



Warszawa, dnia 20 października 2014 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

FN-6/063/177-2/NJA/MAN/2014 | RD-98075

Pan

Władysław Kosiniak-Kamysz

Minister Pracy i Polityki Społecznej

Szanowny Panie Ministrze!

W nawiązaniu do pisma z dnia 7 października 2014 r., sygn. DUS-071/8/3/EW/CG/RM/14, dotyczącego rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 sierpnia 2014 r. (sygn. akt K 1/14) o zbadanie zgodności z Konstytucją RP art. 11 ust. 1 i 2 oraz art. 23 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), przesyłam wkład Ministerstwa Finansów do odpowiedzi na pismo Pana Andrzeja Rzeplińskiego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 4 września 2014 r.

Skutki finansowe ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. przedstawione zostały w horyzoncie do roku 2018, który jest spójny z horyzontem projektu ustawy budżetowej na rok 2015. Długoterminowe skutki przedstawione zostały w piśmie z dnia 27 marca 2014 r. (FN-6/063/47-2/NJA/2014/RD-29542). Ich aktualizacja wymaga sporządzenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych nowych szacunków uwzględniających najnowsze prognozy makroekonomiczne oraz rzeczywistą liczbę osób, które złożyły w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oświadczenia o dalszym przekazywaniu części składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych.



Finansów

SKUTKI FINANSOWE EWENTUALNEGO STWIERDZENIA NIEZGODNOŚCI Z KONSTYTUCJĄ RP REFORMY EMERYTALNEJ Z 2013 R.

I. Wpływ na finanse publiczne – ocena ogólna (systemowa)

Ewentualne stwierdzenie, że zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy 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), zwanej dalej „ustawą nowelizującą”, są niezgodne z Konstytucją RP, miałyby negatywny wpływ na stabilność finansów publicznych, a w efekcie, negatywnie odbiłoby się na gospodarce krajowej.

Stabilność finansów publicznych to jeden z najważniejszych czynników determinujących politykę makroekonomiczną państwa. Stabilność ta wyznacza ramy, w których powinny być pełnione inne funkcje polityki fiskalnej, tj. alokacyjna, redystrybucyjna oraz stabilizacyjna. Osiągnięcie długookresowej stabilności finansów publicznych poprzez redukcję nadmiernego deficytu stanowi także zobowiązanie Polski wobec Unii Europejskiej. Rada Unii Europejskiej wyznaczyła Polsce w grudniu 2013 r.¹ konkretny cel budżetowy na 2015 r. - deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (po uwzględnieniu efektu zmian w systemie emerytalnym) powinien wynieść 2,8% PKB. Ponadto Polska powinna zlikwidować nadmierny deficyt do 2015 r. w sposób wiarygodny i trwały, a więc prognozy na rok 2016 i kolejne lata muszą potwierdzać ograniczanie deficytu. Niespełnienie przez Polskę powyższych kryteriów może spowodować zawieszenie całości lub części zobowiązań lub płatności z niektórych funduszy europejskich. Stabilność finansów publicznych jest warunkiem koniecznym do podniesienia potencjału polskiej gospodarki w najbliższym okresie i utrzymania jej zrównoważonego wzrostu w przyszłości. Aby osiągnąć te cele, Polska musi utrzymać wiarygodność na międzynarodowych rynkach finansowych, którą zdobyła w trudnych latach kryzysu gospodarczego. Stabilność finansów publicznych jest zasadniczym elementem bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, tak istotnego w obliczu kryzysu rosyjsko - ukraińskiego stwarzającego określone ryzyko.

Rząd RP, realizując przyjętą strategię fiskalną, nie koncentruje się jedynie na stronie dochodowej. Podejmowane są również działania po stronie wydatkowej. W związku

¹ Zalecenie Rady (UE) z dnia 10 grudnia 2013 r. mające na celu likwidację nadmiernego deficytu w Polsce.

z koniecznością implementacji Dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. U. L 306 z 23.11.2011) w 2013 r. została wprowadzona stabilizująca reguła wydatkowa (SRW)². Celem reguły jest zapewnienie stabilności finansów publicznych w Polsce i korygowanie ich ewentualnej nadmiernej nierównowagi, ale zarazem zapobieganie nadmiernemu zaostrzeniu polityki fiskalnej, zwłaszcza w warunkach znacznego spowolnienia gospodarczego. Reguła ogranicza wzrost wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do tempa średniookresowego realnego wzrostu produktu krajowego brutto, z uwzględnieniem prognozowanej inflacji CPI i korekty z tytułu nierównowagi finansów publicznych. Stabilizująca reguła wydatkowa wyznacza kwotę wydatków w sposób rekurencyjny, w oparciu o kwotę wydatków z roku poprzedniego. Mechanizm korygujący stabilizującej reguły wydatkowej oparty jest o poziom długu publicznego netto³, wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych i sumę różnic między średniookresowym celem budżetowym (MTO) a wynikiem nominalnym za rok poprzedni. Ujemne korekty wzrostu wydatków wynoszą -2 pkt proc. lub -1,5 pkt proc. Automatyczna korekta wynosząca -2 pkt proc. uruchamiana jest w efekcie przekroczenia przez państwowy dług publiczny netto wartości 48% PKB lub przez deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wartości 3% PKB. Korekta wynosząca -1,5 pkt proc. uruchamiana jest w efekcie przekroczenia przez państwowy dług publiczny netto wartości 43% PKB lub gdy suma różnic między wynikiem sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB przekroczy 6 pkt proc. W formule reguły uwzględniane są również prognozowane skutki działań dyskrejonalnych w zakresie podatków i składek na ubezpieczenie społeczne (ten element reguły pozwala na dodatkowe zwiększenie/zmniejszenie wydatków pod warunkiem równowartościowego zwiększenia/zmniejszenia dochodów z podatków lub składek), oraz – co szczególnie istotne w przedmiotowej sprawie – ewentualne wycofanie działań uprzednio wprowadzonych.

Warto przy tym zauważyć, że wskazane powyżej progi relacji państwowego długu publicznego netto do PKB, skutkujące uruchomieniem mechanizmu korygującego stabilizującej reguły wydatkowej, zostały obniżone o 7 pkt proc.⁴ w związku z wejściem w życie reformy emerytalnej

² Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646).

³ Kwota, o której mowa w art. 38a pkt 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 911).

z 2013 r. Obniżenie progów relacji państwowego długu publicznego netto do PKB, uwzględnionych w mechanizmie korygującym SRW, miało na celu ustabilizowanie długu publicznego na niższym poziomie oraz zapewnienie wiarygodności polskiej polityki fiskalnej.

W sytuacji, gdy reforma emerytalna z 2013 r. zostałaby uznana za niezgodną z Konstytucją RP, skutki takiego działania dyskrecjonalnego, polegającego na zmniejszeniu wartości transferu składek emerytalnych do otwartych funduszy emerytalnych, musiałyby zostać wycofane. Oznaczałoby to konieczność jednoczesnego zmniejszenia wydatków publicznych o odpowiednią wartość równoważną takiemu działaniu dyskrecjonalnemu.

Przyjęta strategia konsolidacyjna służąca osiągnięciu celu, jakim jest redukcja nadmiernego deficytu w Polsce, sprzyja minimalizowaniu negatywnych skutków polityki fiskalnej dla sytuacji społeczno-gospodarczej w kraju. Wyniki polskiej gospodarki po kryzysie finansowym wskazują na słuszność przyjętej strategii.

Powrót do sytuacji prawnej sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej oznaczałby osłabienie mechanizmów, których celem jest łagodzenie negatywnych skutków reformy emerytalnej z 1999 r. Do mechanizmów tych należą także wprowadzone w 2009 r. ograniczenia opłat pobieranych przez otwarte fundusze emerytalne do maksymalnego poziomu 3,5% oraz obniżenie w 2011 r. wysokości składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych z 7,3% do 2,3% przy jednoczesnym wprowadzeniu indywidualnego subkonta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Wyniki dokonanego w 2013 r. kompleksowego Przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego wynikającego z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.)⁵ wykazały, że koszty przekazywania części składki do otwartych funduszy emerytalnych znacząco przewyższają korzyści uzyskiwane przez ubezpieczonych z tego tytułu. W związku z tym okazało się niezbędne wprowadzenie, z zachowaniem praw nabytych, kolejnych mechanizmów m.in. umożliwiających ubezpieczonym podjęcie decyzji co do dalszego przekazywania składki do otwartego funduszu emerytalnego. Ustawa nowelizująca wprowadziła również inne zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych. Zmniejszeniu uległa maksymalna opłata od przekazywanych składek, pobierana przez otwarte fundusze emerytalne. Obecnie opłata ta może wynieść maksymalnie 1,75% wpłaconej składki.

⁵ „Przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2011 r. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.) – Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”, czerwiec 2013.

Natomiast zmiany w polityce inwestycyjnej umożliwiły otwartym funduszom emerytalnym inwestowanie w realną gospodarkę. Ustawa nowelizująca zlikwidowała również mechanizm średniej ważonej stopy zwrotu oraz minimalnej wymaganej stopy zwrotu, dzięki czemu otwarte fundusze emerytalne zaczęły ze sobą konkurować, a nie naśladować siebie nawzajem. Wszystkie powyższe zmiany są korzystne zarówno dla ubezpieczonych, jak i dla polskiej gospodarki. Wymaga podkreślenia, że zmiany dotyczące otwartych funduszy emerytalnych to jedynie część zmian mających na celu zapewnienie stabilności finansowej systemu emerytalnego i finansów publicznych. W pierwszej kolejności zrezygnowano z wcześniejszych emerytur, wprowadzono emerytury pomostowe i nauczycielskie świadczenia kompensacyjne, natomiast w 2012 r. podniesiono wiek emerytalny, wprowadzono reformę emerytur mundurowych i podniesiono składkę rentową. Wprowadzono zatem pakiet rozwiązań, które wpływają zarówno na ograniczenie wydatków, jak i na zwiększenie dochodów. Wprowadzenie w 2013 r. zmian dotyczących kapitałowej części systemu emerytalnego jest kolejnym działaniem zmierzającym do zapewnienia długookresowej stabilności systemu emerytalnego, a tym samym finansów publicznych. Kolejne reformy obejmują m.in. oskładkowanie umów cywilnoprawnych⁶. Wskazane powyżej działania pokazują, jak wiele trudnych społecznie zmian, reform strukturalnych należało wprowadzić w celu poprawy sytuacji finansów publicznych. Należy podkreślić, że reformy podejmowane w Polsce są korzystne dla wzrostu gospodarczego nie tylko w długim okresie, ale także w krótkim. Zmiany te przynoszą efekty – w maju br. Komisja Europejska zawiesiła procedurę nadmiernego deficytu. Podobną decyzję Komisja podejmie prawdopodobnie w listopadzie br.

Prawidłowo funkcjonujący system emerytalny to taki, w którym zostaje zachowana równowaga pomiędzy jego stabilnością finansową a adekwatnością wypłacanych świadczeń. Podobna równowaga powinna być zachowana pomiędzy stabilnością prawa a potrzebą dostosowania przepisów do zmieniającej się rzeczywistości – warunków na rynku pracy i sytuacji na rynkach finansowych, zmian demograficznych, zmian aktywności zawodowej i wielu innych obszarów.

Dane obrazujące negatywne skutki ewentualnego stwierdzenia niezgodności przepisów ustawy nowelizującej z Konstytucją RP zostały przedstawione poniżej. Przedstawione szacunki

⁶ W dniu 23 października 2014 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2242), zgodnie z którą wprowadzono obowiązek odprowadzania składek do ZUS od wszelkich umów zleceń do wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę od 1 stycznia 2016 r. oraz oskładkowanie dochodów członków rad nadzorczych od stycznia 2015 r.

uwzględniają najnowsze prognozy makroekonomiczne przedstawione w projekcie ustawy budżetowej na 2015 r. przedłożonym Sejmowi RP przez Rząd RP w dniu 29 września 2014 r. (druk sejmowy nr 2772) oraz informacje na temat liczby osób, które złożyły w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oświadczenia o dalszym przekazywaniu części składki emerytalnej do otwartych funduszy emerytalnych. Prezentując negatywne skutki dla finansów publicznych przyjęto założenie, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego w połączonych sprawach o sygn. akt K 1/14 i K 16/14 zapadnie w 2015 r. i będzie miał negatywne skutki dla finansów publicznych począwszy od stycznia 2016 r.

II. Wpływ na sytuację Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS).

Ewentualne stwierdzenie niezgodności przepisów ustawy nowelizującej z Konstytucją RP oznaczałoby dla 2016 r. zmniejszenie wpływów ze składek do FUS o 11,8 mld zł i konieczność zwiększenia refundacji środków w tej wysokości z budżetu państwa. Ponadto zgodnie z najnowszymi szacunkami deficyt FUS w 2016 r. wzrósłby z tytułu braku dochodów z tzw. suwaka bezpieczeństwa⁷ o 3,9 mld zł oraz z tytułu pożytków z aktywów przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne o 0,7 mld zł. Łącznie tylko w 2016 r. należałoby znaleźć dodatkowe źródła finansowania na wypłatę świadczeń w kwocie 16,4 mld zł, ponieważ wydatki na emerytury i renty są gwarantowane przez państwo⁸.

Cechą charakterystyczną zmian wprowadzanych w systemie emerytalnym są ich długookresowe skutki. Przy braku dodatkowych obciążeń po stronie obywateli i zachowaniu niezmiennego poziomu wypłat, zmiana wartości wpływających do systemu składek determinuje stabilność systemu emerytalnego w długim okresie. Z tego punktu widzenia ocena skutków finansowych ewentualnego stwierdzenia niezgodności przepisów ustawy nowelizującej z Konstytucją RP nie może ograniczać się do najbliższej przyszłości, lecz powinna obejmować długi okres. Większość analiz dotyczących funkcjonowania systemów emerytalnych obejmuje okres do roku 2060. W ujęciu długoterminowym do roku 2060 ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. miałoby bardzo znaczący, negatywny wpływ na wynik i tak

⁷ Suwak bezpieczeństwa – stopniowe, począwszy od 10 lat przed osiągnięciem przez członka otwartego funduszu emerytalnego wieku emerytalnego, przenoszenie środków z otwartego funduszu emerytalnego na subkonto w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych – art. 100c i 111c ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) oraz art. 12 ustawy nowelizującej.

⁸ Art. 2 ust. 3 oraz art. 62 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, z późn. zm.).

deficytowego FUS. Skumulowane skutki finansowe dla FUS w okresie do 2060 r. obliczone na podstawie szacunków ZUS (w oparciu o model prognostyczny FUS12⁹ zgodnie z Oceną Skutków Regulacji do projektu ustawy nowelizującej przedstawione zostały w piśmie Pana Władysława Kosiniaka-Kamysza, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z dnia 4 kwietnia 2014 r., sygn. DUS/-071/8/EW/CG/RM/14, skierowanym do Pana Andrzeja Rzeplińskiego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w związku z rozpatrywaniem przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie o sygn. akt K 1/14.

III. Wpływ na sektor finansów publicznych

Ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. negatywnie wpłynęłyby na zdolność państwa do finansowania zadań publicznych. Uznanie reformy za niezgodną z Konstytucją RP wiązałoby się z koniecznością wypłaty w 2016 r. odszkodowań z tytułu odsetek od papierów wartościowych przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, odsetek od utraconych korzyści oraz z tytułu nominalnej wartości zapadłych obligacji i zwracanej gotówki. Szacunkowa wysokość odszkodowań w 2016 r. sięgnęłaby 25,3 mld zł. Ponadto w 2016 r. należałoby także zwrócić otrzymane przez FUS w 2014 r. oraz w 2015 r. składki, dochody z tzw. suwaka bezpieczeństwa oraz z tytułu pożytków z aktywów przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne. Założono, że zwrot będzie stanowił wydatek publiczny, gdyż kwoty te odpowiadają wcześniejszym dochodom publicznym.

Dane obrazujące wpływ ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. na sektor finansów publicznych zawiera poniższa tabela.

Tabela 1. Koszty ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. dla sektora finansów publicznych

	2016	2017	2018
w mld zł	73,9	25,5	37,2
w % PKB	3,9	1,3	1,8

⁹ Model prognostyczny o charakterze długoterminowym, sporządzony zgodnie z zasadami nauk aktuarialnych, w oparciu o dane historyczne, prognozy makroekonomiczne oraz zmiany przepisów, przy zastosowaniu metod matematycznych oraz implementacyjnych.

Wpływ ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. na wysokość długu publicznego¹⁰ i kosztów jego obsługi wynika z:

- powtórnego przekazania¹¹ do otwartych funduszy emerytalnych wraz z należnymi pożytkami wartości nominalnej aktywów przekazanych w dniu 3 lutego 2014 r. przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, z uwzględnieniem negatywnego wpływu zwiększenia długu publicznego z tego tytułu na rentowność skarbowych papierów wartościowych,
- zmian w saldzie FUS wynikających ze zniesienia wskazanych w Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy nowelizującej innych niż transfer aktywów elementów zmian w systemie emerytalnym, przede wszystkim wynikających z wprowadzenia mechanizmu tzw. suwaka bezpieczeństwa i dobrowolności przekazywania przyszłej składki do otwartego funduszu emerytalnego. Przy czym należy mieć na uwadze, że wzrost składek zostałby ujęty w działaniach dyskrejonalnych w stabilizującej regule wydatkowej, w związku z czym efekt na deficyt finansów publicznych będzie mniejszy, gdyż wymusi proporcjonalne cięcie wydatków.

Ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. spowodowałoby, bez uwzględnienia stabilizującej reguły wydatkowej, wzrost państwowego długu publicznego (metodologia polska¹²), zwanego dalej „PDP” o 198,7 mld zł na koniec 2016 r. (10,6% PKB), a długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodologia UE) – o 210,4 mld zł (11,2% PKB). Różnica pomiędzy wpływem na państwowy dług publiczny a wpływem na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikałaby z przekazania do otwartych funduszy emerytalnych obligacji Krajowego Funduszu Drogowego przekazanych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 3 lutego 2014 r. przez otwarte fundusze emerytalne; obligacje te – będąc w posiadaniu Funduszu Rezerwy Demograficznej – podlegają konsolidacji w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych (metodologia UE).

Ewentualne stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. wpłynęłoby również na wzrost kosztów obsługi długu publicznego. Wzrost kosztów obsługi długu byłby wypadkową następujących czynników:

- płatności kuponowych od obligacji uprzednio umorzonych,

¹⁰ Szacunki nie uwzględniają stabilizującej reguły wydatkowej.

¹¹ Przyjęto założenie, że powtórne przekazanie aktywów nastąpiłoby w dniu 1 stycznia 2016 r.

¹² Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.)

- wyższych potrzeb pożyczkowych,
- wzrostu rentowności spowodowanego zwiększeniem poziomu długu publicznego w wyniku ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r.

Tabela 2. Efekt kosztów ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. na poziom długu i koszty jego obsługi

	2016	2017	2018
Wpływ na koszty obsługi długu			
mld zł	7,2	7,3	9,0
%PKB	0,4	0,4	0,4
Wpływ na PDP			
mld zł	198,7	224,5	262,8
%PKB	10,6	11,3	12,4
Wpływ na sektor instytucji rządowych i samorządowych			
mld zł	210,4	236,2	265,7
%PKB	11,2	11,9	12,5

W efekcie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. obniżeniu uległaby kwota wydatków wynikająca ze stabilizującej reguły wydatkowej. W 2016 r. kwota wydatków byłaby niższa o 11,3 mld zł¹³ od obliczonej przy aktualnym stanie prawnym. Obniżenie poziomu wydatków byłoby spowodowane wycofaniem działania dyskrejonálního polegającego na zmniejszeniu wartości transferu składek emerytalnych do otwartych funduszy emerytalnych. W kolejnych latach kwota wydatków wynikająca ze stabilizującej reguły wydatkowej z uwzględnieniem stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. byłaby niższa odpowiednio o 15,3 mld zł w 2017 r. i o 19,7 mld zł w 2018 r. Ponadto, dodatkowe wydatki budżetu państwa wynikające z ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej (dodatkowe koszty obsługi długu, odszkodowanie oraz zwrot nienależnych dochodów ze składek, suwaka bezpieczeństwa i pożytków) wyniosłyby w 2016 r. wg szacunków ok. 57,5 mld zł, co oznaczałoby konieczność drastycznego ograniczenia wydatków w innych obszarach (np. wydatków socjalnych,

¹³ Przy założeniu, że odwróceniu reformy emerytalnej nie towarzyszyłoby podwyższenie progów państwowego długu publicznego netto o 7 pkt proc., do poprzednich poziomów. Skutek obliczony zgodnie ze wzorem wycofania działań dyskrejonálních przedstawionym w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646), przedłożonego Sejmowi RP przez Rząd RP w dniu 3 października 2013 r. (druk sejmowy nr 2772).

inwestycyjnych), tak aby nie przekroczyć kwoty wydatków wynikającej z zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Tak ogromne ograniczenie wydatków (w 2016 r. łącznie o 68,8 mld zł, tj. 3,7 % PKB), w dużej części bezpośrednio wpływających na zagregowany popyt, miałyby bardzo negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarczego. To spowodowałoby ogromne zmniejszenie wpływów podatkowych, co w połączeniu z wykazanymi powyżej kosztami nieuwzględnionymi w regule wydatkowej doprowadziłoby do sytuacji, że zarówno państwowy dług publiczny, jak i kwota, o której mowa w art. 38a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.)¹⁴, przekroczyłyby próg ostrożnościowy 55% PKB zapisany w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zatem spełnione zostałyby obydwa warunki uruchamiające procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidziane w ustawie o finansach publicznych dla progu 55%. Oznaczałoby to konieczność dodatkowego, drastycznego zacieśnienia polityki fiskalnej, co miałyby negatywny wpływ na wzrost gospodarczy.

Zgodnie z art. 86 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o finansach publicznych, w wyniku przekroczenia w 2016 r. progu 55% konieczne byłoby podjęcie jednego z poniższych działań:

- przyjęcie na rok 2018 ustawy budżetowej, która zakładałaby zrównoważony wynik budżetu państwa,
- przyjęcie na rok 2018 ustawy budżetowej, zapewniającej zmniejszenie relacji długu Skarbu Państwa do PKB w stosunku do tej relacji na rok 2014.

Konieczne byłoby również wprowadzenie dodatkowych przewidzianych w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, sankcji związanych z przekroczeniem progu 55%, dotkliwych dla polskiej gospodarki i społeczeństwa, m.in.:

¹⁴ Art. 38a. Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”:

1) kwotę ustaloną w wyniku przeliczenia kwoty państwowego długu publicznego, ogłoszonej zgodnie z art. 38, na walutę polską z zastosowaniem dla zobowiązań wyrażonych w walutach obcych średniej arytmetycznej średnich kursów każdej z walut obcych ogłaszanych przez Narodowy Bank Polski i obowiązujących w dni robocze roku budżetowego, za który ogłaszana jest relacja, o której mowa w art. 38 pkt 1 lit. a,

2) kwotę wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym,

3) kwotę obliczoną jako różnica kwoty, o której mowa w pkt 1, oraz kwoty, o której mowa w pkt 2,

4) relację kwoty, o której mowa w pkt 3, do produktu krajowego brutto

- według stanu na koniec roku budżetowego.

- wprowadzony byłby zakaz udzielania nowych pożyczek z budżetu państwa, co przy jednoczesnym narzuconym znacznym ograniczeniu lub eliminacji deficytu budżetu pozbawiłoby budżet instrumentów pokrywania strukturalnej nierównowagi Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, co w przypadku znacznych niedoborów niedających się pokryć kredytem komercyjnym FUS mogłoby zagrozić terminowej wypłacie świadczeń emerytalnych i rentowych,
- waloryzacja rent i emerytur w 2018 r. byłaby dokonywana co najwyżej o wskaźnik inflacji z 2017 r.,
- deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego mógłby wynikać jedynie ze współfinansowania środków z UE – co mogłoby prowadzić m.in. do konieczności wstrzymania inwestycji innych niż finansowane z UE,
- niemożliwa byłaby również realizacja nowych programów naprawczych dla jednostek samorządu terytorialnego w trudnej sytuacji finansowej.

Znaczne cięcia wydatków miałyby negatywny wpływ na polską gospodarkę. Jakkolwiek celem Rządu RP na najbliższe lata pozostaje dalsze ograniczanie nierównowagi finansów publicznych, priorytetem jest dokonanie tego w sposób niezagrażający średniookresowym perspektywom rozwoju kraju. Takie podejście jest spójne z rekomendacjami Rady Europejskiej, która uznała, że konsolidacja fiskalna przyjazna wzrostowi gospodarczemu jest jednym z priorytetów polityki gospodarczej krajów UE. Wpływ ograniczenia wydatków na gospodarkę zależy od wartości mnożników fiskalnych dla danego kraju w danym czasie, ponieważ jednak mnożniki są nieobserwowalne, można jedynie przyjmować pewne założenia na ich temat i na tej podstawie szacować wpływ konsolidacji na dynamikę PKB.

Komisja Europejska w swoich analizach zakłada, że konsolidacja fiskalna wynosząca 1 pkt proc. przekłada się na obniżenie tempa wzrostu PKB o 0,5 pkt proc. Międzynarodowy Fundusz Walutowy w swoich prognozach i rekomendacjach zakładał, że mnożniki fiskalne wynoszą ok. 0,5. Taki wynik został otrzymany między innymi na podstawie oszacowań przeprowadzonych w roku 2008 z wykorzystaniem danych dla 21 krajów rozwiniętych za lata 1970-2007 oraz w roku 2010 z wykorzystaniem danych dla 15 krajów rozwiniętych za lata 1979-2009. Na podstawie kolejnych analiz okazało się jednak, że wartość ta jest najprawdopodobniej niedoszacowana. Jakkolwiek możliwe jest, że przed kryzysem mnożniki fiskalne faktycznie wynosiły 0,5, o tyle obecnie wydaje się, że podczas kryzysu przekroczyły

wartość 1 – co oznacza, że silna konsolidacja fiskalna była błędną polityką. Takie wnioski zostały sformułowane przez Oliviera Blancharda i Daniel Leigh i zostały zaprezentowane w artykule pt. *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*¹⁵.

Perspektywy rozwoju gospodarczego Polski obarczone są obecnie ryzykiem w związku z niepewnością odnośnie do sytuacji na rynkach krajów europejskich, stanowiących główny rynek zbytu dla polskiego eksportu, oraz w związku z konfliktem między Rosją i Ukrainą. W tym kontekście, oraz w związku z utrzymującą się negatywną luką produktową, podejmowane działania powinny mieć pozytywny wpływ na gospodarkę, i ewentualne działania obniżające tempo wzrostu gospodarczego powinny być unikane.

Silne cięcie wydatków miałoby szczególnie negatywny wpływ na gospodarkę ze względu na strukturę wydatków w Polsce. Ponieważ w budżecie państwa ok. 75% wydatków ma charakter sztywny, to konsolidacja po stronie wydatkowej musiałaby zostać dokonana poprzez ograniczanie pozostałych 25% wydatków. Wydatki elastyczne to w dużej mierze prorozwojowe wydatki inwestycyjne, których ograniczenie byłoby niezgodne z rekomendacjami, które Polska otrzymała od Rady Ecofin w grudniu 2013 r. Polsce rekomendowano wówczas między innymi ograniczenie do minimum cięć w inwestycjach infrastrukturalnych sprzyjających wzrostowi. Znaczna konsolidacja fiskalna wymuszona ewentualnym uznaniem reformy emerytalnej z 2013 r. za niezgodną z Konstytucją RP byłaby również sprzeczna z obecnym podejściem do zalecanego tempa ograniczania nadmiernych deficytów. Zarówno Komisja Europejska, jak i Międzynarodowy Fundusz Walutowy wycofują się z zalecania szybkich konsolidacji, wskazując natomiast na konieczność uznania dbałości o jak najwyższe tempo wzrostu gospodarczego za priorytet, i dostosowania wprowadzanych działań do sytuacji danego kraju.

W efekcie stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. możliwe byłoby ograniczenie cięć wydatków, o ile na kolejny rok zaplanowane zostałyby zwiększające dochody działania dyskrecyjne w zakresie dochodów lub składek. W tym kontekście stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. związane jest z ryzykiem, że rosnące podatki, poprzez powiększenie klina podatkowego, przyczyniłyby się do osłabienia bodźców do pracy i inwestycji oraz do powiększenia szarej strefy gospodarki. Zwiększone składki na ubezpieczenia społeczne, o ile są przez społeczeństwo postrzegane jako zbyt wysokie, są również odbierane jak podatki i przyczyniają się do wystąpienia negatywnych skutków opisanych powyżej.

¹⁵ IMF Working Paper, WP/13/1

Negatywne skutki dla sektora instytucji rządowych i samorządowych, niemożliwe do skompensowania w krótkim okresie, wpłynęłyby niekorzystnie na opinię Rady Unii Europejskiej o stanie finansów publicznych w Polsce.

Od 2009 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu, w ramach której – jak wskazano wyżej – w grudniu 2013 r. Rada Unii Europejskiej wydała dla Polski, już po raz trzeci, rekomendacje z art. 126.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w których zaleciła redukcję nadmiernego deficytu do 2015 r. w wiarygodny i trwały sposób. Oznacza to, że wiosną 2016 r., gdy Komisja Europejska i Rada będą oceniać czy Polska zredukowała nadmierny deficyt, pod uwagę będzie brany nie tylko wynik za 2015 r., ale również prognozy na kolejne lata. W tym przypadku będzie to prognoza Komisji Europejskiej na 2016 r., która musi potwierdzić, że w 2016 r. deficyt będzie dalej redukowany. W przypadku ponownego wzrostu deficytu sektora procedura nadmiernego deficytu nie zostanie uchylona. Ponadto należy pamiętać, że w ostatnich rekomendacjach w ramach semestru europejskiego (tzw. *country specific recommendations*) Polska została zobowiązana przez Radę UE, aby po zlikwidowaniu nadmiernego deficytu, corocznie poprawiać wynik strukturalny o 0,5% aż do momentu osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (MTO).

W przypadku podjęcia działań na skalę mniejszą niż wynikająca z rekomendacji Rady UE, Polsce groziłaby ze strony Komisji Europejskiej negatywna ocena skuteczności działań zmierzających do redukcji nadmiernego deficytu oraz decyzja Rady UE stwierdzająca brak skutecznych działań (art. 126.8 TFUE). Najnowsza ocena wypełniania przez Polskę rekomendacji Rady UE będzie ogłoszona w listopadzie 2014 r., a kolejne co pół roku, aż do zlikwidowania nadmiernego deficytu. Dodatkowo, zgodnie z nowymi przepisami¹⁶ dotyczącymi europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, w przypadku ww. decyzji Rady UE Komisja Europejska będzie zobowiązana do przedstawienia Radzie UE projektu decyzji zawieszającej całość lub część zobowiązań lub płatności z pięciu funduszy (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki). Rada UE decyzję

¹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

o zawieszeniu zobowiązań przyjmuje automatycznie¹⁷, a zawieszenie obowiązuje od dnia 1 stycznia roku następnego po podjęciu decyzji.

IV. Alternatywne działania

Aby, w warunkach 2016 r., zrównoważyć koszty ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP reformy emerytalnej z 2013 r. dla sektora finansów publicznych (tj. ok. 74 mld zł) należałoby pozyskać kwotę dodatkowych środków w sektorze finansów publicznych poprzez np. podniesienie stawek VAT (podstawowej 23% i obniżonej 8%), które musiałyby wzrosnąć o ok. 11 pkt proc. każda lub poprzez podniesienie obu stawek PIT o ok. 10 pkt proc. Tak wysoki wzrost obciążeń finansowych miałby negatywny skutek dla wzrostu gospodarczego oraz sytuacji gospodarstw domowych.

Przedstawione wyżej dane i szacunki obrazują skutki finansowe ewentualnego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy nowelizującej. Opinia ta powinna być jednak uzupełniona o szerszy kontekst społeczny, ponieważ element finansowy (fiskalny) reformy emerytalnej z 2013 r. nie oddaje całego spektrum wprowadzonych zmian, których celem jest poprawa bezpieczeństwa emerytalnego obywateli. W związku z tym uprzejmie proszę o przyjęcie pogłębionych wyjaśnień dotyczących przeprowadzonej w 2013 r. reformy emerytalnej.

V. Odnosząc się do wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich należy zwrócić uwagę, że Rzecznik podziela stanowisko Rządu RP, co do publicznoprawnego charakteru środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Uznanie publicznoprawnego charakteru środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych jest jedną z podstawowych kwestii przy badaniu zgodności reformy emerytalnej z 2013 r. z Konstytucją RP.

Pogląd o publicznoprawnym charakterze środków przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych nie budzi żadnych wątpliwości prawnych i jest jednolicie prezentowany w orzecznictwie sądów. W wyroku z dnia 4 czerwca 2008 r. (II UK 12/08) Sąd Najwyższy stwierdził: *„Przy ocenie charakteru prawnego składki na ubezpieczenie emerytalne nie można*

¹⁷ Chyba, że w Radzie Unii Europejskiej uda się uzyskać większość kwalifikowaną głosów, która odrzuci projekt Komisji Europejskiej.

tracić z pola widzenia okoliczności, że system emerytalny oparty na zasadach ubezpieczeniowych charakteryzuje się przymusem ubezpieczenia społecznego związanym ściśle z obowiązkiem odprowadzania składek, a powstający z mocy przepisów ustawy systemowej stosunek ubezpieczenia społecznego ma charakter publicznoprawny. Inaczej rzecz ujmując, środki na ubezpieczenie społeczne, w szczególności emerytalne, są i będą przeznaczane na wypłatę świadczeń dla innych podmiotów, aniżeli ich płatnik i w tym znaczeniu są środkami publicznymi, podlegającymi ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne. (...) Wszystko to prowadzi do wniosku, że składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do funduszu nie są prywatną własnością członka funduszu, a pochodzą z podziału przekazywanej Zakładowi składki na to właśnie ubezpieczenie i przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabywania przez członka funduszu uprawnień częściowych do przyszłej emerytury do czasu nabycia prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie. Zatem składka emerytalna, z uwagi na jej przeznaczenie na tworzenie funduszu emerytalnego, posiada publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter, który zachowuje nadal po przekazaniu przez Zakład jej części do funduszu.”.

Stanowisko o publicznoprawnym charakterze składki wyrażał również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 10 września 2009 r. (I UZP 5/09), uchwale z dnia 5 kwietnia 2006 r. (II CZP 121/05), w wyroku z dnia 24 stycznia 2013 r. (V CSK 63/12) oraz w wyroku z dnia 8 kwietnia 2009 r. (UK 346/08). Również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r. (C-271/09), nie zanegował publicznoprawnego charakteru składki na ubezpieczenia emerytalne przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych. Na kwestię środków publicznych w powszechnym systemie emerytalnym zwrócił również uwagę Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r. (sygn. P 16/07) stwierdził, że: „odsetki za opóźnione przekazywanie składek są w istocie rozliczeniami między ZUS i otwartymi funduszami emerytalnymi. Są one więc dokonywane „wewnątrz” szeroko rozumianego systemu ubezpieczeń społecznych między instytucjami utrzymywanymi – w istocie – ze środków publicznych”.

Ponadto, w literaturze przedmiotu podkreśla się, że „Składki na ubezpieczenia emerytalne odprowadzane do OFE nie są prywatną własnością członka. Przeliczone na jednostki rozrachunkowe stanowią podstawę nabywania przez członka uprawnień częściowych do przyszłej emerytury (ekspektatyw, w wielkości wynikającej z przeliczenia środków na jednostki rozrachunkowe) do czasu nabycia prawa do całości środków zgromadzonych na jego

indywidualnym koncie. Do tego czasu środki jako aktywa OFE pozostają w dyspozycji funduszu, który może nimi dysponować w granicach prawa określającego ich lokowanie, okres gromadzenia i zasady wypłaty na rzecz poszczególnych członków. Składka po przekazaniu do OFE zachowuje nadal swój publicznoprawny ubezpieczeniowy charakter i podlega ściągnięciu oraz zabezpieczeniu na zasadach dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne” (Teresa Bińczycka - Majewska, Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym, w: Konstrukcje prawa emerytalnego, Zakamycze 2004, s.66). *„Twierdzi się mianowicie niekiedy, że należą one [składki przekazywane do otwartych funduszy emerytalnych i środki w nich gromadzone] do członka funduszu i są jego własnością. Pogląd ten jest nie tyle uproszczony, ile po prostu błędny. (...) Nadto, składka na ubezpieczenie emerytalne stanowi rodzaj obligatoryjnego świadczenia publicznoprawnego. Wysokość składki odprowadzanej do otwartego funduszu emerytalnego określa państwo i dokonuje jej poboru. Gromadzona na rachunku otwartego funduszu emerytalnego pochodzi z podziału składki przekazywanej Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przez jej płatnika. W efekcie tego podziału i przekazywania do funduszu nie traci swojego pierwotnego publicznoprawnego charakteru”* (B. Wagner. Kapitałowy segment zreformowanego systemu emerytalnego, w: Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, Lex Polonica nr 2522985). Na publicznoprawny charakter składki przekazywanej do otwartego funduszu emerytalnego wskazują również J. Wantoch – Rekowski (Charakter i status prawny otwartych funduszy emerytalnych, w: Zagadnienia prawne i ekonomiczne systemu emerytalnego, Toruń 2004 r., s. 101), K. Gonera (Środki zgromadzone w OFE – prywatne czy publiczne, Sł. Pracownicza 10/2008), I. Jędrasik-Jankowska (Ubezpieczenia emerytalne, Trzy filary, Warszawa 2001 r., s. 218 i 219).

Jednocześnie należy wskazać, że stanowisko o publicznoprawnym charakterze składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych zostało również potwierdzone w opiniach prawnych prof. dr hab. Marka Chmaja¹⁸, dr Ryszarda Piotrowskiego¹⁹, prof. Marka Wierzbowskiego²⁰, prof. Inetty Jędrasik-Jankowskiej²¹ oraz prof. dr hab. Elżbiety Chojny-

¹⁸ Ekspertyza prawna z dnia 20 listopada 2013 r. w przedmiocie: a) konstytucyjności projektu ustawy dotyczącego przeniesienia wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych z OFE do ZUS; b) ogólnej oceny ryzyka dochodzenia roszczeń przez powszechne towarzystwa emerytalne z tytułu zobowiązań wynikających z zawartych przez Rzeczpospolitą Polską umów o wzajemnym popieraniu i ochronie inwestycji (tzw. BIT).

¹⁹ Opinia z dnia 15 listopada 2013 r. o zgodności z Konstytucją RP - w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego - rządowego projektu ustawy o zmianie ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

²⁰ Opinia prawna z dnia 12 listopada 2013 r. w przedmiocie oceny zgodności z Konstytucją RP przeniesienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wierzytelności powstałych w wyniku umorzenia instrumentów dłużnych,

Duch²², które zostały przekazane przy piśmie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, z dnia 4 kwietnia 2014 r., sygn. DUS/-071/8/EW/CG/RM/14, skierowanym do Pana Andrzeja Rzeplińskiego, Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, w związku z rozpatrywaniem przez Trybunał Konstytucyjny wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie o sygn. akt K 1/14.

Przy badaniu zgodności reformy emerytalnej z 2013 r. z Konstytucją RP, istotne jest również odniesienie się do powstałej niejednoznaczności regulacji dotyczących reformy emerytalnej z 1999 r. Należy wskazać, że w latach 1997 – 1998 ustawodawca tworząc nowy system emerytalny zastosował niejednoznaczne konstrukcje prawne, nieracjonalne również ze względów ekonomicznych. Konsekwencją tego jest występowanie różnych, często sprzecznych ze sobą, interpretacji prawnych dotyczących otwartych funduszy emerytalnych.

Ustawodawca wprowadził do systemu ubezpieczeń społecznych m.in. koncepcję tzw. dziedziczenia składek części kapitałowej w razie śmierci ubezpieczonego przed osiągnięciem wieku emerytalnego i podziału zgromadzonych środków pomiędzy małżonków w razie rozwodu, które nie są zasadami ubezpieczeń społecznych. Wprowadzono również mechanizm wypłaty gwarantowanej, który także jest sprzeczny z regułami działania ubezpieczenia społecznego, ponieważ emerytura jest świadczeniem dożywotnim, wynikającym z zasady solidaryzmu społecznego. Co więcej, niejednoznaczna konstrukcja prawna, którą zastosowano do składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych spowodowała, że w opinii publicznej zaczęto wyodrębniać „emeryturę z otwartego funduszu emerytalnego” jako inną i niezależną od emerytury wypłacanej z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Jeszcze innym rodzajem niejednoznacznej konstrukcji prawnej była konieczność zawierania przez ubezpieczonych umów cywilno-prawnych z otwartym funduszem emerytalnym. Zawieranie tego rodzaju umów również jest sprzeczne z zasadami ubezpieczeń społecznych.

w których ulokowane są aktywa otwartych funduszy emerytalnych, oraz Opinia prawna z dnia 12 listopada 2013 r. w przedmiocie charakteru środków stanowiących aktywa Otwartych Funduszy emerytalnych oraz oceny przeniesienia do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tych środków z punktu widzenia zgodności proponowanych zmian z Konstytucją RP.

²¹ Ekspertyza prawna z dnia 12 listopada 2013 r. w kwestii zgodności z zasadami ubezpieczeń społecznych dotychczasowych i proponowanych rozwiązań dotyczących zasad działania systemu emerytalnego.

²² Opinia prawna z dnia 12 listopada 2013 r. w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (projekt z dnia 10 października 2013 r.).

Reasumując, zbyt ogólna konstrukcja prawna otwartych funduszy emerytalnych, będąca częściowo sprzeczna z regułami działania systemu ubezpieczeń społecznych, a także nieprecyzyjnie określone prawa, obowiązki i charakter prawny otwartych funduszy emerytalnych powodują, że jakiegokolwiek istotne zmiany legislacyjne w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych nie są łatwe i proste do przeprowadzenia. Konsekwencją tego jest fakt, że zmiany legislacyjne w tym zakresie są również przedmiotem licznych kontrowersji i różnych interpretacji prawnych.

Jednocześnie należy wskazać, że przed dokonaniem reformy emerytalnej z 2013 r. dokonano zarówno analizy prawnej, jak i ekonomicznej funkcjonowania systemu emerytalnego. Efektem tej analizy był dokonany w 2013 r. kompleksowy przegląd funkcjonowania systemu emerytalnego wynikający z art. 32 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 75, poz. 398, z późn. zm.), który określił ekonomiczne i finansowe skutki wprowadzenia reformy emerytalnej z 1999 r.

Odnosząc się do pkt I *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 sierpnia 2014 r., w ocenie Rządu RP:

art. 11 ust. 1 i 2 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) w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1442 ze zm.)

- jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

1. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich odnosi się do wynikającej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz określonej w art. 31 Konstytucji RP ochrony prawnej wolności człowieka (str. 9 uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich). Z punktu widzenia ww. zasad konstytucyjnych wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich budzą regulacje ustawy nowelizującej odnoszące się do

składania - przez osoby ubezpieczone urodzone między dniem 31 grudnia 1948 r. a dniem 1 stycznia 1969 r., które w momencie wejścia w życie reformy emerytalnej z 1999 r. wyraziły już wolę członkostwa w otwartych funduszach emerytalnych - oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych „pod rygorem wygaśnięcia członkostwa” (str. 13 uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich). We wniosku podkreślono, że oświadczenia woli ubezpieczonych, którzy dokonali przed laty wyboru i przystąpili do otwartego funduszu emerytalnego jest nieodwoływalne i stanowi ich prawa nabyte. Podkreślono, że mimo istnienia praw nabytych „ustawodawca w istocie zażądał ponownego potwierdzenia tego oświadczenia woli.” (str. 9 uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich).

Sformułowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzut nie znajduje uzasadnienia i opiera się na błędnej interpretacji przepisów ustawy nowelizującej w tym zakresie. Nie można zgodzić się z tezą, że niezłożenie przez osoby urodzone między dniem 31 grudnia 1948 r. a dniem 1 stycznia 1969 r. oświadczenia o przekazywaniu przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych skutkowało ustaniem członkostwa tych osób w funduszu „z mocy samego prawa” (str. 9 uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich). Należy podkreślić, że w przypadku osób, które uprzednio podjęły decyzję o członkostwie w otwartych funduszach emerytalnych (tak jak w przypadku wszystkich osób, które dotychczas są członkami otwartych funduszy emerytalnych), przepisy ustawy nowelizującej utrzymują ich członkostwo w funduszu niezależnie od decyzji tych osób co do sposobu gromadzenia przyszłych składek emerytalnych. Pozostają one członkami otwartych funduszy emerytalnych również w przypadku braku podjęcia decyzji o przekazywaniu przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych. W przypadku niezłożenia przez nie stosownych oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych (w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 r.) lub złożenia oświadczeń o zewidencjonowaniu przyszłych składek na subkontach w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (począwszy od 2016 r. co 4 lata) nastąpi jedynie zaprzestanie przekazywania przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych. Nie będzie to jednak równoznaczne z „domyślnym przyporządkowaniem ubezpieczonych do ZUS” (str. 12 uzasadnienia wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich) oraz ustaniem członkostwa w otwartych funduszach emerytalnych, które nastąpi dopiero po osiągnięciu przez poszczególnych ubezpieczonych wieku emerytalnego.

Zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej wprowadziły możliwość podjęcia przez poszczególne osoby ubezpieczone, w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 r., decyzji w zakresie przekazywania do otwartych funduszy emerytalnych części przyszłych składek emerytalnych w wysokości 2,92% podstawy wymiaru, określonej w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1442, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o sus”, lub też ewidencjonowania ich na subkontach w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Odnosząc się do zaskarżonych przepisów, w zakresie, w jakim dotyczą one osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 ustawy o sus (tj. osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., które dobrowolnie przystąpiły do wybranego otwartego funduszu emerytalnego na podstawie zawartej z nim umowy) nie można zgodzić się z sugestią, że wprowadzone zmiany ustawowe powodowały niekorzystne zmiany w odniesieniu do ich uprawnień, co do decydowania o sposobie gromadzenia części składek na ubezpieczenie emerytalne. Uprawnienia tych osób do przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych, wprowadzone pierwotnie przepisami ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych z 1997 r., zostają *de facto* utrzymane. Podobnie jak w momencie wprowadzania reformy systemu emerytalnego z 1999 r. osoby te mają obecnie nadal możliwość wyboru co do sposobu gromadzenia przyszłych składek. Również w ich przypadku ustawodawca wprowadził możliwość składania w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 r. oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do wybranych przez nie otwartych funduszy emerytalnych, a następnie w takich samych okresach począwszy od 2016 r. co 4 lata oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych lub ich zewidencjonowaniu na ich zindywidualizowanych subkontach z Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Nie znajduje zatem uzasadnienia stwierdzenie, iż odebrano tym osobom część ich uprawnień w zakresie decyzji o sposobie gromadzenia tych składek, ani o pogorszeniu ich sytuacji w porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nowelizującej. Przeciwnie, w przypadku niepodjęcia decyzji o przekazywaniu przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych środki osób ubezpieczonych ewidencjonowane na subkontach w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w ramach II filara systemu emerytalnego będą chronione lepiej niż na gruncie dotychczasowych rozwiązań prawnych odnoszących się do

otwartych funduszy emerytalnych. Przepisy ustawy nowelizującej zapewniają dotychczasowym członkom otwartych funduszy emerytalnych możliwość podejmowania optymalnych decyzji co do sposobu gromadzenia przyszłych składek emerytalnych, tj. w otwartych funduszach emerytalnych, w oparciu o stopy zwrotu uzyskiwane na obarczonych ryzykiem rynkach finansowych, lub na subkontach w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, w oparciu o pewne, stabilne i przewidywalne wskaźniki waloryzacji. W związku z tym, rozwiązania prawne zawarte w ustawie nowelizującej w sposób bezpieczniejszy i pełniejszy zapewniają obywatelom ich prawo do zabezpieczenia emerytalnego.

Należy podkreślić, że reforma emerytalna z 1999 r. również wprowadziła zasadę domniemania przekazywania składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r. Wymaga podkreślenia, że stanie prawnym poprzedzającym wejście w życie ustawy nowelizującej, przekazywanie części składek emerytalnych do otwartych funduszy emerytalnych musiało być każdorazowo poprzedzone podpisaniem umów z otwartym funduszem emerytalnym wybranym przez ubezpieczonych. Co do zasady związane było to bezpośrednio z dokonaniem przez poszczególnych ubezpieczonych wyboru konkretnego otwartego funduszu emerytalnego (z wyjątkiem losowania do otwartych funduszy emerytalnych w przypadku osób ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r., które nie były w stanie samodzielnie podjąć decyzji w kwestii wyboru konkretnego otwartego funduszu emerytalnego). Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż na mocy ustawy nowelizującej rozszerzony został zakres informacji udostępnianych poszczególnym osobom ubezpieczonym mającym podjąć decyzje w zakresie sposobu gromadzenia przyszłych składek emerytalnych. Zapewnienie rzetelnych informacji ułatwiających podjęcie samodzielnych decyzji jest realizowane na mocy art. 11 ustawy nowelizującej poprzez udostępnienie informacji dotyczących powszechnego systemu emerytalnego oraz poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych, a przede wszystkim deklaracji zasad polityki inwestycyjnej i celów inwestycyjnych otwartych funduszy emerytalnych oraz wskaźników, do których będą porównywane stopy zwrotu osiąganego przez otwarte fundusze emerytalne.

Należy również zaznaczyć, iż przepisy ustawy nowelizującej likwidują funkcjonujące w poprzednim stanie prawnym niekorzystne ograniczenie polegające na tym, że dotychczas podjęcie decyzji o przystąpieniu do otwartego funduszu emerytalnego oznaczało przekazywanie składek do funduszu w sposób nieodwołalny. Takie ograniczenie dotyczyło także osób, o których mowa we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, tj. urodzonych po dniu 31 grudnia

1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r., które dobrowolnie zostały członkami otwartych funduszy emerytalnych (nawet wówczas, jeżeli osoby te nie były usatysfakcjonowane wynikami osiąganymi przez wybrane otwarte fundusze emerytalne). Mając powyższe na uwadze należy podkreślić, że regulacje ustawy nowelizującej nie pozbawiają ww. osób części ich dotychczasowych uprawnień – co więcej, umożliwiają, tak jak innym członkom otwartych funduszy emerytalnych, podjęcie decyzji o dalszym przekazywaniu części składek do otwartych funduszy emerytalnych na podstawie rozszerzonego zakresu informacji oraz indywidualnego porównania wyników finansowych otwartych funduszy emerytalnych z zasadami waloryzacji składek na subkontach w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych.

Nowe rozwiązania ustawowe w przedmiotowym zakresie spełniają wymogi normatywne, które Trybunał Konstytucyjny wyprowadza z zasady zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przezeń prawa. Zasady te – w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym w szczególności wyroku z dnia 20 stycznia 2010 r. – opierają się na „wymaganiu pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą (...). Ustalając znaczenie omawianej zasady, nie można nie uwzględniać innych zasad i norm konstytucyjnych.” (sygn. akt Kp 6/09).

W tym kontekście należy wskazać, iż w poprzednim stanie prawnym poszczególni ubezpieczeni nie mieli możliwości okresowego decydowania o swoim postępowaniu na podstawie przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań ustawowych oraz przewidywanych konsekwencji tych rozwiązań dla swojej indywidualnej sytuacji, w odniesieniu do sposobu gromadzenia składek emerytalnych w ramach II filara systemu emerytalnego. Dopiero po wejściu w życie ustawy nowelizującej każdy ubezpieczony może swobodnie decydować o swoim postępowaniu w tym zakresie i stosownie do swoich preferencji dokonać wyboru co do przekazywania części przyszłych składek do otwartego funduszu emerytalnego lub ewidencjonowania ich na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. W związku z tym, rozwiązania prawne przyjęte w ustawie nowelizującej są korzystniejsze dla poszczególnych osób ubezpieczonych od dotychczasowych regulacji prawnych. Nie można zatem twierdzić, iż zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy nowelizującej naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa oraz do stanowionego przez nie prawa.

2. Zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy ustawy nowelizującej są zgodne z konstytucyjną zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Ww. przepisy regulują zasady gromadzenia środków pochodzących ze składek emerytalnych osób ubezpieczonych, w tym urodzonych między dniem 31 grudnia 1948 r. a dniem 1 stycznia 1969 r., w sposób bardziej pewny, stabilny i bezpieczny niż to miało miejsce w poprzednim stanie prawnym. W tym aspekcie zaskarżone przepisy w rzeczywistości zwiększają (a nie naruszają) zaufanie do państwa i do stanowionego przez nie prawa do zabezpieczenia społecznego. Przepisy te są zgodne z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony praw nabytych w obszarze emerytur i rent, które zezwala na wyjątkowe dawanie priorytetu innym konstytucyjnym wartościom. Tą zasadą kierowano się, tworząc projekt ustawy nowelizującej. Analiza przedmiotowego orzecznictwa wskazuje, że zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie oznacza nienaruszalności tych praw. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, m.in. gdy przemawia za tym inna zasada prawno-konstytucyjna lub zachodzi potrzeba zapewnienia realizacji innej wartości istotnej dla systemu prawnego, choćby nie była ona wprost wyrażona w tekście przepisów konstytucyjnych (w tym także wartości, jaką stanowi równowaga budżetowa i stan finansów publicznych). Precyzując pojęcie „szczególnych okoliczności” uzasadniających odejście od ochrony praw nabytych, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że chodzi tutaj o *„sytuacje nadzwyczaj wyjątkowe, gdy ze względów obiektywnych zachodzi potrzeba dania pierwszeństwa określonej wartości chronionej bądź znajdującej oparcie w przepisach Konstytucji (...). Wyjątkowość sytuacji nakazuje dokonanie oceny pod tym względem w każdej z osobna sytuacji, jako że trudno jest tu o wypracowanie ogólniejszej, uniwersalnej reguły”* (orzeczenie z 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 163). Ocena dopuszczalności odstępstwa od generalnej zasady ochrony praw nabytych może być dokonana tylko na tle konkretnej sytuacji przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności. Ochrona praw nabytych nie może iść tak daleko, aby uniemożliwiała zasadniczą reformę polskiego systemu prawnego.

Według Trybunału Konstytucyjnego, ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Celem ochrony praw nabytych jest z jednej strony zachowanie raz osiągniętego, zgodnie z prawem, stanu posiadania, z drugiej jednak strony

państwo musi mieć możliwość reagowania na zmieniającą się sytuację prawną i faktyczną i dostosowywania dotychczasowych regulacji do nowych potrzeb i uwarunkowań. Należy tu wskazać również na stanowisko wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 22 czerwca 1999 r., w którym stwierdzono, że „*Stosunek ubezpieczeniowy opiera się na zasadzie zaufania (...). Ubezpieczony ma świadomość, że po spełnieniu określonych warunków i po upływie określonego czasu lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego otrzyma określone świadczenia. Z drugiej jednak strony, należy zauważyć, że poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależniony jest od dostępnych środków finansowych. Państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (...) Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji prawnych*” (sygn. K 5/99). Podobnie w wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „*(...) wielokrotnie podkreślał znaczenie stabilności przepisów emerytalno-rentowych, zaznaczając jednocześnie, iż ustawodawca ma prawo modyfikowania także opartych na tych przepisach praw słusznie nabytych. Może to mieć miejsce zwłaszcza w sytuacji przeobrażeń społecznych i gospodarczych (...). W przypadku kompleksowych i głębokich reform, takich jak wprowadzona w życie w 1999 r. reforma emerytalno-rentowa, wewnętrzna spójność i sprawiedliwość nowego systemu uzasadniać może modyfikację przyznanych wcześniej uprawnień. Dotyczy to zwłaszcza ujednolicenia unormowania mającego dotyczyć wszystkich objętych nim osób.*” (sygn. K 4/99). Również w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „*Ochroną konstytucyjną nie są objęte wszystkie ekspektatywy, a jedynie ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy bez względu na stosunek do nich późniejszej ustawy. W sferze praw emerytalnych są to zwłaszcza przesłanki upływu wymaganego przez prawo okresu składkowego (nieskładkowego), stażu pracy lub osiągnięcia wieku emerytalnego (...) Ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw (bądź ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw). (...) Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. (...) Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których uprawniony musi liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać zmian regulacji*

prawnych, w tym również zmian, które znoszą lub ograniczają dotychczas zagwarantowane prawa podmiotowe (...). Trybunał Konstytucyjny wymieniał wśród nich najczęściej: równowagę finansową państwa, kryzys gospodarczy i niekorzystne trendy demograficzne.” (sygn. SK 49/12). Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w tym przedmiocie najpełniej wyraża teza sformułowana w wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r., w którym stwierdzono, że „założenie, że ustawodawca nie może zmieniać raz ustalonych zasad przyznawania świadczeń, prowadziłoby bowiem do absurdalnej tezy o niemożliwości dokonywania jakichkolwiek reform systemu ubezpieczeń społecznych, nawet w kierunku korzystnym dla osób zainteresowanych (...). Na stosunkowo szeroką swobodę ustawodawcy w regulowaniu spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego wskazuje również redakcja art. 67 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie legitymuje go do określenia "form i zakresu" zabezpieczenia społecznego. W doktrynie twierdzi się w związku z tym, iż "niesporne jest, że kolejne ustawy zwykłe mogą modyfikować lub ograniczać dotychczasowe ustawy emerytalne” (sygn. SK 96/06).

Z kolei w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2003 r. (sygn. SK 42/01) podkreślono, że „stosowanie art. 2 Konstytucji tylko w aspekcie zasady ochrony praw nabytych, bez jednoczesnego uwzględnienia słuszności wynikającej z zasady sprawiedliwości społecznej, byłoby więc wybiórcze i tym samym niedopuszczalne”.

Mając na uwadze przywołane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy podkreślić, iż nadużycia zasady zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa można byłoby się dopatrywać wtedy, gdyby zmiana przepisów została wprowadzona w sposób radykalny, z naruszeniem zasady ochrony praw słusznie nabytych, bez dostatecznego uzasadnienia wartościami i zasadami konstytucyjnymi albo w sposób sprzeczny z ogólnymi regułami stanowienia prawa, lub też z naruszeniem istoty prawa do emerytury. W tym kontekście należy podkreślić, iż zmiany wprowadzone przez ustawę nowelizującą nie zniosły ani nie ograniczyły zobowiązań państwa w zakresie gwarancji wypłaty emerytur. Jak wskazano wyżej, w art. 2 ust. 3 ustawy o sus określono, że wypłacalność świadczeń z ubezpieczeń społecznych, a więc także z otwartych funduszy emerytalnych, gwarantowana jest przez państwo. Natomiast art. 62 tej ustawy określa, że budżet państwa gwarantuje wypłatę świadczeń emerytalnych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Ponadto, ustawodawca, powołując się na konkretne cele i wartości konstytucyjne, ma pełne prawo do tego, aby określać zasady gospodarowania środkami o charakterze publicznoprawnym, w tym pochodzącymi ze składek ubezpieczonych w ramach systemu zabezpieczenia emerytalnego. Za uzasadnione konstytucyjnie należy uznać uprawnienie ustawodawcy do ingerowania w interesie publicznym (tj. w interesie zachowania równowagi finansów publicznych oraz w interesie optymalnego zagwarantowania obywatelom prawa do zabezpieczenia społecznego) w zasady gospodarowania tymi środkami o charakterze publicznoprawnym, które jedynie czasowo zostają powierzone otwartym funduszom emerytalnym do zarządzania w interesie publicznym.

3. Należy także odnieść się do motywów, jakimi kierowano się przy projektowaniu przepisów w zakresie umożliwienia każdemu członkowi otwartego funduszu emerytalnego, dokonania wyboru co do dalszego przekazywania części składki do otwartego funduszu emerytalnego, bez względu na sposób uzyskania członkostwa. Podkreślenia wymaga, że reforma emerytalna z 2013 r. wprowadziła m.in. liczne zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych, tj. wprowadzono zakaz inwestowania w obligacje rządowe, zlikwidowano mechanizm niedoboru i minimalnej wymaganej stopy zwrotu, umożliwiono inwestowanie do 30% aktywów otwartych funduszy emerytalnych w walucie innej niż krajowa. W związku z faktem, że powyższe zmiany dotyczą wszystkich członków otwartych funduszy emerytalnych, niezależnie od sposobu uzyskania członkostwa, zasadne było umożliwienie wszystkim członkom otwartych funduszy emerytalnych podjęcie decyzji co do dalszego przekazywania części składek do otwartych funduszy emerytalnych.

W przedmiotowym zakresie kierowano się również konstytucyjną zasadą równości wobec prawa, obejmując art. 11 ustawy nowelizującej wszystkich członków otwartych funduszy emerytalnych - również tych, którzy urodzili się w okresie między dniem 31 grudnia 1949 r. a dniem 1 stycznia 1969 r. Zasada równości wobec prawa wyrażona w art. 32 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, nikt zaś nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy ani żadne przyczyny. Omawiana zasada równości wobec prawa oznacza zatem, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze państwowe,

a ponadto oznacza zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zasada równości może być rozpatrywana zarówno w znaczeniu formalnym, jak i materialnym. W znaczeniu formalnym oznacza konieczność równego, a więc takiego samego traktowania przez prawo wszystkich adresatów norm, bez jakiegokolwiek różnicowania. Natomiast równość w znaczeniu materialnym oznacza, iż wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) mają być traktowane równo, bez jakiegokolwiek zróżnicowań i tak rozumiana służy zagwarantowaniu równych szans poszczególnym podmiotom. Przy takim rozróżnieniu zasady równości wobec prawa stwierdzić należy, iż na gruncie Konstytucji RP mamy do czynienia z zasadą równości wobec prawa w znaczeniu materialnym. Odnosząc powyższe do przepisów ustawy nowelizującej należy podkreślić, że wspomnianą wyżej istotną (relewantną) cechą jest członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym. Nie ma natomiast znaczenia sposób uzyskania członkostwa.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2004 r. (sygn. SK 8/03) *„Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa nakazuje identyczne traktowanie wszystkich adresatów norm prawnych znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnie relewantnej. Inaczej rzecz ujmując, z zasady równości wynika nakaz równego, czyli jednakowego traktowania wszystkich adresatów norm prawnych charakteryzujących się w takim samym stopniu tą samą, relewantną cechą, co oznacza zarówno zakaz dyskryminowania, jak i faworyzowania takich osób”*.

W wyroku z dnia 28 maja 2002 r. (sygn. P 10/01) Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wyrażający równość wobec prawa art. 32 Konstytucji *„stanowi całość normatywną. Jego ustęp 1 formułuje w sposób ogólny zasadę równości jako normę konstytucyjną adresowaną do wszelkich organów władzy publicznej – zarówno do organów stosujących prawo jak i do organów stanowiących prawo. Z kolei ustęp 2 precyzuje bliżej znaczenie konstytucyjnej zasady równości. Wyraża uniwersalny charakter zasady równości i określa bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa. W myśl tego przepisu żadne kryterium nie może stanowić podstawy do różnicowań niesprawiedliwych, dyskryminujących określone podmioty”*.

W wyroku z dnia 2 października 2012 r. (sygn. K 27/11) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„konstytucyjna zasada równości zakłada równe traktowanie podmiotów podobnych, wyodrębnionych w oparciu o wspólną im cechę istotną. Wybór cechy relewantnej, mający*

charakter aksjologiczny, powinien być dokonywany na podstawie zobiektywizowanych i racjonalnych kryteriów”.

Mając na uwadze przedstawione wyżej argumenty oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przepisy ustawy nowelizującej uwzględniają konstytucyjną zasadę równości wobec prawa i uniemożliwiają jakąkolwiek dyskryminację ze względu na członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym.

4. Odnosząc się do podnoszonej we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich tezy, iż zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje także odpowiedni okres *vacatio legis*, należy wskazać brak podstaw do formułowania w tym zakresie jakichkolwiek zarzutów. Ustawa nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw RP w dniu 31 grudnia 2013 r., a więc na miesiąc przed wejściem jej w życie. Niektóre zaskarżane przepisy, w tym art. 11, weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Oznacza to *de facto* zgodność z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Wymaga przy tym podkreślenia fakt, że przepisy ustawy nowelizującej nie spowodowały żadnych negatywnych konsekwencji dla osób ubezpieczonych, umożliwiając im w sposób właściwy przygotowanie się do zmian wynikających z wejścia jej w życie. W związku z powyższym, okres *vacatio legis* umożliwiał zainteresowanym dostosowanie się do zaistniałej sytuacji i odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami (co zostało uznane przez Trybunał Konstytucyjny za warunek prawidłowej ingerencji ustawodawcy w wyroku z dnia 15 września 1998 r. sygn. K 10/98).

Zasada bezpośredniego działania nowej ustawy, tak jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r., „*umożliwia ustawodawcy dokonanie szybkiej zmiany prawa i potraktowanie stosunków prawnych danego rodzaju jednakowo wg nowych norm prawnych przy założeniu, że nowe prawo odpowiada lepiej nowym warunkom jego obowiązywania niż prawo uchylane. (...) Z tych względów zasada państwa prawnego wymaga, by zmiana prawa*

dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniego vacatio legis. Stwarzają one bowiem zainteresowanym podmiotom możliwość przystosowania się do nowej sytuacji prawnej. Ustawodawca może z nich zrezygnować - decydując się na bezpośrednie (natychmiastowe) działanie nowego prawa - jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki.” (sygn. K 9/92).

W wyroku z dnia 15 grudnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że „adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. (...) Z drugiej strony badanie konstytucyjności wprowadzenia w życie nowych przepisów polegać zawsze musi na materialnym określeniu, jaki okres vacatio legis ma charakter "odpowiedni" do ich treści i charakteru.” (sygn. K 13/97).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 10 stycznia 2012 r. orzekł, że „zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa od dawna traktowana jest przez Trybunał jako oczywista cecha demokratycznego państwa prawnego. (...) Gdy mamy do czynienia z wieloma następującymi po sobie zmianami prawnymi, na ustawodawcy ciąży (...) obowiązek starannego uwzględniania za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki stanowienia przepisów przejściowych, ochrony praw i wolności obywateli (adresatów norm) i interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego.” (sygn. SK 25/09).

Na mocy zaskarżonych przepisów ustawy nowelizującej dotychczasowi członkowie otwartych funduszy emerytalnych nie zostali pozbawieni członkostwa w otwartych funduszach emerytalnych. Poszczególnym ubezpieczonym ustawodawca pozostawił również odpowiedni, bo *de facto* 7-miesięczny okres (od dnia 31 grudnia 2013 r. do dnia 31 lipca 2014 r.) na podjęcie decyzji w sprawie dalszego przekazywania przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych. Art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej jako datę graniczną dla podjęcia decyzji w tej sprawie wyznaczył dzień 31 lipca 2014 r.

W związku z powyższym, a także z uwagi na zastosowanie w ustawie nowelizującej przepisów przejściowych wraz z odpowiednim, okresem *vacatio legis*, uprawnione pozostaje twierdzenie,

ze przepisy ustawy nowelizującej są zgodne z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

5. Podsumowując, należy przede wszystkim wskazać, że decyzja dotycząca przystąpienia do otwartego funduszu emerytalnego z 1999 r. oraz decyzja o dalszym przekazywaniu składki z 2014 r. są decyzjami rozłącznymi. Brak złożenia oświadczenia o dalszym przekazywaniu składki nie powoduje utraty członkostwa w otwartym funduszu emerytalnym, ponieważ ustanie członkostwa nastąpi dopiero po osiągnięciu przez poszczególnych ubezpieczonych wieku emerytalnego. Należy jednocześnie podkreślić, że niezasadne jest kreowanie różnych praw i obowiązków względem poszczególnych członków otwartego funduszu emerytalnego, tylko dlatego, że uzyskali członkostwo w inny sposób. Gdyby ustawodawca zaczął różnicować członków otwartych funduszy emerytalnych pod tym kątem, można byłoby zarzucić takim przepisom niekonstytucyjność ze względu na brak równości wobec prawa.

Ponadto zasada ochrony praw słusznie nabytych nie ma charakteru absolutnego, co wynika m.in. z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w tym wyroku z 12 września 2000 r. (K 1/2000) w którym stwierdzono, że „z konieczności zachowania praw nabytych nie można wywodzić obowiązku ustawodawcy kreowania identycznych uprawnień dla innych osób”. Ustawodawca nie ma obowiązku tworzenia jednakowych praw dla innych podmiotów tylko dlatego, żeby utrzymać prawa słusznie nabyte przez poprzednie podmioty. Oceniając konstytucyjność określonego rozwiązania prawnego z punktu widzenia zasady ochrony praw nabytych należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że z zasady tej nie wynika zakaz zmiany przepisów regulujących sytuację prawną danego podmiotu, a także fakt, że zasada ta nie ma charakteru absolutnego.

Modyfikacja praw słusznie nabytych może również zostać spowodowana zmianami systemu prawnego, do którego doprowadziły ewolucje społeczne lub gospodarcze. W doktrynie uznano²³, że ograniczanie praw nabytych uznać można za zgodne z Konstytucją RP pod warunkiem wprowadzenia rozwiązań rekompensujących te ograniczenia (zwłaszcza w przypadku wyeliminowania norm prawnych wadliwych systemowo lub aksjologicznie). Prawodawca ma za zadanie wprowadzić rozwiązania prawne, które będą stanowić niezbędne minimum w zakresie

²³ Izabela Karaszewska „Prawa nabyte w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego” (Środki ochrony praw słusznie nabytych w świetle Konstytucji RP i prawa Unii Europejskiej pod redakcją P. Chmielnickiego; Wydawnictwo: Lexis Nexis 2012)

praw nabytych, redukując negatywne skutki dla zainteresowanych, umożliwiając im dostosowanie się do nowej sytuacji, a także pozwalając na odpowiednie rozporządzenie swoimi prawami, w szczególności przez wprowadzenie odpowiedniej *vacatio legis* lub ustanowienie przepisów przejściowych ułatwiających adresatom norm prawnych dostosowanie się do nowego porządku prawnego.

Mając powyższe na względzie, zaskarżone przepisy ustawy nowelizującej są zgodne z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Odnosząc się do pkt II *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 sierpnia 2014 r., w ocenie Rządu RP:

art. 23 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)

- jest zgodny z art. 2 Konstytucji RP.

Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich odnoszą się do zachowania w przedmiotowej ustawie konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. We wniosku podkreślono (str. 20), że art. 23 ustawy nowelizującej ingerując w prawa majątkowe członków otwartych funduszy emerytalnych, narusza umowę społeczną pomiędzy państwem a ubezpieczonymi w otwartych funduszach emerytalnych, rządzącą się zasadą „*pacta sunt servanda*” oraz dokonuje wstecznej zmiany przyjętych rozwiązań.

1. Podnoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich zarzuty nie znajdują uzasadnienia. Konstytucyjna zasada zaufania obywateli do państwa i prawa nakłada na organy państwa obowiązki w zakresie stanowienia i stosowania prawa. Tym obowiązkom organy państwa sprostały. Ochronna funkcja tej zasady nie oznacza, że ustawodawca jest pozbawiony możliwości dokonywania zmian w funkcjonowaniu systemu emerytalnego. Co więcej, przy badaniu konstytucyjności przepisów regulujących materię systemu ubezpieczeń społecznych zasadne jest uwzględnianie innych obowiązków państwa, takich jak m.in. dbałość o rozwój

gospodarczy czy konieczność zapewnienia równowagi budżetowej. Należy podkreślić, że zarówno w Ocenie Skutków Regulacji do projektu ustawy nowelizującej (str. 71-98), jak i w Przeglądzie funkcjonowania systemu emerytalnego (str. 26-52 i 86-88), przedstawiono argumenty świadczące o konieczności przeniesienia obligacyjnej części aktywów otwartych funduszy emerytalnych na subkonta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Przeprowadzone analizy wykazały, że przeniesienie aktywów, o którym mowa w art. 23 ustawy nowelizującej, jest zasadne m.in. ze względu na ochronę wartości konstytucyjnych, jakimi są równowaga finansów publicznych oraz równowaga budżetowa. Nie można więc mówić o braku dostatecznego uzasadnienia dla przyjętego rozwiązania, o którym mowa w art. 23 ustawy nowelizującej.

Takie stanowisko znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyroku z dnia 8 maja 2000 r. (sygn. SK 22/99), w którym stwierdzono, że *„zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa nie wyklucza całkowicie dokonywania przez ustawodawcę przekształceń nabytych praw do emerytury lub renty, polegających na przykład na zmianach w metodzie ustalania wysokości przyszłych świadczeń. Nie ulega jednak wątpliwości, że zasada ta sprzeciwia się dokonywaniu takich przekształceń w sposób arbitralny, a więc bez dostatecznego uzasadnienia wynikającego z konieczności realizacji innych wartości konstytucyjnych oraz w sposób godzący w zasady sprawiedliwości społecznej oraz równości.”*.

Konieczność ochrony wartości konstytucyjnych, tj. równowagi finansów publicznych oraz równowagi budżetowej, została również potwierdzona w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2000 r. (sygn. K 9/00), stwierdzono, że *„państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. (...) Równowaga finansów publicznych stanowi wartość chronioną konstytucyjnie”*.

Natomiast wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2009 r. (sygn. SK 36/07), jednoznacznie stwierdził, iż *„budżet państwa stanowi podstawowy plan dochodów i wydatków państwa. Bez poprawnie zbudowanego i zrównoważonego budżetu państwo nie jest zdolne do realizacji stawianych przed nim celów, a zwłaszcza do spełnienia konstytucyjnego wymogu troski*

o dobro wspólne. Tym samym nie ulega wątpliwości, że zachowanie równowagi budżetowej, mimo że nie wyrażone wprost w konkretnym przepisie Konstytucji, stanowi samodzielną wartość konstytucyjną, podlegającą ochronie. (...) Od zapewnienia równowagi budżetowej zależy zdolność państwa do działania i rozwiązywania różnorodnych problemów. Pomimo że państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw i wolności, to nie można zapominać, że musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego. (np. wyroki: z 17 grudnia 1997 r., sygn. K 22/96; z 9 kwietnia 2002 r., sygn. K 21/01).”.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r. (K 9/12), stwierdzono również, że „art. 67 Konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że ustrojodawca porucza ustawodawcy zwyktemu reagowanie, w sposób adekwatny do zasad, norm i wartości konstytucyjnych, na zmiany obiektywnych czynników gospodarczych i demograficznych, ponieważ zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób wyraźny, szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistniania prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski. Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona. Określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszyć istoty tego prawa, która określa jego tożsamość oraz innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności: 1) zasady sprawiedliwości społecznej, 2) ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 3) równości wobec prawa. Również za niekonstytucyjną należałoby uznać ustawę ewidentnie naruszającą równowagę pomiędzy stopniem zaspokojenia potrzeb obywateli a istniejącymi możliwościami finansowymi państwa.”.

W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (str. 5) stwierdzono, że przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z otwartych funduszy emerytalnych na subkonta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych „ma na celu zlikwidowanie mechanizmu skutkującego emisją długu w celu pokrycia ubytku składki przekazywanej do OFE. Przekazywanie składki emerytalnej do OFE powoduje systemowy ubytek składek na ubezpieczenia społeczne w FUS. Ubytek ten refundowany jest przez budżet państwa w postaci transferu do FUS środków w wysokości składek przekazywanych do

OFE. Ubytek dochodów, pochodzących ze składek na ubezpieczenia, powoduje wzrost deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dodatkowo, wpływ na wzrost deficytu sektora mają również koszty obsługi długu publicznego powstałego z tytułu refundacji środków przekazywanych do OFE.”.

W świetle przedstawionego orzecznictwa, a także uzasadnienia do projektu ustawy nowelizującej nie wydaje się zasadne, aby przeniesienie środków ubezpieczonych z otwartych funduszy emerytalnych na subkonta w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych mogło naruszyć istotę prawa do zabezpieczenia społecznego w postaci emerytury lub naruszać zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa. Co więcej, ustawodawca, zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2000 r. (sygn. SK 22/99) uzasadnił, że dokonane zmiany nie są arbitralną decyzją państwa, ale wynikają z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa fiskalnego państwa i jego obywateli.

2. Nie można również zgodzić się ze stwierdzeniem, że „ubezpieczeni zostali potraktowani przez ustawodawcę w sposób paternalistyczny, w myśl zasady, że władza publiczna wie lepiej, co jest dobre dla jej obywateli. Może nawet oznaczać, że celem tej regulacji nie była w istocie troska o bezpieczeństwo ubezpieczonych (przyszłych emerytów), lecz dążenie do poprawy bieżącej sytuacji budżetowej. Natomiast naruszenie zasady nieretroakcji polega na tym, że kwestionowane rozwiązanie ustawowe ingeruje w prawa majątkowe członków OFE.” (uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, str. 19-20). Należy przede wszystkim wskazać, że zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP zakres i formę zabezpieczenia społecznego określa ustawa. W wyroku z dnia 1 kwietnia 2008 r. (sygn. SK 96/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „założenie, że ustawodawca nie może zmieniać raz ustalonych zasad przyznawania świadczeń, prowadziłoby bowiem do absurdalnej tezy o niemożliwości dokonywania jakichkolwiek reform systemu ubezpieczeń społecznych, nawet w kierunku korzystnym dla osób zainteresowanych (...). Na stosunkowo szeroką swobodę ustawodawcy w regulowaniu spraw z zakresu zabezpieczenia społecznego wskazuje również redakcja art. 67 ust. 1 Konstytucji, który wyraźnie legitymuje go do określenia "form i zakresu" zabezpieczenia społecznego. W doktrynie twierdzi się w związku z tym, iż "niesporne jest, że kolejne ustawy zwykłe mogą modyfikować lub ograniczać dotychczasowe ustawy emerytalne.”.

Bezpieczeństwa systemu emerytalnego, w tym ochrony interesu ubezpieczonych, nie można przeciwstawiać lub oddzielać od innych, tylko pozornie sprzecznych, interesów ekonomicznych

państwa. Poprawa sytuacji finansów publicznych zapewnia bowiem lepszą ochronę praw ubezpieczonych, większą stabilność gromadzonych przez nich środków. Poprawa sytuacji budżetu państwa w długiej perspektywie ma pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy, co przyczynia się do zwiększenia poziomu gwarancji świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Ochrona praw w zakresie zabezpieczenia społecznego powinna przejawiać się w takim ukształtowaniu rozwiązań ustawowych, które będą stanowić optimum realizacji treści prawa konstytucyjnego. Demokratycznemu ustawodawcy przysługuje znaczna swoboda w poszukiwaniu odpowiednich rozwiązań prawnych, które w sposób optymalny bilansowałyby wszystkie wyznaczniki właściwej realizacji prawa podmiotowego o charakterze socjalnym.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2006 r. (P 9/05), stwierdzono, że *„poziom świadczeń z ubezpieczeń społecznych uzależniony jest od dostępnych środków finansowych. Państwo winno podejmować działania, które zapewnią środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych. Musi przy tym uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego.”*

Odnosząc się natomiast do ingerencji w prawa majątkowe członków otwartych funduszy emerytalnych należy mieć na uwadze fakt, że, jak wskazano wcześniej, składka odprowadzana do otwartych funduszy emerytalnych ma charakter publicznoprawny i art. 23 ustawy nowelizującej nie wpływa w żadnym zakresie na charakter składki. Zmianie ulega jedynie podmiot uprawniony do gromadzenia składki, co powoduje, że trudno wskazywać na ingerencje w prawa majątkowe członków otwartych funduszy emerytalnych.

3. Nie można uznać, że art. 23 jest niezgodny z zasadą ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. *„W szczególności z zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nie wynika zakaz dokonywania zmian w systemie prawa, zwłaszcza takich zmian, które są korzystne dla podmiotów prawa.”* (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2012 r.; sygn. K 9/12). Celem reformy emerytalnej było m.in. dokonanie korzystnych zmian dla ubezpieczonych, którzy są członkami otwartych funduszy emerytalnych. Jednym z najistotniejszych mierników skuteczności poszczególnych filarów systemu emerytalnego jest wskaźnik pomnażania wartości gromadzonych środków. W Przeglądzie funkcjonowania systemu emerytalnego (str. 56-58) porównano waloryzację składek w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i stopy zwrotu na rynku finansowym (w tym w otwartych funduszach emerytalnych) w latach 2000-2012. *„Wskaźnik*

waloryzacji w I filarze w ZUS w okresie 2000-2012 ukształtował się na poziomie ok. 6,8%, zbliżonym do średniej dynamiki PKB (7,0%) i stóp zwrotu z obligacji (6,7-6,9%). Natomiast wskaźnik waloryzacji subkonta w ZUS [w dwuletnim okresie jego funkcjonowania] ukształtował się na poziomie znacznie wyższym, tj. 8,5%. W tym samym okresie średnia stopa zwrotu w OFE wyniosła 8,8%. Ta stopa zwrotu nie uwzględnia jednak opłat od składek. Wpływ tych opłat był szczególnie istotny na początku wprowadzania nowego systemu emerytalnego, kiedy relacja składek do aktywów była znacząca. Obecnie składki w relacji do aktywów stanowią ok. 3% wobec czego ich wpływ na średnią stopę zwrotu w OFE jest i będzie w kolejnych latach niższy. Uwzględniając rzeczywiste opłaty od składek, średnia stopa zwrotu w OFE wyniosła 6,6% w analizowanym okresie, wyraźnie poniżej wzrostu nominalnego PKB i waloryzacji w ZUS. W tym okresie Fundusz Rezerwy Demograficznej (FRD) uzyskał wyższą stopę zwrotu, tj. 7,2%.". W dalszej części Przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego (str. 71) wykazano, że „Wzrost PKB w długim okresie, jak i jego rozkład w czasie, będą miały zasadnicze znaczenie dla wysokości naszych emerytur w przyszłości, ich poziomu i stopy zastąpienia. (...) W długim okresie więc, przy niekorzystnych trendach demograficznych, stopy zwrotu OFE nie mogą być wyższe niż w I filarze w ZUS.". Co więcej, w uzasadnieniu wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich (str. 17) podkreślono, że umorzenie części obligacyjnej otwartych funduszy emerytalnych i zaewidencjonowanie na subkontach w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych wartości środków odpowiadających wartości umorzonych jednostek rozrachunkowych nie spowoduje deprecjacji emerytalnej ekspektatywy.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że wprowadzając zmiany korzystne dla ubezpieczonych, ustawodawca uchwalając art. 23 ustawy nowelizującej kierował się racjonalnością. Nie można więc zgodzić się ze stwierdzeniem, że art. 23 ustawy nowelizującej narusza zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

4. Odnosząc się do obowiązującej w systemie prawnym zasady „pacta sunt servanda”, należy wskazać, że zasada ta stanowi podstawową zasadę stosunku zobowiązaniowego. Dzięki tej zasadzie dłużnik ma wykonać zobowiązanie nie tylko zgodnie z treścią danej umowy, ale również zgodnie z interesem społeczno-gospodarczym i zasadami współżycia społecznego. Należy podkreślić, że również na gruncie prawa cywilnego zasada ta nie ma jednak wymiaru bezwzględnie obowiązującego i nie wyklucza możliwości zmiany umowy. Przenosząc – tak jak

to zrobił Rzecznik Praw Obywatelskich – tę zasadę na grunt prawa publicznego należy stwierdzić, że zmiana regulacji w zakresie ubezpieczeń społecznych dokonywana przy uwzględnieniu innych podlegających ochronie wartości konstytucyjnych, takich jak m.in. równowaga budżetowa, stanowi wyraz dbałości państwa o jak najpełniejszą realizację konstytucyjnego prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny bardzo rzadko odwołuje się do zasady „pacta sunt servanda” i przyjmuje wąskie rozumienie tej zasady, ograniczając jej działanie tylko do praw nabytych na podstawie aktów indywidualnych, a nie generalnych. Zatem zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich mówiące o naruszeniu art. 23 ustawy nowelizującej, która jest aktem generalnym, nie podlegają ocenie w kontekście naruszenia zasady „pacta sunt servanda”.

PODSUMOWANIE

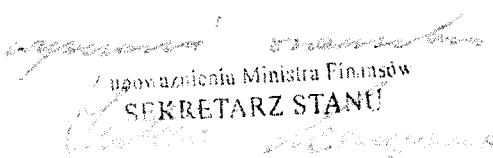
I. Biorąc pod uwagę, iż jednym z celów ustawy było zmniejszenie obciążeń systemu finansów publicznych, a w efekcie stworzenie możliwości obniżenia długu publicznego oraz przeciwdziałanie jego powiększaniu, należy podkreślić, iż podjęte przez ustawodawcę działania powinny być oceniane przez pryzmat konieczności ochrony konstytucyjnych wartości, jakimi są równowaga budżetowa i stan finansów publicznych. Ochrona tych wartości wynika z całokształtu regulacji konstytucyjnych zawartych w rozdziale X Konstytucji RP, przede wszystkim z art. 216, z art. 220 Konstytucji RP oraz z art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Wobec rosnących wydatków oraz długu publicznego państwa nie było możliwe utrzymanie funkcjonującego od 1999 r. modelu gospodarki finansowej otwartych funduszy emerytalnych w zakresie lokowania przez nich środków ubezpieczonych, jak i poziomu finansowania z budżetu państwa środków przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych.

Mając powyższe na uwadze, uwzględniając również konieczność ochrony wartości konstytucyjnych, zachowanie równowagi budżetowej i stabilnego stanu finansów publicznych (art. 216 i 220 Konstytucji RP), należy wskazać, że kwestionowanym regulacjom nie można postawić zarzutu naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Potwierdzają to również tezy wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny w powołanych w niniejszym piśmie wyrokach. Konsekwencją potencjalnego zagrożenia przekroczenia progu, o którym mowa w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP i art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.

o finansach publicznych, jest bowiem konieczność ograniczania wydatków budżetowych, podwyższanie obciążeń fiskalnych oraz ograniczanie deficytu i długu publicznego. Mając na względzie wszystkie wymienione okoliczności oraz konieczność realizacji wartości konstytucyjnej, jaką jest dbałość o stan finansów publicznych, a w konsekwencji zachowanie równowagi budżetowej, w ustawie nowelizującej przyjęto rozwiązania realizujące wyżej wskazane wartości konstytucyjne.

II. Mając na uwadze powyższe argumenty, należy stwierdzić, że przepisy wskazane w *petitum* wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich są zgodne z Konstytucją RP.



upoważnienia Ministra Finansów
SEKRETARZ STANU
Izabela Leszczyna