpieczeniowej – odróżnia ją w największej mierze od podatku. Przymiotnik „odpłatny” oznacza w języku potocznym taki, za który trzeba zapłacić pewną sumę pieniędzy, zwrócić koszty; płatny⁶⁰. Odpłatność pojmuje się zaś w doktrynie prawa socjalnego jako związek pomiędzy obowiązkiem uiszczenia składek a prawem do świadczenia, którego realizacja następuje w razie zajścia przewidzianych prawem zdarzeń⁶¹. Nieodpłatność podatku wywodzi się z tego, że podatnikowi nie przysługuje z tytułu jego uiszczenia żadne roszczenie o publicznoprawne świadczenie wzajemne od podmiotu publicznego, który jest beneficjentem podatku⁶². Wypada jednak zauważyć, że odpłatność nie równa się ekwiwalentności, choć niektórzy autorzy utożsamiają te pojęcia⁶³. Na gruncie języka potocznego termin „ekwiwalentny” oznacza: posiadający tę samą wartość; równoważny,

58 Aczkolwiek nie tylko, ponieważ zmiany dotkną również m.in. osoby pełniące funkcje w spółkach kapitałowych.

59 D. Dzienisz, M. Supera-Markowska [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisz, M. Supera-Markowska, Warszawa 2020, s. 29.

60 *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996, s. 661, hasło „odpłatny”.

61 I. Jędrasik-Jankowska, *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001, s. 73.

62 Por. np. R. Lipniewicz, *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Legnica 2011, s. 7, i przytaczana przez autora literatura.

63 Tak na przykład M. Lewandowicz-Machnikowska, *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013, s. 39.

równorzędny⁶⁴. Słusznie poszczególni przedstawiciele doktryny, opisując cechy składki, odwołują się do „związku” składki z należnym świadczeniem. Jak wywodzi J. Wantoch-Rekowski, na gruncie powszechnych ubezpieczeń społecznych wyłącznie ubezpieczenie emerytalne zakłada pełną ekwiwalentność składki i emerytury⁶⁵. Krzysztof Ślebzak poddał wnikliwej analizie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego pod kątem zapatrywań Trybunału na wzajemność świadczeń z ubezpieczenia społecznego, co naturalnie wiąże się z problematyką odpłatności i ekwiwalentności składek. Nie powielając w tym miejscu całego wywodu autora, należy podać, że zdaniem Trybunału zasada wzajemności polega na istnieniu więzi między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych i jest to podstawowa przesłanka materialna prawa do świadczeń. W ocenie Trybunału w polskim systemie ubezpieczenia społecznego zasada wzajemności składki i prawa do świadczenia nigdy nie była pojmowana w sposób absolutny – nie jest ona bezwzględnie przestrzegana, ponieważ m.in. składka nie została dostosowana do wielkości indywidualnego ryzyka, lecz jest ustalana na przeciętnym poziomie, zapewniającym względną równowagę w ujęciu całościowym, obejmującym wszystkich ubezpieczonych. Dodano przy tym, że absolutyzowanie zasady ekwiwalentności prowadziłyby do zachwiania ogólnej logiki systemu ubezpieczeń społecznych, który wynika nie tylko z zasady wzajemności składki i świadczeń, ale również z zasady międzypokoleniowej solidarności społecznej⁶⁶.

A zatem ubezpieczeni dzięki swojemu wkładowi w dany fundusz ubezpieczeniowy ma prawo domagać się w zamian stosownych świadczeń. Jeśli z wyraźną fiskalną motywacją poszerza się obowiązek ubezpieczeniowy, zmierzając (w zasadzie jedynie, a przynajmniej głównie) do uzyskania kolejnego wpływu składkowego do funduszu, to godzi to wyrażnie w ideę solidarności z innymi, na którą nietrafnie powołał się projektodawca Noweli. Jest tak, ponieważ szczególnie członkowie zarządów fundacji lub stowarzyszeń często posiadają również inne tytuły obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego, co spowoduje, że będą odprowadzać dodatkowe składki, nic dodatkowo za to nie otrzymując, gdyż ochronę zdrowotną zapewnią im już poprzedni tytuł.

Nowela w omawianym zakresie wzbudziła sprzeciw środowiska organizacji pozarządowych. W *Stanowisku Konfederacji Inicjatyw Pozarządowych Rzeczypospolitej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i niektórych innych ustaw z 30 sierpnia 2021 r.*⁶⁷ podnosi się, iż

proponowana zmiana doprowadzi do konieczności zwiększenia wynagrodzenia osób powołanych do pełnienia funkcji na mocy aktu powołania i tym samym do znaczącego wzrostu kosztów pracy. Mimo że przedmiotowa nowelizacja dotknie przede wszystkim członków zarządu spółek prawa handlowego – co potwierdzają choćby liczne doniesienia medialne – to obejmie ona także osoby powołane do pełnienia funkcji w zarządzie organizacji pozarządowych na podstawie uchwały organu uprawnionego do wyboru

64 *Słownik...*, op. cit., s. 233.

65 J. Wantoch-Rekowski, *Składki na ubezpieczenia społeczne i ich elementy konstrukcyjne* [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń 2015, s. 84.

66 K. Ślebzak, *Komentarz do art. 67 Konstytucji RP...*, op. cit.

67 <https://konfederacjaipr.pl/pl/2021/09/01/stanowisko-kipr-ws-polskiego-ladu/> (23.09.2021).

członków zarządu. Wiele bowiem takich osób pobiera wynagrodzenie na mocy aktu powołania i nie jest związanych z daną organizacją umową o pracę czy umową cywilnoprawną, które to umowy w już obowiązującym stanie prawnym są tytułami do odprowadzania obowiązkowej składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Postuluje się zatem także usunięcie organizacji trzeciego sektora z zakresu zastosowania owego przepisu, wskazując, że wyjątkowo trudne położenie tych podmiotów w dobie pandemii koronawirusa przełoży się na znaczące zahamowanie możliwości rozwoju całego sektora pozarządowego.

Postulat ten należy uznać za trafny. O ile obciążenie składką zdrowotną członków rad nadzorczych czy zarządów spółek prawa handlowego, a zatem podmiotów gospodarczych, można uznać za słuszne, o tyle wprowadzenie obowiązku składkowego dla członków organów organizacji pozarządowych co prawda zwiększy wpływy składkowe do Narodowego Funduszu Zdrowia, ale będzie skutkować dla wielu organizacji problemami finansowymi. Należy zastanowić się, czy fundusz ten nie powinien uzyskać większych przychodów ze źródeł pozaskładkowych (np. dotacji z budżetu państwa), skoro ustawodawca dostrzega potrzebę jego dofinansowania. Zasilanie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnego ze źródeł pozaskładkowych jest przecież konsekwencją tego, że skonstruowany przez ustawodawcę system obciążeń składkowych nie jest w stanie samodzielnie finansować gwarantowanych prawnie świadczeń⁶⁸.

Zakończenie

Solidarność społeczna bynajmniej nie równa się nakładaniu coraz to bardziej uciążliwych obowiązków składkowych na obywateli. Losy Noweli, w chwili pisania tego artykułu, są niepewne, ale wydaje się, że – w obliczu permanentnie niezadowolającego stanu funduszy ubezpieczeniowych – ustawodawca może starać się w przyszłości usprawiedliwiać większe obciążenia składkowe rzezoną zasadą. Jednakże zapominanie o powiązaniu składek ze świadczeniami z ubezpieczenia zdrowotnego wypacza ideę tego ubezpieczenia. „Nowi ubezpieczeni” nie uzyskują skuteczniejszej ochrony przed ryzykiem niezdrovia dzięki rozwiązaniom z Noweli. Solidarność społeczna staje się zatem instrumentem do realizacji woli politycznej, a nie podstawą aksjologiczną ubezpieczenia. Jeżeli zaś nie ma solidarności społecznej, to mamy coś innego niż ubezpieczenia społeczne i zdrowotne⁶⁹.

68 *Ibidem*, s. 53.

69 Podaję te słowa U. Kaliny-Prasznic [za:] A. Cicherska, *Przebieg dyskusji [w:] Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego*, Wrocław 2013, s. 191.

dr Piotr Dobrowolski
Uniwersytet SWPS – filia we Wrocławiu
Izba Adwokacka we Wrocławiu
ORCID: 0000-0003-0465-0935

ŹRÓDŁA

- Babińska-Górecka R., *Solidarność społeczna* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017.
- Babińska-Górecka R., *Wspólnota ubezpieczonych* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017.
- Cicherska A., *Przebieg dyskusji* [w:] *Ubezpieczenie społeczne dawniej i dziś. W 80-lecie uchwalenia ustawy o systemie ubezpieczenia społecznego*, Wrocław 2013.
- Dobrowolski P., *Zatrudnienie pracownicze młodocianych* [w:] *Street Law Licea Ogólnokształcące. Uniwersytecka Poradnia Prawna*, red. K. Czerniec, P. Dobrowolski, Wrocław 2015.
- Dzienisiuk D., Supera-Markowska M. [w:] *Podatki i składki z tytułu zatrudnienia*, red. D. Dzienisiuk, M. Supera-Markowska, Warszawa 2020.
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Gudowska B. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.
- Gura G., *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Hadrowicz E., *Prawo o stowarzyszeniach. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Jędrasik-Jankowska I., *Pojęcia i konstrukcje ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2016.
- Jędrasik-Jankowska I., *Ubezpieczenie emerytalne. Trzy filary*, Warszawa 2001.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Kidyba A. [w:] H. Cioch, A. Kidyba, *Ustawa o fundacjach. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Lach D.E. [w:] *System Prawa Ubezpieczeń Społecznych. Część ogólna*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2020.
- Lenio P., *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Regulacja prawna socjalnego wsparcia dla osób o niskich dochodach*, Wrocław 2013.
- Lipniewicz R., *Prawo podatkowe. Zarys wykładu*, Legnica 2011.
- Piechowiak M. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Pietraszewska-Macheta A. [w:] *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, wyd. III, red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2018.
- Prasolek Ł. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.
- Przybyłowicz A., *Prawo socjalne* [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa. Tom XII. Prawo socjalne*, red. H. Szurgacz, Warszawa 2017.
- Sanetra W., *Aksjologiczne podstawy prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Ubezpieczenie społeczne w procesie zmian. 80 lat Zakładu Ubezpieczeń Społecznych*, red. K.W. Frieske, E. Przychodaj, Warszawa 2014.
- Sidorko A. [w:] *Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz*, wyd. III, red. A. Pietraszewska-Macheta, Warszawa 2018.

- Sidorko A., *Ubezpieczenie zdrowotne członków zarządu i rad nadzorczych*, „Służba Pracownicza” 2010, 12(9–12).
- *Słownik Współczesnego Języka Polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1996.
- Ślęzak K. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Ślęzak K., *Prawo do zabezpieczenia społecznego w Konstytucji RP. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2015.
- Świątkowski A.M., *Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2018.
- Uścińska G., *Prawo ubezpieczeń społecznych. Zasady, finansowanie, organizacja*, Warszawa 2019.
- Wantoch-Rekowski J. [w:] *Podstawy prawa finansów ubezpieczeń społecznych. Podręcznik akademicki*, red. J. Wantoch-Rekowski, Toruń 2015.
- Wrątny J., *Kodeks pracy. Komentarz. Wyd. 6*, Warszawa 2016.
- Wypych-Żywicka A., *Funkcje prawa ubezpieczeń społecznych* [w:] *Leksykon prawa ubezpieczeń społecznych. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Wypych-Żywicka, Warszawa 2016.

On the instrumental use of the principle of social solidarity in the Polish Order

In this article the author analyses the project for the introduction of compulsory health contribution for those performing their function by virtue of an act of appointment and who receive due remuneration. By analyzing the existing and proposed regulations, the author aims to answer the question as to whether the proponent of the bill rightly refers in the justification of the bill to the principle of social solidarity, which is the axiological basis for social and health insurance, or whether they treat it instrumentally, merely pursuing an ad hoc political goal. This idea has met with opposition from the NGO (non-governmental organization) community for it will increase their financial burden. This is particularly important as it constitutes a part of the political initiative called Polish Order (Polski Ład).

Key words: NGOs (non-governmental organization), Polish Order, health insurance contribution, social solidarity, health insurance

Polish citizens' pension investment preferences in the context of their awareness of climate change

Climate change and the level of future pension benefits are challenges for the next generations. One of the answers to both problems is to push capital savings towards sustainable ESG (Environment, Social, Governance) investments. At the same time, most studies show that the lack of so-called green products in the investment market is caused by a lack of demand. It will probably change, both due to the growing awareness of climate change, and thus the pressure of retail investors and mainly due to regulations introduced by public institutions, especially by the European Union. The article aims to verify whether Polish individual investors and people with additional capital pension insurance can create significant pressure on fund managers, to increase the share of the green investments in their investment portfolio. In this context, I assume that shareholders (who care about financial profit) are also stakeholders (so they do not want to feel the negative effects of corporate actions on the climate and will take it into account when investing). Using statistical analysis of data collected as part of a nationwide survey on a representative sample of Poles ($N = 2416$), I answer the following questions: are people who believe that the anthropogenic climate crisis is an important problem more willing to invest in ESG, and if such investments would combine with less profit, would they have decided to so anyway?

Key words: climate change, ESG, pension funds, pension investment, pensions

Submitted: 7.7.2021

Accepted: 30.11.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.4551

Introduction

The future life of pensioners' depends not only on the structure of the retirement system and its coverage but also on the consequences of climate change. Thus, on the one hand, the construction of the pension system and the financial decisions of citizens are crucial for the pension benefits of the upcoming generations and will have an impact on the level of future benefits.¹ While on the other hand, even if someone receives adequate pension benefit they could be endangered in old age by the risk of different natural hazards caused by climate change.² Therefore, there is a need for two-track actions, to ensure an appropriate structure for the pension system and to tend to a significant reduction in the pace of climate change. Environmentally sustainable investments may be the way to, at least partially, achieve these goals. This fits in with the new discourse and trends that are becoming stronger in investments, so-called green finance. Green or in a broader sense sustainable investment is both a new ethos in finance and a shift brought about by policy decisions and, in some cases, bottom-up pressure from pension funds members. Currently, there are more and more products that value environmental, social, and corporate governance (ESG) investment in the global markets.³ "Green transition" requires capital that is allocated also in the pension funds. In this context, it should be remembered that pension funds are very important players in the capital markets. Assets under the management of global pension funds are currently over 50 trillion USD.⁴ Therefore, pension funds investment strategies could mitigate or accelerate the climate crisis.⁵ Whereas the European Union (EU) implements the European Green Deal intending to become the world's first climate-neutral continent by 2050, the role of mostly privately funded occupational pension plans in achieving this goal is growing. Moreover, the Sustainable Finance Disclosure Regulation EU 2019/2088 (SFDR) is a central element of the European Commission's 2018 Action Plan for financing sustainable growth. This regulation will provide transparency on the degree of ESG investments of financial products and includes requirements on sustainable investments in economic activities that contribute to environmental or social objectives. Financial products have to disclose information

¹ R. Thaler, H. Shefrin, *An economic theory of self-control*, "Journal of Political Economy" 1981, Vol. 89; R. Thaler, S. Benartzi, *Save More Tomorrow™: using behavioral economics to increase employee saving*, "Journal of Political Economy" 2005, Vol. 112, No. S1; G. Adams, B. Rau, *Putting off tomorrow to do what you want today. Planning for retirement*, "American Psychologist" 2011, Vol. 66, pp. 180–192.

² P. Gardoni, M. Colleen, A. Rowell, *Risk Analysis of Natural Hazards Interdisciplinary Challenges and Integrated Solutions*, Switzerland 2016.

³ M. Sherwood, J. Pollard, *Responsible investing. An introduction to environmental, social and governance investments*, London, New York 2019.

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development, *Pension Markets in Focus 2020*, 2020, www.oecd.org/finance/pensionmarketsinfocus.htm (online access: 1.7.2021).

⁵ Z. Yunker, J. Dempsey, J. Rowe, *Pensions, Climate Change and a Just Energy Transition, Austerity and its Alternatives*, 2020.

on ESG investments in pre-contractual documents as well as in periodic reports. In the above-mentioned documents and legal acts, the greatest emphasis is placed on disclosure and reporting. This means that the role of individual investors, reading the reports as well as their pressure to change the investment policy into a more pro-climate one, may remain important to meet the goal of green investment of pension and investment funds. The level of public consciousness about this global challenge may influence the pro-environmental policies, including financial sector regulations. There is a lot of research on people's awareness about the anthropogenic cause of climate change in the world. It is proven that the level of climate change awareness may have a positive impact on behavioural change of managers in the industry⁶ and enhance adaptive capacity.⁷ Research also shows that institutional investors take two steps: on the one hand, they resign from investing in industries with high CO₂ emissions, but on the other they forget and ignore the other carbon risk which are indirect emissions like the consumption of purchased electricity or heat.⁸ Studies conducted in the UK over the period 1990–2005 show that even though the institutional investors' managers awareness about climate change is rising, it has a small impact on their investment policy. One of the main reasons being the lack of market demand.⁹ This is confirmed by the research conducted in 2015 and 2017 among portfolio managers and research analysts. When asked why they did not take any ESG issues into consideration in their investment analysis or decisions 47% of them (twice, in 2015 and 2017) answered that it was because of a lack of demand on the part of clients and investors.¹⁰ Individual investors' interest in ESG seems, however, to be growing. The study conducted among 800 individual investors in the US shows that their interest in sustainable investing has increased from 71% in 2015 to 85% in 2019 and among the youngest – from 84% to 95%.¹¹ However, the authors of a study about climate change awareness in 119 countries, which represent over 90% of the world's population, show that the level of climate awareness, risk perceptions and support for pro-climate policies varies greatly across the world.¹² Another issue is whether retail investors are willing to give up some of their profits for the sake of sustainability. An experiment held in

6 I.R. Halady, P.H. Rao, *Does awareness to climate change lead to behavioral change?*, "International Journal of Climate Change Strategies and Management" 2010, Vol. 2, No. 1, pp. 6–22.

7 N.A. Marshall, S. Park *et al.*, *Climate change awareness is associated with enhanced adaptive capacity*, "Agricultural Systems" May 2013, Vol. 117, pp. 30–34.

8 P. Bolton, M. Kacperczyk, *Do investors care about carbon risk?*, "Journal of Financial Economics" 2021, Vol. 142(2), <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2021.05.008>.

9 S. Pfeifer, R. Sullivan, *Public policy, institutional investors and climate change: a UK case-study*, "Climatic Change" 2008, Vol. 89, pp. 245–262.

10 CFA Institute, *Environmental, Social and Governance survey*, 2017, <https://www.cfainstitute.org/-/media/documents/survey/esg-survey-report-2017.ashx> (online access: 1.7.2021).

11 Morgan Stanley, *Sustainable Signals: Individual Investor Interest Driven by Impact, Conviction and Choice*, 2019, https://www.morganstanley.com/content/dam/msdotcom/infographics/sustainable-investing/Sustainable_Signals_Individual_Investor_White_Paper_Final.pdf (online access: 1.7.2021).

12 T.M. Lee, E.M. Markowitz *et al.*, *Predictors of public climate change awareness and risk perception around the world*, "Nature Climate Change" November 2015, Vol. 5.

the Netherlands shows that the average pro-socially motivated investor indeed expects lower performance and is prepared to pay higher fees for SRI (socially responsible investments).¹³ Research shows that this decision may depend on investor core values. A survey conducted among academics show that altruistic values are positively associated with the decision to invest responsibly. In turn, egoistic individuals are willing to invest responsibly only if it brings with it a high investment rate.¹⁴ This article examines Polish citizens' pension investment decisions in the context of their awareness of climate change. Poland was chosen because it started to implement Employee Capital Plans (*pracownicze plany kapitałowe*, PPK) in 2019 and the possibility to put pressure on pension and other investment funds in the field of assets allocation may be growing in the future.¹⁵ By combining stakeholder and shareholder theory, I check whether the awareness of climate change has an impact on the expectations of certain behaviours from an investment fund. In this sense, shareholders threatened by climate change go far beyond the purely economic goals of maximizing profit and might put pressure on sustainable investments. Although the discussion and analysis of ESG investment returns is still ongoing,¹⁶ using quantitative data, I analyse whether individual investors in Poland perceive climate change as significant and are ready to resign from higher returns for ESG. So are individual investors willing to put pressure on pension fund managers by forcing them to offer green investment products?

Conceptual framework ESG: from shareholder to stakeholder

There is no one definition of ESG investment. Depending on the times and region different authors put attention to different aspects of this kind of economic activity. In the subject literature, ESG is also called ethical, sustainable or responsible investment.¹⁷ For the purpose of this article, I have elaborated and simplified the definition of ESG from art. 2 p. 17 of the SFDR directive which I used in the research survey to explain this term to respondents. The definition is as follows: ESG investment is a type of investment that

13 A. Riedl, P. Smeets, *Why Do Investors Hold Socially Responsible Mutual Funds?*, "The Journal of Finance" 2017, Vol. LXXII, No. 6.

14 D. Brodback, N. Guenster, D. Mezger, *Altruism and egoism in investment decisions*, "Review of Financial Economics" January 2018, Vol. 37(1), pp. 118–148.

15 S. Jakubowski, *Gromadzenie środków w pracowniczym planie kapitałowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2019, Vol. 80, pp. 85–98.

16 G.L. Clarck, A. Feiner, M. Viehs, *From the stockholder to the stakeholder. How sustainability can drive financial out-performance*, 2015; T. Czerwińska, P. Kaźmierkiewicz, *ESG Rating in Investment Risk Analysis of Companies Listed on the Public Market in Poland*, "Economic Notes" 2015, Vol. 44, No. 2, pp. 211–247; F. Alessandrini, E. Jondeau, *ESG Investing: From Sin Stocks to Smart Beta*, "The Journal of Portfolio Management Ethical Investing" 2020, Vol. 46, Issue 3, pp. 75–94.

17 N.S. Eccles, S. Viviers, *The Origins and Meanings of Names Describing Investment Practices that Integrate a Consideration of ESG Issues in the Academic Literature*, "Journal of Business Ethics" 2011, Vol. 104, pp. 389–402.

contributes to environmental, social and good governance objectives. It means that assets are invested in economic activity as measured, for example, by key resource efficiency indicators on the use of energy, renewable energy, raw materials, water and land, on the production of waste, and greenhouse gas emissions or economic activity that contributes to tackling inequalities or that fosters social integration and cohesion as well as economic activity with respect to sound management structures, employee relations, remuneration of staff and tax compliance.

To ESG one can look using the lens of shareholder and stakeholder theories, operating within the agency theory. The premise of the former is that the only goal for the manager (that we can call an agent) is to increase the return on an investor's investment (principal). The only social responsibility in business is increasing the financial profits.¹⁸ Therefore, the main assumption of this theory is that people buy shares strictly to earn the maximum possible return on their funds and managers have only one ethical duty to the owners – to generate significant value. In such a context ESG investment is considered as good and ethical only if it gives higher return interests.

The stakeholder theory is broader because the principal can be defined as all (or many on clearly defined terms) parties that are in any way affected by the economic activity of the organization. The interests of shareowners are therefore important, but managers should take into account also the interests of other groups. For this reason, the agent must consider the consequences of its activity in a broader sense and is responsible to all stakeholders, even at the expense of financial benefits.¹⁹ The term “stakeholder” is very broad and considered differently by scholars and practitioners.²⁰ It is difficult to identify some stakeholders and their importance. As Thomas Donaldson and Lee Preston state, the stakeholder theory does not imply that all the stakeholders should be involved in the decision process on the same basis. Therefore, it is necessary to distinguish these groups on the basis of specific criteria.²¹ Ronald Mitchell, Bradley Agle and Donna Wood²² state that sometimes the stakeholders can be invisible for managers if they do not have one or more of those three characteristics: power, legitimacy or urgency. The power is the ability to bring about the outcomes a stakeholder desires, regardless of resistance. That means that a stakeholder has a physical, material or symbolic resource. Legitimacy refers to the socially accepted and expected structure or behaviour. This often goes together with power, but not always do legitimate stakeholders have power. The urgency is

18 M. Friedman, *The social responsibility of business is to increase its profits*, “The New York Times Magazine” 13 September 1970.

19 E.M. Dodd, *For whom corporate managers trustees?*, “Harvard Law Review” 1932, Vol. 45, No. 7, p. 1145.

20 R. Phillips, R.E. Freeman, A.C. Wicks, *What Stakeholder Theory Is Not*, “Business Ethics Quarterly” 2003, Vol. 13, No. 4, pp. 479–502.

21 T. Donaldson, L.E. Preston, *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*, “The Academy of Management Review” January 1995, Vol. 20, No. 1, pp. 65–91.

22 R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of how and what really counts*, “Academy of Management Review” 1997, Vol. 22, No. 4.

the degree to which stakeholders claim immediate action or attention. This division allows structuring not only in the number but also in the role of stakeholders, dividing them depending on whether they have some or all of the attributes into: latent, expectant and highly salient.²³ Andrew Friedman and Samantha Miles, in turn, define the type of stakeholder on the basis of the type of contract that connects them with the organization. Their role depends on how strong this contract is: recognized or not, explicit or implicit or even no contract.²⁴ Therefore, stakeholder theory shows that more groups to a different extent are affected by the economic activity of different organizations (corporations, investment funds and others). In such a context, ESG investing are fulfilling stakeholders needs – we are all affected by climate change that could be fostered or stopped by companies. Managers should take this into account, even though the financial results of the shareowner could be lowered. A lot of analysis shows, however, that ESG investing brings about results as good as investing in instruments without taking ESG factors into account.²⁵ From the point of view of R. Mitchell *et al.* both the importance of climate issues as well as the green actions of many international institutions mean that stakeholders insisting on this issue have all three characteristics: power, legitimacy and urgency.²⁶ The subject literature emphasizes the need to mobilize all other stakeholders across society to turn the economy onto a green track.²⁷ Although not always, stakeholders have the appropriate knowledge about the necessity of action and their role in this.²⁸ In the context of ESG one can say, that often stakeholders and shareholders' interests are the same. Partially, if ESG means lower returns (however a better climate is good for all, including shareowners) or fully if the manager is investing in ESG and at the same time the return rate is at least as high as other investment returns.

²³ *Ibid.*, pp. 853–886.

²⁴ A.L. Friedman, S. Miles, *Developing stakeholder theory*, “Journal of Management Studies” January 2002, Vol. 39, p. 1.

²⁵ D. Peiris, J. Evans, *The relationship between environmental social governance factors and US stock performance*, “Journal of Investing” 2010, Vol. 19(3), pp. 104–112; B. Hoffman, T. Armangue, J.T. Parrado, *The Business Case for ESG Investing for Pension and Sovereign Wealth Funds*, Inter-American Development Bank, Policy Brief No. IDB-PB-338, 2020; A. Kempf, P. Oshtoff, *The effect of socially responsible investing on portfolio performance*, “European Financial Management” 2007, Vol. 13(5), pp. 908–922; M. Statman, D. Glushkov, *The wages of social responsibility*, “Financial Analysts Journal” 2009, Vol. 65(4), pp. 33–46; C. Flammer, *Does corporate social responsibility lead to superior financial performance? A regression discontinuity approach*, “Articles in Advance” 2015, pp. 1–2.

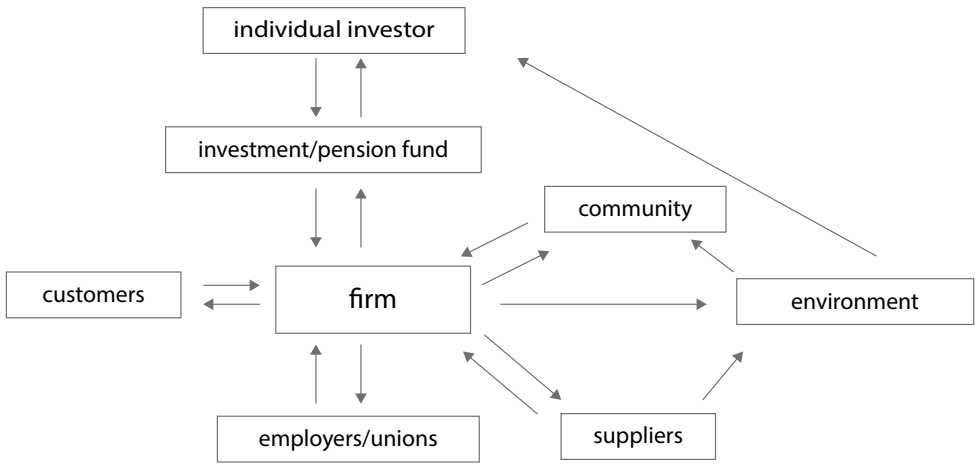
²⁶ R.K. Mitchell, B.R. Agle, D.J. Wood, *op. cit.*, pp. 853–886.

²⁷ C.S. De Silva Lokuwaduge, K. Heenetigala, *Integrating Environmental, Social and Governance (ESG) Disclosure for a Sustainable Development: An Australian Study*, “Business Strategy and the Environment” 2017, Vol. 26, pp. 438–450; F. Lamperti, M. Mazzucato *et al.*, *The Green Transition: Public Policy, Finance, and the Role of the State*, “Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung” 2019, Vol. 88, Issue 2, pp. 73–88; M. Mazzucato, *Stakeholder Capitalism is Urgently Needed – and the COVID-19 Crisis Shows Us Why*, WEF blog 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/mariana-mazzucato-covid19-stakeholder-capitalism/> (online access: 1.7.2021).

²⁸ J. Sachs, G. Schmidt-Traub *et al.*, *Six Transformations to Achieve the SDGs*, “Nature Sustainability” 2019, doi:10.1038/s41893-019-0352-9.

Climate change affects all already born as well as subsequent generations. Therefore, it seems that for individual investors, especially people who save for their retirement, the self-interest is not only to get a high-interest rate but also for such investments to be ones that will at least contribute to slowing down negative climate changes. In this sense, a high rate of return is no longer the only goal of the future pensioner. Moreover, in the long term, ESG risks are more likely to materialize, therefore the costs of unsustainable practices are likely to negatively impact not only financial returns but also the quality of life. Thus, adjusting the model presented by T. Donaldson and L. Preston to our times, the relationship between shareholders and stakeholders resembles a system of interconnected vessels.

Figure 1. The stakeholder model with environment



Source: own elaboration

Starting from the shareholder and stakeholder theory, I point to the convergence of the interests of these groups. Therefore, I propose in this article a hypothesis that people who perceive the problem of climate change as being significant are more likely to invest their savings in ESG pension funds. I verify this hypothesis on the basis of a representative survey among Polish citizens.

Data and method

For the purpose of this research, I use data from two waves of the omnibus survey which provides a representative database for Poland for January and February 2021. Surveys were conducted twice, week after week, with randomly selected nationally representative samples of people aged 16 and over. The first sample consisted

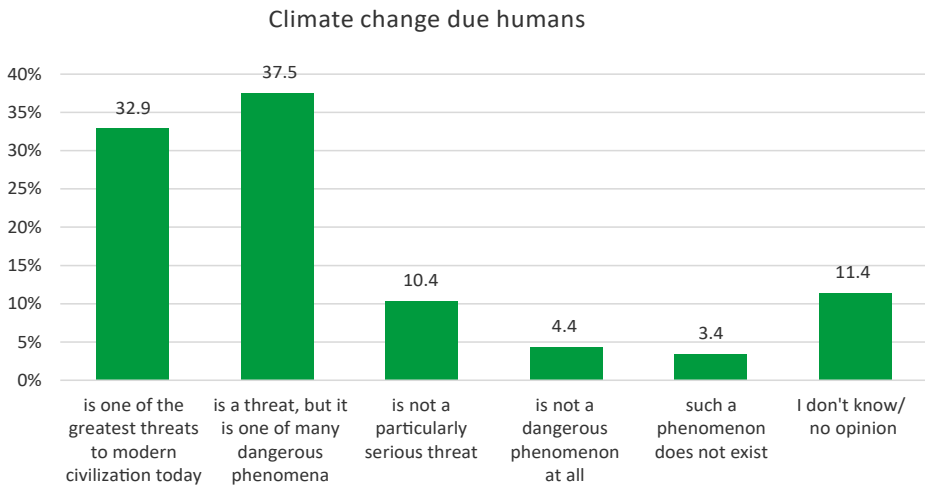
of $N = 1215$ respondents (649 women and 566 men) and the second sample of $N = 1201$ respondents (650 women and 551 men). The two waves of this omnibus survey consisted of the same five questions. To measure climate change awareness, participants were asked whether they considered anthropogenic climate change to be an important phenomenon. Then the questions concerned the following issues: whether and how they invested money, and how they saved in pension funds; which aspects of ESG (environmental, social and governance) were important to them and to what extent (rating on a scale); and whether they would join a supplementary pension scheme if they knew the scheme was investing in ESG. Finally, the questions concerned their attitude to the return rates. Would they agree to get lower returns as long as the fund invests in line with the ESG or do they expect at least the same or a higher financial performance? The whole merged sample consists of $N = 2416$ respondents (1117 men and 1299 women), but a part of the analysis is done on a sample of $N = 2094$ people. This part of the detailed analysis excluded from the sample those who do not have and do not want to have any savings on capital markets, so their answers were irrelevant for the research. Research is based on statistical analysis in relation to the research questions. It is founded on frequencies and a dependence hypothesis based on a test chi-square. To compare data with other nationally representative surveys I have also used reports from the Centre for Public Opinion Research (Centrum Badań Opinii Społecznej, CBOS) on climate change attitude as well as the Financial Supervision Authority (Komisja Nadzoru Finansowego, KNF) for data about pension funds.

Results

The analysis should begin by looking at the question about the attitude to climate change. According to the hypothesis, people for whom this problem is the most important or at least a significant civilization challenge – will be more likely to choose funds that invest in accordance with ESG. For the majority of the surveyed population, climate change is a severe problem of civilization. 32.9% think that climate change is one of the greatest threats to civilization. 37.5% state that it is one of the most important threats from among many dangerous phenomena. Therefore, as can be seen in the chart below, 70.4% of respondents find the anthropogenic change of the climate to be important. This is consistent with the CBOS research from 2018, where, in total, 84% of respondents saw threats related to ecology – environmental pollution or climate change and the concern about the state of the natural environment, as dangerous phenomena. Moreover, when compared to 2014 and 2016, the perception of climate-related threats as being important ones has increased significantly.²⁹

²⁹ Centrum Badań Opinii Społecznej, *Polacy wobec zmian klimatu, komunikat z badań*, No. 158/2018, 2018.

Chart 1. Attitude toward anthropogenic climate change, $N = 2416$



Source: own elaboration

We can assume that a part of those people can be considered to be stakeholders and here not only because they are citizens who perceive climate problems as important. Their role as stakeholders may increase if they are individual pension investors, and therefore, to some extent, they can exert pressure on managers. Hence, the next question was whether respondents have savings, and if so, where do they invest them (or where they would like to invest). The answers to this question show how many of the respondents perceive the capital market as a place to invest money.

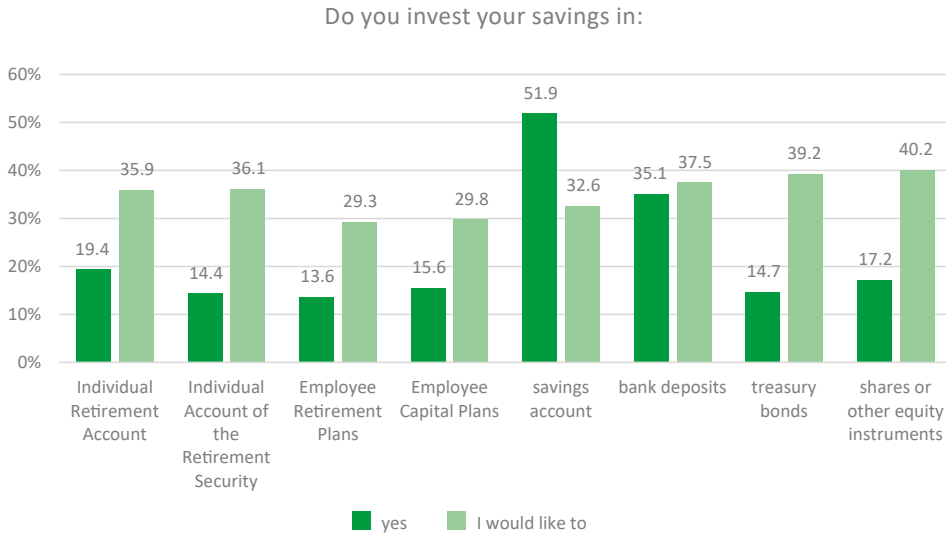
It should be noted that investment in the capital market, including in pension funds is still not widespread in Poland: the answers show that the most popular form of saving among respondents are bank deposits and savings accounts. Poland is a country where saving for retirement under the third pillar is developing.³⁰ Implementation of a new form of saving for retirement which is Employee Capital Plans in 2019–2021 may slightly improve the statistics in this regard, but one should not expect widespread membership in the system.³¹ The third pillar of retirement insurance in Poland invests the savings of insured persons in the capital market. This means that participants of both individual as well as group forms of retirement provision invest in the capital market. The third pillar of the pension system creates the biggest opportunities to put pressure on ESG investment in Poland. Analysis of the collected data shows that even if a small percentage of respondents have an account under the third pillar or invest in other instruments of the capital market, many others declare that they would like to do it. Official data from the Polish Financial Supervision Authority differs from the respondents' declarations:

³⁰ M. Dybał, *Czynniki rozwoju prywatnych planów emerytalnych* [in:] *Długoterminowe oszczędzanie: postawy, strategie i wyzwania*, ed. J. Rutecka-Góra, Warszawa 2016.

³¹ Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja dotycząca pracowniczych planów kapitałowych (PPK) – IV kwartał 2020 roku*, 2021, https://www.knf.gov.pl/?articleId=73073&cp_id=18 (online access: 1.10.2021).

fewer people have an individual pension plan with more having an Employee Capital Plan than those who declared it in the survey. Due to the planned reform and liquidation of Open Pension Funds (OPF) (*otwarte fundusze emerytalne*, OFE), no questions were asked about them. Active and inactive participants of this scheme currently constitute the majority of people of working age, *i.e.* 15,670,000.³²

Chart 2. Allocation (or willingness to) of savings of respondents



Source: own elaboration

To answer the research questions, it is necessary to analyse the attitude of people who already have money in the capital market or would like to have it invested in ESG. This group consist of 2094 respondents, under the third pillar of retirement, including individual as well as group accounts or those who invest in treasury bonds and shares. Among them, 70.2% consider environmental investment to be very or fairly important when choosing funds. In turn, 70.7% of people who invest or would like to invest in capital markets would be guided by social values and 55% by governance when choosing a fund. This is a definite advantage over people who do not have an opinion on it or for whom it does not matter (see Table 1).

To verify the hypothesis put forward in this study, it is necessary to check whether there is a statistical dependence between people who believe that climate change is an important issue and the support for environmentally-friendly investments. To analyse that I divided the respondents who invest (or would like to) in the capital market into three main groups in the context of climate change considerations (is important, not important, I don't know/hard to say) and attitudes towards environmental investments (those who chose funds

³² Komisja Nadzoru Finansowego, *The retirement market in Poland*, state as of the end of 2019, 2020, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_emerytalny_2019_v2.pdf (online access: 1.10.2021).

incorporating environmental indicators in their investment policy, those who are only slightly or not interested in that and those who do not know or for whom it is hard to say). The analysis supports the hypothesis that there is a statistically significant dependence between attitudes toward climate change and any tendency to choose funds with pro-environmental investments. The more important climate change is, the more important the environmental issues are for the respondents when investing, with $\chi^2 = 77.875a$, $p = 0.00$. This association is weak however, with a Cramer's V at the level of 0.136.

Table 1. Importance of environment, social and governance considerations while choosing a fund

How important environmental/ social responsibility/ governance considerations would be if you were to choose a investment fund						
	environmental		social responsibility		governance	
	frequency	percentage	frequency	percentage	frequency	percentage
Not at all important	35	1.7	34	1.6	54	2.6
Slightly important	106	5.1	99	4.7	162	7.7
I don't know/ hard to say	485	23.2	482	23.0	728	34.8
Fairly important	935	44.7	1015	48.5	868	41.5
Very important	533	25.5	464	22.2	282	13.5
Total	2094	100.0	2094	100.0	2094	100.0

Source: own elaboration

Table 2. Dependence between attitudes toward climate change and any tendency to choose funds with pro-environmental investments

		Environmental issues are not important for me when investing	I don't know/ hard to say	Environmental issues are important for me when investing	Total
Climate change is an important problem	count	95	291	1128	1514
	expected count	101.9	350.7	1061.4	1514.0
Climate change is not a problem/ does not exist	count	39	110	243	392
	expected count	26.4	90.8	274.8	392.0
I don't know/ hard to say	count	7	84	97	188
	expected count	12.7	43.5	131.8	188.0
Total	observed frequencies	141	485	1468	2094
	expected count	141.0	485.0	1468.0	2094.0

Source: own elaboration

Table 3. Chi-square, dependence between attitudes toward climate change and any tendency to choose funds with pro-environmental investments

	Value	df	Asymptotic Significance (2-sided)
Pearson Chi-square	77.875*	4	0.000
N of valid cases	2094		

* 0 cells (0.0%) have an expected count of less than 5. The minimum expected count is 12.66

Source: own elaboration

Table 4. Symmetric measures dependence between attitudes toward climate change and any tendency to choose funds with pro-environmental investments

		Value	Approximate significance
Nominal by nominal	Phi	0.193	0.000
	V Cramer	0.136	0.000
N of valid cases		2094	

Source: own elaboration

However, when it turns out that ESG may be associated with an increased investment risk, the respondents would be less willing to decide on this type of investment. The analysis shows that many people are willing to invest according to climate and social needs, but only if this does not entail a lower return on their individual financial results. 61.3% of respondents who invest (or would willingly do it) would choose to allocate their money in line with ESG purposes only if they guarantee at least the same or better results than classic investments. 13.7% always prefer traditional funds. 9.4% would decide to do it when the likely return on investment would be lower than for traditional investments. It may seem that people are not willing to make sacrifices on their part.

As with all, ESG investments also involve investment risk. If you had the option to choose a fund, when would you decide to make such investments?

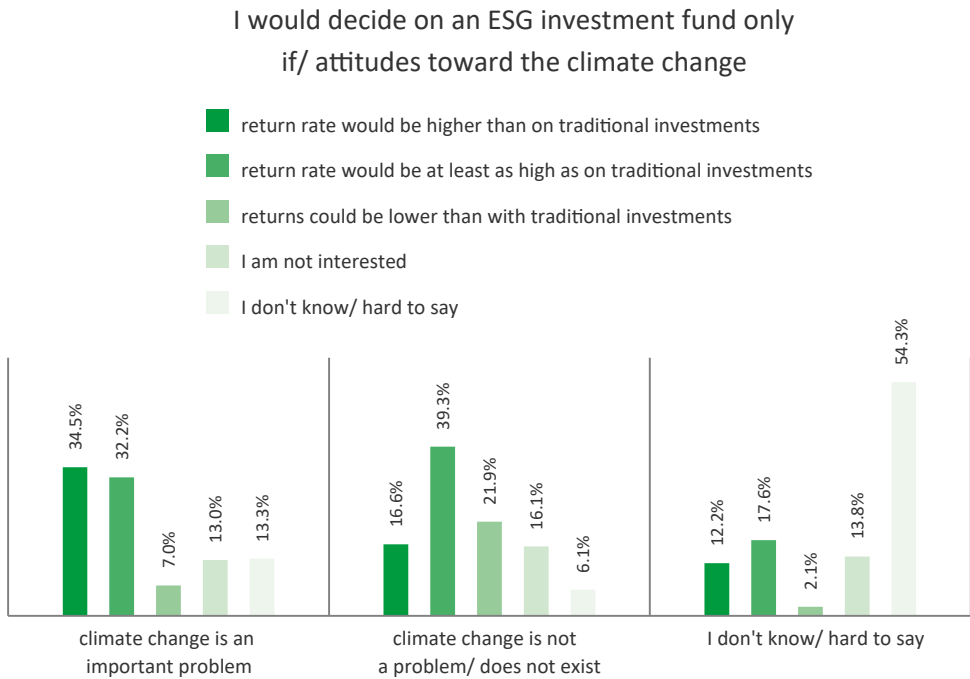
Table 5. Willingness to accept a different return rate from an ESG fund

	Frequency	Percent
Only if the likely return on the investment would be higher than the average return on traditional investments	610	29.1
Only if the likely return on the investment would be at least at the level of return on traditional investments	674	32.2
Also, when the likely returns on the investment would be lower than with traditional investments	196	9.4
I am not interested in this type of investment, I prefer traditional funds	286	13.7
I don't know/ hard to say	328	15.7
Total	2094	100.0

Source: own elaboration

The question arises as to whether, among people who perceive climate change as significant and have (or would like to have) savings on the capital market, the tendency to make financial decisions in line with ESG will remain high. The analysis shows that people declaring that climate change is a significant challenge for the world would much less often decide on an ESG fund if it entailed a lower rate of return than on traditional investments than would those who do not perceive climate change as important.

Chart 3. Attitude toward climate change and accepted ESG investments return rates



Source: own elaboration

This could mean that the propensity to sacrifice part of the risk is more related to the social or governance aspect. However, people who declare that social and governance aspects are important to them while investing also choose investments that guarantee at least the same or higher returns than traditional investments.

Regardless of the attitude towards climate change, or the recognition that social and governance factors are important, the percentage of people declaring that they could give up part of the environmental return rate is low, varying around 7–10%. The only exception are people who declare that climate change caused by man is not an important phenomenon, and at the same time, the largest group among them declares a readiness to give up part of the profit for ESG investments.

Table 6. Importance of social and governance factors when investing and accepted ESG investments return rates

	Return rate would be higher than on traditional investments	Return rate would be at least as high as on traditional investments	Return rate could be lower than with traditional investments	I am not interested	I don't know/ hard to say
Social issues are important for me when investing	30.8%	34.6%	9.7%	12.5%	12.4%
Social issues are not important for me when investing	31.6%	26.3%	8.3%	14.7%	10.5%
I don't know/ hard to say	23.2%	26.6%	8.3%	14.7%	27.2%
Good governance factors are important for me when investing	31.8%	36.2%	10.3%	10.6%	11.0%
Good governance factors are not important for me when investing	32.4%	27.8%	9.3%	20.4%	10.2%
I don't know/ hard to say	23.9%	27.2%	7.8%	16.5%	24.6%

Source: own elaboration

Conclusions

Research on a representative group of Poles confirms that issues related to anthropogenic climate change are important for the majority of the surveyed population. In the article, I also confirm the hypothesis that people who perceive climate change as significant would more willingly decide to invest in ESG, although the association is weak. The Polish capital market is not as developed as the markets of Western Europe, most of the respondents had savings in savings accounts, but the vast majority declared participation (or a willingness to participate) in an additional pension capital system. Perhaps the development of Employee Capital Plans and low-interest rates will have an impact on the increase in the number of Polish investors, and thus – the growing number of stakeholders. Will they favour pro-environmental investments? The results are not conclusive. As already indicated, the belief in anthropogenic climate change increases the propensity to invest in ESG, but the result of this research is surprising in the context of the possible lower investment rates in favour of sustainable investments. The respondents were not informed about the research which shows that profit from an ESG does not have to be lower than from traditional investments. They were only informed about the possible investment risk. It turned out

that people who consider climate change to be important are definitely less likely than others to resign from profit for the sake of the climate, social and good corporate governance investments. These results require further analysis due to the insufficient number of explanatory variables in the study. This may mean that other factors are more important. Studies show that in Poland the readiness for sustainable investments increases when it is connected to a similar return than on traditional investments.³³ On the more mature capital markets, the development of ethical investments was due to investors being more sensitive to environmental, social labour and human rights issues. The Polish, like other post-communist markets, was at the early stage of development at this time. Therefore, the Polish market does not offer this type of funds at a sufficient level; something which constitutes a barrier to the influx of new investors and a change in their attitudes.³⁴ Another possible hypothesis for further research is that a certain group of people is characterized by the so-called ecological hypocrisy, about which Zofia Bieńkowska, Piotr Drygas and Przemysław Sadura wrote in their analyses.³⁵ According to their research, a certain part of the middle class, in declaring a high concern for the condition of the Earth and climate change – the burdens and sacrifices that mankind, must make a decision, and have preferred to throw these burdens on other social groups.

The Polish capital market is likely to face an influx of new investors. Perhaps the growing awareness of climate change will contribute to an awareness of the possible way to prevent it *via* investment policies. For now, however, research shows that in the case of the private capital investments of Poles it is still financial profit that remains the most important.

33 M. Czerwonka, *Inwestowanie społecznie odpowiedzialne*, Warszawa 2013.

34 A. Adamska, T. Dąbrowski, A. Grygiel-Tomaszewska, *Socially responsible investment in post-communist and developed European countries*, “La Revue d’études comparatives Est-Ouest (RECEO)” 2016, Vol. 7, No. 3, pp. 7–43.

35 Z. Bieńkowska, P. Drygas, P. Sadura, *Nie nasza wina, nie nasz problem. Katastrofa klimatyczna w oczach Polek i Polaków podczas pandemii*, Warszawa 2021.

Janina Petelczyc, Ph.D.
Collegium of Socio-Economics
Warsaw School of Economics
ORCID: 0000-0002-5800-3269

SOURCES

- Adams G., Rau B., *Putting off tomorrow to do what you want today. Planning for retirement*, “American Psychologist” 2011, Vol. 66.
- Adamska A., Dąbrowski T., Grygiel-Tomaszewska A., *Socially responsible investment in post-communist and developed European countries*, “La Revue d’études comparatives Est-Ouest (RECEO)” 2016, Vol. 7, No. 3.
- Alessandrini F., Jondeau E., *ESG Investing: From Sin Stocks to Smart Beta*, “The Journal of Portfolio Management Ethical Investing” 2020, 46(3).

- Bieńkowska Z., Drygas P., Sadura P., *Nie nasza wina, nie nasz problem. Katastrofa klimatyczna w oczach Polek i Polaków podczas pandemii*, Warszawa 2021.
- Bolton P., Kacperczyk M., *Do investors care about carbon risk?*, "Journal of Financial Economics" 2021, Vol. 142(2), <https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2021.05.008>.
- Brodback D., Guenster N., Mezger D., *Altruism and egoism in investment decisions*, "Review of Financial Economics" January 2018, Vol. 37(1).
- Centrum Badań Opinii Społecznej, *Polacy wobec zmian klimatu, komunikat z badań*, No. 158/2018, 2018.
- CFA Institute, *Environmental, Social and Governance Survey*, <https://www.cfainstitute.org/-/media/documents/survey/esg-survey-report-2017.ashx> (online access: 1.10.2021).
- Clarck G.L., Feiner A., Viehs M., *From the stockholder to the stakeholder. How sustainability can drive financial outperformance*, 2015.
- Czerwińska T., Kaźmierkiewicz P., *ESG Rating in Investment Risk Analysis of Companies Listed on the Public Market in Poland*, "Economic Notes by Banca Monte dei Paschi di Siena SpA" 2015, Vol. 44, No. 2.
- Czerwonka M., *Inwestowanie społecznie odpowiedzialne*, Warszawa 2013.
- Dodd E.M., *For whom corporate managers trustees?*, "Harvard Law Review" 1932, Vol. 45, No. 7.
- Donaldson T., Preston L.E., *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*, "The Academy of Management Review" January 1995, Vol. 20, No. 1.
- Dybał M., *Czynniki rozwoju prywatnych planów emerytalnych [in:] Długoterminowe oszczędzanie: postawy, strategie i wyzwania*, ed. J. Rutecka-Góra, Warszawa 2016.
- Eccles N.S., Viviers S., *The Origins and Meanings of Names Describing Investment Practices that Integrate a Consideration of ESG Issues in the Academic Literature*, "Journal of Business Ethics" 2011, Vol. 104.
- Flammer C., *Does corporate social responsibility lead to superior financial performance? A regression discontinuity approach*, "Articles in Advance" 2015.
- Freeman R.E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston 1984.
- Friedman A.L., Miles S., *Developing stakeholder theory*, "Journal of Management Studies" 1 January 2002, Vol. 39.
- Friedman M., *The social responsibility of business is to increase its profits*, "The New York Times Magazine" 13 September 1970.
- Gardoni P., Colleen M., Rowell A., *Risk Analysis of Natural Hazards Interdisciplinary Challenges and Integrated Solutions*, Switzerland 2016.
- Halady I.R., Rao P.H., *Does awareness to climate change lead to behavioral change?*, "International Journal of Climate Change Strategies and Management" 2010, Vol. 2, No. 1, <https://doi.org/10.1108/17568691011020229>.
- Hoffman B., Armangue T., Parrado J.T., *The Business Case for ESG Investing for Pension and Sovereign Wealth Funds*, Inter-American Development Bank, Policy Brief No. IDB-PB-338, 2020.

- Jakubowski S., *Gromadzenie środków w pracowniczym planie kapitałowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2019, Vol. 80.
- Kempf A., Oshtoff P., *The effect of socially responsible investing on portfolio performance*, “European Financial Management” 2007, Vol. 13, No. 5.
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Informacja dotycząca pracowniczych planów kapitałowych (PPK) – IV kwartał 2020 roku*, 2021, https://www.knf.gov.pl/?articleId=73073&p_id=18 (online access: 1.10.2021).
- Komisja Nadzoru Finansowego, *Rynek emerytalny w Polsce*, stan na koniec 2019 r., 2020, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Raport_emerytalny_2019_v2.pdf (online access: 1.10.2021).
- Lamperti F., Mazzucato M., Roventini A., Semieniuk G., *The Green Transition: Public Policy, Finance, and the Role of the State*, “Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung” 2019, Vol. 88, Issue 2.
- Lee T.M., Markowitz E.M., Howe P.D., Ko Ch.-Y., Leiserowitz A.A., *Predictors of public climate change awareness and risk perception around the world*, “Nature Climate Change” November 2015, Vol. 5.
- Marshall N.A., Park S., Howden S.M., Dowd A.B., Jakku E.S., *Climate change awareness is associated with enhanced adaptive capacity*, “Agricultural Systems” May 2013, Vol. 117.
- Mazzucato M., *Stakeholder Capitalism is Urgently Needed – and the COVID-19 Crisis Shows Us Why*, WEF blog 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/04/mariana-mazzucato-covid19-stakeholder-capitalism/> (online access: 1.7.2021).
- Mitchell R.K., Agle B.R., Wood D.J., *Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of how and what really counts*, “Academy of Management Review” 1997, Vol. 22, No. 4.
- Morgan Stanley, *Sustainable Signals: Individual Investor Interest Driven by Impact, Conviction and Choice*, Morgan Stanley Institute for Sustainable Investing, 2019, https://www.morganstanley.com/content/dam/msdotcom/infographics/sustainable-investing/Sustainable_Signals_Individual_Investor_White_Paper_Final.pdf (online access: 1.7.2021).
- Organisation for Economic Co-operation and Development, *Pension Markets in Focus 2020*, 2020, www.oecd.org/finance/pensionmarketsinfocus.htm (online access: 1.7.2021).
- Peiris D., Evans J., *The relationship between environmental social governance factors and US stock performance*, “Journal of Investing” 2010, Vol. 19(3).
- Pfeifer S., Sullivan R., *Public policy, institutional investors and climate change: a UK case-study*, “Climatic Change” 2008, Vol. 89, <https://doi.org/10.1007/s10584-007-9380-y>.
- Phillips R., Freeman R.E., Wicks A.C., *What Stakeholder Theory Is Not*, “Business Ethics Quarterly” October 2003, Vol. 13, No. 4.
- Riedl A., Smeets P., *Why Do Investors Hold Socially Responsible Mutual Funds?*, “The Journal of Finance” 2017, Vol. LXXII, No. 6.

- Sachs J., Schmidt-Traub G., Mazzucato M., Messner D., Nakicenovic N., Rockström J., *Six Transformations to Achieve the SDGs*, “Nature Sustainability” 2019, doi:10.1038/s41893-019-0352-9.
- De Silva Lokuwaduge C.S., Heenetigala K., *Integrating Environmental, Social and Governance (ESG) Disclosure for a Sustainable Development: An Australian Study*, “Business Strategy and the Environment” 2017, Vol. 26.
- Sherwood M., Pollard J., *Responsible investing. An introduction to environmental, social and governance investments*, London, New York 2019.
- Statman M., Glushkov D., *The wages of social responsibility*, “Financial Analysts Journal” 2009, Vol. 65(4).
- Thaler R., Benartzi S., *Save More TomorrowTM: using behavioral economics to increase employee saving*, “Journal of Political Economy” 2004, Vol. 112, No. S1.
- Thaler R., Shefrin H., *An economic theory of self-control*, “Journal of Political Economy” 1981, Vol. 89.
- Yunker Z., Dempsey J., Rowe J., *Pensions, Climate Change and a Just Energy Transition*, “Austerity and its Alternatives” 2020, <https://socialsciences.mcmaster.ca/austerity-and-its-alternatives/documents/yunker-hamilton-2020-paper-to-post.pdf> (online access: 1.7.2021).

Emerytalne preferencje inwestycyjne Polaków w kontekście ich świadomości zmian klimatu

Zmiany klimatyczne oraz poziom przyszłych świadczeń emerytalnych są istotnymi wyzwaniami dla kolejnych pokoleń. Jedną z odpowiedzi na oba problemy jest kierowanie oszczędności kapitałowych ku zrównoważonym inwestycjom ESG (*Environment, Social, Governance*). Jednocześnie większość badań wskazuje, że brak tzw. zielonych produktów na rynku inwestycyjnym wynika z braku popytu. Zapewne będzie się to zmieniać, zarówno ze względu na rosnącą świadomość dotyczącą zmian klimatu, a więc i presję inwestorów indywidualnych na zarządzających, jak i przede wszystkim z powodu regulacji wprowadzanych przez instytucje publiczne, szczególnie Unii Europejskiej, w zakresie zrównoważonych inwestycji. Celem artykułu jest weryfikacja, czy polscy inwestorzy indywidualni oraz osoby posiadające dodatkowe kapitałowe ubezpieczenie emerytalne mogą stworzyć istotną presję na zarządzających funduszami, tak by zwiększyć udział zielonych inwestycji w swoim portfelu inwestycyjnym. W tym kontekście wychodzę z założenia, że akcjonariusze (którym zależy na zysku finansowym) są także interesariuszami (a więc nie chcą odczuwać negatywnych skutków dla klimatu działań korporacji i będą brać to pod uwagę przy inwestycjach). Stosując analizę statystyczną danych zebranych w ramach ogólnokrajowego sondażu na reprezentatywnej próbie Polaków ($N = 2416$), odpowiadam na pytania: czy osoby uważające, że kryzys klimatyczny spowodowany przez człowieka jest ważnym problemem, są w większej mierze skłonne inwestować w ESG oraz czy i tak by się na to zdecydowały, jeśli takie inwestycje łączyłyby się z mniejszym zyskiem.

Słowa kluczowe: zmiany klimatyczne, ESG, fundusze emerytalne, inwestycje emerytalne, emerytury

Znaczenie czynników środowiskowego, społecznego i ładu korporacyjnego (ESG) we współczesnej gospodarce. Percepcja inwestycji ESG wśród studentów uczelni ekonomicznej

Duże znaczenie problematyki inwestycji ESG (*Environmental, Social, and Corporate Governance*) skłoniło autorkę artykułu do podjęcia badań zmierzających do określenia znaczenia czynników ESG: środowiskowego, społecznego i związanego ze zrównoważonym rozwojem oraz percepcji inwestycji ESG. Artykuł jest efektem oryginalnego badania empirycznego o charakterze eksploracyjnym i uzupełnia lukę badawczą dla Polski, jaką jest poziom wiedzy o ESG i ocena inwestycji uwzględniających te czynniki przez studentów uczelni ekonomicznej. W artykule przedstawiono koncepcję inwestowania ESG, która w ciągu ostatnich kilku dekad zyskała na popularności wśród inwestorów na całym świecie. ESG wyewoluowało z koncepcji zrównoważonego rozwoju; łączy w sobie realizację celów środowiskowych z wartościami społecznymi oraz zrównoważonego rozwoju. W obliczu kryzysu klimatycznego i podejmowanych działań przez członków organizacji światowych na rzecz zrównoważonego rozwoju i uregulowania rynku zrównoważonych inwestycji zauważalny jest wzrost zainteresowania tego typu inwestycjami. Wyniki przedstawionego w artykule badania wskazały, że studenci uczelni ekonomicznej w Polsce wiedzą, czym jest ESG, a najważniejszymi czynnikami są dla nich środowisko i społeczna odpowiedzialność. Ponadto deklarują oni chęć inwestowania w sposób zrównoważony (rezygnacja z części zysku w porównaniu z ogólnym wskaźnikiem giełdowym lub uzyskanie wyniku na poziomie wskaźnika). Z uwagi na charakter eksploracyjny badania powinno ono zostać rozszerzone i powtórzone na respondentach z Polski, aby zapełnić lukę badawczą. Analizując przytoczone w artykule badania zagraniczne, można powiedzieć, że wraz z nowym pokoleniem nadchodzi zmiana podejścia do inwestycji, co wpłynie na cały rynek finansowy, a będą to dodatkowo wspierać nowe regulacje. Zmiany na rynku europejskim już są widoczne – wzrasta liczba zrównoważonych funduszy inwestycyjnych, a w szczególności funduszy emerytalnych.

Słowa kluczowe: ESG, fundusze emerytalne, fundusze inwestycyjne, regulacje UE, zrównoważony rozwój

Otrzymano: 5.11.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 30.03.2022

DOI: 10.5604/01.3001.0015.8055

Wprowadzenie

Koncepcja inwestowania zgodnie z ESG (skrót od ang. *Environmental, Social, and Corporate Governance*) w ciągu ostatnich dekad zyskała na popularności wśród inwestorów na całym świecie. Łączy ona w sobie realizację celów środowiskowych z wartościami społecznymi oraz zrównoważonego rozwoju. W obliczu kryzysu klimatycznego i podejmowanych prób uregulowania rynku zrównoważonych inwestycji można zauważyć wzrost zainteresowania tego typu przedsięwzięciami. Fundusze inwestycyjne poszukują nowych instrumentów zapewniających przewagę konkurencyjną, jednocześnie wspierających realizację celów zrównoważonego rozwoju. Ponadto fundusze emerytalne w Europie przechodzą transformację w kierunku zrównoważonego rozwoju, natomiast w Polsce fundusze te zaczynają dopiero pojawiać się na rynku.

Waga problematyki skłoniła autorkę artykułu do podjęcia badań zmierzających do określenia znaczenia czynników ESG oraz percepcji inwestycji ESG. Artykuł jest efektem oryginalnego badania empirycznego o charakterze eksploracyjnym i uzupełnia lukę badawczą dla Polski, tj. sposób postrzegania ESG przez studentów uczelni ekonomicznej. Celem artykułu jest przybliżenie koncepcji regulacji dotyczących zrównoważonego rozwoju i ESG, problematyki inwestycji ESG na świecie i w Polsce oraz wskazanie szansy rozwoju zielonych funduszy emerytalnych w Polsce. Problemem badawczym sformułowanym na potrzeby badania empirycznego jest świadomość znaczenia czynników ESG wśród studentów uczelni ekonomicznej. W poniższym tekście przedstawiono analizę wyników badań, odpowiedzi na pytania pomocnicze, m.in.: czy większość badanych ocenia poszczególne czynniki ESG jako co najmniej ważne, który czynnik ESG został oceniony przez badanych jako najważniejszy oraz czy większość badanych jest gotowa zrezygnować z części swojego kapitału na rzecz inwestowania ESG. Ponadto wyniki porównano z zagranicznymi badaniami w celu sprawdzenia, czy poziom świadomości jest zbliżony do tego obserwowalnego na świecie wśród inwestorów.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju na świecie i ewolucja ESG

ESG to skrót, który pojawia się w coraz większej liczbie opracowań naukowych i raportów. Skrót odnosi się do trzech czynników, które są analizowane przez inwestorów i uwzględniane w strategiach inwestycyjnych: środowiskowego (E), społecznego (S) oraz związanego ze zrównoważonym rozwojem i ładem korporacyjnym (G). Aby lepiej zrozumieć istotę ESG, należy wpierw zapoznać się z historią podejścia do zrównoważonego rozwoju na arenie międzynarodowej.

Pierwszym wydarzeniem na skalę światową, podczas którego poruszono kwestie środowiskowe, była konferencja Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1972 r.

w Sztokholmie. Przyjęto wówczas szereg zasad, które spowodowały międzynarodowy dialog na temat związku między wzrostem gospodarczym a zanieczyszczeniem środowiska¹. 20 lat później, podczas tzw. Szczytu Ziemi w Rio de Janeiro, ustanowiono fundamenty polityki społeczno-gospodarczej, które dały podstawę dla późniejszych porozumień międzynarodowych dotyczących środowiska². Pojęcie zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego czynniki środowiskowe, zyskuje na popularności od początku XXI w., co pogłębiło świadomość zmian klimatycznych, ich wpływu na środowisko oraz świadomość znaczenia ekologii i zwiększało wrażliwość uczestników rynku na środowisko.

Podczas Szczytu Milenijnego ONZ w Nowym Jorku w 2000 r. przyjęto tzw. Deklarację Milenijną ONZ i zobowiązano się osiągnąć Milenijne Cele Rozwoju, które zakładały m.in. zapewnienie równowagi ekologicznej, promowanie równości płci i awansu społecznego kobiet³. Cele te stały się drogowskazem podczas prac nad kolejnymi celami zrównoważonego rozwoju, które do dziś pozostają aktualne. Następnym istotnym krokiem było przyjęcie w 2015 r. przez ONZ globalnych ram na rzecz przemian obecnego świata, czyli tzw. Agendy 2030, w której określono aż 17 celów zrównoważonego rozwoju (rysunek 1)⁴.

Rysunek 1. 17 celów zrównoważonego rozwoju – oficjalna grafika



Źródło: Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, <https://www.un.org/pl/> (6.08.2021)

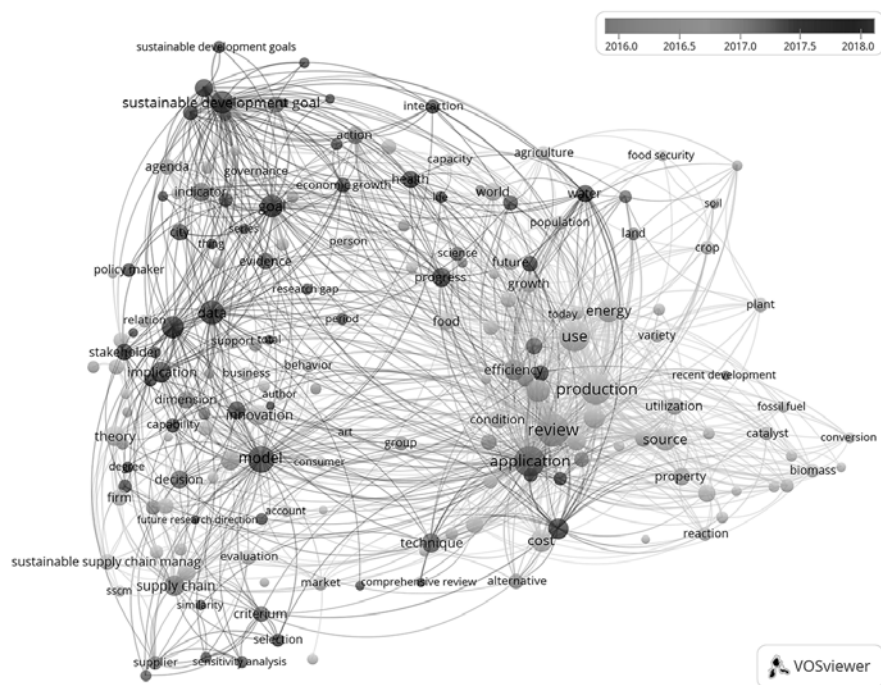
Rok po przyjęciu Agendy 2030 Komisja Europejska zobowiązała się do podjęcia kolejnych kroków w kierunku zrównoważonej przyszłości, a cele zrównoważonego rozwoju powiązano

- 1 Organizacja Narodów Zjednoczonych, United Nations Conference on the Human Environment, 5–16 June 1972, Stockholm, <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972> (25.09.2021).
- 2 Organizacja Narodów Zjednoczonych, United Nations Conference on Environment and Development, 3–14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> (25.09.2021).
- 3 Organizacja Narodów Zjednoczonych, Millennium Summit, 6–8 September 2000, New York, <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2000> (25.09.2021).
- 4 Organizacja Narodów Zjednoczonych, United Nations Summit on Sustainable Development, 25–27 September 2015, New York, <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2015> (25.09.2021).

z polityką Unii Europejskiej (UE)⁵. Rok 2015 był również istotny ze względu na przyjęcie pierwszego prawnie wiążącego porozumienia klimatycznego, tzw. porozumienia paryskiego, którego celem było m.in. zapewnienie spójności przepływów finansowych, prowadzącej do niższej emisji gazów cieplarnianych oraz rozwoju odpornego na zmiany klimatu⁶.

Porozumienia światowe dotyczące zrównoważonego rozwoju ograniczały się w swoich postanowieniach przede wszystkim do zmniejszania negatywnego oddziaływania gospodarek na środowisko. Analizując słowa kluczowe publikacji dotyczących zrównoważonego rozwoju z bazy danych Web of Science⁷ od 2016 r., można zauważyć, że łączono go głównie z gospodarką, produkcją czy łańcuchami dostaw (rysunek 2), w tym z sektorami mającymi negatywny wpływ na środowisko: produkcją energii i rolnictwem. Od 2018 r. zaczęły pojawiać się publikacje dotyczące zarządzania biznesem i zrównoważonych celów.

Rysunek 2. Mapa relacji między słowami kluczowymi charakteryzującymi publikacje dotyczące zrównoważonego rozwoju od 2016 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych Web of Science⁸ – wyszukania dla hasła „sustainable”

5 Komisja Europejska, *Zrównoważony rozwój: UE przedstawia swoje priorytety*, 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_3883 (25.09.2021).

6 Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_pl (25.09.2021).

7 Web of Science to zagraniczna strona internetowa, która zapewnia dostęp do wielu baz danych dostarczających kompleksowe dane dotyczące cytowań dla różnych dyscyplin naukowych. Na ten temat więcej na stronie: <https://clarivate.com/webofsciencelgroup/solutions/web-of-science/> (14.01.2022).

8 Web Of Science, *op. cit.*, hasło „sustainable”.

Inwestycje ESG

Z biegiem lat koncepcja zrównoważonego rozwoju zaczęła obejmować również poszanowanie środowiska, postęp społeczny i wzrost gospodarczy. Można zatem powiedzieć, że pojęcie zrównoważonego rozwoju ewoluowało, aż wykrystalizowało się z niego obecne pojęcie ESG. ESG pomaga ustalać poszczególne cele strategiczne zgodnie z konkretnym czynnikiem, a także odnosić je z perspektywy instytucji finansowych także do określonych celów inwestycyjnych. W ramach inwestowania ESG można wydzielić zatem trzy typy inwestycji, które są zgodne z:

- czynnikiem środowiskowym (np. aktywa inwestowane w akcje/obligacje spółek kładących nacisk na energię odnawialną),
- czynnikiem społecznym (np. inwestycje tylko w spółki przestrzegające praw człowieka na każdym etapie produkcji, tworzące dobre warunki pracy),
- czynnikiem ładu korporacyjnego (np. prowadzące przejrzystą politykę informacyjną nt. swojej działalności czy promujące równość płci w zarządach/ radach nadzorczych).

Analizując słowa kluczowe publikacji dotyczących ESG z bazy danych Web of Science⁹ wydanych między 2000 a 2020 r., można dostrzec zależność, że ESG łączone było przede wszystkim z inwestycjami (rysunek 3). Większość analiz z lat 2017 i 2018 skupiała się na strategiach i procesach inwestycyjnych, ryzyku oraz stopach zwrotu. Od 2020 r. publikacje obejmują kwestie zależności i wpływu ESG oraz ujawnień rynkowych.

Pomimo zawieranych porozumień i podejmowanych działań międzynarodowych praktyka rynkowa pokazuje, że przedsiębiorstwa inwestycyjne ukierunkowane są w dalszym ciągu na rosnącą sprzedaż i zyski – nie skupiają się na elementach środowiskowych. Takie działanie może wynikać z przekonania, że stopy zwrotu z inwestycji ESG nie są wyższe od zwrotów z klasycznych produktów¹⁰. Warto podkreślić, że zarówno obserwacje empiryczne, jak i studia teoretyczne potwierdzają występowanie dodatniej korelacji pomiędzy wysokością stopy zwrotu a poziomem ponoszonego ryzyka¹¹. Oznacza to, że inwestycje ESG, które zachęcały potencjalnie wysokimi stopami zwrotu, nie były wystarczająco atrakcyjne z uwagi na równie wysokie ryzyko inwestycyjne. Instytucje wybierały tradycyjne instrumenty o znanych ryzykach. Ponadto wpływ miał również ograniczony dostęp do produktów ESG dla konsumentów i inwestorów. Bez jakichkolwiek narzędzi, które wywierałyby realny wpływ na przedsiębiorstwa, sytuacja na rynku nie ulegała zmianie. W konsekwencji przedsiębiorstwa w dalszym ciągu mogły dokonywać identycznych wyborów inwestycyjnych, ponieważ ich wyniki potwierdzały słuszność obranej strategii. Być może nowe regulacje, które zostaną omówione w dalszej części artykułu, to przerwą, dostarczając inwestorom wiedzy potrzebnej do podjęcia świadomej decyzji

⁹ Baza Web of Science ponownie pozwoliła uwzględnić perspektywę różnych dyscyplin naukowych.

¹⁰ R. Stanilewicz, *Inwestycje ESG to szansa na wyższe zyski*, wywiad z B. Pawłowskim, analizy.pl 2019, <https://www.analizy.pl/analizy-player/24509/b-pawlowski-inwestycje-esg-to-szansa-na-wyzsze-zyski> (25.09.2021).

¹¹ E. Feder-Sempach, *Ryzyko inwestycyjne. Analiza polskiego rynku akcji*, Warszawa 2011.

ryzyko upowszechniania się tego negatywnego zjawiska również tutaj. Brak transparentności i brak prawnego uregulowania ESG stały na drodze do pełnej realizacji celów Agendy 2030. Dopiero nowe regulacje obowiązujące na terenie państw członkowskich Unii Europejskiej tworzą szansę ochrony uczestników rynku przed podobnymi oszustwami w przyszłości.

Regulacje Unii Europejskiej

Działania instytucji w obszarze realizacji strategii zrównoważonego rozwoju do niedawna miały charakter głównie dobrowolny. Główną przyczyną tej regulacyjnej bierności była tzw. tragedia horyzontu, którą opisał w swojej publicznej wypowiedzi w 2015 r. Mark Carney, prezes Banku Anglii (Bank of England)¹⁵. Czas materializacji ryzyka klimatu i jego wpływu na gospodarkę znacznie przekracza okres trwania cykli koniunkturalnych. Tylko w obliczu nieuniknionego zagrożenia podejmowane byłyby działania prewencyjne i naprawcze, np. stanowcze działania regulatorów. Należy jednak pamiętać, że w momencie, gdy skutki zmian klimatycznych się zmaterializują i będą generować bardzo wysokie koszty, może być już za późno na ratowanie gospodarki bez poniesienia jeszcze wyższych kosztów i wprowadzenia drastycznych zmian na rynku¹⁶.

Ostatnie lata otworzyły drogę do większej przejrzystości ujawnianych przez przedsiębiorstwa informacji. Rozporządzenie z 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych¹⁷ (z ang. *Sustainable Finance Disclosure Regulation*, SFDR) nakłada na instytucje finansowe obowiązki w zakresie przejrzystości raportowania na temat zrównoważonego rozwoju w ramach prowadzonej działalności i podejmowanych decyzji inwestycyjnych. Efektem miałyby być ujednoczenie publikowanych informacji dotyczących produktów finansowych, które promują czynniki środowiskowe, społeczne lub przyczyniają się do osiągnięcia zrównoważonego celu. Nowe regulacje dotyczą produktów inwestycyjnych, w tym także produktów ubezpieczeniowych i funduszy emerytalnych. Normy wprowadzone przez SFDR mają wzmocnić ochronę inwestorów końcowych oraz poprawić stan ujawniania informacji na temat produktów finansowych inwestorom i pozostałym uczestnikom rynków finansowych.

W praktyce oznacza to, że uczestnicy rynku otrzymają dostęp do informacji, takich jak: wolumeny inwestycji zaangażowanych w energię nieodnawialną i surowce kopalne, deforestację, złe gospodarowanie wodą i energią, brak poszanowania praw człowieka, korupcja, handel bronią itp.¹⁸

15 *Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability – speech by Mark Carney*, 2015, <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability> (25.09.2021).

16 P. Flak, B. Klimczak i in., *Zmiana klimatu w bankowości, czyli jak zarządzać ryzykiem klimatycznym w sektorze finansowym* [w:] *Zielone finanse w Polsce*, red. L. Kotecki, Warszawa 2020.

17 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych.

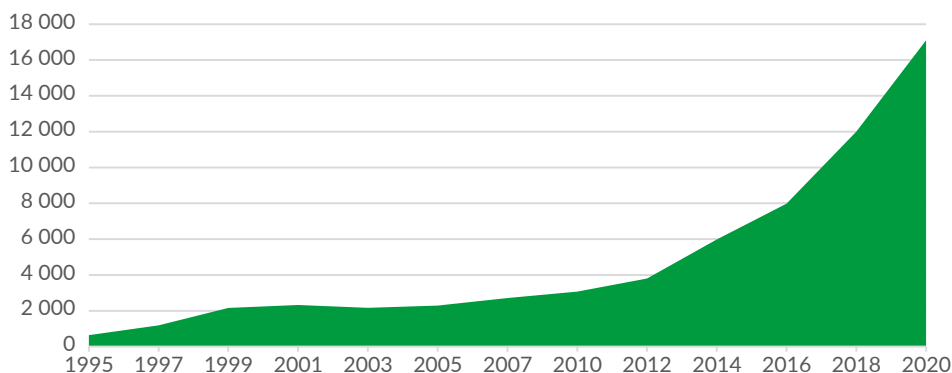
18 *European Insurance and Occupational Pensions Authority*, 2020, <https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/consultations/jc-2020-16-joint-consultation-paper-on-esg-disclosures.pdf> (9.09.2021).

Od 2021 r. zaczęły również obowiązywać przepisy dotyczące ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych¹⁹. Na instytucje finansowe nałożono obowiązek publikowania informacji, m.in.: strategii zarządzania ryzykiem ESG przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych, informacji o negatywnym wpływie podjętych decyzji inwestycyjnych oraz o przejrzystości polityki wynagrodzeń w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Istotność ESG na świecie i w Europie

Ostatnie lata na europejskim rynku przyniosły znaczne zmiany w postrzeganiu zrównoważonych inwestycji. I choć do 2015 r. można je było traktować jak dobrowolne, nie oznacza to, że odznaczały się one zerowym zainteresowaniem inwestorów na świecie. US SIF²⁰ od 1995 r. monitoruje wartość aktywów inwestowanych zgodnie ze zrównoważonym rozwojem na terenie Stanów Zjednoczonych. Początkowo wartość aktywów przekraczała zaledwie 0,5 bln USD i do 2012 r. utrzymywała się na poziomie około 2 bln USD. Wówczas nastąpił boom na inwestycje zrównoważone i w ciągu ośmiu kolejnych lat wartość aktywów osiągnęła ponad 17 bln USD (rysunek 4). Oczywiście jest to niewielka wartość nominalna w porównaniu z globalną gospodarką, ale biorąc pod uwagę aspiracje regulatorów, trend ten raczej nie zostanie zahamowany i można się nawet spodziewać jego przyspieszenia.

Rysunek 4. Inwestycje zrównoważone na terenie Stanów Zjednoczonych od 1995 do 2020 r. (mld USD)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Voorhes, J. Humphreys, *Report on US Sustainable and Impact Investing Trends 2020*, US SIF Foundation, 2020, <https://www.ussif.org/files/Trends%20Report%202020%20Executive%20Summary.pdf> (25.09.2021)

¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2088 z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie ujawniania informacji związanych ze zrównoważonym rozwojem w sektorze usług finansowych.

²⁰ Forum na rzecz zrównoważonych i odpowiedzialnych inwestycji. Stowarzyszenie członkowskie z siedzibą w Stanach Zjednoczonych, które promuje zrównoważone inwestycje we wszystkich klasach aktywów, zrzeszające m.in. firmy zarządzające inwestycjami i doradcze, towarzystwa funduszy inwestycyjnych, doradców finansowych, brokerów, banki. Na ten temat więcej na stronie: <https://www.ussif.org/about>.

Kwestie środowiskowe, społeczne i ład korporacyjny mogą wpływać na długoterminowe wyniki i dlatego należy je odpowiednio uwzględnić przy decyzjach inwestycyjnych. Badania sugerują, że inwestorzy starają się wykorzystywać ESG nie tylko ze względów społeczno-moralnych, które są powiązane z CSR, ale przede wszystkim z uwagi na konkurowanie w zakresie wyższych stóp zwrotu i zarządzania ryzykiem (tabela 1).

Tabela 1. Czynniki napędzające inwestowanie w ESG na świecie w 2020 r.

Czynnik	
Względy społeczne i moralne	77%
Oczekiwanie lepszej wyższej stopy zwrotu	6%
Chęć ograniczenia ryzyka	14%
Inne	3%

Źródło: R. Boffo, R. Patalano, *ESG Investing: Practices, Progress and Challenges*, OECD, Paris 2020, <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf> (25.09.2021)

Na przełomie 2016 i 2017 r. Longitude Research we współpracy ze State Street Global Advisors (SSGA) przeprowadził ankietę wśród kadry kierowniczej wyższego szczebla odpowiedzialnej za alokację aktywów w 475 instytucjach (prywatne i publiczne fundusze emerytalne, fundacje i instytucje rządowe)²¹. Zdecydowana większość (80 proc.) respondentów potwierdziła, że posiada w swoim portfolio pewną formę strategii ESG (tabela 2). Tak wysoki wynik może odzwierciedlać różnorodność interpretacji ESG oraz wykorzystywanie wielu narzędzi, dzięki którym inwestorzy mogą realizować swoje cele zrównoważonego inwestowania. Wśród 20 proc. osób, które nie mają jeszcze w strategii elementów ESG, niecała jedna trzecia rozważała ich zaadaptowanie.

Tabela 2. ESG w strategiach inwestycyjnych – wyniki odpowiedzi na dwa pytania z ankiety SSGA

Czy ESG jest elementem strategii inwestycyjnej Twojej instytucji?	
Tak	80%
Nie	20%
Dla odpowiedzi „nie”: Czy rozważasz uwzględnienie ESG w strategii inwestycyjnej?	
Aktywnie to rozważają	29%
Nie rozważają tego aktywnie	71%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: State Street Global Advisors, *Performing for the future ESG's place in investment portfolios. Today and tomorrow*, 2019, <https://www.ssga.com/investment-topics/environmental-social-governance/2018/08/esg-institutional-investor-survey.pdf> (25.09.2021)

²¹ State Street Global Advisors, *Performing for the future. ESG's place in investment portfolios. Today and tomorrow*, 2019, <https://www.ssga.com/investment-topics/environmental-social-governance/2018/08/esg-institutional-investor-survey.pdf> (25.09.2021).

CFA Institute przeprowadziło podobne badanie wśród 1588 członków swojej instytucji zarządzających portfelami inwestycyjnymi. Niecałe trzy czwarte respondentów uwzględniło czynniki ESG w swoich analizach i decyzjach inwestycyjnych, a wynik w 2017 r. był identyczny jak w badaniu sprzed dwóch lat (tabela 3). Ład korporacyjny pozostawał najważniejszym czynnikiem ESG. Jako główny powód nieuwzględniania elementów ESG w analizach lub decyzjach inwestycyjnych wskazywano brak popytu klientów i inwestorów na tego typu produkty²².

Tabela 3. ESG w strategiach inwestycyjnych – wyniki odpowiedzi na dwa pytania z ankiety CFA Institute

Czy ESG jest elementem strategii inwestycyjnej Twojej instytucji?		
	2015	2017
Tak	73%	73%
Nie	27%	27%
Jeżeli tak, to które elementy ESG są częścią strategii inwestycyjnej Twojej instytucji (wielokrotny wybór)?		
Czynnik	2015	2017
Środowisko (E)	50%	54%
Społeczna odpowiedzialność (S)	49%	54%
Ład korporacyjny (G)	64%	67%

Źródło: opracowane na podstawie: CFA Institute, *Environmental, Social and Governance (ESG) survey*, 2017, <https://www.cfainstitute.org/-/media/documents/survey/esg-survey-report-2017.ashx> (25.09.2021)

Russel Investments w kolejnych latach od 2018 do 2020 r. badało istotność czynników ESG pośród zarządzających portfelami inwestycyjnymi na świecie. Od 2018 r. ład korporacyjny pozostaje najważniejszym czynnikiem, który inwestorzy uwzględniają w swoich strategiach (tabela 4). Porównując wyniki Russel Investments z badaniem CFA Institute (tabela 3), widać, że udział aspektu środowiskowego wzrósł w ciągu pięciu lat ponad dwukrotnie.

Tabela 4. Który czynnik ESG ma największy wpływ na Twoją decyzję inwestycyjną? – odpowiedzi respondentów Russel Investments

Czynnik	2018	2019	2020
Środowisko (E)	5%	9%	13%
Społeczna odpowiedzialność (S)	4%	5%	5%
Ład korporacyjny (G)	91%	86%	82%

Źródło: Russel Investments – 2020, <https://russellinvestments.com/uk/blog/2020-esg-manager-survey> (13.09.2021)

22 CFA Institute, *Environmental, Social and Governance (ESG) survey*, 2017, <https://www.cfainstitute.org/-/media/documents/survey/esg-survey-report-2017.ashx> (25.09.2021).

Instytut Zrównoważonego Rozwoju Morgan Stanley w 2019 r. przeprowadził badanie wśród 800 inwestorów indywidualnych z USA (w tym w grupie 200 inwestorów urodzonych w latach ok. 1985–2000). Zainteresowanie zrównoważonym inwestowaniem wśród wszystkich respondentów wzrosło z 71 proc. w 2015 r. do 85 proc. w 2019 r., a wśród grupy 200 inwestorów z 84 proc. w 2015 r. do aż 95 proc. w 2019 r. Według 86 proc. respondentów przedsięwzięcia zgodne z ESG mogą być dla przedsiębiorstw bardziej dochodowe i mogą okazać się lepszymi inwestycjami długoterminowymi²³.

Badania Investment & Wealth Institute z 2019 r. również potwierdziły wysokie zainteresowanie młodszego pokolenia inwestorów aspektami ESG. W badaniu wzięło udział 1000 inwestorów ze Stanów Zjednoczonych. 88 proc. inwestorów urodzonych w latach ok. 1985–2000 dokonuje przeglądu wpływu ESG ich udziałów inwestycyjnych. 66 proc. pracuje dla przedsiębiorstw, które aktywnie uwzględniają czynniki ESG w oferowanych produktach i usługach, a 46 proc. interesuje się inwestycjami ESG²⁴. Z przytoczonych badań wynika, że rośnie nowe pokolenie, które będzie kształtować rzeczywistość inwestycyjną na rynku finansowym.

ESG w funduszach emerytalnych – Europa

ESG jest postrzegane jako narzędzie do walki z zagrożeniami na świecie, takimi jak zmiany klimatyczne, nierówność dochodów, a także niestabilność rynku finansowego. Uwzględnienie czynników ESG w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych ma na celu zabezpieczenie przed ryzykiem, a jednocześnie możliwość identyfikacji spółek o wyższym potencjale wzrostu²⁵. Warto zwrócić uwagę, że długoterminowe produkty inwestycyjne, zwłaszcza ubezpieczeniowe na życie i emerytalne, wpisują się w politykę zarządzania ryzykiem klimatycznym, uznawanym za długoterminowe. Wydaje się, że szczególnie te produkty powinny uwzględniać ESG.

Zrównoważone inwestycje funduszy emerytalnych już stają się standardem w Europie. Liderami są Holandia i kraje nordyckie. Otwarcie reklamują się także fundusze emerytalne w Austrii czy Szwajcarii. VBV-Pensionskasse był pierwszym austriackim funduszem emerytalnym, który przyjął Zasady Odpowiedzialnego Inwestowania ONZ²⁶. Już w 2019 r. ponad połowa funduszy emerytalnych w Europie uwzględniała zmiany klimatyczne, a zdecydowana większość klientów uważała, że fundusze te nie powinny inwestować w paliwa kopalne²⁷.

23 Morgan Stanley Institute for Sustainable Investing, *Sustainable Signals: Individual Investor Interest Driven by Impact, Conviction and Choice*, 2019, https://www.morganstanley.com/pub/content/dam/msdotcom/infographics/sustainable-investing/Sustainable_Signals_Individual_Investor_White_Paper_Final.pdf (14.09.2021).

24 J. Seelan, *Sustainable investing. The Millennial Investor*, „Investment and Wealth Monitor” 2019, Vol. March/April, <https://investmentsandwealth.org/getattachment/bbdef004-2fe8-4e71-a445-918a270b5ff7/IWM19MarApr-TheMillennialInvestor.pdf> (25.09.2021).

25 J. Bender, T.A. Bridges i in., *A Blueprint for Integrating ESG into Equity Portfolios*, „The Journal of Investment Management” 2018, 16(1).

26 <https://www.vbv.at/pensionskasse/nachhaltigkeit/investieren-mit-verantwortung/> (14.09.2021).

27 <https://www.cssp-ag.com/nachhaltigkeit-in-pensionskassen-asisp-agg/?lang=de> (14.09.2021).

Badanie Mercer przeprowadzone w 2020 r. na 927 inwestorach instytucjonalnych z Europy wykazało, że odsetek funduszy emerytalnych biorących pod uwagę zmiany klimatyczne wyniósł 54 proc. i wzrósł ponad trzykrotnie od 2019 r., gdzie tylko 14 proc. deklaroowało ich uwzględnianie²⁸. Według analizy przedstawionej w raporcie firmy Morningstar z kwietnia 2021 r. fundusze spełniające kryteria zdefiniowane w art. 8 i 9 SFDR²⁹ stanowią ok. 21 proc. wszystkich funduszy europejskich i ok. 25 proc. aktywów (ok. 2,5 bln euro)³⁰.

Europejskie otoczenie regulacyjne w dalszym ciągu wpływa na wzrost zainteresowania zrównoważonymi emeryturami, co oznacza, że w niedługim czasie trend wraz z nowymi regulacjami dotrze również do Polski. Wiele będzie zależeć od dostępności danych o stopach zwrotu z inwestycji ESG. Prognozy stóp zwrotu z tradycyjnych inwestycji na światowych rynkach na najbliższe 10 lat w porównaniu z ubiegłymi latami nie są tak optymistyczne jak dla tych uwzględniających elementy ESG, co wskazuje, że przedsiębiorstwa oraz instytucje finansowe będą dywersyfikować swoje portfele i najprawdopodobniej wybierać inwestycje ESG, dla których prognozowane stopy zwrotu są wyższe (tabela 5).

Tabela 5. Prognoza stóp zwrotu z 10-letnich inwestycji – ESG vs. tradycyjne inwestycje

	Inwestycje ESG	Inwestycje tradycyjne
Akcje		
ACWI (indeks światowy dla wszystkich krajów)	5,4%	4,9%
świat	5,6%	4,9%
EM (rynkі wschodzące)	4,8%	4,9%
USA	6,0%	5,1%
Europa	5,4%	4,5%
Japonia	2,6%	3,0%
Obligacje		
EUR obligacje skarbowe	-0,5%	-0,5%
EUR obligacje przedsiębiorstw	0,0%	0,0%
EUR obligacje wysokodochodowe	1,5%	1,5%
USA obligacje przedsiębiorstw	1,1%	1,2%
USA obligacje wysokodochodowe	2,8%	2,3%

Źródło: opracowanie na podstawie DWS Investment GmbH, *DWS Long View 2021*, luty 2021, <https://www.dws.com/AssetDownload/Index?assetGuid=cad47bc8-93ec-49e5-a6ee-911f5393b33d&consumer=E-Library> (25.09.2021)

28 Mercer, *Investing in the future. European Asset Allocation Insights 2020*, <https://www.uk.mercer.com/our-thinking/asset-allocation-insights-2020.html#> (25.09.2021).

29 Art. 8 SFDR definiuje produkty *light green*, które „promują aspekty środowiskowe i społeczne” (choć nie wyłącznie) i inwestują w spółki przestrzegające dobrych praktyk zarządczych, ale nie mają tego na celu. Art. 9 SFDR definiuje produkty *dark green*, które „mają na celu zrównoważone inwestycje” – czyli koncentrują się na zrównoważonych inwestycjach jako celu szczegółowym funduszu.

30 H. Bioy, E. Stuart, A. Pettit, *SFDR – The First 20 Days? What the early batch of new disclosures are telling us so far*, Morningstar, 2021, https://www.morningstar.com/content/dam/marketing/emea/pan_emea/SFDR_The_First_20_Days.pdf (14.01.2022).

Podczas konferencji zorganizowanej przez Wharton's Pension Research Council w kwietniu 2021 r. dyskutowano nad wyzwaniem i możliwościami uwzględniania zrównoważonych inwestycji w planach emerytalnych. Zwrócono uwagę, że fundusze emerytalne mają duże zobowiązania wobec swoich beneficjentów, a niespełnienie tych zobowiązań wiąże się ze znacznymi karami. Podkreślano, że jeżeli emerytury nie będą wystarczająco dofinansowane, możliwe będą gwałtowne spadki aktywów tych funduszy. Fundusze emerytalne nie mają konwencjonalnych narzędzi łagodzących takie ryzyko³¹. Odpowiednie zarządzanie i polityka inwestycyjna funduszu są zatem kluczowymi czynnikami determinującymi jego zdolność do uwzględniania ESG w decyzjach inwestycyjnych³².

Ponadto inwestorzy potrzebują większej przejrzystości, aby optymalnie uwzględnić czynniki ESG w decyzjach inwestycyjnych. Istotne jest uzgodnienie standaryzowanego zestawu wskaźników ESG, które będzie można stosować w jednolity sposób, a także wprowadzenie przejrzystego systemu raportowania. Liczba firm ujawniających informacje ESG znacznie wzrosła w ciągu ostatnich dwóch dekad, od 20 na początku lat 90. do ponad 8500 w 2014 r.³³

Prace nad dalszymi rozwiązaniami regulacyjnymi w Europie trwają nadal i skupiają się głównie nad tzw. taksonomią, która ułatwi ocenę inwestycji ESG, oraz zarządzaniem ryzykiem zmian klimatycznych. Do wyzwań stojących przed rynkiem należą przede wszystkim uwzględnienie wskaźników ESG oraz osiągnięcie odpowiednio wysokich stóp zwrotu, które muszą sprostać oczekiwaniom inwestorskim. Niezaprzeczalne jest, że ESG zmienia rynek kapitałowy.

Sytuacja w Polsce – nadzieja na zmiany

Jeszcze 10 lat temu zdecydowana większość inwestorów w Polsce nie uważała czynników zrównoważonych za istotne. Inwestowanie ESG było mało popularne. Warto wspomnieć, że już wtedy Giełda Papierów Wartościowych wspierała swoimi działaniami transparentność na polskim rynku finansowym i zachęcała spółki do raportowania ESG. W 2009 r. powstał pierwszy w Europie Środkowowschodniej indeks obejmujący spółki odpowiedzialne społecznie – tzw. RESPECT Index³⁴. Od tamtej pory polski rynek stał się bardziej świadomy wpływu inwestycji na czynniki środowiskowe, a kryteria ESG zyskują coraz większe uznanie. Z perspektywy rynku finansowego istotnym momentem

31 O.S. Mitchell, S. Parameshwaran, *Sustainable Investment in Retirement Plans: Challenges and Opportunities*, Pension Research Council Conference, <https://pensionresearchcouncil.wharton.upenn.edu/blog/can-pension-funds-integrate-environmental-social-and-governance-principles/> (14.01.2022).

32 S. Lachance, J.C. Stroehle, *The Origins of ESG in Pensions: Strategies and Outcomes*, Wharton Pension Research Council Working Papers, WP2021–13, 2021, 711.

33 B. Hoffmann, T. Armangué, J.E. Parrado, *The business case for ESG investing for pension and sovereign wealth funds*, Inter-American Development Bank, IDB Policy Brief, 338, 2020.

34 http://respectindex.pl/opis_projektu (25.09.2021).

było uruchomienie w sierpniu 2019 r. indeksu WIG-ESG, który zastąpił RESPECT Index, a w jego skład weszły spółki zaliczane do WIG20 i mWIG40. Miało to zwrócić uwagę potencjalnych inwestorów na kryteria ESG oraz ułatwić im podejmowanie decyzji inwestycyjnych.

Niedawne wprowadzenie przez rozporządzenie SFDR obowiązku raportowania danych niefinansowych miało znaczący wpływ na rozwój raportowania ESG w Polsce i niewątpliwie przyczyniło się do zwiększenia ilości danych ESG publikowanych przez spółki. Jednocześnie ogromne wyzwanie dla rynku stanowi nie tylko dostosowanie się do międzynarodowych standardów raportowania, ale przede wszystkim przekształcenie procesów rynkowych zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju. Jest to wyzwanie wielowymiarowe, oznaczające zmiany systemowe, prawne, strategiczne i operacyjne.

Poruszając temat długoterminowych inwestycji w Polsce, warto spojrzeć na sytuację funduszy emerytalnych. Na polskim rynku fundusze spełniające kryteria ESG znajdują się w ofercie siedmiu krajowych towarzystw funduszy inwestycyjnych (TFI), głównie tych wywodzących się z zagranicy: NN TFI, Allianz Polska TFI, Amundi Polska TFI, Generali Investments TFI, UNIQA TFI, Santander TFI, ale także w PKO TFI³⁵. W Polsce żadne zabezpieczenie emerytalne oferowane przez państwo nie uwzględnia bezpośrednio ESG.

Warto przyrzeć się także pracowniczym planom kapitałowym (PPK), których debiut zbiegł się w czasie z regulacjami Unii Europejskiej dotyczącymi ESG. W ramach PPK tworzony portfel inwestycyjny składa się z części udziałowej (akcje, tytuły uczestnictwa instytucji wspólnego inwestowania) i części dłużnej (obligacje, bony skarbowe i inne zbywalne papiery wartościowe). Zgromadzone środki na rachunku PPK będą inwestowane głównie w duże spółki z WIG20 i mWIG40, ale nie bezpośrednio w WIG-ESG. W informacjach promujących PPK nie pojawiły się żadne wzmianki o ESG, a do najważniejszych zachęt do uczestnictwa w PPK należą:

- wpłata powitalna od państwa,
- automatyczne oszczędzanie,
- symulacje oszczędności uwzględniające różne bonusy,
- wkład pracodawcy wyższy niż pracownika,
- dodatkowe oszczędności na emeryturę,
- dobrowolne uczestnictwo,
- wysoka stopa zwrotu.

Podstawową cechą, która wyróżnia fundusze emerytalne na rynku finansowym, jest długoterminowe inwestowanie gromadzonych środków, a celem funduszy jest zapewnienie adekwatnego dochodu na starość. Uzyskanie takiego dochodu, zapewniającego odpowiedni poziom życia, możliwe jest do osiągnięcia dzięki inwestowaniu ESG. Jego istotą jest długofalowy pozytywny wpływ na przyszłość, także tę klimatyczną. Słuszne wydaje się zatem połączenie funduszy emerytalnych i ESG.

³⁵ A. Zalewska, *Coraz więcej funduszy ESG*, 2021, <https://www.analizy.pl/tylko-u-nas/27824/coraz-wiecej-funduszy-esg> (14.01.2022).

Badanie wśród studentów SGH

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (SGH) we współpracy z Europejskim Urzędem Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA) w ramach badania konsumenckiego przedumownych i okresowych wstępnych informacji o produktach finansowych ESG przeprowadziła w 2020 r. badanie ankietowe. Istotna dla europejskiego organu była docelowa próba badawcza, tj. młodzi ludzie, dlatego badania przeprowadzono na studentach kierunków ekonomicznych SGH, na różnym poziomie wykształcenia (studia: licencjackie, magisterskie, doktoranckie). Wyniki badania konsumenckiego w formie ankiety internetowej uzupełniono o zogniskowany wywiad grupowy³⁶.

W ramach ankiety dodatkowo zbadano, jak ważne dla respondentów jest ESG, a wyniki zostały zaprezentowane w tymże artykule. Badanie zostało przeprowadzone na przełomie października i listopada 2020 r. w formie kwestionariusza w językach polskim i angielskim, stworzonego za pomocą programu Microsoft Forms. Link do ankiety został udostępniony studentom na stronie internetowej „Gazety SGH”³⁷ oraz przesłany w newsletterze SGH. Ankietę wypełniło 98 studentów wszystkich typów studiów SGH. Próba ta nie odzwierciedla cech statystycznych populacji Polski, ponieważ respondenci są bardziej wykształceni ekonomicznie i młodszy w stosunku do średniej krajowej. Próba jest także zbyt mała, aby można było przeprowadzić istotną statystycznie analizę, a wyników nie powinno się przekładać na wszystkich studentów SGH. Badanie ma charakter eksploracyjny, a analiza wyników ma na celu przybliżenie stosunku do ESG młodego pokolenia, które niebawem wykreuje realia rynku finansowego.

Analizowanym problemem badawczym była świadomość znaczenia czynników ESG i poziom wiedzy o ESG wśród studentów uczelni ekonomicznej. W celu przeanalizowania tego zagadnienia postawiono następujące pytania badawcze:

- Czy większość badanych ocenia poszczególne czynniki ESG jako co najmniej ważne?
- Który czynnik ESG został oceniony przez badanych jako najważniejszy?
- Jaki udział badanych dał jednakową odpowiedź na każdy z czynników?
- Czy większość badanych jest gotowa zrezygnować z części swojego kapitału na rzecz inwestowania ESG?

W badaniu wzięło udział 49 kobiet i 49 mężczyzn, więc żadna z płci nie przeważa w badanej próbie i nie ma wpływu na wynik. Zagraniczni studenci stanowili 16 proc. badanych (tabela 6).

36 M. Cicerko, M. Kawiński, J. Petelczyc, *Consumer testing of pre-contractual and periodic ESG financial product information*, The European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), European Securities and Markets Authority (ESMA), 2020, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/sfdr_rts_consumer_testing_2_-_sgh.pdf (30.09.2021).

37 M. Cicerko, *Badania konsumenckie ESG*, <https://gazeta.sgh.waw.pl/komunikaty/biznes-vs-esg-kolejne-obowiazki-ujawnien-na-europejskim-rynku-finansowym> (14.01.2022).

Tabela 6. Struktura próby badawczej – wg płci

Typ studiów	Płeć		SUMA
	mężczyźni	kobiety	
Polskojęzyczne	39 (40%)	43 (44%)	82 (84%)
Angielskojęzyczne	10 (10%)	6 (6%)	16 (16%)
SUMA	49 (50%)	49 (50%)	98 (100%)

Źródło: badanie własne

Respondentami byli w większości studenci studiów licencjackich (70 proc.). Studenci II stopnia stanowili 23 proc. badanych, a III stopnia (doktoranci) 7 proc. Próba badawcza jest analizowana bez podziałów na grupy ze względu na małą liczebność próby II oraz III. Szczegółowa struktura została zaprezentowana w tabeli poniżej.

Tabela 7. Struktura próby badawczej – wg stopnia studiów

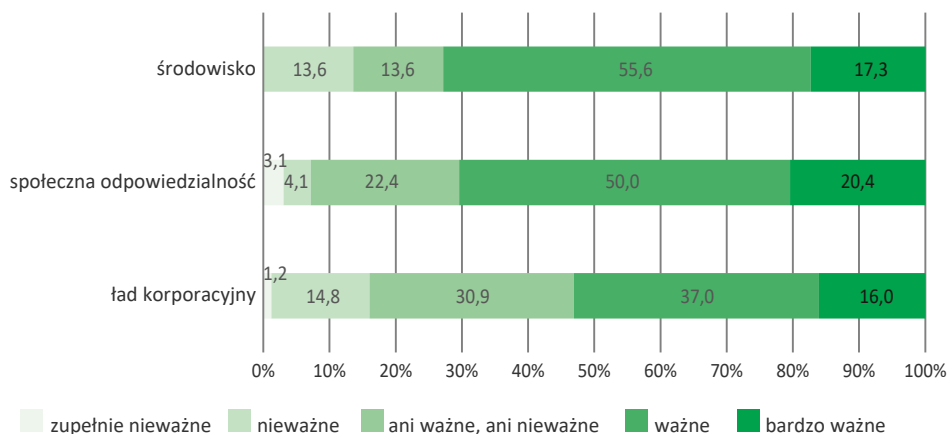
Typ studiów	Stopień studiów			SUMA
	licencjackie	magisterskie	doktoranckie	
Polskojęzyczne	55 (56%)	20 (21%)	7 (7%)	82 (84%)
Angielskojęzyczne	14 (14%)	2 (2%)	0 (0%)	16 (16%)
SUMA	69 (70%)	22 (23%)	7 (7%)	98 (100%)

Źródło: badanie własne

W pierwszym pytaniu respondenci zostali poproszeni o ocenę istotności (w skali 5-stopniowej: od „zupełnie nieważne” do „bardzo ważne”) każdego z elementów ESG, tj. środowiska, społecznej odpowiedzialności i ładu korporacyjnego.

Każdy z aspektów ESG został oceniony przez ponad połowę respondentów jako co najmniej ważny, tj. ważny lub bardzo ważny. Prawie 75 proc. studentów ma takie zdanie o środowisku, a niewiele mniej – bo 70 proc. – o społecznej odpowiedzialności. Około 54 proc. za istotny uznało ład korporacyjny. Przytoczone wcześniej w artykule badania pokazały, że większość inwestorów uważała ten ostatni aspekt za najważniejszy. Warto zwrócić uwagę, że na ocenę inwestorów mogły wpłynąć ich doświadczenia na rynku kapitałowym oraz znajomość instrumentów uwzględniających ład korporacyjny. Z kolei przez środowiska młodzieżowe i studenckie poruszane są często tematy klimatu i ekologii, co może też mieć wpływ na wskazanie właśnie tych czynników.

Rysunek 5. Udział odpowiedzi na pytanie 1: „W skali 1–5 odpowiedz, jak ważne są dla Ciebie kwestie związane z każdym z tych komponentów przy podejmowaniu indywidualnych decyzji finansowych: środowisko, społeczna odpowiedzialność i ład korporacyjny”



Źródło: badanie własne

Tabela 8. Udział badanych, którzy zaznaczyli jednakową odpowiedź w odniesieniu do każdego czynnika, tj. odpowiedzi na pytanie: „Jak ważne są dla Ciebie kwestie związane z każdym z tych komponentów przy podejmowaniu indywidualnych decyzji finansowych: środowisko, społeczna odpowiedzialność i ład korporacyjny?”

Ocena	%
Bardzo ważne	3,1%
Ważne	13,3%
Ani ważne, ani nieważne	4,1%
Nieważne	3,1%
Zupełnie nieważne	0,0%

Źródło: badanie własne

13 proc. badanych oceniło wszystkie trzy czynniki ESG na poziomie ważnym. Nikt nie oznaczył ich jako zupełnie nieważne i tylko 3 proc. uznało je za nieważne. Analizując odpowiedzi na pierwsze pytanie ankietowe, można stwierdzić, że studenci SGH są świadomi przedmiotu ESG i większość z nich ocenia je jako istotne, choć deklaratywność jest uzależniona od danego elementu. Najważniejszymi są środowisko oraz odpowiedzialność społeczna. Jednak ze względu na wielkość próby i charakter badania należałoby je powtórzyć na większej liczbie respondentów, aby można było rozszerzyć wnioski.

W drugim pytaniu respondenci zostali poproszeni o ocenę swojej skłonności do inwestowania zrównoważonego jako odchylenia od ogólnego wskaźnika giełdowego (na jego poziomie, 1, 2, 3, 4 lub 5 pkt proc. poniżej): gdyby respondent miał zainwestować w zrównoważony produkt, to przy jakim odchyleniu od ogólnego wskaźnika giełdowego na to by się zdecydował. Ze względu na ogólny poziom pytania i trudność podejmowania decyzji inwestycyjnych, gdzie konieczne jest rozpatrywanie wielu czynników, dodano odpowiedź „nie wiem”.

Tabela 9. Wyniki odpowiedzi na pytanie 2: „Ogólne wskaźniki giełdowe, takie jak np. WIG, pokazują, jaka jest przeciętna stopa zwrotu z inwestycji. Wskaż, proszę, na ile skłonny jesteś do inwestycji w produkty uwzględniające ESG, jeśli oznaczałoby to dla Ciebie: [spadek o x% wobec ogólnego wskaźnika giełdowego]”

	%
Wynik na poziomie co najmniej ogólnego wskaźnika giełdowego	32,7%
Wynik mniejszy od ogólnego wskaźnika giełdowego o około 1 pkt proc.	13,3%
Wynik mniejszy od ogólnego wskaźnika giełdowego o około 2 pkt proc.	23,5%
Wynik mniejszy od ogólnego wskaźnika giełdowego o 3 pkt proc.	7,1%
Wynik mniejszy od ogólnego wskaźnika giełdowego o 4 pkt proc.	1,0%
Wynik mniejszy od ogólnego wskaźnika giełdowego o 5 pkt proc.	2,0%
Nie wiem	20,4%

Źródło: badanie własne

Najwięcej badanych, czyli prawie 33 proc., zdecydowałoby się na inwestowanie ESG, gdyby stopa zwrotu była na poziomie wskaźnika giełdowego (tabela 9). Ponad jedna trzecia – gdyby stracili nawet 1 lub 2 pkt proc. w porównaniu z wynikami giełdowymi. To może świadczyć o wysokiej świadomości młodego pokolenia i istotności zrównoważonego inwestowania dla badanych. 20 proc. studentów jeszcze nie ma zdania. Być może byliby w stanie wskazać odpowiedź po analizie konkretnej sytuacji lub produktu, w który mieliby zainwestować.

Tabela 10. Korelacja pomiędzy odpowiedziami na pytanie 1 oraz 2

	Środowisko	Spółeczna odpowiedzialność	Ład korporacyjny	Skłonność do inwestycji ESG
Środowisko	1,000	-	-	-
Spółeczna odpowiedzialność	0,539	1,000	-	-
Ład korporacyjny	0,065	0,315	1,000	-
Skłonność do inwestycji ESG	0,032	-0,178	0,074	1,000

Źródło: badanie własne

Najwyższy współczynnik korelacji występuje pomiędzy aspektem środowiskowym a społeczną odpowiedzialnością, co oznacza, że między nimi istnieje największa zależność, a respondenci oceniali je w podobnie korzystny sposób. Ujemna korelacja występuje między społeczną odpowiedzialnością a skłonnością do inwestycji ESG, czyli respondenci oceniający ten aspekt jako ważny charakteryzowali się mniejszą chęcią do inwestycji w ESG (rezygnacja z części zysku w porównaniu do wskaźnika giełdowego).

Badania konsumenckie EIOPA objęły również zogniskowany wywiad grupowy, który został przeprowadzony w formie online, za pośrednictwem platformy MS Teams, 26 października 2020 r. na grupie siedmiu studentów SGH. Na początku wywiadu studentów poproszono o wyjaśnienie skrótu „ESG”. Tylko jedna osoba знаła termin „ESG” i była w stanie rozwinąć skrót; kilka osób słyszało, co to jest, ale nie mogły dokładnie go rozwinąć. Część studentów skojarzyła, że może mieć coś wspólnego z ochroną środowiska, ale większość nigdy o nim nie słyszała³⁸. Z perspektywy skali ogólnowsiatkowej debaty dotyczącej zrównoważonego rozwoju oraz nowych regulacji europejskich wydaje się, że kwestie ESG powinny być łatwo rozpoznawalne, jednak wyniki badania prowadzą do odmiennych wniosków.

Wyniki z przeprowadzonego badania eksploracyjnego sugerują, że studenci uczelni ekonomicznej są świadomi istoty ESG i deklarują chęć inwestowania w sposób zrównoważony (rezygnacja z części zysku w porównaniu z ogólnym wskaźnikiem giełdowym lub uzyskanie wyniku na poziomie wskaźnika). Nawet pomimo niezajomości terminologii zgadzają się oni z ideą inwestowania zrównoważonego. Trzeba podkreślić, że badana próba nie jest reprezentatywna i należałoby badanie powtórzyć na większej grupie, być może z uwzględnieniem innych grup wiekowych i osób o różnym rodzaju i stopniu wykształcenia. Co istotne, samo rozporządzenie SFDR i nowo ujawniane informacje w zakresie inwestowania ESG będą miały wpływ na przyszłe wyniki podobnych badań. Należałoby również to badanie powtórzyć za kilka lat, aby móc ocenić efekt nowo wprowadzanych regulacji.

Podsumowanie

W obliczu kryzysu klimatycznego zainteresowanie zrównoważonymi inwestycjami wzrosło w ciągu ostatniej dekady. Tego typu inwestycje dają możliwość dywersyfikacji portfela inwestycyjnego i wyższą odporność na ryzyko klimatyczne w porównaniu z inwestycjami tradycyjnymi. Ostatnie lata na rynku europejskim przyniosły znaczne zmiany w zakresie postrzegania zrównoważonych inwestycji. Nowe regulacje Unii Europejskiej pozwalają inwestorom i konsumentom świadomie decydować o uwzględnieniu czynników ESG w portfelach inwestycyjnych oraz przyczyniają się do popularyzacji tych czynników.

³⁸ M. Cicerko, M. Kawiński, J. Petelczyc, *op. cit.*

Przedstawione w artykule badania eksploracyjne wskazały, że studenci uczelni ekonomicznej w Polsce rozumieją, czym jest ESG, oraz wyrażają chęć rezygnacji z części zysku na rzecz inwestycji zrównoważonych. Z przytoczonych w artykule badań zagranicznych wynika, że rośnie nowe pokolenie, które zmieni rzeczywistość inwestycyjną i wywrze realny wpływ na rynek finansowy, co będzie dodatkowo stymulowane przez regulatorów. Ponadto świadomi potrzeby oszczędzania młodzi ludzie będą szczególnie zainteresowani funduszami emerytalnymi ESG. Niewykluczone, że w przyszłości odpowiedzialne inwestowanie stanie się częścią długoterminowych funduszy. Należy pamiętać, że w zależności od branży zmienia się znaczenie każdego czynnika ESG, ale pewne jest, że w ciągu ostatnich pięciu lat zainteresowanie ESG znacznie wzrosło, a regulacje, które są czynnikiem determinującym przemiany na rynku inwestycyjnym, dopiero niedawno weszły w życie.

Niezaprzeczalnie regulacje UE kształtują polski rynek finansowy. W wyniku rozporządzenia SFDR instytucje finansowe już zaczynają udostępniać informacje na temat ESG. Trzeba jednak podkreślić, że w Polsce zrównoważony rozwój dopiero zaczyna się kształtować i najbliższe lata będą dla inwestycji ESG kluczowe.

Marianna Cicirko
Katedra Ubezpieczenia Społecznego
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
ORCID: 0000-0002-4457-9793

ŹRÓDŁA

- Bender J., Bridges T.A., He C., Lester A., Sun X., *A Blueprint for Integrating ESG into Equity Portfolios*, „The Journal of Investment Management” 2018, 16(1).
- Bioy H., Stuart E., Pettit A., *SFDR – The First 20 Days? What the early batch of new disclosures are telling us so far*, Morningstar, 2021, https://www.morningstar.com/content/dam/marketing/emea/pan_emea/SFDR_The_First_20_Days.pdf (14.01.2022).
- Boffo R., Patalano R., *ESG Investing: Practices, Progress and Challenges*, <https://www.oecd.org/finance/ESG-Investing-Practices-Progress-Challenges.pdf> (25.09.2021).
- *Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability – speech by Mark Carney*, 2015, <https://www.bankofengland.co.uk/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability> (25.09.2021).
- CFA Institute, *Environmental, Social and Governance (ESG) survey*, 2017, <https://www.cfainstitute.org/-/media/documents/survey/esg-survey-report-2017.ashx> (25.09.2021).
- Cicirko M., *Badania konsumenckie ESG*, <https://gazeta.sgh.waw.pl/komunikaty/biznes-vs-esg-kolejne-obowiazki-ujawnien-na-europejskim-rynku-finansowym> (14.01.2022).
- Cicirko M., Kawiński M., Petelczyc J., *Consumer testing of pre-contractual and periodic ESG financial product information*, The European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA), European Securities and Markets Authority (ESMA), 2020, https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/sfdr_rts_consumer_testing_2_-_sgh.pdf (30.09.2021).

- European Insurance and Occupational Pensions Authority, *Joint Consultation concerning environmental, social and governance (ESG) disclosures*, 2020, <https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/consultations/jc-2020-16-joint-consultation-paper-on-esg-disclosures.pdf> (9.09.2021).
- Feder-Sempach E., *Ryzyko inwestycyjne. Analiza polskiego rynku akcji*, Warszawa 2011.
- Flak P., Klimczak B., Falkowski T., Pękała P., *Zmiana klimatu w bankowości, czyli jak zarządzać ryzykiem klimatycznym w sektorze finansowym* [w:] *Zielone finanse w Polsce*, red. L. Kotecki, Warszawa 2020.
- Hoffmann B., Armangue T., Parrado J.E., *The business case for ESG investing for pension and sovereign wealth funds*, Inter-American Development Bank, IDB Policy Brief, 338, 2020.
- Komisja Europejska, *Porozumienie paryskie*, https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_pl (25.09.2021).
- Komisja Europejska, *Zrównoważony rozwój: UE przedstawia swoje priorytety*, 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_3883 (25.09.2021).
- Lachance S., Stroehle J.C., *The Origins of ESG in Pensions: Strategies and Outcomes*, Wharton Pension Research Council Working Papers, 711, 2021.
- Mercer, *Investing in the future. European Asset Allocation Insights 2020*, <https://www.uk.mercer.com/our-thinking/asset-allocation-insights-2020.html#> (25.09.2021).
- Mitchell O.S., Parameshwaran S., *Sustainable Investment in Retirement Plans: Challenges and Opportunities*, *Pension Research Council Conference*, <https://pensionresearchcouncil.wharton.upenn.edu/blog/can-pension-funds-integrate-environmental-social-and-governance-principles/> (14.01.2022).
- Morgan Stanley Institute for Sustainable Investing, *Sustainable Signals: Individual Investor Interest Driven by Impact, Conviction and Choice*, 2019, https://www.morganstanley.com/pub/content/dam/msdotcom/infographics/sustainable-investing/Sustainable_Signals_Individual_Investor_White_Paper_Final.pdf (14.09.2021).
- Motivalli J., *A History of Greenwashing: How Dirty Towels Impacted the Green Movement*, „Daily Finance” 12 February 2011.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, Millennium Summit, 6–8 September 2000, New York, <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2000> (25.09.2021).
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, United Nations Conference on Environment and Development, 3–14 June 1992, Rio de Janeiro, Brazil, <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> (25.09.2021).
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, United Nations Conference on the Human Environment, 5–16 June 1972, Stockholm, <https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972> (25.09.2021).
- Organizacja Narodów Zjednoczonych, United Nations Summit on Sustainable Development, 25–27 September 2015, New York, <https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2015> (25.09.2021).
- Rak M., Woźniak E., *Odpowiedzialność społeczna biznesu jako element działań marketingowych*, Szczecin 2010.

- Seelan J., *Sustainable investing. The Millennial Investor*, *Investment and Wealth Monitor*, 2019, <https://investmentsandwealth.org/getattachment/bbdef004-2fe8-4e71-a445-918a270b5ff7/IWM19MarApr-TheMillennialInvestor.pdf> (25.09.2021).
- Stanilewicz R., *Inwestycje ESG to szansa na wyższe zyski*, wywiad z B. Pawłowskim, 2019, <https://www.analizy.pl/analizy-player/24509/b-pawlowski-inwestycje-esg-to-szansa-na-wyzsze-zyski> (25.09.2021).
- State Street Global Advisors, *Performing for the future. ESG's place in investment portfolios. Today and tomorrow*, 2019, <https://www.ssga.com/investment-topics/environmental-social-governance/2018/08/esg-institutional-investor-survey.pdf> (25.09.2021).
- Voorhes M., Humphreys J., *US SIF Foundation Report on US Sustainable and Impact Investing Trends 2020*, US SIF Foundation, 2020, <https://www.ussif.org/files/Trends%20Report%202020%20Executive%20Summary.pdf> (25.09.2021).
- Zalewska A., *Coraz więcej funduszy ESG*, 2021, <https://www.analizy.pl/tylko-u-nas/27824/coraz-wiecej-funduszy-esg> (14.01.2022).

STRONY INTERNETOWE:

- http://respectindex.pl/opis_projektu (25.09.2021).
- <https://clarivate.com/webofsciencigroup/solutions/web-of-science/> (14.01.2022).
- <https://www.cssp-ag.com/nachhaltigkeit-in-pensionskassen-asip-cssp-ag/?lang=de> (14.09.2021).
- <https://www.un.org.pl/> (6.08.2021).
- <https://www.ussif.org/about> (14.01.2022).
- <https://www.vbv.at/pensionskasse/nachhaltigkeit/investieren-mit-verantwortung/> (14.09.2021).

The importance of environmental, social and corporate governance factors (ESG) in the modern economy.

The perception of ESG investment among students of economics

The issue's importance prompted the article's author to undertake research aimed at identifying the essence of environmental, social, and sustainable development aspects and the ESG investment perception. The article is the result of an original exploratory empirical study and fills a research gap in the perception of ESG by students at Polish economic universities. The article presents the concept of ESG (Environmental, Social, and Corporate Governance) investing, which has gained popularity among investors all over the world over the last few decades. ESG has evolved from the concept of sustainable development and combines the implementation of environmental goals with social values and sustainable development. In the face of the climate crisis and actions taken by members of global organizations for sustainable development along with further regulation of the sustainable investment market, there is a noticeable increase in interest in this type of investment. The results of the empirical study presented indicates that students at economic universities in Poland are aware of the essence of ESG, with the most important aspects for them being the environment and social responsibility. In addition, they declare their willingness to invest in a sustainable manner (resignation from a part of the profit compared to the general stock exchange index or obtaining a result at the index level). Due to the research's exploratory nature, it should be extended in respondent scope and repeated therein filling a research gap. The foreign research cited shows the growth of a new generation, which will probably shape investment reality and have a real impact on financial markets, ones to be additionally stimulated by regulators. Changes in the European market are already visible in the form of the increasing number of sustainable investment funds.

Key words: ESG, pension funds, investment funds, EU regulations, sustainable development

Recenzja książki
pod red. Jacka Dziekana:
Media – język – emerytura.
Kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia
społeczne

Słowo wstępne

Z lat dziewięćdziesiątych pochodzi żart, że czerwone światło na przejściach jest dla emerytów. Dzisiaj zaś od młodych ludzi można najczęściej usłyszeć: „W moim pokoleniu nikt nie wierzy w emeryturę”. To stwierdzenie trafnie oddaje, co jest istotą każdego społeczeństwa. Społeczeństwo jest właśnie fenomenem na wskroś religijnym w tym sensie, że jest ufundowane – jak pisał Émile Durkheim – na konsensusie poznawczym i moralnym. Od ponad trzech dekad utrata wiary (!) w emeryturę zdaje się stanowić jeden z głównych rysów desolidaryzacji polskiego społeczeństwa i indywidualizacji polityk publicznych.

Prezentacja publikacji i omówienie jej głównych wątków

Książka pod red. Jacka Dziekana: *Media język emerytura. Kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia społeczne*¹ jest efektem zespołowego badania ubezpieczeń społecznych w systemie tego, co Charles Taylor nazywa kulturowym imaginariem. Ta nietypowa dla badania zmieniającego się systemu ubezpieczeń rama została stworzona dzięki biegłej rekonstrukcji zarówno refleksji teoretycznej nad ponowoczesnością, eksploracji znaczeń związanych z ubezpieczeniami, opowieści, jak i spontanicznych oraz odruchowych reakcji obecnych w mediach społecznościowych oraz kulturze popularnej. Można powiedzieć, że mamy do czynienia z próbą uspołecznienia wiedzy o systemie ubezpieczeń przez pokazanie związanych z nim wyobrażeń – bezpieczeństwa i ryzyka, pracy, tożsamości i roli państwa. Takie podejście badawcze wydaje się wyjątkowo adekwatne, ponieważ ubezpieczenia społeczne to nie tylko prawne regulacje czy zapisy w ustawie zasadniczej. Historycznym kontekstem powstawania i załamania systemów ubezpieczeń społecznych są zawsze, jak wiadomo, głębokie kryzysy społeczne i kulturowe. Wyjście zaś z tych kryzysów, jak wynika ze społecznej i politycznej historii, jest jedno: przez drzwi, nad którymi widnieje napis „spójność”. W pierwszych partiach recenzji odniosę się do całości tej publikacji, jej – jak zwykło się to nazywać – wymowy, a następnie zrelacjonuję zawartość jej kolejnych rozdziałów.

Sygnalizowana w tytule kulturowość zapowiada, że chodzi nie jedynie o emeryturę, ale o ubezpieczenia, które są sercem całego systemu społecznego, ponieważ angażują pewne istotne ideały i są próbą ich „operacjonalizacji” w danej wspólnoty. Przytoczone na początku popularne przekonania o czerwonym świetle tylko dla emerytów i utracie wiary w emeryturę przez młode pokolenie przeczą temu, że prawa społeczne nikogo już nawet nie interesują i nie wywołują żadnych emocji. Prawa społeczne w polskiej debacie

¹ *Media – język – emerytura. Kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia społeczne*, red. J. Dziekan, Warszawa 2020. Kolejne cytaty w recenzji odwołują się do tego wydania.

pojawiają rzadko, w zupełnie nieoczywistych sytuacjach, a żywiołowość i siła społecznych reakcji zawsze zdaje się zaskakiwać zarówno pole polityczne, jak i pole medialne. Dzieje się tak dlatego, że na co dzień debata publiczna w Polsce (choć trzeba zaznaczyć, że nie tylko u nas) jest zdominowana przez spory i konflikty między aktorami pola politycznego. W mediach głównego nurtu polityką są transfery polityczne, możliwe sojusze, zakulisowe porozumienia, szanse wyborcze partii oraz zmiany w hierarchiach partyjnych. To, co jest prawie nieobecne w codziennych relacjach głównych mediów, niejako z konieczności przynosi się i znajduje sobie miejsce w kulturze popularnej czy mediach społecznościowych. Tak dobrano autorów opisywanej publikacji, aby podkreślić związki pomiędzy wyobrazeniami a regulacjami dotyczącymi praw społecznych, a także by poszukać materiału badawczego poza nurtem aktualnych debat politycznych – jest to zatem decyzja jak najbardziej uzasadniona i warta docenienia. Można zadać sobie pytanie, na ile opinie wyrażane w mediach społecznościowych są reprezentatywne dla społeczeństwa. Jak pokazują badania, zdrowie jest dla ludzi najważniejszą kwestią, tymczasem nie pojawia się ona ani w mediach społecznościowych, ani w debatach. Zarówno partie polityczne, jak i media społecznościowe pomijają to, co jest dziś głównym powodem niepokoju o przyszłość (ochrona zdrowia, płace, edukacja, przyszłość). Trzeba też zauważyć, że przyjęta perspektywa bliższa jest tradycji anglosaskiej. Na przykład we francuskiej tradycji badań nad ubezpieczeniami społecznymi przedmiotem zainteresowania są aktorzy mający największy wpływ na system zbiorowych ubezpieczeń – główne partie polityczne, biznes oraz związki zawodowe. Z kolei analizy poświęcone modelowi niemieckiemu koncentrują się na możliwości osiągnięcia równowagi między prawami rynku i prawami społecznymi.

Tytułowe sformułowanie „kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia społeczne” adekwatnie oddaje siłę i znaczenie wyobrażeń, które są cichą, często ukrytą legitymizacją bądź delegitymizacją systemu. To przede wszystkim wyobrażenia sprawiają też, że aktualne problemy przyjmują postać „przejściowych trudności” czy „tymczasowych wyrzeczeń” koniecznych i oczywistych dla „społeczeństwa na dorobku” czy „kraju doganiającego Zachód”. Symptomatyczny, jeśli chodzi o systemową narrację, dla ostatniej dekady wydaje się zwłaszcza dynamiczny nominalizm, czyli przejście od emeryta do seniora (szkoda, że ta zmiana jest jedynie wzmiankowana i nie poświęcono jej w pracy więcej uwagi). Gniew i nieufność to emocje, które – według autorów – dominują w dyskusjach o ubezpieczeniach toczących się w mediach społecznościowych. Pole polityczne i pole medialne nadają temu gniewnemu i nieufnemu tonowi znaczenie głosu ludu skłonnego do rezygnacji ze wszystkich form społecznych ubezpieczeń. Tymczasem badania międzynarodowe mówią, że zmiana, jakiej się dziś domagają społeczeństwa, to wzmocnienie i rozbudowa tego systemu².

W recenzowanej książce Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), jak piszą autorzy, jest alegorią państwa w czasach globalizacji, państwa, do którego obywatele tracą

2 D. Broom, *An overwhelming majority of people want real change after COVID-19*, World Economic Forum, 18 September 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/sustainable-equitable-change-post-coronavirus-survey/> (9.11.2020).

zaufanie. Historie związane z uzyskaniem takich czy innych świadczeń to opowieści mówiące tyleż o indywidualnych perypetiach, ile historie relacji obywateli z państwem. W procesie zmiany systemowej ZUS stał się, jak można przeczytać, „negatywnym bohaterem”. Niektóre z rozdziałów zawierają propozycje zmiany tej sytuacji. Warto było, jak sądzę, przynajmniej zasygnalizować nie tylko globalny, ale również europejski kontekst kryzysu systemu ubezpieczeń. Wszak ostatnie dekady to czas nieustannych reform ubezpieczeń społecznych ukierunkowanych na indywidualizację polityk publicznych. W książce jest mowa o globalnym kontekście przemian, które dobrze ukazują to, jak się transformowały różne idee oraz powiązania między nimi. Inspiracją do przedstawienia tego kontekstu są prace zagranicznych i polskich autorów – Anthony’ego Giddensa, Ulricha Becka oraz Mirosławy Marody.

Kulturowość podejścia tych badaczy ma wreszcie uzasadnienie także w tym, że w istocie do pomysłu wydaje się opowiedzenie najnowszej historii społecznej Polski właśnie przez przywołanie zmieniających się i konkurujących anonimowych oraz konkretnych aktorów debaty publicznej, barwne porównania, gwałtowne załamania pewnych wyobrażeń, przedawnione obietnice, rozczarowania itp. Pokazują one bowiem, zwłaszcza jeśli je zestawimy z danymi statystycznymi, nieoficjalną historię życia wspólnoty – to jak siebie pojmują, jakie diagnozy odrzuca, z kim się porównuje i z kim porównań unika, jakie ma aspiracje i jakie ma obawy. W podzielanych wyobrażeniach funkcjonują ideały związane z siłą wzajemnych aktualnych zobowiązań, a także możliwości ich przetrwania, czyli wyobrażenia dotyczące przyszłości wspólnoty. Emerytura bowiem, jak słychać w przytoczonym stwierdzeniu: „w moim pokoleniu nikt nie wierzy w emeryturę”, jest całkiem dosłownie kwestią wiary, wyobrażeń o „społecznych etapach starzenia się jednostki”, o tym, jaka jest terażniejszość i czy da się z niej wysnuć wspólną przyszłość.

W Polsce w ostatnich dekadach powstało wiele wyobrażeń o emeryturze i nawet gdyby je skrótowo omówić i zestawić, to odkryłyby ważne treści „moralnej ekonomii”, która miała m.in. dodawać otuchy w znoszeniu wyrzeczeń związanych najpierw z reformami, a potem z reformizmem. Przypomnijmy zatem niektóre z tych przedstawień, ponieważ dotyczą one właśnie polskiej wersji doświadczenia globalizacji: obietnica beztroskiego, dostatniego życia emeryta przebywającego na wiecznych wakacjach na egzotycznej wyspie; słowa wicepremiera Waldemara Pawlaka, który stwierdził, że bardziej wierzy we wsparcie dzieci i ludzi dobrej woli niż w emeryturę państwową; aktywny senior (który zastąpił emeryta na zasłużonych wiecznych wakacjach i miał maskować koniec pewnych wizji), czyli reklamy społeczne, na których można było zobaczyć starsze kobiety na motocyklach, energicznych mężczyzn mających czas na ukochane hobby, ludzi przeżywających drugą młodość, prowadzących bujne życie towarzyskie, niedotkniętych marginalizacją, samotnością czy chorobą; „srebrna gospodarka” i zachęty do przebranzowienia się przed emeryturą – wybranie kariery np. powieściopisarki; prezentowani też byli ludzie z uśmiechem gwiazdy filmowej, którzy przewidująco odłożyli w banku pieniądze i mogą być sobie wdzięczni – jak głosi jedna z reklam: „mogą w starości sobie podziękować”. Wyobrażenia te, czy raczej wizje, zmieniały się z dekady na dekadę i łatwo je powiązać nie tylko z polskim doświadczeniem dynamiki zmiany systemowej, ale także

z polskim doświadczeniem globalizacji. Być może złość, gorycz i przesada w atakach na ZUS, o czym jest mowa w jednym z podrozdziałów, po części wynikają właśnie z tego, że z dekady na dekadę oddalały się i powoli znikwały te zachęcające do znoszenia wyrzeczeń wizje godnej i bezpiecznej starości. Coraz większego znaczenia natomiast nabierały, jak pisali np. Anthony Giddens czy Zygmunt Bauman, zachęty do poszukiwania wolności przez strategie wychodzenia z systemu zbiorowych gwarancji, czyli do budowania indywidualnego bezpieczeństwa.

W publikacji są obecne odwołania do europejskiej historii powstawania systemu ubezpieczeń. Materiał badawczy kieruje jednak uwagę autorów na ostatnie dekady, co skłania do odwołań do teorii koncentrujących się na tożsamości. W ramach uzupełnienia relacjonowanego w tej publikacji kontekstu zmian, jakie zaszły w ostatnich trzech dekadach (autorzy odwołują się często do A. Giddensa, reprezentanta „trzeciej drogi” i autora, który jest coraz mniej obecny w bieżących diagnozach), można dodać, że kryzysy, konflikty społeczne i wojny to momenty przełomowe w europejskiej historii społecznej z tego powodu, że zawsze dotyczyły wspólnego ubezpieczenia się od różnych ryzyk (choroba, starość, niepełnosprawność, brak pracy). Specyfika podejścia anglosaskiego, zwłaszcza popularnych studiów kulturowych, przejawia się m.in. w uprzywilejowaniu kwestii tożsamościowych i możliwości projektowania życia. Ubezpieczenie się od ryzyka nie jest, jeśli podjąć proponowany w niektórych rozdziałach ton rozważań, jedynie poszukiwaniem bezpieczeństwa rozumianego jako możliwość prowadzenia spokojnego czy sielskiego życia. Bezpieczeństwo jest ważną częścią poczucia podmiotowości jednostki, ponieważ daje jej czas i energię na uczestniczenie w tych aktywnościach, które nie są związane z zaspokojeniem potrzeb biologicznych. Wychodzenie z kryzysów, jak pokazuje historia społeczna, dokonywało się dzięki polityce spójności osiąganey przez zagwarantowanie wspólnotowego czy systemowego ubezpieczenia się od niepewnej dla jednostek bliższej czy dalszej przyszłości. System ubezpieczeń społecznych nie jest więc jedynie kwestią prawnych regulacji, ale jest punktem fundamentalnym dla tworzenia podstaw do wiary w możliwą wspólną przyszłość, w sens współlistnienia. Nie jest to przecież przypadek, że badacze zajmujący się politykami publicznymi i ideami rządzącymi reformami ostatnich dekad naciskają na to, by mówić nie o pandemii, ale o syndemii, czyli współwystępowaniu różnych zjawisk i kryzysów, które się dodają i wzajemnie wzmacniają. Wydaje się to istotne z tego powodu, że w wielu aktualnych prognozach mówi się już nie tylko o rozmontowywaniu państwa opiekuńczego, ale i o upadku systemu ubezpieczeń w obliczu trwających i zapowiadanych kryzysów (ekologicznego, geopolitycznego i finansowego). Jak bardzo w wyniku tyleż globalizacji, ile *austerity* zmieniła się sytuacja w porównaniu z początkiem lat dziewięćdziesiątych, kiedy w centrum polskiego imaginariu był niemiecki emeryt wypoczywający z drinkiem pod palmami, świadczą dane statystyczne Eurostatu mówiące o zwiększającej się liczbie ubogich emerytów w Niemczech lub protesty związane z projektowaną reformą systemu emerytalnego we Francji. Coraz powszechniejsze jest wśród emerytów europejskich podejmowanie *mini-job* (jak widać, „srebrna gospodarka” ma też mniej szlachetną nazwę), pozwalające dorobić do emerytury. „Czekają, aż znikniemy” – mówią dzisiaj także protestujący emeryci w zachodnich krajach.

W Polsce oraz w innych krajach europejskich często używa się argumentu, że wydłużenie czasu pracy jest koniecznością w związku z tym, że wydłuża się czas życia. Po pierwsze czas pracy wraz ze wzrostem długości życia jak dotąd zawsze się skracał. Po drugie szacowana długość życia w krajach europejskich nie tylko przestała rosnąć, ale się skraca. Po trzecie wreszcie średnio jedna czwarta najuboższych nigdy nie odbierze ani jednej emerytury. Warto więc w różnych danych statystycznych uwzględniać to, z jakich wartości biorą się średnie. Skrywają one to, że szacowana długość życia niektórych się skraca, a innych się wydłuża: średnia długość życia, nawet jeśli nie spada drastycznie, niewiele albo zgoła nic nie mówi o tym, jak rośnie różnica w długości życia ubogich i bogatych. By zakończyć w tym miejscu kwestie związane z nieuwzględnionym w książce bardziej wymiernym kontekstem, należy wspomnieć, że od jakiegoś czasu mówi się o możliwości algorytmicznego obliczenia i dopasowania dwóch wartości: szacowanej długości życia dla danej jednostki zależnej od wysokości jej dochodów oraz od wysokości składki emerytalnej. Chodzi o to, że starość ludzi biednych staje się coraz krótsza, a jeśli ubóstwo będzie zgodnie z dotychczasowymi trendami narastało, to zabezpieczenie emerytalne, mówiąc wprost, nie będzie niektórym w ogóle potrzebne. Trudno dzisiaj powiedzieć, czy ten projekt będzie zyskiwał na popularności, jednak nie sposób nie dostrzec w nim zapowiedzi jakiejś innej umowy społecznej, umowy, która zróżnicowanie w dochodach i długości życia czyni podstawą nowych regulacji w zakresie ubezpieczenia od ryzyka, jakim jest starość. Dane pokazują też, że zdrowie i długość życia w coraz większym stopniu zależą od tego, ilu i jakich się ma znajomych i przyjaciół. Znaczenie formalnych gwarancji i procedur spada, rośnie za to znaczenie relacji, jakie odziedziczyły czy zbudowały sobie jednostki.

Rozdział napisany przez J. Dziekana: *Kiedy praca przestaje znaczyć. Ubezpieczenia społeczne wobec ponowoczesnych przemian tożsamości jednostek* to część, w której podjęto rozważania na temat przemian imaginariów w warunkach globalizacji. Autor pisze o nowych treściach, powiązaniach i hierarchiach wartości. Trudno nie zgodzić się z diagnozą, że praca traci znaczenie dla tożsamości jednostki. W rozdziale z dużą biegłością zaprezentowano istotne wątki dotyczące przemian związanych z globalizacją i przekonująco pokazano, że globalizacja nie zachodzi „na górze”, ale dokonuje przewartościowań również na poziomie mikrostruktur. Autor podjął jedną z fundamentalnych kwestii – tworzywa, z którego powstają współczesne tożsamości. Na unieważnienie pracy wpływają często media, reklamy zachęcające do konsumpcji, czas wolny itp. Problem polega jednak na tym, że w wielu społeczeństwach zachodnich ludzie pracują coraz dłużej. Coraz bardziej istotne wydaje się więc pytanie, dlaczego praca znaczy dla ludzi coraz mniej, chociaż pracują coraz więcej. Jest to jedno z tych pytań, które sprawiają, że dzisiaj wielu badaczy poszukuje nowej perspektywy interpretacji. Na przykład coraz liczniejsze są badania jakościowe pozwalające zajrzeć w głąb tych przemian i ukazujące subiektywności jednostek jako bez mała fizyczną czy materialną przestrzeń, w której dokonuje się globalizacja. Z badań tych jednoznacznie wynika, że prekarność skłania jednostki do tego, by eliminować pracę z centrum systemu wartości. Warunki zatrudnienia i niepewność sprawiają, że przywiązanie do pracy jako istotnej wartości staje się dla jednostek niestrategiczne. Strata pracy, niedocenienie czy poczucie niesprawiedliwości

i małego wpływu na to, co się dzieje w pracy, są dla jednostek po prostu o wiele mniej bolesne, jeśli pracę pojmuje się czysto instrumentalnie, czyli jako sposób na zarabianie pieniędzy. Wiele badań pokazuje, że oddzielanie pracy od tożsamości jednostki nie jest wynikiem ewolucji, abstrakcyjnie pojętej globalizacji, ale jest aktywnie tworzonym od lat osiemdziesiątych XX wieku kontekstem. Ponadto obecnie coraz większego znaczenia nabierają te badania, w których mówi się o deglobalizacji. Inaczej mówiąc, jesteśmy świadkami tego, jak zmieniają się także naukowe konceptualizacje odnoszące się do historii teraźniejszości. W doświadczeniu większości jednostek ani globalizacja, ani deglobalizacja nie jest płynnym procesem, ale raczej wyrrywającymi się spod kontroli okolicznościami, najnowszą historią obfitującą w momenty krytyczne, przełomowe, trudne do zarządzania „fale” uchodźców, konflikty geopolityczne itd. (Bretton Woods, dezindustrializacja, deregulacja, utrata praw społecznych bądź brak perspektyw na ich uzyskanie, offshoring, kryzys klimatyczny, rywalizacja o rzadkie surowce – to tylko niektóre z wydarzeń i zjawisk składających się na to, co zwykle się nazywa globalizacją).

Mateusz Pawłowicz w rozdziale *„Okrutny smok, który kradnie wszystko, na co obróci wzrok” – fałszywa opowieść o ubezpieczeniach społecznych w kulturze masowej* wskazuje na brak wiedzy Polaków o funkcjonowaniu ZUS. Można tu przeczytać, że dyskusje o ZUS są przeładowane emocjami, zaś emocjonalizacja dyskusji wynika właśnie z braku wiedzy o systemie ubezpieczeń. Z tego z kolei biorą się obawy, czy Polacy w ogóle będą mieli emerytury. Autor stwierdza, że system emerytalny się utrzyma, ponieważ jego istnienie gwarantuje państwo, nie można natomiast mieć pewności, czy emerytura zapewni „akceptowalny poziom życia” (s. 36). W rozdziale wykorzystano ciekawy, zróżnicowany i nieoczywisty materiał badawczy (m.in. piosenki oraz memy). Autor pokazuje, że ZUS jest w kulturze nieoficjalnej negatywnym bohaterem zabierającym ludziom wolność. Argumentuje, że ZUS także zapewnia wolność, i koncentruje się, zgodnie z tytułem podrozdziału, na dekonstrukcji fałszywej opowieści o złym ZUS. Rzadko obecne w dyskusjach są, jak można przeczytać, bliższe prawdzie narracje o tym, że emerytury są i będą niskie (53–54, 56). Materiał, którym się tu posłużono, jest skromny, ale z pewnością reprezentatywny, a w każdym razie zawierający treści pozwalające poprowadzić interpretację także w innym kierunku. W analizie autor korzysta z dekonstrukcji i można mieć wątpliwości, czy nie udałoby się zastosować innej, bardziej adekwatnej metody. Do kwestii związanej z konkluzjami autora powrócę na końcu recenzji.

M. Pawłowicz postuluje, by przywrócić równowagę w dyskusjach o ZUS, oraz przypomina, że przed ubóstwem w starości może chronić indywidualna przezorność (s. 56). Proponuje się tu również pracę nad zmianą wizerunku ZUS. Nowy wizerunek ZUS miałby być stworzony w oparciu na badaniach fokusowych. Wyniki tych badań można by wykorzystać do akcji, w których przedstawiciele ZUS „nagrywają piosenki rap, tworzą filmy oraz memy o ubezpieczeniach społecznych” (s. 57). Taka propozycja jest konsekwentnym rozwinięciem tez postawionych na początku rozdziału. Polityka publiczna stała się, jak pisze autor, agorą. Analityczne podejście skłaniałoby chyba do większej precyzji – należałoby raczej stwierdzić, że media społecznościowe są nową agorą. Wielu badaczy kultury popularnej zwraca uwagę na to, że znaczenie tej kultury bierze się właśnie z tego, że uzupełnia ona i tworzy alternatywne możliwości zabierania głosu

zwłaszcza wtedy, kiedy słabnie poczucie podmiotowości w ramach tradycyjnej agory. Jeśli tak rozumieć niektóre funkcje kultury popularnej, to wówczas trzeba by się liczyć z tym, że odbiorcy przedsięwzięć związanych z poprawą wizerunku ZUS też będą chcieli zabrać głos i recenzować stworzone przez pracowników filmy czy memy. Trzeba bowiem pamiętać, że tym, co sprawia, że kultura popularna mogła wziąć na siebie część funkcji tradycyjnej agory, jest fakt, że nikt tu nie ma przysłowiowego ostatniego słowa. Warto też sprawdzić, z jakim odbiorem spotkały się na przykład podejmowane już działania polityków, pokazujących się w towarzystwie youtuberów. W protestach, jakie miały miejsce w krajach zachodnich przeciwko różnym przejawom i skutkom *austerity*, najczęściej daje się słyszeć hasła o obronie „naszego dziedzictwa” czy „naszego skarbu”, co zresztą dobrze pokazuje różnicę między Polską i starymi krajami Unii Europejskiej.

Rozdział *Zasilek nie jest różą. O polskich nazwach świadczeń z zabezpieczenia społecznego i ich znaczeniach*, napisany przez Agnieszkę Kostrowiecką, świadczy o tym, że mało popularna w Polsce historia społeczna może być czasami niejako rekompensowana przez badanie historii pojęć, ich zmieniających się znaczeń oraz całych, gotowych, często powtarzanych fraz (np. „żyć z zasiłku”). Mimo że w bibliografii są jedynie słowniki i akty prawne, autorce udało się przeświecić i uporządkować pojęcia w taki sposób, że odsłoniły się główne punkty orientacyjne i nakładające się w toku historii warstwy znaczeń. Co istotne, nie chodzi tu tylko o analizę czysto słownikową, ponieważ od czasu do czasu pokazane zostały związki pomiędzy rozstrzygnięciami językowymi a historią społeczną, w tym historią zobowiązań. Rozdział ten może być inspiracją do poszukiwania innego typu materiałów przy badaniu historii ekonomii moralnej. Rozdział jest sprawnie napisany, używa się w nim precyzyjnego języka i ma uporządkowaną, przemyślaną konstrukcję.

Autorka pokazuje, że polski system ubezpieczeń jest palimpsestem (s. 73): raz zmieniają się w nim pojęcia, a innym razem te same pojęcia zostają wypełnione nowymi treściami. Propozycja podziału na „zasiłki” i „zapomogi” w systemie ubezpieczeniowym (s. 92) z pewnością zapewniłaby przynajmniej minimalną czytelność tego, co gwarantuje jednostkom państwo. Z pewnością warto byłoby kontynuować badania nad związkami pomiędzy imaginariem a polską i europejską historią społeczną. Kwestia ta nabiera i będzie nabierała znaczenia, bo – jak widzimy – reformy mające na celu uproszczenie i ujednoczenie systemu emerytalnego stają się przyczyną gwałtownych i długotrwałych protestów społecznych. Ponieważ w rozdziale jest mowa o tym, że polski system ubezpieczeń ma złożoną konstrukcję i składa się z wielu „warstw” historycznych, natychmiast przypomina się podczas jego lektury uprzedni rozdział, w którym jest mowa o braku wiedzy obywateli o ZUS. Możliwe zatem, że nie jest winą obywateli to, że ich wiedza jest aż tak ograniczona i niepewna.

Monika Marczyk w rozdziale *Jak badać zrozumiałość i skuteczność komunikacyjną tekstów użytkowych pisanych w standardzie prostego języka (plain language) – na przykładzie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych* pisze o ruchu prostego języka urzędniczego. Przedsięwzięcia z tym związane pojawiły się w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku, a w Polsce takie działania, jak pisze autorka, są obecne dopiero w ostatnich dekadach. Od tego czasu zarówno prowadzi się badania, jak i proponuje w oparciu na rzetelnych ustaleniach i wiedzy propozycje naprawy zusowszczyzny. Trudno mi to stwierdzić z całą pewnością, ale gdyby ktoś miał dość

poznawczej ciekawości, to można by sprawdzić, czy w istocie nie było wcześniej takich działań w polskiej administracji. W latach osiemdziesiątych w Polsce jakkolwiek nie prowadzono odpowiednich badań w tym zakresie i nie mówiło się o ruchu na rzecz uproszczenia języka w administracji, to wprowadzono jednak w tym zakresie obowiązkowe szkolenia dla urzędników państwowych i wdrożono przynajmniej niektóre z wymienionych ważnych kryteriów poprawy języka urzędowego w komunikowaniu się z obywatelami (kryteria, o których pisze autorka, to: zrozumiałość nazwy formularza, szata graficzna, układ pól i sekcji, zrozumiałość języka, łatwość wypełniania, s. 120). Artykuł autorki to systematyczna, przekonująca oraz wyjątkowo rzeczowa prezentacja wspomnianych zagadnień, dająca dobry wgląd w to, jak bada się dostępność i czytelność tekstów urzędowych.

J. Dziekan w ostatnim rozdziale książki, tj. *Gwiazda estrady idzie na emeryturę. Rytuał upokarzania w kulturze celebrytów*, bada to, jakie emocje budzą emerytury sławnych ludzi. Jest to jeszcze jeden tekst pokazujący, że to, co się mówi o ZUS w kulturze popularnej, mediach społecznościowych czy tzw. prasie sensacyjnej, jest prawdopodobnie reakcją na usunięcie kwestii praw społecznych z pola aktualnych debat politycznych. Można domniemywać, że szokowanie niskimi emeryturami sławnych ludzi ma dać obywatelom jakiś rodzaj satysfakcji z tego, że osoby wiodące baśniowe życie też niewiele dostaną od państwa. Tekst ten jest inspiracją do badania przedstawięń nierówności konstruowanych w mediach.

Kryzys, o którym się pisze od początku XXI wieku, to m.in. kryzys instytucji państwowych. Niepokój ludzi o przyszłość, a czasami o przetrwanie, skupia się w krytyce i oskarżeniach wielu instytucji, a ZUS stał się, można powiedzieć, oczywistym obiektem ataków. Brak wiary w emeryturę przejawia się nie tylko w deklaracjach takich jak te, które zostały przytoczone na początku, ale także w określonych emocjach. Krytyka ZUS kumuluje wielkie i sprzeczne emocje wobec państwa. Z jednej strony jest to gniew i złość, które przyjmują postać państwowofobii. Z drugiej zaś strony, jak pokazały to na przykład badania mediów społecznościowych w Wielkiej Brytanii, wściekłość na instytucje jest zazwyczaj zmieszana z tęsknotą za dawnym państwem, które chroni obywateli przed nieprzewidywalnymi procesami ekonomicznymi. Bardzo możliwe zatem, że wobec instytucji państwowych najczęściej żywione są uczucia miłosno-nienawistne.

dr hab. Małgorzata Jacyno, prof. UW
Wydział Socjologii
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0001-6794-7635

ŹRÓDŁA

- Broom D., *An overwhelming majority of people want real change after COVID-19*, World Economic Forum, 18 September 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/09/sustainable-equitable-change-post-coronavirus-survey/> (9.11.2020).
- *Media – język – emerytura. Kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia społeczne*, red. J. Dziekan, Warszawa 2020.

Wypisy z „International Social Security Review” 2021, No. 2

Poniższe teksty stanowią skrócone tłumaczenia analiz zamieszczonych w numerze 2/2021 kwartalnika „International Social Security Review”, wydawanego przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association, ISSA).

*Wybór i tłumaczenie: Agnieszka Rusiecka
Departament Współpracy Międzynarodowej
Zakład Ubezpieczeń Społecznych*

Przejście ku libertariańskiemu paternalizmowi w zabezpieczeniu dochodowym na starość: różne rodzaje dyskursu na temat prywatyzacji emerytur na Litwie w latach 2016–2018

[*A shift to libertarian paternalism in old-age income security: Discourses on pension privatization reforms in Lithuania 2016–2018*]

W opisanym w artykule badaniu wykorzystano analizę dyskursu medialnego w celu prześledzenia wprowadzenia bardzo kontrowersyjnych zmian w zasadach funkcjonowania prywatnego systemu emerytalnego na Litwie. W 2016 r. rozpoczęto tam dyskusję o reformie drugiego filaru, częściowo finansowanego przez państwo, a zarządzanego przez instytucje prywatne. Efekty tej reformy okazały się być bardzo rozczarowujące.

Na potrzeby przeprowadzanej analizy reformę emerytalną sprowadzono do dyskursywnej kontestacji doktryny ortodoksyjnego neoliberalizmu, którego założenia 20 lat temu posłużyły za punkt wyjścia przy opracowywaniu koncepcji prywatnego systemu emerytalnego.

Uchwalona w 2018 r. nowa litewska ustawa emerytalna wprowadziła subsydiowany przez państwo prywatny program oszczędzania na starość, którego nieodłącznym elementem jest wywieranie wpływu na obywateli w celu skłonienia ich do przystąpienia do systemu (*nudge-type retirement saving scheme*). Nowy system zyskał doktrynalną legitymizację dzięki ideom libertariańskiego paternalizmu.

W pierwszych latach po roku 2000 kraje Europy Wschodniej przystąpiły do prywatyzowania swoich systemów emerytalnych, tworząc tzw. drugi filar, całkowicie lub częściowo finansowany przez uczestników. W wyniku światowego kryzysu ekonomicznego z lat 2008–2009 nastąpiło zahamowanie tego procesu, a w niektórych przypadkach nawet całkowity odwrót od niego – po pierwsze w związku z bardzo złym stanem finansów publicznych, po drugie z uwagi na zbyt wysokie opłaty za jego obsługę, pobierane przez zarządzające nim prywatne instytucje, po trzecie z powodu dużo niższych niż oczekiwane zysków z inwestycji. W rezultacie tych zmian w niektórych krajach obniżono poziom składki: okresowo w Estonii, Rumunii, na Łotwie i na Litwie, trwale w Polsce, natomiast na Węgrzech doszło do renacjonalizacji drugiego filaru.

W odpowiedzi na te działania zmianie uległ kierunek analizowania zjawisk z zakresu zabezpieczenia społecznego. O ile wcześniej analizy te koncentrowały się na globalnym trendzie prywatyzacji systemu emerytalnego, o tyle po roku 2010 zainteresowano się przyczynami, które doprowadziły do tego, że losy drugiego filaru były różne

w poszczególnych państwach regionu. Wcześniej badacze skupiali się na ogół na czynnikach ekonomicznych i instytucjonalnych, natomiast wpływ czynników ideowych i doktrynalnych był przez nich raczej pomijany. Tymczasem czynniki ideologiczne są niezwykle istotne dla legitymizacji wprowadzanych zmian.

Artykuł skupia się tylko na jednym typie czynnika ideowego, który towarzyszył litewskiej reformie emerytalnej, tzn. na dyskursie medialnym na ten temat w końcowej fazie przeprowadzania reformy, tj. od końca 2016 do połowy 2018 r., kiedy uchwalono nową ustawę. Przeanalizowano 349 artykułów dotyczących realizowanej reformy emerytalnej opublikowanych w omawianym okresie przez trzy najpopularniejsze litewskie portale informacyjne, tj. Delfi.lt (111 artykułów), 15min.lt (172 artykuły) oraz lrytas.lt (51 artykułów). Częstotliwość publikowania artykułów na wymienionych portalach była bezpośrednio związana z dynamiką prac legislacyjnych nad nową ustawą.

Na potrzeby swojego badania autorzy relacjonowanej analizy uznali dyskurs medialny za „masowy proces publicznej perswazji”, w którą zaangażowane były osoby i grupy uczestniczące w prezentowaniu, analizowaniu oraz legitymizowaniu nowych idei emerytalnych. Dyskurs służy nie tylko komunikowaniu interesów i wartości określonych osób, ale również przekonywaniu innych o konieczności i/lub słuszności przeprowadzenia konkretnych działań. Dlatego też celem analizy treści zawartych w wybranych artykułach było nie tylko ustalenie, kto zabrał głos w sprawie reformy systemu emerytalnego, czyje stanowisko okazało się dominujące i jaki dokładnie przekaz płynął z tych wypowiedzi, ale także wskazanie grup, których opinie okazały się dominujące, oraz tych, które w związku z zajęтым stanowiskiem znalazły się w mniejszości. Równie ważne było ustalenie, w jaki sposób i w jakim stopniu medialne wypowiedzi dotyczące wprowadzanej reformy wpłynęły na efekt końcowy, tzn. czy ci, którzy byli najgłośniejsi i zdominowali przekaz medialny, rzeczywiście napisali nowe prawo emerytalne.

Drugim celem analizy było dokonanie rozróżnienia pomiędzy politycznymi aspektami prywatyzacji emerytur, które doprowadziły do zmian w przepisach, a dyskursywną kontestacją tych reform w mediach. Dynamika tej kontestacji jest konstytutywnym elementem szeroko rozumianego procesu politycznego, który jest kształtowany także przez czynniki historyczne, socjologiczne, instytucjonalne i kulturowe.

Mając na uwadze to, że zmiana zasad funkcjonowania prywatnego systemu emerytalnego na Litwie została przedstawiona jako zdarzenie dwuwymiarowe, tzn. posiadające wymiar zarówno polityczny, jak i dyskursywny, a oba wymiary są ze sobą skorelowane i mają swoją własną dynamikę, struktura artykułu odzwierciedla ten dualizm analityczny.

Przed przystąpieniem do właściwej analizy nakreślone zostały konteksty społeczny i historyczny oraz polityczna dynamika, które doprowadziły do wstrzymania prywatyzacji litewskiego systemu emerytalnego. W szczególności opisano, w jaki sposób – w drodze zarówno negocjacji, jak i kontestacji – osiągnięto kompromis, w efekcie którego w 2018 r. uchwalono nową ustawę emerytalną, która lepiej zabezpieczyła finansowanie SoDry. Pomimo tego, że dopłaty państwa do prywatnych kont emerytalnych zostały obniżone, to prywatyzacja nie została wstrzymana. Publiczne wsparcie dla prywatnego oszczędzania

na okres starości – jakkolwiek niższe niż wcześniej – zostało utrzymane jako zachęta do uczestniczenia w tym systemie. Ustawodawca założył przy tym, że składki pracowników ulegną z czasem podwyższeniu. Jednocześnie zmianie uległa istota drugiego filaru, który stał się programem inwestycyjnym typu *nudge* (czyli naprowadzanie, nakłanianie), dodatkowo zakładającym automatyczne przystąpienie do systemu wszystkich pracowników poniżej 41 roku życia.

Opisany w artykule dyskursywny aspekt analizy reformy emerytalnej został ujęty jako kontestacja doktryny ortodoksyjnego liberalizmu, który był punktem wyjścia dla opracowania założeń prywatnego systemu emerytalnego na Litwie. Doktryna ta zakłada, że ludzie podejmują swoje decyzje ekonomiczne w sposób racjonalny, a jedyne, co trzeba im zapewnić, to całkowita swoboda. W kontekście oszczędzania na emeryturę miało się to okazać efektywniejsze niż oferta zaproponowana przez państwo. Uznano, że rynki są zawsze skuteczniejsze niż państwo, w związku z czym prorynkowa orientacja systemu emerytalnego zapewni wyższe zyski niż świadczenia z systemu publicznego. Dodatkowo założono, że oszczędzanie w drugim filarze będzie stymulowało gospodarkę, a poza tym zwiększy odpowiedzialność jednostki za jej sytuację dochodową po przejściu na emeryturę.

Okolo roku 2015 neoliberalna ortodoksja straciła na znaczeniu na rzecz libertariańskiego paternalizmu. Należy zauważyć, że jakkolwiek obie te ideologie traktują reformę emerytalną jako odejście od tradycyjnego systemu w kierunku systemu z udziałem rynków finansowych, to wyraźnie różnią się w kwestii tego, co kieruje ekonomicznym zachowaniem jednostki.

Postulaty libertariańskiego paternalizmu wynikają z ekonomii behawioralnej oraz z psychologii behawioralnej i zakładają nieracjonalność ludzkich zachowań ekonomicznych. Dlatego też zwolennicy tej doktryny są zdania, że bodźce nakłaniające ludzi do podejmowania określonych decyzji powinny płynąć z otoczenia. Chodzi o wyraźne nakłanianie ludzi do określonych zachowań przy jednoczesnym niestosowaniu jakiegokolwiek przymusu.

W drugiej części artykułu, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, dokonano wyodrębnienia tematów i kategorii charakterystycznych dla zwolenników dyskursu neoliberalnego. Następnie porównano częstotliwość występowania i rozmieszczenia w analizowanym dyskursie określonych tematów i mówców – w taki sposób, aby widoczne było słabnięcie wpływów ortodoksyjnego neoliberalizmu i zyskiwanie na znaczeniu libertariańskiego paternalizmu. W szczególności przeanalizowano sposób, w jaki dyskurs libertariańskiego paternalizmu uznał nieracjonalność zachowań obywateli za przyczynę klęski prywatnego systemu emerytalnego. Stwierdzono, że zbyt wysokie koszty i niezadowolające wyniki oszczędzania w systemie prywatnym były rezultatem nieuczestniczenia w nim bądź oszczędzania w niewystarczającym stopniu lub też były efektem zbyt długiego zwlekania z decyzją o rozpoczęciu dodatkowego oszczędzania. Dlatego też najważniejszym celem reformy emerytalnej według doktryny libertariańskiego paternalizmu jest opracowanie katalogu takich działań władz, które będą zachęcały ludzi do odkładania na starość większych kwot.

Wykorzystane w analizie trzy najpopularniejsze litewskie portale informacyjne (Delfi.lt, 15min.lt i lrytas.lt) zamieszczały artykuły o reformie emerytalnej w specjalnie wydzielonej sekcji. Artykuły były różnej długości. W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie: „Kto zabiera głos?” wyodrębniono dziewięć kategorii aktorów społecznych. Pierwsza grupa mówców (33 proc.) objęła osoby reprezentujące źródła rządowe, druga (17 proc.) – lobby funduszy emerytalnych i sektora finansowego, trzecia (16 proc.) – źródła parlamentarne. Kolejną, czwartą grupę stanowili eksperci, m.in. prawnicy i ekonomiści – 13 proc. Świat biznesu i pracodawców stworzył piątą grupę mówców – 10 proc. Przedstawiciele organizacji międzynarodowych, tj. szosta grupa, wypowiedzieli się w 3 proc. przeanalizowanych artykułów. Dokładnie tyle artykułów – 3 proc. – przypisano też siódmej grupie, czyli emerytom i ich zrzeszeniom. Wypowiedzi pracowników i związków zawodowych stanowiły 1 proc. (ósma grupa), a ostatniej grupy – bliżej niesprecyzowanych mówców – 6 proc. (dziewiąta grupa). Zamieszczane w mediach informacje o reformie systemu emerytalnego były zdecydowanie zdominowane przez źródła rządowe, biznesowe i eksperckie.

W celu ustalenia, o czym dokładnie mówili osoby cytowane w artykułach, teksty pogrupowano według 20 tematów/ słów kluczowych. Katalog słów kluczowych utworzono na podstawie tematów podejmowanych w mediach, wśród których znalazły się m.in. następujące zagadnienia: kryzys świadczeń emerytalnych, prezentacja nowych programów emerytalnych, nawoływanie do większej indywidualnej odpowiedzialności. Ostatecznie wyodrębniono dziesięć różnych dyskursów, przy pomocy których nowa ustawa emerytalna była opisywana w mediach. Każdej takiej kategorii przyporządkowano określony zestaw słów kluczowych.

Z siedmiu dyskursów płynął przekaz, że należy utrzymać oszczędzanie w drugim filarze, choć niezbędna jest zmiana jego zasad. Dyskursy te stanowiły 78 proc. wszystkich artykułów. Pozostałe trzy dyskursy, krytyczne wobec subsydiowania prywatnych oszczędności emerytalnych środkami publicznymi, stanowiły 13 proc. artykułów i prezentowały opinie o konieczności transformacji drugiego filaru w program dobrowolnego oszczędzania.

Dyskursy za utrzymaniem drugiego filaru:

1. Dyskurs o konieczności przebudowy drugiego filaru (23 proc. artykułów). Zdecydowanie dominujący w analizowanym materiale dyskurs. Jego przewaga oznacza, że według informacji przekazywanych za pośrednictwem mediów reformę emerytalną należy ograniczyć do przebudowy drugiego filaru; celowo pominięte zostały polityczne, społeczne i etyczne dylematy wynikające z tego, że prywatne fundusze emerytalne były subsydiowane ze środków publicznych. Opinie zaprezentowane w tej grupie bazowały na przekonaniu, że osoby oszczędzające na emeryturę w systemach prywatnych potrzebują wskazówek i nadzoru państwa; liczne badania wykazały, że zdecydowana większość uczestników systemów prywatnych na Litwie nie była w stanie podejmować korzystnych dla siebie decyzji inwestycyjnych. W większości byli oni tzw. pasywnymi inwestorami, którzy pozostali przy pierwszym wybranym funduszu. Tylko połowa sprawdzała stan

swojego konta emerytalnego co najmniej raz w roku, przy czym na ogół były to osoby mające tendencję do podejmowania nieprzemyślanych decyzji, takich jak inwestowanie w akcje w momencie, kiedy ich cena była najwyższa. W rezultacie w ciągu ostatnich 15 lat tylko 450 (0,6 proc.) spośród około 80 000 oszczędzających w drugim filarze posiadało oszczędności przekraczające 10 000 euro. Wszyscy pozostali po 15 latach oszczędzania dysponowali kwotą około 2000 euro, co było równoznaczne z pogorszeniem ich ogólnej sytuacji dochodowej po przekroczeniu wieku emerytalnego, ponieważ prywatne oszczędności nie zrekompensowałyby im prognozowanego spadku o 10–15 proc. poziomu świadczeń z SoDry.

W tej sytuacji ówczesny Minister Spraw Społecznych i Pracy, a jednocześnie przedstawiciel rządu ds. reformy emerytalnej za jeden z celów rządu uznał „stworzenie możliwie najlepszych prywatnych programów emerytalnych przeznaczonych dla osób, które potrafią oszczędzać z zyskiem”. Wypowiedź ta odbiła się szerokim echem w mediach i zainicjowała technokratyczną debatę o opracowaniu katalogu zachęt, które skłoniłyby ludzi do dodatkowego oszczędzania na starość, tak „aby w niedalekiej przyszłości nie było osoby, która by tego nie robiła”.

Ten rodzaj dyskursu skupiał się na kwestiach technicznych, m.in. na dodatkowych ulgach podatkowych dla pracowników, obniżeniu opłat pobieranych przez zarządzających prywatnymi funduszami emerytalnymi, dodatkowych zachętach do oszczędzania dla osób o wysokich dochodach, pomocy w wyborze funduszu i strategii inwestowania.

2. Dyskurs o zwiększeniu odpowiedzialności jednostki (15 proc. artykułów). Ten typ dyskursu był stosowany w celu legitymizacji wolnościowego charakteru reform polegających na dalszym przenoszeniu z państwa na jednostkę odpowiedzialności za zabezpieczenie dochodowe na okres starości. Krytycy tego podejścia podnoszą, że nawet jeśli o emeryturach z drugiego filaru mówi się jako o emeryturach prywatnych, są one w znacznej części finansowane przez państwo – spośród 1,23 mln prywatnych kont emerytalnych 678 000 finansowane było wyłącznie za pomocą 2 proc. składki SoDry. Dlatego uznano, że drugi filar powinien stać się programem „prawdziwie” prywatnym, w którym składki – w wysokości do 4 proc. – płaciliby sami uczestnicy, a rola państwa ograniczałaby się do oferowania zachęt. Przeniesienie odpowiedzialności na jednostkę pociągałoby za sobą również zmiany w zachowaniu obywateli – artykuły „sponsorowane” przez sektor finansowy przedstawiają oszczędzanie na emeryturę w kategoriach moralnych, uznając osoby posiadające więcej oszczędności emerytalnych za osoby o wyższych zaletach moralnych i większej odpowiedzialności za własny los. Z kolei pobieranie niskich emerytur jest w tych artykułach zrównywane z niższym poziomem moralności oraz brakiem rozsądku.
3. Dyskurs o kryzysie świadczeń (14 proc. artykułów) – podkreślał narastającą niewydolność finansową SoDry spowodowaną coraz szybszym starzeniem się społeczeństwa, spadkiem liczby urodzeń oraz narastającą emigracją. Rozwiązaniem miałyby być przebudowa i wzmocnienie drugiego filaru – w przeciwnym razie sytuację

mogłoby poprawić wyłącznie przyjęcie 600 000 imigrantów (liczba ludności Litwy wynosi 2,8 mln), podwyższenie wieku emerytalnego do 72 lat lub podwyższenie składki do 12 proc. Jednakże przeprowadzono wiele badań, z których wynika, że systemy repartycyjne nie są zagrożone zmianami demograficznymi w większym stopniu niż systemy prywatne. Dotyczy to również Litwy. W ciągu ostatnich 30 lat liczba osób w wieku produkcyjnym spadła tam o około 600 000, ale stopa zastąpienia utrzymała się na poziomie 45 proc., co oznacza, że stopa ta nie była powiązana z liczbą osób pracujących, lecz z przebiegiem cykli ekonomicznych. Należy zaznaczyć, że spadek stopy zastąpienia cały czas jest prognozowany.

4. Dyskurs o konieczności zwiększenia konkurencyjności oraz o zbyt wysokich podatkach (8 proc. publikacji). Ten typ dyskursu zakorzeniony jest w doktrynie neoliberalnej, a w szczególności w przekonaniu, że ekonomia podażowa, która preferuje obniżanie podatków, przyczynia się do wzrostu gospodarczego, który z kolei umożliwia odrobienie strat dla budżetu państwa będących efektem obniżek podatków. Choć poglądy te zostały wielokrotnie podważone przez ekonomistów, sektor biznesowo-finansowy na Litwie nadal je podziela i uważa, że wysokie składki na ubezpieczenia społeczne osłabiają konkurencyjność i zniechęcają zagranicznych inwestorów.
5. Dyskurs o wsparciu SoDry przy pomocy zmiany sposobu księgowania (7 proc. artykułów). Nowy litewski rząd przeniósł budżet SoDry – wraz z jej deficytem wynoszącym 3,7 mld euro – do budżetu państwa. Ma to zmienić klasyfikację źródeł subsydiów dla prywatnego oszczędzania – od tej pory środki do prywatnego systemu nie będą już przekazywane przez SoDrę, lecz bezpośrednio z budżetu państwa. Próba wsparcia SoDry w ten sposób okazała się jednak bardzo skuteczną strategią polityczną, a rząd przedstawił ją jako przywrócenie sprawiedliwości społecznej. Jednocześnie możliwe było nakierowanie debaty o wsparciu SoDry na kwestię tego, z której linii budżetowej powinno płynąć finansowanie jej i subsydiów dla prywatnych kont emerytalnych, przy całkowitym pominięciu kwestii, czy prywatne oszczędzanie na emeryturę powinno być w ogóle subsydiowane przez państwo.
6. Dyskurs o uczciwości wobec podmiotów inwestujących w prywatne konta emerytalne (6 proc. artykułów). Ten rodzaj dyskursu również ma korzenie w neoliberalnej ortodoksji i zwraca uwagę na to, że ingerencja w prywatne oszczędności stanowi złamanie zapisanej w konstytucji zasady ochrony własności prywatnej. W artykułach tej grupy podkreślane jest prawo jednostki do wybranego przez siebie sposobu oszczędzania na emeryturę; szczególnie silnie reprezentowany był tutaj Litewski Instytut ds. Wolnego Rynku.
7. Dyskurs o klęsce SoDry (5 proc. artykułów). W tych artykułach wyrażone zostało ogólne niezadowolenie z działania SoDry, w szczególności z niskiego poziomu wypłacanych przez nią świadczeń, ubóstwa osób starszych, podwyższenia wieku emerytalnego oraz obowiązującej obecnie minimalnej wymaganej liczby lat składowych koniecznych dla uzyskania emerytury w pełnej wysokości. Głównym zarzutem był brak związku pomiędzy wysokością płaconej składki a wysokością pobieranego świadczenia.

Dyskursy przeciwko utrzymaniu drugiego filaru (łącznie 13 proc. artykułów):

- 1) o zbyt niskich stawkach podatkowych,
- 2) o konieczności zwiększenia poziomu solidarności społecznej,
- 3) o konieczności likwidacji prywatnych kont emerytalnych.

Zdecydowana większość osób wyrażających swoje opinie w tej grupie artykułów to intelektualiści i politycy krytyczni wobec dominacji neoliberalizmu jako głównej doktryny emerytalnej na Litwie; krytykowano m.in. nadmierne skoncentrowanie na parametrycznym wymiarze debat emerytalnych na rzecz dokonania zmian w neoliberalnych podstawach obecnego systemu.

Przeprowadzona analiza dowodzi, że przebieg ostatnich reform emerytalnych na Litwie można częściowo wytłumaczyć, analizując sposób, w jaki główni aktorzy sceny medialno-politycznej uzasadniali w swoich wypowiedziach dla mediów konieczność przeprowadzenia tych reform. Z większości wypowiedzi nawołujących do reformy systemu płynął przekaz, że głównym celem reform jest stworzenie zachęt do członkostwa w systemie prywatnym oraz do racjonalizacji tego typu oszczędzania. Aby to osiągnąć, niezbędne jest wywarcie odpowiedniego wpływu na decyzje obywateli, których należy przekonać do podjęcia konkretnych działań, żeby zabezpieczyli się na starość.

Sposób zaprezentowania libertariańsko-paternalistycznego projektu przypomina moralitet: z jednej strony obywatele zostali skarceni za niegospodarność po to, by wzbudzić w nich większą odpowiedzialność za własną sytuację dochodową w okresie starości, z drugiej strony zaprezentowano wiele technokratycznych zaleceń (*nudges*), które mają pomóc podjąć decyzję o rozpoczęciu dodatkowego oszczędzania oraz do tego oszczędzania zachęcić. Wśród tych ostatnich znalazły się symulacje zysków oraz sposoby skalkulowania wysokości przyszłego świadczenia.

Zdecydowana większość właścicieli prywatnych kont emerytalnych posiadała niewystarczającą wiedzę, aby móc podejmować racjonalne decyzje inwestycyjne. Przewaga wypowiedzi o konieczności dokonania w prywatnym systemie emerytalnym zmian o charakterze technicznym spowodowała jeszcze większą dezorientację w społeczeństwie. W efekcie dyskusja o ewentualnych alternatywach dla tego rodzaju zmian, czyli kluczowa kwestia polityki państwa, została zmarginalizowana.

Tylko 13 proc. artykułów prezentowało opinie osób opowiadających się za wzmocnieniem systemu zabezpieczenia społecznego, a nie za jego osłabieniem i subsydiowaniem programów prywatnych.

Wiele wskazuje na to, że największym błędem reformy emerytalnej na Litwie było nieuwzględnienie w niej kwestii publicznego wsparcia udzielanego prywatnemu systemowi emerytalnemu. Kwestia ta z całą pewnością będzie się domagała uwagi i działania decydentów politycznych, ponieważ tego rodzaju wsparcie – obniżając wpływy SoDry – przyczynia się do zubożenia osób pobierających emerytury, a poza tym narusza sprawiedliwość międzypokoleniową. Ponadto reforma drugiego filaru nie przełożyła się na polepszenie sytuacji dochodowej osób starszych, ponieważ w większym niż wcześniej stopniu uzależniła ją od wyników inwestycyjnych systemu prywatnego. Będzie to skutkowało zwiększeniem nierówności w grupie osób starszych i może nawet doprowadzić

do napięć społecznych. Dotychczasowe wyniki inwestycyjne prywatnych funduszy emerytalnych są bardzo rozczarowujące i o ile uzależnienie wysokości świadczeń od wyników inwestycji prywatnych wzrasta, to państwo nie zapewnia żadnych prawnie wiążących gwarancji dotyczących funkcjonowania tych funduszy. I to pomimo tego, że otrzymują one wsparcie ze środków publicznych oraz że rząd nakłania do inwestowania w te fundusze.

Istotny będzie wpływ pandemii koronawirusa na dalsze funkcjonowanie systemów prywatnych oraz wyniki inwestycyjne samych funduszy.

Litewscy emeryci już dziś są grupą społeczną będącą w najtrudniejszym położeniu. Niebezpieczeństwo, że ich sytuacja ulegnie dalszemu pogorszeniu, jest znaczące.

Rozszerzenie zasięgu ubezpieczenia emerytalnego innowacją społeczną w Zambii: punkt widzenia i priorytety pracowników sektora szarej strefy

[*Pension coverage extension as social innovation in Zambia: Informal economy workers` perceptions and needs*]

W roku 2019 Zambia rozszerzyła zasięg ubezpieczenia emerytalnego na pracowników wykonujących pracę nierejestrowaną. Poniższy artykuł prezentuje doświadczenia i opinie osób zajmujących się prowadzeniem domu oraz kierowców autobusów i taksówkarzy dotyczące ewentualnego przystąpienia do systemu emerytalnego. Wykorzystane w badaniu dane pochodzą z rozmów z przedstawicielami tych grup pracowników oraz z dyskusji przeprowadzonych z nimi w ramach grup fokusowych (*focus group discussions*). Z analizy wyłonił się następujący obraz: typowe systemy emerytalne obejmujące osoby pracujące na umowę o pracę nie są zgodne z wartościami i potrzebami pracowników szarej strefy, dla których zabezpieczenie emerytalne nie stanowi priorytetu. Rozszerzenie zasięgu ubezpieczenia emerytalnego, które jest rodzajem innowacji społecznej, okazało się mieć w Zambii stosunkowo niewielkie znaczenie dla pracowników tej grupy.

W wielu krajach od pewnego czasu podejmowane są próby objęcia ubezpieczeniem emerytalnym pracowników szarej strefy, co bywa traktowane jako innowacja społeczna. Celem wprowadzenia tej innowacji jest polepszenie ogólnej sytuacji życiowej tej grupy oraz obniżenie ryzyka ubóstwa na starość jej członków. Obecnie duży odsetek osób starszych jest uzależniony od pomocy społecznej oraz wsparcia rodziny, co oznacza, że osoby te są bardzo wrażliwe na ryzyka socjalne i ekonomiczne. Sytuacja wymaga działań na poziomie władz, przy czym niezbędne jest wykazanie się zrozumieniem dla sposobu postrzegania przez tę grupę pracowników przynależności do systemu emerytalnego oraz uwzględnienie oczekiwań tych osób przy ustalaniu katalogu korzyści wynikających z uczestnictwa w tym systemie.

Pracownicy szarej strefy stanowią znaczącą część wszystkich zatrudnionych. W grupie tej można wyodrębnić dwie podgrupy: samozatrudnionych (pracownicy firm, które nie zarejestrowały swojej działalności, oraz osoby pracujące w takich firmach na własny rachunek, osoby pracujące w gospodarstwach domowych, pracownicy nierejestrowanych zrzeszeń producentów) oraz pracowników najemnych (pracownicy firm prowadzących działalność zarejestrowaną i niezarejestrowaną, których nie objęto ubezpieczeniem społecznym, osoby pracujące w gospodarstwach domowych, pracownicy dorywczy oraz pracujący w niepełnym wymiarze czasu, pracownicy kontraktowi, pracownicy nieujęci w żadnych wykazach osób świadczących pracę, osoby pracujące chałupniczo).

Według Urzędu Statystycznego Zambii (Zambia Statistics Agency, ZamStat) zatrudnienie nieformalne (*informal employment*) charakteryzuje się tym, że pracownikowi nie przysługuje płatny urlop oraz że nie jest objęty ubezpieczeniem społecznym. Tego typu zatrudnienie występuje w firmach prowadzących zarówno działalność rejestrowaną, jak i nierejestrowaną.

W niniejszym tekście zaprezentowano sposób postrzegania systemów emerytalnych przez osoby pracujące w gospodarstwach domowych oraz kierowców autobusów i taksówkarzy. Wybór tych grup pracowników podyktowany był tym, że stanowią oni w Zambii znaczącą część osób pracujących na czarno. Istnieje kilka przyczyn, dla których Zambia była właściwym krajem na przeprowadzenie tego rodzaju analizy. Po pierwsze jest to kraj, który od niedawna zalicza się do krajów o średnio niskich dochodach (*a lower-middle income country*). Po drugie osoby pracujące na czarno stanowią tam większość wszystkich zatrudnionych. Po trzecie Zambia jest pionierem wśród krajów o niskich i średnio niskich dochodach w obejmowaniu pracowników szarej strefy ubezpieczeniem emerytalnym.

Ubezpieczenie emerytalne stanowi w Zambii część systemu zabezpieczenia społecznego, który uwzględnia także ubezpieczenie zdrowotne, pomoc społeczną oraz specjalne programy oferujące pomoc w utrzymaniu.

Pracownicy szarej strefy w Zambii nie są objęci obowiązkowym ubezpieczeniem emerytalnym – podlegają mu osoby, które podpisały umowę o pracę i które regularnie otrzymują wynagrodzenie w ustalonej wysokości. Zambijskie przepisy o zabezpieczeniu społecznym całkowicie pomijają osoby samozatrudnione, natomiast pracownicy tymczasowi (*temporary workers*) zostali w ogóle wyłączeni z definicji „pracownika”. Oznacza to, że pracujący na własny rachunek kierowcy autobusów i taksówkarze zostali systemowo wyłączeni z zabezpieczenia emerytalnego, natomiast kiedy świadczą pracę jako pracownicy, również nie są objęci ubezpieczeniem emerytalnym z przyczyn wynikających z obowiązującej w Zambii definicji „pracownika” oraz zakresu mandatu, jakim dysponuje instytucja zabezpieczenia społecznego. W podobnej sytuacji są osoby prowadzące dom: nie obejmuje ich ubezpieczenie emerytalne, ponieważ nie świadczą pracy sformalizowanej, ale także dlatego, że przepisy nie uznają gospodarstwa domowego za pracodawcę.

Podjmując decyzję o objęciu osób pracujących na czarno ubezpieczeniem emerytalnym, rząd Zambii postanowił dokonać pewnych zmian w modelu ubezpieczenia przeznaczonym dla osób świadczących pracę rejestrowaną. Zmiany te dotyczą zakresu korzyści z uczestniczenia w systemie, możliwości przystąpienia do niego oraz długości okresu nabywania uprawnień. System emerytalny przeznaczony dla pracowników rejestrowanych obejmuje następujące ryzyka: starości, niepełnosprawności oraz śmierci żywiciela rodziny. Oczekiwania pracowników szarej strefy wobec systemu emerytalnego są jednak nieco inne – priorytetem dla tej grupy jest ograniczenie ryzyka ubóstwa oraz podatności na różnego rodzaju wstrząsy płynące z otoczenia zewnętrznego.

Za objęcie ubezpieczeniem emerytalnym pracowników szarej strefy odpowiedzialny jest utworzony w roku 2000 Narodowy Zakład Emerytalny (National Pension Scheme Authority, NAPSA). NAPSA współpracuje z organizacjami zrzeszającymi pracowników szarej strefy, np. ze Stowarzyszeniem Zambijskich Kierowców Autobusów i Taksówkarzy

(Bus and Taxis Drivers Association of Zambia, BTDAZ), do którego zadań należy m.in. uwrażliwianie swoich członków na kwestie związane z zabezpieczeniem społecznym. Rozważane jest włączenie BTDAZ w proces obejmowania ubezpieczeniem emerytalnym członków Stowarzyszenia oraz w pobieranie składek.

Skala nierejestrowanej działalności gospodarczej (*informal economy*) znacząco zwiększa się w krajach najszybciej się rozwijających. W sektorze pozarolniczym krajów Ameryki Łacińskiej udział tego typu działalności waha się od blisko 40 proc. w Urugwaju do 75 proc. w Boliwii. W większości państw afrykańskich nierejestrowana praca w szarej strefie poza rolnictwem przekracza 50 proc., a w Mali nawet 80 proc. Większość tych osób narażona jest na ryzyka społeczne i ekonomiczne wynikające z braku ochrony socjalnej przez odpowiednie programy zabezpieczenia społecznego.

Postulat rozszerzenia zasięgu ubezpieczenia emerytalnego na pracowników szarej strefy od kilku lat jest coraz głośniej artykułowany i popierany, m.in. przez Międzynarodową Organizację Pracy. Należy on również do tzw. celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Sustainable Development Goals): cele 1.3, 3.8, 8b. Jednym ze źródeł tego problemu jest to, że rozwijającym się gospodarkom nie udało się do tej pory ograniczyć nierejestrowanego zatrudnienia – przeciwnie, taki rodzaj świadczenia pracy zwiększył swój zasięg, co oznacza, że coraz więcej pracowników nie jest objętych żadną ochroną przez wstrząsami ekonomicznymi. W krajach nisko- i średni dochodowych sytuację osób pracujących na czarno dodatkowo pogarszają złe warunki pracy, stagnacja gospodarcza oraz osłabienie tradycyjnych mechanizmów zabezpieczenia społecznego (rodzina, najbliższe otoczenie). Dlatego też zwiększenie zasięgu ubezpieczenia emerytalnego jest dla osób pracujących w ten sposób sprawą kluczową.

W wielu krajach nisko- i średni dochodowych (Kenia, Tunezja, Chiny) podjęto już próbę objęcia ubezpieczeniem emerytalnym pracowników szarej strefy, jednak rezultaty tych działań nie są zadowalające. Powodów takiego stanu rzeczy jest wiele, m.in. połączenie braku zachęt do przystąpienia do systemu ze zbyt wysokimi składkami, niewystarczająca wiedza o programach socjalnych, nieprzestrzeganie obowiązujących zasad, brak mechanizmów zapewniających ściągalność składek.

Artykuł bazuje na opracowanej przez Everetta M. Rogersa teorii dyfuzji (upowszechnienia) innowacji, która pomaga zrozumieć, dlaczego określona zmiana (innowacja) przyjęła się bądź nie została zaakceptowana. E.M. Rogers wyodrębnia pięć czynników, które decydują o przyjęciu lub odrzuceniu innowacji:

- 1) względna przewaga innowacji nad dotychczasowym rozwiązaniem;
- 2) zgodność innowacji z istniejącymi normami, wartościami oraz doświadczeniami jej potencjalnych beneficjentów;
- 3) stopień skomplikowania innowacji;
- 4) możliwość stopniowego wprowadzenia innowacji;
- 5) stopień przystępności innowacji.

Oprócz powyżej wymienionych czynników artykuł odwołuje się również do wiedzy o tym, jak – w rozumieniu samej teorii – przebiegają procesy decyzyjne. Wiedza ta została tu zdefiniowana jako przyjęcie do wiadomości przez podmiot decyzyjny samego faktu

istnienia innowacji oraz jako znajomość zasad jej funkcjonowania. Badania dotyczące wprowadzania innowacji społecznych np. w ochronie zdrowia dowodzą, że dobra orientacja w tym, na czym polega innowacja, oraz świadomość korzyści z jej wprowadzenia determinują to, czy innowacja zostanie przyjęta.

Zgodnie z teorią E.M. Rogersa planowana innowacja społeczna, np. objęcie kolejnych grup pracowników ubezpieczeniem emerytalnym, powinna oferować względne korzyści oraz być zgodna z obowiązującymi wartościami i normami społecznymi. Nie powinna być zbyt skomplikowana, zaś jej efekty winny być odczuwalne możliwie szybko. Spełnienie tych warunków jest o tyle istotne, że opłacanie składek emerytalnych jest zobowiązaniem długotrwałym, w związku z czym nakłonienie do niego osób o niskich dochodach, dla których priorytetem są potrzeby konsumpcyjne, stanowi dla władz duże wyzwanie. W niniejszym artykule zawarte są konkretne wskazówki, dzięki którym instytucjom zarządzającym systemami emerytalnymi oraz władzom będzie łatwiej zrozumieć, w jaki sposób pracownicy szarej strefy postrzegają przynależność do systemu emerytalnego. Teoria dyfuzji innowacji zwraca uwagę na społeczne, ekonomiczne i kulturalne aspekty podejmowania decyzji o akceptacji innowacji. Z powyżej opisanych powodów teoria ta może ułatwić wprowadzenie zmian w taki sposób, aby nowi uczestnicy systemu znaleźli się w centrum całego procesu, a uzyskiwane przez nich korzyści, zgodność innowacji z wartościami oraz możliwie szybko odczuwalne efekty wprowadzenia innowacji zostały odpowiednio naświetlone. Kwestie te współbrzmia z wyrażoną w artykule sugestią możliwie szybkiego zaoferowania nowym uczestnikom systemu dodatkowych korzyści oraz zaleceniem, aby systemy emerytalne odzwierciedlały obowiązujące normy społeczne oraz wartości wyznawane przez uczestników.

Krytycy teorii podnoszą, że odmowa przyjęcia innowacji oceniana jest zazwyczaj w kategoriach indywidualnej winy oraz że pomijany jest przeważnie wpływ struktur społecznych. Negatywne postrzeganie osób, które nie zaakceptowały innowacji od razu, oznacza, że akceptacja ta jest czymś pożądanym i priorytetowym. W niniejszym artykule nieuczestniczenie w systemie emerytalnym rozumiane jest jako funkcja określonych cech danej osoby, specyfiki jej sytuacji społecznej oraz sposobu świadczenia usług przez państwo. Fakt wykorzystania w przeprowadzonej analizie założeń teorii dyfuzji przemawia za przypisywaniem istotnego znaczenia indywidualnym doświadczeniom, aspiracjom i wyobrażeniom dominującym w strukturach ekonomicznych i społecznych, w których pracownicy szarej strefy żyją na co dzień.

W badaniu wzięło udział 28 uczestników: 10 osób pracujących w gospodarstwach domowych, 16 kierowców, przedstawiciel NAPSa i przedstawiciel BTDAZ. Selekcji uczestników dokonano, stosując metodę doboru celowego – chodziło o zrekrutowanie takich przypadków, które mogły dostarczyć możliwie dużo informacji. Przy wyborze uczestników wykorzystano także technikę kuli śniegowej – badaczom zależało na dotarciu do osób trudno dostępnych.

Uzyskane informacje zostały przeanalizowane z wykorzystaniem podejścia semantycznego, na podstawie którego wyodrębniono kategorie i zagadnienia omówione w artykule. Wyniki przeprowadzonej analizy mogą posłużyć za punkt wyjścia dla kolejnych badań.

Przeprowadzone badanie pozwoliło wyodrębnić trzy czynniki ułatwiające wdrożenie innowacji oraz pięć czynników utrudniających przeprowadzenie zmian.

Czynniki ułatwiające wprowadzenie innowacji to:

- 1) uwzględnienie tego, że wiedza o systemach emerytalnych jest przekazywana społecznie;
- 2) świadomość znaczenia gwarancji dochodu otrzymywanego po osiągnięciu wieku emerytalnego dla podjęcia decyzji o przystąpieniu do systemu emerytalnego;
- 3) świadomość, że zaangażowanie się w proces wdrażania innowacji stowarzyszeń skupiających pracowników szarej strefy może pomóc zrekrutować nowych członków.

Czynniki utrudniające wprowadzenie innowacji to:

- 1) brak dochodów oraz wykluczające się priorytety, które obniżają gotowość do płacenia składek emerytalnych;
- 2) szczegóły stosunku pracy, które mają wpływ na gotowość płacenia składek emerytalnych;
- 3) skomplikowane procedury przystąpienia do systemu, które zniechęcają do uczestnictwa;
- 4) brak korzyści w krótkim okresie, co zniechęca zarówno do przystąpienia do systemu, jak i do płacenia składek;
- 5) brak zaufania do instytucji zabezpieczenia społecznego, które zniechęca do przystępowania do systemu.

Pewnym ograniczeniem przeprowadzonej analizy była stosunkowo niewielka liczba osób, które wzięły w niej udział, oraz to, że tylko cztery z nich przystąpiły do systemu emerytalnego (gdyby odnotowano więcej takich przypadków, łatwiej byłoby zaobserwować skutki wprowadzonej innowacji, czyli dołączenia do systemu).

Badanie wykazało również, że pracownicy szarej strefy posiadają niewystarczającą wiedzę o przysługujących im prawach w zakresie zabezpieczenia emerytalnego. Pomimo że zaobserwowano pewne zainteresowanie przystąpieniem do systemu emerytalnego, przynależność ta nie znalazła się wśród priorytetów tej grupy pracowników – są nimi bieżące wydatki konsumpcyjne oraz zapewnienie dzieciom edukacji. Należy mieć na uwadze, że w państwach afrykańskich edukacja dzieci traktowana jest jako rodzaj zabezpieczenia społecznego, ponieważ to na nich spoczywa moralny obowiązek zajmowania się starszymi rodzicami. Dlatego też wsparcie przez system emerytalny edukacji dzieci osób rozważających akcesję do niego uznano za adekwatną zachętę do przystąpienia do tego systemu.

Jak już wspomniano, większość uczestników badania nie była świadoma przysługującego im prawa do zabezpieczenia społecznego. Tymczasem świadomość ta jest istotna, ponieważ warunkuje ewentualne podjęcie decyzji o zapisaniu się do programu oszczędzania na okres starości. Poza tym wystarczająco szczegółowa wiedza o znaczeniu udziału w systemie emerytalnym i o ryzykach społecznych jest niezbędna, jeśli przynależność do systemu ma zostać zaklasyfikowana jako prawo. Potencjalni beneficjenci muszą posiadać wiedzę o tym, jakie korzyści odniosą z uczestniczenia w systemie. W przypadku

Zambii katalog korzyści musiałby objąć także korzyści możliwe do uzyskania w krótkim czasie – będą one skuteczniej motywowały do przystąpienia do systemu i umożliwią zaspokojenie najpilniejszych potrzeb.

Uczestnicy badania za relatywną przewagę zabezpieczenia społecznego uznali oczekiwaną gwarancję otrzymywania dochodów po osiągnięciu wieku emerytalnego. Są jednak kraje, w przypadku których przewaga ta byłaby niewielka – np. w Mołdawii rolnicy uznali, że rozdział pomiędzy oczekiwaną a faktyczną wysokością emerytury jest zbyt duży, aby podjąć decyzję o przystąpieniu do systemu.

Życie zawodowe badanej grupy pracowników charakteryzuje brak formalnoprawnego uregulowania stosunku pracy, nieadekwatne wynagrodzenie i brak silnych związków zawodowych. Programy emerytalne funkcjonujące obecnie w Zambii nie są dopasowane do warunków życia tej grupy. Niskie wynagrodzenia są przyczyną, dla której osoby te nie przystępują do systemu – inne wydatki okazują się być pilniejsze niż opłacanie składek emerytalnych. Sytuację dodatkowo pogarsza powszechne uzależnienie bytu rodziny od zarobków tylko jednej osoby, podczas gdy gospodarstwo domowe liczy średnio 4,7 osoby.

Przystępowanie pracowników z tej grupy do systemu emerytalnego dodatkowo utrudniają ich niewystarczające umiejętności cyfrowe, brak dostępu do szybkiego internetu oraz konieczność długiego oczekiwania w kolejkach w punktach, w których możliwe są zapisy bezpośrednie. Pokonywanie tych trudności jest postrzegane jako strata czasu, którą można przeznaczyć na świadczenie pracy – rejestracja w systemie emerytalnym okazuje się być dużym wyzwaniem logistycznym i administracyjnym. O doświadczanych trudnościach dowiadują się szybko inni członkowie społeczności, w ramach której funkcjonuje dana osoba, natomiast to pozytywne opinie tych, którzy skorzystali z innowacji, są niezwykle istotne dla jej społecznej akceptacji.

Stwierdzono również, że jeśli instytucja zarządzająca systemem emerytalnym ma złą reputację oraz problemy z komunikacją z obywatelami, automatycznie prowadzi to do negatywnego postrzegania systemu emerytalnego przez społeczeństwo. W Zambii taka percepcja jest dodatkowo przejawem braku zaufania obywateli do instytucji rządowych, który ma swoje źródła m.in. w opóźnieniach w wypłacie świadczeń emerytalnych. Opóźnienia te przypisuje się niskiej efektywności i skuteczności tych instytucji oraz korupcji wśród jej pracowników.

Mimo wszystko wśród pracowników szarej strefy w Zambii można zaobserwować pewne zainteresowanie skorzystaniem z oferty systemu zabezpieczenia społecznego w celu zapewnienia rodzinie bezpieczeństwa dochodowego w przyszłości. Należy jednak mieć na uwadze to, że w swoim obecnym kształcie system emerytalny Zambii nie jest wystarczająco dopasowany do potrzeb pracowników tej grupy. Podczas promowania oferty kwestia ta powinna zostać uwzględniona.

Zasugerowano zastosowanie tzw. *intervention cluster*, tzn. równoległe zaoferowanie kilku zachęt, co może okazać się decydujące dla udanego wprowadzenia innowacji.

Zaproponowanym w artykule rozwiązaniem problemu wykluczenia pracowników szarej strefy z systemu emerytalnego jest zastosowanie podejścia, w którym w centrum

podejmowanych działań będzie przyszły uczestnik tego systemu. Należy zacząć od dotarcia do zrzeszeń pracowników. Omawiane podejście powinno się opierać na dwóch filarach, tzn. z jednej strony na wzmocnieniu systemu, a z drugiej na lepszym dopasowaniu produktu do nowego użytkownika. Konieczne są również działania na rzecz zatrzymania w systemie osób już zrekrutowanych oraz podjęcie decyzji, czy uczestniczenie w systemie tej grupy pracowników powinno być obowiązkowe czy dobrowolne.

Zasięg ubezpieczenia emerytalnego w Ameryce Łacińskiej: trendy i nierówności

[Pension coverage in Latin America: Trends and inequalities]

W artykule analizie poddano dwie następujące kwestie:

- 1) stopień objęcia osób pracujących składkowym ubezpieczeniem emerytalnym;
- 2) stopień objęcia osób starszych emeryturami składkowymi i nieskładkowymi.

Podstawową analizowaną jednostką było pojedyncze gospodarstwo domowe. Badanie objęło 17 krajów Ameryki Łacińskiej i dotyczyło lat 2009–2018. Stwierdzono, że zasięg ubezpieczeń emerytalnych jest wprost proporcjonalny do poziomu ogólnego rozwoju kraju i odwrotnie proporcjonalny do występujących w danym państwie nierówności oraz do stopnia sformalizowania zabezpieczenia emerytalnego. Zasięg ten odzwierciedla nierówności, których źródłem są: płeć, poziom dochodów, poziom edukacji, miejsce zamieszkania i wielkość firmy. Przeprowadzona analiza wykazała również, że zasięg ubezpieczenia emerytalnego w społeczeństwie nie pozostaje w żadnym związku z typem systemu emerytalnego, zależy natomiast od struktury rynku pracy oraz od działań podejmowanych przez władze.

W wielu krajach Ameryki Łacińskiej uruchamiane są działania zmierzające do objęcia wszystkich samozatrudnionych obowiązkiem odprowadzania składek emerytalnych. Obecnie taki obowiązek istnieje w ośmiu krajach, choć należy zaznaczyć, że nie ma on charakteru bezwzględnego. W Urugwaju dotyczy osób uzyskujących dochody powyżej pewnego progu, w Panamie – tych osób oszczędzających w filarze prywatnym, które nie przekroczyły 35 roku życia i których dochody przekraczają określony poziom.

Autorzy artykułu zwracają uwagę, że samo tylko objęcie osób samozatrudnionych obowiązkiem składkowym na poczet przyszłej emerytury nie rozwiąże problemu niewystarczającego zasięgu ubezpieczenia emerytalnego. Sytuację pogarsza znaczący udział samozatrudnionych w grupie wszystkich zatrudnionych, ich rozproszenie, w efekcie czego nie mają odpowiedniej reprezentacji i trudno jest im podejmować wspólne działania, a także uzyskiwane przez tę grupę pracowników niskie i niestabilne dochody.

Niektóre z analizowanych krajów wprowadziły wiele ułatwień dotyczących m.in. zasad przystąpienia do systemu, płacenia składek oraz wypłaty emerytur (płacówki pocztowe i bankowe, za pośrednictwem smartfona). Stosowane jest również e-mailowe i esemesowe powiadamianie o konieczności zapłaty składki – informacji tej towarzyszy prognozowana wysokość przyszłej emerytury. W Kostaryce w przypadku samozatrudnionych uzyskujących niskie wynagrodzenie, którzy przejdą test dochodowy, przypadającą na pracodawcę część składki pokrywa państwo. Posunięcie to spowodowało wzrost zasięgu ubezpieczeń emerytalnych pomiędzy rokiem 2004 a rokiem 2018 z 15,4 proc. do 47,8 proc. W Chile obowiązek płacenia przez samozatrudnionych składek emerytalnych wprowadzono

w 2018 r., czemu towarzyszyło zaoferowanie tej grupie pracowników systemu zachęt (zasiłki rodzinne, ulgi podatkowe). W Kolumbii finansowany ze składek płaconych przez osoby ubezpieczone o wysokich dochodach fundusz solidarnościowy wspiera osoby samozatrudnione. W Urugwaju opłacanie składki emerytalnej przez samozatrudnionych jest obowiązkowe; należący do tej grupy wysokiej klasy specjaliści (pracownicy szkół wyższych, prawnicy, inżynierowie, lekarze) zobowiązani są przystąpić do adresowanego specjalnie do nich programu emerytalnego. Argentyna i Urugwaj wprowadziły system *monotributo*, w którym pobór składek emerytalnych połączono z poborem podatków i innych potrąceń typu podatkowego, co stanowi zachętę dla samozatrudnionych i pracowników mikrofirm.

Oprócz osób samozatrudnionych istnieje jeszcze inna grupa nieobjęta ubezpieczeniem emerytalnym lub objęta nim tylko w niewielkim stopniu, tzn. osoby zajmujące się prowadzeniem domu oraz niepracujący członkowie ich rodzin. Pierwsza z tych podgrup podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu, co jednak w sytuacji braku jakiegokolwiek umowy o pracę jest bardzo trudno wyegzekwować, natomiast druga grupa w ogóle nie podlega ubezpieczeniu bądź przynależność do systemu jest w przypadku tych osób dobrowolna.

Niepodleganie dużych grup społecznych ubezpieczeniu emerytalnemu będzie skutkowało tym, że wiele osób starszych nigdy nie nabędzie uprawnień emerytalnych. Dlatego też zgodnie z zaleceniami międzynarodowych instytucji oraz coraz częściej stosowaną praktyką rządy wielu krajów Ameryki Łacińskiej zdecydowały się wprowadzić emerytury socjalne (*social pensions*). Jeśli nie zostaną przeprowadzone reformy parametryczne systemu emerytalnego, wzrost współczynnika obciążenia demograficznego (*old-age dependency ratio*) przełoży się na brak adekwatnego wsparcia osób starszych przez ten system.

Wyniki przeprowadzonej jakościowej i ilościowej analizy systemów emerytalnych 17 krajów Ameryki Łacińskiej przedstawiają się następująco:

- 1) w dwunastu krajach ubezpieczeniem emerytalnym objętych jest mniej niż 50 proc. zatrudnionych, ale tylko w sześciu z tych państw emerytury pobiera mniej niż połowa osób, które przekroczyły wiek emerytalny;
- 2) typ systemu emerytalnego (publiczny czy prywatny) nie pozostaje w żadnym związku z wartością obu analizowanych zmiennych;
- 3) dzięki wprowadzeniu (bądź zwiększeniu zasięgu) emerytur nieskładkowych pomiędzy rokiem 2009 a 2018 w dwunastu krajach Ameryki Łacińskiej zaobserwowano wzrost zarówno liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalnym, jak i liczby osób starszych pobierających świadczenia emerytalne; wzrost ten był większy w odniesieniu do drugiej grupy;
- 4) osoby podlegające ubezpieczeniu emerytalnemu to w większości mężczyźni, mieszkańcy terenów miejskich, pracownicy dużych firm oraz osoby wykształcone uzyskujące stosunkowo wysokie dochody; z kolei osoby nieobjęte ubezpieczeniem to przede wszystkim kobiety, mieszkańcy terenów wiejskich, pracownicy małych firm, osoby słabo wykształcone oraz osoby o niskich dochodach; dzięki funkcjonowaniu emerytur nieskładkowych wśród osób starszych pobierających świadczenia

emerytalne obserwuje się mniej nierówności niż wśród osób pracujących objętych ubezpieczeniem emerytalnym;

- 5) w krajach lepiej rozwiniętych – w porównaniu z krajami słabo rozwiniętymi – istnieje mniej nierówności, zarówno jeśli chodzi o zasięg ubezpieczeń emerytalnych osób zatrudnionych, jak i o dostęp osób starszych do świadczeń emerytalnych.

W celu zwiększenia zasięgu ubezpieczeń emerytalnych i liczby osób pobierających emeryturę autorzy artykułu sugerują podjęcie następujących działań:

- 1) zwiększenie zasięgu emerytur nieskładkowych, co najprawdopodobniej zniweluje efekty bardzo niskiego zasięgu ubezpieczenia emerytalnego w krajach najslabiej rozwiniętych, takich jak np. Boliwia, gdzie składki emerytalne płaci tylko 15 proc. zatrudnionych, ale praktycznie wszystkie osoby starsze – bez względu na płeć – pobierają emerytury nieskładkowe;
- 2) objęcie obowiązkiem opłacania składek emerytalnych rolników oraz wprowadzenie emerytur rolniczych;
- 3) wprowadzenie obowiązku ubezpieczeniowego dla samozatrudnionych, w szczególności dla wysokiej klasy specjalistów; wprowadzenie specjalnego państwowego wsparcia dla tych z nich, którzy uzyskują bardzo niskie dochody, co ułatwiłoby wywiązywanie się z obowiązku składkowego – posunięcie to przełoży się na niższe nakłady finansowe na emerytury socjalne w przyszłości;
- 4) zachęcanie kobiet do opłacania składek emerytalnych, np. dzięki wydłużeniu o rok opłacania przez państwo składek za przebywanie na urlopie wychowawczym (dotyczy każdego dziecka, które urodziło się żywe);
- 5) ułatwienie samozatrudnionym przystępowania do systemu emerytalnego poprzez upraszczanie procedury rejestracji, luzowanie wymogów składkowych (np. obniżanie wysokości składek w przypadku emerytur aktuarialnie zbilansowanych, skrócenie całkowitego okresu opłacania składek), umożliwienie opłacania składek oraz pobierania świadczeń emerytalnych w punktach położonych blisko miejsca zamieszkania, a także unifikację wszystkich płatności typu podatkowego (*mono-tributo*).

Zmniejszanie poziomu nierówności w finansowaniu systemu emerytalnego Argentyny: trzy scenariusze

[*Minimizing inequality in the financing of Argentina`s pension system: Modelling three scenarios*]

Autorzy artykułu podjęli się zbadania, w jakim stopniu zastosowanie alternatywnych zasad ustalania poziomu składki emerytalnej, stawki podatku dochodowego oraz stopy zastąpienia mogłoby przełożyć się na zmniejszenie nierówności w dystrybucji dochodu w latach: 2009–2019. Aby zaprezentować sposób funkcjonowania argentyńskiego systemu emerytalnego, opracowano matematyczny model ilustrujący źródła składkowego i nieskładkowego finansowania systemu oraz wydatków emerytalnych, jak również zaistniałe różnice w dochodzie będącym do dyspozycji. Wykorzystywanie modeli matematycznych przy podejmowaniu decyzji dotyczących kwestii zabezpieczenia społecznego nie jest niczym nowym, jednak do tej pory nikt nie podjął się tego zadania w odniesieniu do systemu emerytalnego Argentyny.

Analizie poddano wpływ dwóch rodzajów finansowania systemu emerytalnego na poziom nierówności. W obu przypadkach system finansowany jest ze składek pracowników i pracodawców oraz z podatków. Różnica dotyczy tylko jednej kwestii, tzn. częściowego finansowania systemu z podatku dochodowego, które dozwolone jest w pierwszym modelu, natomiast nie jest dopuszczalne w drugim modelu. W każdym przypadku poziom składek i stawki podatku (w drugim modelu) został ustalony w sposób zapewniający możliwie niewielkie nierówności w poziomie dochodu do dyspozycji; zmienne te różnią się pomiędzy poszczególnymi sektorami gospodarki. Oba modele zostały następnie zestawione z modelem obrazującym obecny sposób finansowania argentyńskiego systemu emerytalnego.

Z punktu widzenia jednostki celem systemu emerytalnego jest umożliwienie konsumpcji i zapewnienie bezpieczeństwa dochodowego po przejściu na emeryturę. Z punktu widzenia rządu system emerytalny powinien m.in. zapewnić redystrybucję dochodu oraz ograniczać ubóstwo. Jednym ze sposobów oddziaływania na redystrybucję dochodu za pośrednictwem systemu emerytalnego jest włączenie do budżetu systemu emerytalnego źródeł nieskładkowych.

Zdaniem Carmelo Mesa-Lago systemy emerytalne mają wbudowane co najmniej dwa mechanizmy redystrybucyjne: pierwszy z nich opiera się na finansowaniu świadczeń za pośrednictwem składek płaconych przez pracowników i pracodawców oraz środków pochodzących z podatków, natomiast drugi – na ryczałtowych elementach świadczeń emerytalnych. W pierwszym przypadku zakres redystrybucji zależy od wysokości stawek opodatkowania oraz od stopnia progresywności systemu podatkowego.

Argentyński system emerytalny powstał w latach 20. XX w. i jest jednym z najstarszych systemów w Ameryce Łacińskiej. Narodowy Zakład ds. Zabezpieczenia Społecznego (Administración Nacional de la Seguridad Social, ANSES) zarządza redystrybucyjnym systemem publicznym SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) oraz specjalnymi systemami adresowanymi do różnych grup zawodowych. W Argentynie funkcjonuje ponadto 13 systemów regionalnych (*provincial*), 26 komunalnych oraz działają 82 fundusze typu *provident*, których uczestnikami są wysoko wykwalifikowani specjaliści pracujący na własny rachunek.

System SIPA został utworzony w 2008 r., po 14 latach funkcjonowania systemu mieszanego. Równoległe utworzono fundusz kompensacyjny skupiający aktywa, którymi wcześniej zarządzały prywatne fundusze emerytalne (aktywa te nie są wykorzystywane do finansowania bieżących emerytur). Świadczenia wypłacane przez SIPA składają się z części ryczałtowej (*lump-sum benefit*) oraz części stanowiącej właściwą emeryturę (*monthly pension*). Dla osób legitymujących się 30-letnim stażem składkowym i wiekiem emerytalnym wysokość tej drugiej części ustalana jest na poziomie 45 proc. wynagrodzenia otrzymywanego przed przejściem na emeryturę. Świadczenia emerytalne finansowane są ze składek pracowników (11 proc. wynagrodzenia brutto) i pracodawców (10–12 proc. wynagrodzenia brutto). Osoby samozatrudnione płacą składki w wysokości 27 proc. dochodu, który zamierzają osiągnąć, lub 11 proc. dochodu brutto – w zależności od tego, czy można je zaklasyfikować jako osoby płacące niskie składki (*small contributors*). System otrzymuje również środki z podatków (w większości są to podatki nałożone na konsumpcję).

Wielokrotnie próbowano ustalić, czy system emerytalny Argentyny jest progresywny, czy regresywny. Zdaniem części ekspertów funkcjonujący w latach 1995–2003 system *pay-as-you-go* był regresywny, zwłaszcza dla kobiet pracujących w sektorze prywatnym. Za taką konkluzją przemawia to, że pracownicy sektora niskich płac rzadko osiągają 30-letni staż składkowy. Z kolei inni specjaliści zwracają uwagę, że osoby należące do tej grupy po przejściu na emeryturę zazwyczaj otrzymują świadczenie według stopy zastąpienia wyższej niż wartość wpłaconych przez nich składek. Jednakże częściowe finansowanie systemu z podatków w sytuacji, kiedy wiele osób w ogóle nie jest objętych ubezpieczeniem emerytalnym, każe wątpić w jego redystrybucyjność, a więc także w jego progresywność. Dlatego też finansowanie świadczeń emerytalnych osób z długim stażem składkowym z podatków nakładanych głównie na konsumpcję nie tylko ma wiele wad, lecz także jest niesprawiedliwe. Zdaniem niektórych badaczy struktura argentyńskiego systemu podatkowego – w kontekście jego znaczenia dla finansowania emerytur – jest niewłaściwa właśnie z uwagi na to, że najważniejsze są w niej podatki od konsumpcji.

Kilkanaście lat temu wprowadzono w Argentynie tzw. Plan Zwiększenia Zasięgu Ubezpieczenia Emerytalnego (Pension Inclusion Plan), w efekcie czego poprawiła się sytuacja ubezpieczeniowa osób bez wykształcenia oraz tych najmniej zarabiających.

Aby zmierzyć nierówności w dystrybucji dochodu osób pracujących w różnych branżach – po dokonaniu transferów będących elementem systemu – w analizie wykorzystano

tw. indeks Atkinsona, który pozwala z dużym prawdopodobieństwem ustalić, w jaki sposób redystrybucja dochodu przekłada się na największe nierówności.

Przedstawiona w artykule analiza prezentuje trzy modele finansowania argentyńskiego systemu emerytalnego:

- 1) model E0: odzwierciedla *status quo*;
- 2) model E1: model, w którym ze źródeł finansowania systemu całkowicie usunięto podatek dochodowy; składki emerytalne pracowników mieszczą się w przedziale: 0–0,11, składki pracodawców: 0–0,27, a stopa zastąpienia: 0–0,45; dodatkowym założeniem modelu jest zerowy deficyt systemu;
- 3) model E2: jedyna różnica w stosunku do modelu E1 polega na tym, że model E2 dopuszcza finansowanie z podatku dochodowego, którego poziom może się wahać pomiędzy 0 a 0,35.

Zastąpienie progresywnego systemu podatkowego systemem regresywnym najprawdopodobniej miałyby negatywny wpływ na sprawiedliwość finansowania systemu emerytalnego, jednakże kwestii tej nie podjęto w artykule.

W celu ustalenia, na ile wyniki analizy są wrażliwe na zmiany wartości parametrów bardziej niepewnych, zbadano zachowanie dwóch dodatkowych zmiennych, tzn. poziomu inwestycji oraz stopnia nieakceptacji nierówności przez społeczeństwo argentyńskie.

Przy niskim poziomie inwestycji nie stwierdzono znaczących różnic w zakresie nierówności pomiędzy modelami E0 i E1. W sytuacji wzrostu poziomu inwestycji model E0 wykazuje mniej nierówności. Natomiast niezależnie od poziomu inwestycji modelem wykazującym najmniej nierówności pozostaje model E2. Wynika to z tego, że uzupełnienie częściowo składkowego modelu finansowania bazującego na regresywnych podatkach od konsumpcji oraz składkach płaconych przez pracowników i pracodawców progresywnym podatkiem dochodowym nakładanym na każdy rodzaj dochodu zapewniłoby pracownikom i emerytom większy udział w dobrobycie wytworzonym przez całe społeczeństwo.

Jeżeli chodzi o poziom nieakceptacji nierówności przez społeczeństwo, to jego wzrostowi towarzyszy spadek akceptacji dla różnic w poziomie dochodów pomiędzy pracownikami. W efekcie konieczne okazuje się być podwyższenie stawek podatku dochodowego pracowników sektorów wyższych płac. Dodatkowo im niższy jest poziom akceptacji dla nierówności pomiędzy osobami pracującymi i niepracującymi (czyli resztą społeczeństwa), tym większe jest obciążenie pracodawców składkami.

Podsumowując, przeprowadzona analiza wykazała, że nieuwzględnienie podatku dochodowego jako źródła nieskładkowego finansowania systemu emerytalnego nie jest korzystne w przypadku, gdy celem ustawodawcy jest eliminacja nierówności w finansowaniu – posunięcie to jest niekorzystne nawet wówczas, gdy poziom i relacja składek pracowników oraz pracodawców są optymalne. W obu modelach zaobserwowano wzrost nierówności dochodowych. Dlatego też – jeśli celem pozostaje utrzymanie względnej równości poziomu obciążenia składkami – korzystniej jest uzupełnić składkowe źródła finansowania środkami z podatku dochodowego, przy założeniu, że jego stawki sprzyjają ograniczaniu nierówności w poziomie dochodu będącego do dyspozycji.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że choć uwzględnienie podatku dochodowego zmniejsza poziom nierówności, to ograniczenia wynikające z przepisów regulujących funkcjonowanie systemu emerytalnego oraz z prawa podatkowego powodują, że nierówności zmniejszają się zaledwie o 0,6 proc. Aby uzyskać lepszy wynik, konieczne byłoby podwyższenie poziomu składki powyżej 27 proc. oraz/lub ustalenie stawki podatku dochodowego powyżej 35 proc. Inną opcją jest podwyższenie stopy zastąpienia powyżej 45 proc. Trzeba również pamiętać, że głównym celem przeprowadzonej analizy – z którym ma związek dobór hipotetycznych scenariuszy (modeli) – było ustalenie, na ile możliwe jest polepszenie struktury dystrybucji dochodu przy pomocy reform parametrycznych, bez przeprowadzania bardziej radykalnych zmian.

**Sprawozdanie z „Międzynarodowej
Konferencji o Dobrobycie
Społecznym. Nierówności:
zmiana podejścia i nowa narracja”,
23–24 listopada 2021 r.**

Wstęp

Organizowana co roku „Międzynarodowa Konferencja o Dobrobycie Społecznym” („International Social Wellbeing Conference”) gromadzi światowych ekspertów w dziedzinie ekonomii, polityki społecznej, ochrony środowiska, kwestii obywatelskich, jak również przedstawicieli władz.

Ubiegłoroczna edycja wydarzenia, która odbyła się w formule hybrydowej 23–24 listopada 2021 r., została zorganizowana przez Kancelarię Premiera Malezji, malezyjskie Ministerstwo Finansów, Fundusz Pracowników Provident oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego (International Social Security Association, ISSA). Celem spotkania było naświetlenie przez wybitnych prelegentów problematyki nierówności społecznych.

Pandemia koronawirusa zdeorganizowała funkcjonowanie świata w stopniu do tej pory niespotykanym w okresie pokoju. Szczególnie niepokojący jest uwidoczniiony przez nią wzrost nierówności. Wiele krajów podjęło działania zaradcze, ale nie należy zapominać o tym, że nierówności istniały, jeszcze zanim wybuchła pandemia. Ograniczone czasowo wsparcie oferowane osobom będącym w najtrudniejszej sytuacji nie wydaje się być wystarczająco dobrym rozwiązaniem.

Tytuł ubiegłorocznej edycji konferencji brzmiał: „Nierówności: zmiana podejścia i nowa narracja”. Organizatorzy postanowili możliwie szczegółowo przeanalizować problematykę nierówności, jak również zaproponować sposoby ich ograniczania. Analizie poddane zostały obecnie stosowane narzędzia pomocy społecznej.

W programie dwudniowej konferencji znalazło się dziesięć wystąpień oraz trzy sesje panelowe.

Omówienie wystąpień

Pierwszy prelegent, prof. Joseph Stiglitz, w wystąpieniu zatytułowanym: „Jak należy rozumieć i zwalczać nierówności” zwrócił uwagę na strukturalne przyczyny nierówności, opowiedział się także za koniecznością wypracowania kompleksowego podejścia do walki z nimi. Profesor omówił obecnie występujące na świecie rodzaje nierówności oraz zwrócił uwagę na to, że dla osób będących w szczególnie trudnym położeniu skutki pandemii okazały się o wiele bardziej dotkliwe niż dla osób, które w momencie jej wybuchu nie miały większych problemów bytowych. Pandemia nie tylko uwidoczniła istniejące wcześniej nierówności, ale dodatkowo je zaostrzyła. Pokazała również niedostatki systemów ochrony socjalnej. W wyjątkowo złym położeniu znalazły się osoby mające problemy ze zdrowiem. W opinii prof. J. Stiglitz’a ochrona zdrowia jest zbyt ważna dla dobrobytu społecznego, aby pozostawić ją prawom rynku. W USA dysproporcje w dostępie do służby zdrowia są większe niż różnice w uzyskiwanych dochodach. Należy pamiętać o tym,

że istnieje kilka rodzajów nierówności – nierówności dochodowe to tylko jeden z nich. Zdaniem prelegenta, aby opracować zestaw skutecznych działań z zakresu polityki społecznej i ekonomicznej oraz złagodzić negatywny wpływ niejednakowych możliwości, trzeba najpierw wyodrębnić modele nierówności.

Wpływ pandemii na poszczególne kraje okazał się być funkcją ich zamożności. Kraje ubogie nie miały środków na walkę ani z samą pandemią (ogromne nierówności w dostępie do szczepień, spowodowane m.in. przepisami patentowymi), ani z jej następstwami gospodarczymi. W bardzo ciężkiej sytuacji znaleźli się przedstawiciele małych firm, którzy w wielu przypadkach, z powodu wprowadzanych przez władze ograniczeń, musieli całkowicie zaprzestać działalności.

W sprawie o przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii dla gospodarki odnotowano pewną współpracę krajów zamożniejszych z krajami uboższymi, czego przejawem było przyznanie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy – mimo początkowego weta ówczesnego prezydenta, Donalda Trumpa – 650 mld dolarów wsparcia na walkę ze skutkami pandemii w ramach specjalnych praw ciągnięcia (*Special Drawing Rights*). Nie udało się natomiast porozumieć w kwestii utylizacji odpadów, co znacząco wsparłoby kraje rozwijające się oraz wschodzące rynki. Podobnie źle wygląda sytuacja z zadłużeniem krajów uboższych.

Pandemia COVID-19 pokazała, jak ogromne znaczenie mają systemy ochrony socjalnej, rozumiane jako wsparcie w zakresie ochrony zdrowia, zapewnienie odpowiedniego poziomu dochodu, zaspokojenie potrzeb żywnościowych i mieszkaniowych oraz dostępu do zabezpieczenia emerytalnego. Prywatne systemy nie są w stanie zapewnić wystarczającej ochrony.

Wśród konsekwencji braku ochrony socjalnej prof. J. Stiglitz wymienił bardzo ograniczone poczucie bezpieczeństwa (co wpływa na ogólny dobrostan społeczny oraz produktywność), wysoki poziom ubóstwa i zadłużenia skutkujący nierównościami oraz rozprzestrzenianie się pandemii (zakażeni pracownicy chodzili do pracy, pracodawcy nie dbali o przestrzeganie reżimu sanitarnego).

Pandemia odsłoniła także niedostatki programów ochrony socjalnej. W wielu wypadkach państwa nie były w stanie poradzić sobie z rosnącym bezrobociem. W niektórych krajach czynnikiem, który zdecydował o niepozyskaniu środków dla osób będących w najtrudniejszym położeniu oraz dla małych firm, były niewystarczające możliwości administracyjne. Część państw miała ogromne trudności z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników – pandemia wywołała kryzys publicznej opieki zdrowotnej.

Opanowanie tego typu wydarzenia wymaga zaufania do instytucji oraz do nauki, bardzo istotna jest również solidarność. Tymczasem istniejące nierówności osłabiły poczucie solidarności społecznej oraz zmniejszyły zaufanie do instytucji publicznych i do nauki. W dużym stopniu przyczyniły się również do powstania fali dezinformacji, która dodatkowo wzmocniła nieufność wobec nauki. Mówiąc o źródłach nierówności, prof. J. Stiglitz zwrócił uwagę na niedotrzymaną obietnicę, tj. korzystanie przez wszystkich z dobrobytu będącego efektem globalizacji i postępu technologicznego.

Ochrona socjalna oraz inwestowanie w ludzi to tylko część programu zwalczania nierówności oraz programu wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (ang. *inclusive growth*). Poza działaniami w tych dwóch obszarach konieczne jest także inwestowanie większych środków w następujące rodzaje dóbr publicznych: badania podstawowe, technologię, infrastrukturę (np. transport miejski).

Każdy program *inclusive growth* powinien zakładać funkcjonowanie spójnego systemu ochrony socjalnej, który będzie:

- oferował dostęp do placówek opiekuńczych dla dzieci oraz do edukacji na odpowiednim poziomie, w tym na poziomie szkolnictwa wyższego;
- zapewniał ochronę zdrowia;
- umożliwiał zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych;
- gwarantował dostępność miejsc pracy o odpowiednim standardzie (każda osoba, która chce i może pracować, powinna mieć taką możliwość);
- gwarantował świadczenia emerytalne;
- oferował zabezpieczenie przed bezrobociem i na wypadek niepełnosprawności.

Prywatne systemy ochrony socjalnej chronią w stopniu niewystarczającym – prywatne ubezpieczenia mają pewne znaczenie, ale obejmują swoim zasięgiem stosunkowo niewielką liczbę osób; poza tym prowadzące je podmioty są nastawione na zysk. Zjawisko to zostało szczegółowo przeanalizowane przez teoretyków ekonomii – wyjaśnia je m.in. teoria asymetrycznej informacji. Dokładnie zbadana została także kwestia tego, dlaczego funkcjonowaniu rynków często towarzyszy wyzysk (nadmierne zyski, wykorzystywanie słabych stron osób będących w szczególnie trudnym położeniu, stosowanie praktyk dyskryminacyjnych). Uregulowanie tej kwestii odpowiednimi przepisami jest niezbędne; niestety, rynki bardzo się przed tym bronią. Ponadto znaczna część zysków generowana jest przez działania nakierowane na uzyskiwanie dochodów z czynszu, które nie przekładają się na wzrost dobrobytu społecznego i leżą u źródeł zawodności rynku – Adam Smith nie miał racji, twierdząc, że tzw. niewidzialna ręka rynku zapewni powszechny dobrobyt społeczny. Państwowe regulacje są niezbędne, przy czym konieczne jest wdrożenie całościowego planu zniwelowania nierówności. Duże znaczenie mają przy tym przepisy regulujące funkcjonowanie rynku pracy oraz przepisy prawa konkurencji.

Istnieje wiele podejść do kwestii zapewnienia skutecznej ochrony socjalnej. Zgodnie z jednym z nich do działań należy włączyć społeczeństwo obywatelskie oraz sektor *non-profit*. Konieczna jest także zmiana perspektywy patrzenia na nierówności – w ich zwalczaniu chodzi o coś więcej niż tylko o redystrybucję. Obecnie w niektórych krajach osoby o wysokich dochodach są obciążone niższym podatkiem dochodowym niż osoby mało zarabiające. Zmiany wymagają zasady redystrybuowania dochodów rynku (tzw. dystrybucja wstępna, ang. *pre-distribution*): posiadanie aktywów, kapitał ludzki. Należy rozważyć podjęcie działań uniemożliwiających przekazywanie z pokolenia na pokolenie zarówno korzyści, jak i obciążeń.

Drugie wystąpienie na konferencji dotyczyło nierówności dochodowych w Malezji, w szczególności ich źródeł oraz negatywnego wpływu na wzrost gospodarczy i spokój społeczny. Prof. Geoffrey Williams z Politechniki Malezyjskiej (Malaysia University of

Science and Technology) przeanalizował krótko- i długoterminowy wpływ pandemii COVID-19 na wcześniej istniejące nierówności, szczególnie w odniesieniu do struktury wynagrodzeń i zatrudnienia. Ponieważ malezyjski rynek pracy stoi w obliczu transformacji strukturalnych, niezwykle istotne jest objęcie pracowników zabezpieczeniem społecznym. Zdaniem prof. G. Wiliamsa niezbędne jest wprowadzenie zmian w obecnych zasadach, tak aby wszyscy obywatele mogli korzystać z owoców wzrostu gospodarczego oraz podwyższonego standardu życia. Aż 16 mln zatrudnionych w Malezji – odpowiada to 70 proc. osób w wieku produkcyjnym – nie jest objętych zabezpieczeniem emerytalnym, a 85 proc. osób starszych jest zagrożonych ubóstwem.

Edukacja od dawna jest w Malezji jednym z najważniejszych narzędzi służących zmniejszaniu nierówności. Udało się zwiększyć liczbę studentów, ale niepokój budzi jakość tej edukacji. Duża część absolwentów w ogóle nie znajduje pracy lub znajduje wyłącznie pracę dorywczą. Ich kwalifikacje są niedopasowane do wymagań pracodawców. Dodatkowo większość pracujących absolwentów uzyskuje bardzo niskie dochody.

Trzecie wystąpienie odnosiło się do zależności pomiędzy edukacją a nierównościami społecznymi. Zainicjowany w Malezji w 1970 r. program preferencyjnego traktowania niektórych grup społecznych (New Economic Policy, NEP, pol. Nowa Polityka Gospodarcza) przełożył się na poprawę dostępu do edukacji osób o niskich dochodach – zwłaszcza dotyczy to rdzennych mieszkańców Malezji (Bumiputera), a w kraju znaczną część społeczeństwa stanowią mniejszości: chińska i indyjska. Obniżył się znacząco poziom ubóstwa – z 49,3 proc. w roku 1970 do 16 proc. w 1990 r. i 1,7 proc. w 2012 r. Obecnie, po dwóch latach pandemii, wskaźnik ten wzrósł do 8,4 proc. Jednakże nierówności nadal są widoczne w ujęciu etnicznym, klasowym i geograficznym (miasto vs. wieś). Dzięki programowi NEP wielu mieszkańców Malezji mogło skończyć studia. Niestety, wielu z nich ma trudności w znalezieniu pracy (często pracują tylko na część etatu), ponieważ – w większości przypadków – ukończyli uczelnie państwowe, a te znacznie ustępują prywatnym, jeśli chodzi o popyt na absolwentów danej uczelni na rynku pracy. W Malezji obserwuje się ogromnie rozwarstwienie dochodowe, a 90 proc. mieszkańców nie posiada żadnych oszczędności. W opinii prelegenta konieczne jest skierowanie możliwie dużych środków na edukację grup najuboższych.

Tematem pierwszej z trzech sesji panelowych były nierówności w dostępie do opieki zdrowotnej. Pandemia COVID-19 znacząco zaostrzyła problemy z dostępem do opieki medycznej, które w ogromnym stopniu wpływają na dobrostan społeczeństw. Kwestia ta wynika z nierówności rozumianych w sposób szerszy: osoby o niskich dochodach są w większym stopniu zagrożone nieadekwatną opieką zdrowotną. W tej części konferencji przedstawiona została sytuacja sektora zdrowotnego w Malezji, szczególnie starania o zwiększenie poziomu zaszczepienia różnych grup społecznych, sposoby zwalczania pandemii oraz tocząca się tam od wielu lat walka z chorobami niezakaźnymi. Ponieważ pandemia koronawirusa doprowadziła do zmiany paradygmatu w dostarczaniu usług medycznych przez partnerstwo publiczno-prywatne, prelegenci omówili możliwości zdynamizowania współpracy w tych dwóch obszarach. Zwrócili również uwagę

na konieczność jak najszybszego uwzględnienia kwestii społecznych w zapewnianiu odpowiednich efektów leczenia.

Czwarte wystąpienie na konferencji zatytułowane było „Rozwiązania emerytalne dla ludzi”, a wygłosiła je baronessa Ros Altmann, była brytyjska minister ds. emerytalnych (2015). Prelegentka zaprezentowała najskuteczniejsze sposoby zapewnienia dochodu w okresie starości: świadczenia emerytalne, opiekę społeczną oraz odpowiednią politykę emerytalną państwa, w tym rolę schematu wielofilarowego. Zwróciła uwagę na znaczenie własnej zapobiegliwości w zapewnieniu sobie bezpieczeństwa dochodowego na starość.

W ciągu ostatnich 70 lat średnia oczekiwana długość życia wzrosła o 12 lat; wskaźnik ten obecnie rośnie szybciej niż czas pozostawania aktywnym zawodowo po osiągnięciu wieku emerytalnego. Dodatkowo spada dzietność i rośnie odsetek osób starszych w społeczeństwie. Rozwój sytuacji wymaga zmiany w podejściu do kwestii zapewnienia osobom w wieku emerytalnym bezpieczeństwa dochodowego. Obecnie około 1/3 osób z tej grupy wiekowej nie pobiera emerytury. Kierunek ewoluowania sytuacji demograficznej powoduje, że coraz więcej osób nie pracuje i ma do dyspozycji coraz mniej środków na swoje utrzymanie.

Dostępne są następujące opcje działania:

- podwyższenie składki emerytalnej;
- zwiększenie odsetka kobiet i samozatrudnionych oszczędzających w Employees' Provident Fund;
- podwyższenie wieku emerytalnego;
- uwzględnienie przez ubezpieczenia społeczne ryzyka inflacji oraz ryzyka wypłacania świadczeń rodzinom zmarłych, którzy byli ubezpieczeni;
- zreformowanie Employees' Provident Fund w taki sposób, aby przynosił wyższe zwroty z inwestycji.

Prelegentka zaproponowała wprowadzenie dodatkowej, 7-letniej fazy funkcjonowania po osiągnięciu wieku emerytalnego, tzn. pracy na część etatu i równoległego pobierania emerytury – osoby z tej grupy pobierałyby już emeryturę, ale przez siedem lat pracowałyby jeszcze przez 2–3 dni w tygodniu. Takie rozwiązanie przyniosłoby zyski samym zainteresowanym, jak i pracodawcom oraz całemu społeczeństwu:

- firmy przez kilka dodatkowych lat mogłyby korzystać z doświadczenia starszych pracowników, a oprócz tego wykorzystywać ich jako mentorów młodszych osób;
- osoby, których to rozwiązanie dotyczy, zyskiwałyby finansowo, bo oprócz emerytury pobierałyby pensję;
- wyższy byłby poziom spójności społecznej/między pokoleniowej;
- rozwiązanie to pozytywnie wpłynęłoby na kondycję gospodarki i dobrobyt społeczny.

Kolejne – piąte – wystąpienie („Postęp w osiągnięciu celów globalnych”) dotyczyło tzw. wskaźnika postępu społecznego (*Social Progress Index*), który informuje o stopniu, w jakim w danym społeczeństwie zaspokajane są potrzeby obywateli. Wzrost gospodarczy nie jest jedynym wyznacznikiem rozwoju. Konieczne jest uwzględnienie takich zmiennych, jak: jakość życia, zdrowe środowisko oraz możliwości zrealizowania w życiu

własnego potencjału. Kluczowa rola w wypracowaniu sprawiedliwości i elastyczności na tym polu przypada liderom, zarówno z sektora państwowego, jak i prywatnego, oraz społeczeństwu obywatelskiemu. Omawiany wskaźnik powinien stać się narzędziem pomiaru różnych aspektów postępu społecznego oraz pomocą w podnoszeniu poziomu dobrobytu społecznego.

Szóste wystąpienie wygłosił Joe Huston, dyrektor zarządzający organizacji pozarządowej WspierajBezpośrednio (GiveDirectly); odnosiło się do zmian zasad przyznawania pomocy społecznej. WspierajBezpośrednio to organizacja pozarządowa typu non-profit, udzielająca pomocy finansowej – w formie przelewów środków – osobom znajdującym się w wyjątkowo trudnej sytuacji. Środki pochodzą od darczyńców. Prelegent przybliżył uczestnikom rolę organizacji w demaskowaniu mitów, jakie powstały wokół programów pomocy społecznej, np. wokół bezpośredniego finansowego wspierania potrzebujących. W prezentacji przedstawione zostały doświadczenia wynikające ze stosowania nowych form walki z ubóstwem.

Kolejny – siódmy – występ dotyczył zmniejszania poziomu nierówności poprzez pomoc społeczną. Prelegent, dr Stephen Kidd z brytyjskiej firmy konsultingowej Development Pathways, działającej w obszarze polityki społecznej, zwrócił uwagę na kluczową rolę ochrony socjalnej w ograniczaniu nierówności. Omówił takie zagadnienia, jak: adresaci świadczeń z pomocy społecznej, warunki, jakie trzeba spełnić, aby móc otrzymać tego rodzaju wsparcie, systemy emerytalne, podatność dzieci na skutki ubóstwa, niepełnosprawność oraz ekonomia polityczna. Przybliżył również koncepcję uniwersalności wsparcia oraz kwestie związane z koniecznością stworzenia takiego systemu ochrony socjalnej, który obejmowałby także grupy do tej pory wykluczone. Podkreślił znaczenie elastyczności i solidarności społecznej.

Ósma prezentacja („Zmiana kierunku dynamiki publiczno-prywatnej”) skupiła się z kolei na relacjach pomiędzy sektorem państwowym i prywatnym w kontekście działań na rzecz zmniejszania poziomu nierówności społecznych. Zdaniem prelegentki Mariany Mazzucato, autorki książki *Mission Economy*, nadal powszechny pogląd, że działający dla zysku sektor prywatny jest dynamiczny i innowacyjny, natomiast państwo nieudolne, nie tylko ma niewiele wspólnego z rzeczywistością, ale dowodzi również niewiedzy o zjawiskach ekonomicznych. Państwo, które dysponuje tzw. cierpliwym kapitałem oraz dużymi możliwościami regulacyjnymi, jest aktywnym uczestnikiem zjawisk gospodarczych – tu warto wspomnieć inwestycje amerykańskiego sektora zbrojeniowego w rozwój internetu czy bieżące inwestycje w technologie odnawialne i przemysł farmaceutyczny. Jednakże obecny system, który uznaje konieczność prywatyzacji zysków, a odrzuca konieczność socjalizacji kosztów, jest nie do utrzymania i wymaga natychmiastowej korekty.

Podczas drugiej sesji panelowej omówiona została rola ochrony socjalnej w promowaniu inkluzywności i poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej; przedyskutowano również sposoby realizowania inwestycji społecznych oraz kwestie dotyczące finansowania ochrony socjalnej. Podkreślono pozytywne skutki społeczne i ekonomiczne objęcia ochroną socjalną większości obywateli.

Trzecia sesja panelowa, „Umowa społeczna na rzecz odbudowy i stabilności”, była z kolei poświęcona mniej widocznemu, choć równie ważnemu co pozostałe, aspektowi ochrony socjalnej, tzn. umowie społecznej, która jest podstawą nowoczesnego sposobu rządzenia. Istotą umowy społecznej jest nieprzerwane negocjowanie zakresu odpowiedzialności, obowiązków i oczekiwań państwa oraz obywateli. Pandemia pokazała, że konieczne są zmiany w tym zakresie: powinna zostać wynegocjowana nowa umowa społeczna, zapewniająca stabilne miejsca pracy, zrównoważony rozwój oraz stabilny system ochrony socjalnej. Doświadczenia wielu krajów świata dowodzą, że umowa społeczna może wspomóc stabilność systemu ochrony socjalnej, którego podstawą jest solidarność społeczna.

Tematem dziewiątego wystąpienia był uniwersalny dochód podstawowy (ang. *universal basic income*, UBI) – rozwiązanie, które umożliwiłoby zaspokojenie podstawowych potrzeb. W sytuacji narastania ubóstwa, którą dodatkowo zaostrzyła pandemia koronawirusa, uniwersalny dochód podstawowy, który wcześniej często postrzegany był jako abstrakcja, obecnie jest uważany za coraz bardziej realne rozwiązanie wielu problemów natury społeczno-gospodarczej. W ostatnich kilku dekadach niektóre kraje (m.in. Iran, Kenia, Niemcy, Indie, Kanada i Brazylia) eksperymentowały z różnymi wersjami tego świadczenia. Wstępne wyniki przeprowadzonych eksperymentów są pozytywne. W sytuacji utrzymującej się pandemii UBI mógłby stać się istotnym narzędziem zarządzania obecną sytuacją oraz sposobem na zmniejszenie poziomu nierówności.

Ostatnie, dziesiąte, wystąpienie wygłosił Nick Vujicic, Australijczyk serbskiego pochodzenia, który urodził się bez wszystkich kończyn. Prelegent opowiedział o tym, jak udało mu się pokonać przeciwności losu – obecnie we współpracy z ministerstwami edukacji wielu krajów podróżuje po całym świecie i wygłasza wykłady dla studentów oparte na autorskim programie, zachęcające do podejmowania działań na rzecz poprawy zarówno własnej sytuacji, jak i sytuacji społeczności, w których żyją. Celem prezentacji było podkreślenie konieczności zagwarantowania wszystkim ludziom możliwości realizowania swojego potencjału – w przypadku osób będących w trudnej sytuacji niezbędne jest wsparcie ze strony państwa. Niezwykle istotna jest dbałość o włączenie społeczne oraz zapewnienie wszystkim mobilności społecznej i fizycznej.

Wypowiedź Tengku Zafrul, malezyjskiego ministra finansów, na zakończenie konferencji

Na koniec głos zabrał malezyjski minister finansów Tengku Zafrul. Poniżej podane jest skrócone tłumaczenie jego wypowiedzi:

„Głównym celem tegorocznej edycji konferencji było umożliwienie szerokiej debaty dotyczącej sposobów osiągnięcia dobrobytu społecznego dzięki programom pomocy społecznej, która ze swojej istoty powinna zagwarantować obywatelom możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb. Katalog narzędzi pomocy społecznej z jednej strony

obejmuje zabezpieczenie społeczne, a z drugiej – różnego rodzaju programy wsparcia oferowane w związku z bezrobociem, chorobą, śmiercią małżonka lub rodzica, starością, potrzebami mieszkaniowymi oraz z wykluczeniem społecznym. Należy pamiętać, że działania podejmowane w ramach pomocy społecznej stanowią także ważne narzędzia stabilizujące sytuację makroekonomiczną kraju.

Światowa pandemia koronawirusa spowodowała wzrost zapotrzebowania na wsparcie z pomocy społecznej, w wyniku czego systemy te zostały w istotnym stopniu nadwyrężone. Rządy musiały podjąć decyzję o zwiększeniu wsparcia fiskalnego dla tych systemów. Rząd Malezji postąpił podobnie: wsparcie skierowano m.in. do pracujących w gospodarstwach domowych kobiet w wieku do 55 lat, którym państwo pokryje koszty składek na ubezpieczenia społeczne, w tym składek do drugiego filaru (system EPF) systemu emerytalnego.

Celem rządu jest objęcie ubezpieczeniem społecznym osób samozatrudnionych i pracujących na czarno. Dodatkowo państwo będzie w 80 proc. pokrywało składki emerytalne pracownikom należącym do następujących grup zawodowych: rolników, rybaków, sprzedawców ulicznych, artystów, agentów podróży oraz rehabilitantów. Podwyższona zostanie ulga podatkowa dla oszczędzających w EPF – celem tego posunięcia jest zachęcenie samozatrudnionych i pracujących na czarno do oszczędzania na emeryturę. Dodatkowe środki przeznaczono na wsparcie w okresie poszukiwania pracy (ang. *job search allowance*).

Aby umożliwić osobom będącym w trudnym położeniu poprawę sytuacji finansowej, rząd wspólnie z funduszem EPF zaoferował trzy modele wycofania zgromadzonych oszczędności emerytalnych. Z oferty tej skorzystało wiele osób. Okazało się, że połowa oszczędzających w wieku poniżej 55 lat zgromadziła na swoich kontach mniej niż 10 tys. ringgit [równowartość 9500 zł – dop. tłumacza]. Przyczyny są wielorakie: niskie płace, nieregularne płacenie składek do EPF, niewystarczająca wiedza finansowa.

W ostatnim czasie zainicjowana została seria zmian w systemie zabezpieczenia społecznego (program PERKUKUH), których celem jest zwiększenie zasięgu i efektywności ochrony socjalnej osób będących w najtrudniejszym położeniu. Zmiany uwzględniają objęcie ubezpieczeniem emerytalnym (EPF i SOCSO – system publiczny) samozatrudnionych i pracujących na czarno, zapewnienie efektywniejszego wsparcia osobom, które utraciły możliwość zarobkowania z powodu problemów finansowych pracodawcy lub wypadku przy pracy, zagwarantowanie adekwatności oszczędności emerytalnych pracowników sektora prywatnego oraz urzędników państwowych. Planowane zmiany obejmują też wiele innych kwestii z obszaru oszczędzania na starość, np. adekwatność świadczeń, starzenie się społeczeństw, ryzyka i wstrząsy o charakterze globalnym, które mogą całkowicie zniweczyć długoterminowe plany emerytalne (dowiodła tego pandemia COVID-19).

75 proc. z 6,1 mln pracowników w wieku poniżej 55 lat z powodu bardzo niskiego poziomu zgromadzonych oszczędności w momencie przejścia na emeryturę znajdzie się poniżej linii ubóstwa. Aby zniwelować skutki wycofania oszczędności w czasie pandemii, osoby te będą musiały pracować 4–6 lat dłużej. Rząd musi zadbać o równowagę

pomiędzy umożliwianiem wcześniejszego wycofania środków zgromadzonych w funduszach emerytalnych (wsparcie w krótkim okresie) a potencjalnym negatywnym wpływem tego instrumentu na adekwatność późniejszych świadczeń emerytalnych.

Poważnym problemem jest starzenie się społeczeństwa – w roku 2030 15 proc. Malezyjczyków przekroczy wiek 60 lat. Konieczne jest uzgodnienie odpowiednich działań w następujących kwestiach: dochody osób w wieku emerytalnym, wiek emerytalny i aktywizacja zawodowa, które są krytyczne dla stabilności fiskalnej kraju. Ponieważ ludzie żyją dłużej, osoby nieposiadające wystarczających oszczędności na pokrycie kosztów leczenia i ewentualnej opieki długoterminowej staną się dodatkowym obciążeniem dla budżetu państwa.

W ramach działań mających na celu zniwelowanie wpływu globalnych ryzyk i wstrząsów oraz walki z dwoma wcześniej wymienionymi problemami, tzn. starzeniem się społeczeństwa i wcześniejszym wycofywaniem oszczędności emerytalnych, w Malezji podejmowane są inicjatywy zmierzające do objęcia wszystkich mieszkańców ubezpieczeniem zdrowotnym. Jeden z zainicjowanych już programów polega na zaoferowaniu bezpłatnych badań lekarskich osobom będącym w najtrudniejszej sytuacji zdrowotnej.

Aby skutecznie zmierzyć się z tymi wyzwaniami, konieczne jest zreformowanie systemu zabezpieczenia społecznego oraz przepisów dotyczących zatrudnienia. Żeby zniwelować negatywny wpływ pandemii na gospodarkę, w grudniu 2020 r. utworzono Narodową Radę ds. Zatrudnienia. Kieruje nią premier, a wspierają ją specjalne grupy zadaniowe z poszczególnych ministerstw oraz Państwowa Agencja ds. Wdrażania Impulsów Ekonomicznych oraz Strategicznej Koordynacji, funkcjonująca w Ministerstwie Finansów.

Oprócz tworzenia nowych miejsc pracy konieczne jest także podejmowanie działań edukacyjnych w zakresie finansów. Konkretnych działań wymaga również kwestia bezrobocia strukturalnego – powszechne jest niedopasowanie kwalifikacji osób poszukujących zatrudnienia do wymagań rynku pracy; dodatkowym problemem jest duże bezrobocie wśród osób młodych. Państwowa Rada ds. Zatrudnienia wprowadziła zmiany w programach szkoleń finansowanych przez państwo – tak aby osoby, które je ukończyły, posiadały kwalifikacje wymagane przez firmy. Celem tych zmian było osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia dla absolwentów takich szkoleń, który wyniósłby co najmniej 80 proc.

Niezwykle istotne jest uznanie przedsiębiorczości za czynnik kreujący nowe miejsca pracy. To samo dotyczy systemu szkoleń zawodowych, któremu przyznano w budżecie na rok 2022 dodatkowe środki. Interwencji wymaga również niewystarczający poziom wiedzy finansowej wielu zwykłych ludzi, który często prowadzi do odsuwania od siebie odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo finansowe na emeryturze”.

Opracowanie i tłumaczenie:

Agnieszka Rusiecka

Departament Współpracy Międzynarodowej

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

1 Introduction

ARTICLES

- 3 Out-of-court dispute settlement methods between Member States in the field of social security scheme coordination – a description of the procedures in force – *Grażyna Sypniewska*
-
- 17 Legal residence in the territory of a Member State as a condition for the application of the provisions on the coordination of social security systems to third-country nationals in the light of the judgment in the case *Balandin and others*, C-477/17 – *Patrycja Szczypka-Baran*
-
- 33 Rules for determining the basis for calculating pension insurance contributions for persons in the period of early parenthood – *Łukasz Jurek*
-
- 47 Poland's implementation of selected employee rights included in the European Social Charter – *Adrianna Binaś*
-
- 77 On the instrumental use of the principle of social solidarity in the Polish Order – *Piotr Dobrowolski*
-
- 97 Polish citizens' pension investment preferences in the context of their awareness of climate change – *Janina Petelczyc*
-
- 117 The importance of environmental, social and corporate governance factors (ESG) in the modern economy. The perception of ESG investment among students of economics – *Marianna Cicirko*
-

REPORTS, INFORMATION, COMMUNIQUES

- 141 A review of Media język emerytura. Kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia społeczne, written under Jacek Dziekan – *Małgorzata Jacyno*
-
- 151 Selected articles of „International Social Security Review” 2021, No. 2 – International Social Security Association
-
- 175 Conference report „International Social Wellbeing Conference. The new narrative: Turning the tide on inequality”, 23–24 November 2021 – *Agnieszka Rusiecka*
-

1 Wstęp

ARTYKUŁY

- 3 Pozasądowe metody rozwiązywania sporów między państwami członkowskimi w obszarze koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – opis dostępnych procedur
Grażyna Sypniewska
-
- 17 Legalne zamieszkanie na terytorium państwa członkowskiego jako przesłanka stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw trzecich w świetle wyroku w sprawie Balandin i in., C-477/17
Patrycja Szczyпка-Baran
-
- 33 Zasady ustalania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób w okresie wczesnego rodzicielstwa
Łukasz Jurek
-
- 47 Realizacja przez Polskę wybranych praw pracowniczych zawartych w Europejskiej Karcie Społecznej
Adrianna Binaś
-
- 77 O instrumentalnym wykorzystywaniu zasady solidarności społecznej w Polskim Ładzie
Piotr Dobrowolski
-
- 97 Emerytalne preferencje inwestycyjne Polaków w kontekście ich świadomości zmian klimatu
Janina Petelczyc
-
- 117 Znaczenie czynników środowiskowego, społecznego i ładu korporacyjnego (ESG) we współczesnej gospodarce. Percepcja inwestycji ESG wśród studentów uczelni ekonomicznej
Marianna Cicirko
-

SPRAWOZDANIA, INFORMACJE, KOMUNIKATY

- 141 Recenzja książki pod red. Jacka Dziekana: *Media – język – emerytura. Kulturowe spojrzenie na ubezpieczenia społeczne*
Małgorzata Jacyno
-
- 151 Wypisy z „International Social Security Review” 2021, No. 2 Międzynarodowe Stowarzyszenie Zabezpieczenia Społecznego
-
- 175 Sprawozdanie z „Międzynarodowej Konferencji o Dobrobycie Społecznym. Nierówności: zmiana podejścia i nowa narracja”, 23–24 listopada 2021 r.
Agnieszka Rusiecka
-