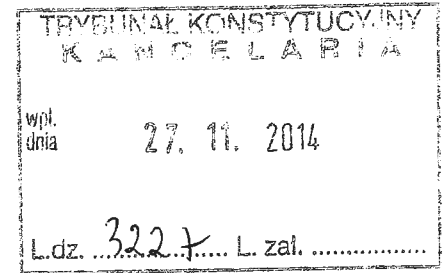




Warszawa, dnia 27 listopada 2014 r.

Prezydent  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Sygn. akt K 1/14**



**Szanowny Pan**

**prof. Andrzej Rzepliński**

**Prezes Trybunału Konstytucyjnego**

*Szanowny Panie Prezede!*

W związku z opinią Ministra Pracy i Polityki Społecznej, przedstawioną z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, w trybie określonym w art. 44 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, w sprawie o sygn. akt K 1/14, dotyczącej ewentualnych skutków finansowych w przypadku stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych we wniosku Prezydenta RP przepisów wprowadzających zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych, uprzejmie przedstawiam stanowisko w tej sprawie.

Prezydent RP w dniu 30 stycznia 2014 r., w trybie kontroli następczej, zaskarżył niektóre przepisy ustaw wprowadzających zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych. Zakres przedmiotowy wniosku obejmuje:

*I. Art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, 1289 i 1717) w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad*

wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717),

art. 39a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, z późn.zm.) i art. 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) oraz art. 24 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) oraz

art. 24 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717)

- zarzut niezgodności z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

**II.** Art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, 1289 i 1717) w związku z art. 23 ust. 1-6, ust. 9 i ust. 15-18 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717),

art. 39a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 144, z późn.zm.) i art. 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) oraz

*art. 24 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717)*

*- zarzut niezgodności z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.*

*III. Art. 197a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, 1289 i 1717) i art. 36 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717)*

*- zarzut niezgodności z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz*

*art. 197 w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych oraz otwartych funduszy emerytalnych i art. 197a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, 1289 i 1717) oraz art. 36 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717)*

*- zarzut niezgodności z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji.*

Jak wskazano w uzasadnieniu wniosku, obejmuje on przepisy dotyczące zakazu inwestowania przez otwarte fundusze emerytalne w obligacje Skarbu Państwa oraz inne gwarantowane przez Skarb Państwa papiery wartościowe, a także wiążący się z tym nakaz inwestowania w akcje i papiery wartościowe podwyższonego ryzyka (w skali określonej przez przepis przejściowy) i zakaz reklamy. Podkreślić należy, że we wniosku Prezydenta RP nie zostały zakwestionowane regulacje wprowadzające możliwość dokonania wyboru przez

ubezpieczonego pomiędzy OFE a ZUS, wprowadzenie tzw. „suwaka bezpieczeństwa”, wysokości składki przekazywanej do OFE ani też samo umorzenie 51,5 % jednostek rozrachunkowych na dzień 30 września 2013 r. i przekazanie przez OFE ich wartości do ZUS. Prezydent RP nie zakwestionował dopuszczalności samego przeniesienia aktywów OFE do ZUS, wskazując przy tym w uzasadnieniu wniosku na rozbieżności doktryny prawa w tym zakresie oraz odwołał się do orzecznictwa sądowego, w świetle którego zarówno fundusze jak i sami ubezpieczeni nie stali się właścicielami przekazywanej do OFE z mocy prawa części składek na ubezpieczenie społeczne.

Należy także odróżnić, podstawowy z punktu widzenia finansów państwa, element wprowadzonej reformy, jakim jest umorzenie 51,5 % jednostek rozrachunkowych i przeniesienie odpowiadającej im wartości aktywów do ZUS od wyznaczenia przez ustawodawcę nowych zasad działalności OFE. Przedmiotem wniosku jest przede wszystkim wątpliwość odnosząca się do sytuacji, w jakiej znajdują się ubezpieczeni oraz PTE nie w odniesieniu do środków przeniesionych do ZUS-u, lecz w odniesieniu do 48,5 % jednostek rozrachunkowych, które pozostają w OFE i którymi PTE powinny móc zarządzać w maksymalnie bezpieczny, a zarazem jak najbardziej zyskowy sposób.

W opinii przedłożonej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w odniesieniu do zarzutów wymienionych w pkt I-II wskazano, że ewentualne orzeczenie niekonstytucyjności:

- może w sposób istotny wpłynąć na kolejne ustawy budżetowe (s. 1), negatywnie oddziałując na stabilność finansów publicznych, ponieważ spowoduje wzrost państwowego długu publicznego (metodologia polska) o 152,3 mld zł na koniec 2014 r. (8,8 % PKB) oraz długu sektora instytucji

rządowych i samorządowych (metodologia UE) o 164 mld zł (9,5 % PKB) (s. 3),

- oznaczałoby, w warunkach 2014 r., zmniejszenie wpływów ze składek FUS o 3,4 mld zł i konieczność zwiększenia refundacji środków w tej wysokości z budżetu państwa. Ponadto, zgodnie z ustawą budżetową na rok 2014, deficyt FUS wzrósłby z tytułu braku dochodów z tzw. „suwaka bezpieczeństwa” o 4,4 mld zł oraz z tytułu braku pożytków z aktywów przekazanych przez OFE o 6,9 mld zł. Tylko w 2014 r. należałoby znaleźć dodatkowe źródła finansowania na wypłaty świadczeń w kwocie 14,7 mld zł, ponieważ wydatki na emerytury i renty są gwarantowane przez państwo (s.4).

Dodatkowo, przytoczono stwierdzenie zawarte w stanowisku Ministra Finansów, w którym stwierdzono, że orzeczenie niekonstytucyjności reformy emerytalnej wiązałoby się z koniecznością wypłaty odszkodowań, których szacunkowa kwota sięgałaby w 2014 r. 12,7 mld zł (s. 6).

Odnosząc się do podniesionego we wniosku Prezydenta RP zarzutu, dotyczącego zakazu reklamy (pkt III), w opinii wskazano, że szacunkowe koszty zniesienia reklamy w 2014 r. spowodowałoby ubytek w FUS 1,6 mld zł. Efekt ten byłby trwały. Przyczyniłoby się to także do wzrostu potrzeb pożyczkowych, co z kolei przełożyłoby się na wzrost długu i kosztów jego obsługi. Jak wynika z tabeli nr 3 (s.9 opinii), wpływ zniesienia zakazu reklamy spowodowałoby dodatkowe, rosnące, wydatki rządu: od 1,6 mld zł w 2014 r., 3,6 mld zł w 2015 r., 3,9 mld zł w 2016 r., 4,4 mld zł w 2017 r., 4,8 mld zł w 2018 r., 5,2 mld zł w 2019 r. do 7,3 mld zł w 2023 r.

W opinii podniesiono także, że ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności reformy emerytalnej spowodowałoby już w 2014 r. przekroczenie progu ostrożnościowego 55 % PKB, o którym stanowi art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Konsekwencją powyższego byłoby

uruchomienie procedur ostrożnościowych i sanacyjnych określonych w art. 86 ustawy o finansach publicznych (s.10). W swojej opinii, Minister Pracy i Polityki Społecznej przywołuje również stanowisko Rady Unii Europejskiej dotyczące stanu finansów publicznych w Polsce. Podniesiono między innymi, że od 2009 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, a Rada Unii Europejskiej w grudniu 2013 r. wydała, już po raz trzeci, rekomendacje z art. 126 ust. 7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w których zaleciła redukcję nadmiernego deficytu do 2015 r. w wiarygodny i trwały sposób. Przytoczone zostały także szacunki Komisji Europejskiej z listopada 2013 r. wskazujące, że zaproponowane zmiany w systemie emerytalnym w sposób trwały obniżą deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, odpowiednio 0,48 %, tj. około 8 mld zł w 2014 r., i 0,27 %, tj. około 5 mld zł w 2015 r. (s. 10 i 11).

Mając na względzie przyjęty w opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej sposób oceny skutków finansowych ewentualnego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności z Konstytucją zakwestionowanych we wniosku Prezydenta RP przepisów, wskazać należy, co następuje.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że ewentualne skutki finansowe w wysokości określonej w opinii mogłyby nastąpić wyłącznie w przypadku wystąpienia przez Prezydenta RP z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych w trybie określonym w art. 122. ust. 3 Konstytucji, a więc w trybie kontroli prewencyjnej. Skutki takie mogłyby przy tym wystąpić jedynie, gdy Trybunał orzekłby, że niekonstytucyjne przepisy są nierozzerwalnie związane z całą ustawą (art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji). Tylko wówczas, założone przez projektodawcę skutki finansowe wejścia w życie ustawy nie mogłyby być zrealizowane.

Odmienne przedstawia się natomiast wpływ ewentualnego orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności zakwestionowanych we wniosku przepisów w przypadku złożenia przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy w trybie określonym w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, tj. w trybie kontroli następczej. Przywołać w tym miejscu należy regulacje konstytucyjne dotyczące wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego oraz jego skutków. Zgodnie z art. 190 ust. 3 zd. 1 Konstytucji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia wyroku, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę. Jedną z przesłanek odroczenia wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego jest konieczność ochrony równowagi budżetowej państwa (m.in. wyrok z dnia 15 grudnia 2004 r. sygn. akt K 2/04) ponieważ dobrem szczególnie chronionym jest stan finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych, a „dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa)” (wyrok z dnia 4 maja 2004 r., sygn. akt K 40/02). W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sformułowana została także dyrektywa „harmonijnego pogodzenia” wartości konstytucyjnych, z uwzględnieniem priorytetowego charakteru równowagi budżetowej i stabilności finansów publicznych (wyrok z dnia 26 listopada 2001 r., sygn. akt K 2/00). Nie przekreśla to jednak obowiązku uwzględnienia przez ustawodawcę innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych w procesie stanowienia prawa. Oczywiście zasadne jest badanie skutków finansowych jakie wywoła orzeczenie przez Trybunał niekonstytucyjności skarżonych przepisów. Jednakże dążenie do zrównoważenia wpływów i wydatków państwa, dokonywane w ramach realizacji zasady ochrony stanu finansów publicznych, nie może odbywać się

kosztem praw socjalnych obywateli. Przyjąć należy, że w pierwszej kolejności niezbędne jest dokonanie oceny możliwości zapewnienia równowagi budżetowej bez konieczności ingerencji w prawa chronione konstytucyjnie.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, co do zasady, rodzi skutki na przyszłość i zasadniczo nie ma mocy wstecznej, czyli nie odnosi się do kwestii obowiązywania przepisu w okresie od dnia jego wejścia w życie do dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw. „Uchylenie nie jest jednoznaczne z likwidacją skutków prawnych, które w okresie swojego obowiązywania wywołał uchylony przepis” (wyrok z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. akt K 1/05). Wskazać także należy, że w przedmiotowej sprawie, obowiązki i uprawnienia adresatów ustawy, przede wszystkim ubezpieczonych w II filarze oraz otwartych funduszy emerytalnych wynikają *ex lege* z ustawy, a nie z decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego. W takiej sytuacji, nie znajduje zastosowania przesłanka wznowienia postępowania (art. 190 ust. 4 Konstytucji).

Dla odniesienia do określonych w opinii Ministra Pracy i Polityki Społecznej, w sposób bezwarunkowy, skutków wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego istotne jest także to, że wniosek Prezydenta RP z dnia 30 stycznia 2014 r. ma charakter odcinkowy, a więc nie może przesądzić o niekonstytucyjności całej ustawy.

Odrębnie odnieść należy się do przedstawionego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej długookresowego wpływu stwierdzenia niekonstytucyjności zakwestionowanych we wniosku przepisów na skumulowany wynik FUS, wzrost państwowego długu publicznego (metodologia polska), wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodologia UE) oraz wzrost kosztów obsługi długu publicznego.



Jak wynika z uzasadnienia do nowelizowanej ustawy (OSR), na obniżenie poziomu długu publicznego wpłynąć będzie:

- 1) obniżenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa związane, przede wszystkim, ze skokowym obniżeniem długu publicznego w 2014 r., wynikającym z jednorazowego efektu umorzenia, nabytych przez Ministra Finansów, skarbowych papierów wartościowych oraz ze zmniejszenia potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa w wyniku zmniejszenia deficytu FUS;
- 2) niższa kwota refundacji dla FUS z tytułu składki przekazywanej do OFE, co wynika zarówno z ustanowienia wysokości składki przekazywanej do OFE na poziomie 2,92%, jak i z wprowadzenia możliwości wyboru uczestnictwa w OFE, skutkującego (zgodnie z założeniami) niższą liczbą członków, których składka będzie przekazywana do OFE;
- 3) niższa wartość środków przekazywanych z budżetu państwa do FUS w związku z wprowadzeniem mechanizmu tzw. "suwaka bezpieczeństwa";
- 4) wpływy do ZUS pożytków z tytułu innych niż skarbowe papiery wartościowe (SPW) aktywów przeniesionych z OFE do ZUS.

Przyjąć należy, że żaden z czynników wymienionych w OSR, wpływających na obniżenie długu publicznego, nie jest związany z zakwestionowanymi przez Prezydenta RP przepisami ustawy. Ze tego względu, dane prezentowane w opinii (tabela nr 2, s. 7 - *Wpływ ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. na sektor finansów publicznych*) nie mają odniesienia do wniosku Prezydenta RP.

*Łona Wójcik*



**Bronisław Komorowski**