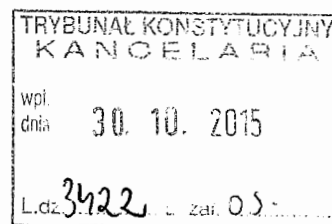




Warszawa, dnia 29 października 2015 r.

RADA MINISTRÓW

RCL.DPTK.023.4/2015



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

Sygn. akt K 1/14

Na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) Rada Ministrów zgłasza swój udział w postępowaniu w połączonych sprawach z wniosków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rzecznika Praw Obywatelskich, prowadzonym pod sygn. akt K 1/14 i przedstawia w tej sprawie następujące stanowisko:

- 1) art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717); art. 39a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.) i art. 11 ust. 2 oraz art. 24 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) są zgodne z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) w związku z art. 23 ust. 1-6, ust. 9 i ust. 15-18 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków

- zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717), jak również art. 39a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.) i art. 11 ust. 2 oraz art. 24 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) są zgodne z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 3) art. 197a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) i art. 36 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) są zgodne z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
 - 4) art. 197 w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych oraz otwartych funduszy emerytalnych i art. 197a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) oraz art. 36 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) są zgodne z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP;
 - 5) 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 2015 r. poz. 121, z późn. zm.) jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
 - 6) art. 23 ust. 1 i 7 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 zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP;
 - 7) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064).

UZASADNIENIE

1. Wprowadzenie.

1.1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

- a) art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 98, z późn. zm.; dalej: u.o.f.f.e.) w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717; dalej: ustawa nowelizująca), a ponadto art. 39a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.; dalej: u.s.u.s.) i art. 11 oraz art. 24 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- b) art. 141 ust. 2 u.o.f.f.e. w związku z art. 23 ust. 1-6, ust. 9 i ust. 15-18 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, jak również art. 39a u.s.u.s. i art. 11 ustawy oraz art. 24 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- c) art. 197a u.o.f.f.e. i art. 36 ustawy nowelizującej z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz
- d) art. 197 w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych oraz otwartych funduszy emerytalnych i art. 197a u.o.f.f.e. oraz art. 36 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

1.2. Rzecznik Praw Obywatelskich wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

- a) art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 u.s.u.s., z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz
- b) art. 23 ustawy nowelizującej z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

2. Ocena zgodności przedmiotu kontroli z wzorcami konstytucyjnymi.

Na wstępie Rada Ministrów pragnie oświadczyć, że podtrzymuje stanowisko, prezentowane dotychczas w pismach procesowych Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 kwietnia oraz 6 listopada 2014 r.

2.1. Zgodność art. 141 ust. 2 u.o.f.f.e. w związku z art. 4 pkt 33, art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, a ponadto art. 39a u.s.u.s. i art. 11 oraz art. 24 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rada Ministrów wskazuje, że w omawianym zakresie wątpliwości Prezydenta RP odnoszą się przede wszystkim do konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa z punktu widzenia ubezpieczonych (str. 13 uzasadnienia), w szczególności z punktu widzenia zaufania ubezpieczonych do tworzonego przez państwo systemu ubezpieczeń społecznych, wobec poważnej zmiany tego systemu (str. 27 uzasadnienia). We wniosku podkreślono (str. 20), że w zakresie zabezpieczenia społecznego zaufanie obejmuje w szczególności oczekiwanie trwałości regulacji odnoszących się do zasad nabywania oraz realizacji praw podmiotowych.

Rada Ministrów wyjaśnia, że tworząc projekt ustawy nowelizującej brała pod uwagę orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony praw nabytych w obszarze emerytur i rent. Analiza tego orzecznictwa wskazuje, że ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki. Rząd brał jednak pod uwagę fakt, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna. 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). Ingerując w prawa nabyte, prawodawca powinien umożliwić zainteresowanym dostosowanie się do nowej sytuacji, w szczególności poprzez wprowadzenie odpowiedniego

vacatio legis. 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.

W związku z powyższym należy podkreślić, że „projektodawca zdecydował się w omawianym Projekcie ustawy zwiększyć racjonalność, efektywność i stabilność obecnie obowiązującego systemu emerytalnego. Celem zmian deklarowanych przez projektodawcę w zakresie reformy OFE jest bezpieczeństwo systemu emerytalnego w długim okresie, utrzymanie równowagi finansów publicznych, przy ochronie rynku kapitałowego. Proponowane istotne, nowe rozwiązania prawne, jak: umorzenie części aktywów i przekazanie 51,5% wartości aktywów netto OFE na subkonto w ZUS czy zakaz inwestowania środków OFE w skarbowe papiery wartościowe lub dobrowolność wyboru systemu (...) mają służyć tym celom.” (opinia prawna prof. E. Chojny-Duch, str. 15-16).

Pracując nad zaskarżonymi przepisami, Rada Ministrów miała również na uwadze wyrok Trybunału Konstytucyjnego 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. Podejmowane przez państwo działania mające na celu zapewnienie środków finansowych na ubezpieczenia społeczne mają swoje granice. Ubezpieczony musi więc liczyć się z tym, że w warunkach recesji gospodarczej lub niekorzystnych trendów demograficznych, w sytuacji gdy spadają wpływy ze składek ubezpieczeniowych, państwo może być zmuszone zmienić obowiązujące regulacje prawne na niekorzyść, dostosowując zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych. Ocena dopuszczalności wyjątków od zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie jednostki, że prawa uznane przez państwo będą realizowane jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. Istnieją dziedziny życia i sytuacje, w których jednostka 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.” (sygn. K 5/99). Również w wyroku z dnia 8 maja 2000 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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.” (sygn. SK 22/99). Rada Ministrów miała również na względzie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „ochrona praw nabytych nie oznacza przy tym nienaruszalności tych praw (bądź ich maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw). Nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstępnie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym inne zasady, normy lub wartości konstytucyjne. Ocena zasadności zarzutu naruszenia zasady ochrony praw nabytych wymaga rozważenia, na ile oczekiwanie uprawnionego, że prawa uznane przez państwo będą realizowane, jest usprawiedliwione. Zasada ochrony praw nabytych chroni bowiem wyłącznie oczekiwania usprawiedliwione i racjonalne. 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. Zakazane jest zatem arbitralne i nieproporcjonalne ograniczanie praw nabytych.” (sygn. SK 49/12).

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (str. 6) przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jest dla ubezpieczonych neutralne. Wynika to z faktu, że środki przeniesione na subkonto będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości PKB za okres ostatnich pięciu lat. Należy spodziewać się, że tempo wzrostu nominalnego PKB w przyszłych latach nie będzie niższe niż stopa zwrotu oprocentowania polskich obligacji skarbowych. Natomiast opinia prawna prof. E. Chojny-Duch wskazuje, że „głównym kryterium oceny reformy OFE, jej efektywności inwestycyjnej, powinien być zwrot wartości zainwestowanych kapitałów funduszy emerytalnych w formie

dywidendy, czy podniesienia wartości spółek notowanych na giełdzie. (...) Stopa zwrotu w OFE zaś jest niższa niż stopa zwrotu na kontach emerytalnych w ZUS i dużo niższa niż na subkontach w ZUS. Nie daje więc wysokiego prawdopodobieństwa istotnego podwyższenia świadczeń emerytalnych.” (str. 24). Mając powyższe na uwadze Rząd uznał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego możliwe są takie zmiany prawne, które w określonej sytuacji gospodarczej, pozwalają znieść lub ograniczyć zagwarantowane prawa podmiotowe. Tym bardziej nieuzasadnione są wątpliwości natury prawno-konstytucyjnej w sytuacji, gdy zmiany dla ubezpieczonych są neutralne (a z dużym prawdopodobieństwem mogą być korzystne) i jednocześnie konieczne dla zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego i zachowania równowagi finansów publicznych.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP zakres i formę zabezpieczenia społecznego określa ustawa. Rada Ministrów przygotowując w 2013 r. reformę emerytalną kierowała się wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego 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. akt SK 96/06). Ponadto Rada Ministrów wzięła pod uwagę, że w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustrojodawca porusza 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.” (sygn. K 9/12).

Należy wobec tego wskazać, że wprowadzenie przepisu określającego zakaz inwestowania aktywów otwartych funduszy emerytalnych w:

- 1) obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych, emitowanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, a także pożyczkach i kredytach, udzielanych tym podmiotom,
- 2) obligacjach, bonach i innych papierach wartościowych, emitowanych przez rządy lub banki centralne państw będących członkami Unii Europejskiej lub stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a także pożyczkach i kredytach, udzielanych tym podmiotom,
- 3) obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski, a także depozytach, kredytach i pożyczkach, gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty;
- 4) obligacjach i innych dłużnych papierach wartościowych, opiewających na świadczenia pieniężne, gwarantowanych lub poręczanych przez rządy lub banki centralne państw, o których mowa w pkt 2, a także depozytach, kredytach i pożyczkach, gwarantowanych lub poręczanych przez te podmioty,
- 5) obligacjach emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym i gwarantowanych przez Skarb Państwa,
- 6) obligacjach innych niż w pkt 5, bankowych papierach wartościowych lub listach zastawnych, emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego gwarantowanych przez Skarb Państwa

wynikało z oceny funkcjonowania otwartych funduszy emerytalnych dokonanej w raporcie „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu”. Celem wprowadzenia zakazu nabywania ww. instrumentów jest likwidacja mechanizmu polegającego na tym, że większość składki na ubezpieczenia społeczne przekazywana do otwartych funduszy emerytalnych jest wykorzystywana do zakupu obligacji, tworząc „jałowy” z punktu widzenia procesów gospodarczych obieg pieniądza: sektor publiczny zaciąga dług, by przekazać otwartym funduszom emerytalnym środki, za które fundusze te kupują zaciągnięty w ten sposób dług. Jedyne efekty tego obiegu to wyższy poziom deficytu budżetowego (także z powodu płacenia odsetek od obligacji posiadanych przez otwarte fundusze emerytalne) i wyższy dług publiczny. W efekcie ta część długu ma wyłącznie negatywny wpływ na wzrost gospodarczy, gdyż wprost zwiększa premię za ryzyko zawartą w oprocentowaniu długu publicznego i kredytów bankowych dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych. Natomiast wprowadzenie zakazu inwestowania w obligacje i inne dłużne papiery wartościowe,

opiewające na świadczenia pieniężne, emitowane, gwarantowane bądź poręczane przez rządy albo banki centralne państw będących członkami Unii Europejskiej lub stronami umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, a także depozyty, kredyty i pożyczki, gwarantowane lub poręczane przez te podmioty jest podyktowane koniecznością zachowania jednakowych (analogicznych) rozwiązań prawno-legislacyjnych w odniesieniu do podmiotów krajowych i zagranicznych.

Rada Ministrów wskazuje, że od momentu kiedy zaczął funkcjonować nowy system zabezpieczenia społecznego w Polsce do 2011 r. do otwartych funduszy emerytalnych było przekazywane 7,3% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, przy jednoczesnym limicie inwestycyjnym w akcje równym 40%. Po wprowadzeniu zmian ustawą nowelizującą do otwartych funduszy emerytalnych przekazywane jest 2,92% ($7,3\% \cdot 40\% = 2,92\%$, tzn. iloczyn liczby 7,3% będącej podstawą wymiaru składki na ubezpieczenia emerytalne oraz liczby 40% będącej górnym limitem inwestowania w akcje) podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie emerytalne, przy jednoczesnym zakazie inwestowania w obligacje. Składka ma w związku z tym być inwestowana na rynku kapitałowym, głównie w akcje, ale także w depozyty, listy zastawne i obligacje korporacyjne. Tym samym otwarte fundusze emerytalne będą mogły inwestować na rynku nominalnie tyle samo ile mogły inwestować na początku funkcjonowania nowego systemu zabezpieczenia społecznego w akcje, obligacje zamienne na akcje, prawa poboru i prawa do akcji.

We wniosku Prezydenta RP wskazano, że przyjęte rozwiązania uniemożliwiają *„realizację jednej z kardynalnych zasad zbiorowego inwestowania, a mianowicie zasady rozproszonego ryzyka. (...) Dywersyfikacja polega na takim konstruowaniu portfela inwestycyjnego, aby ograniczyć wpływ zmiany wartości poszczególnych instrumentów na wartość całego portfela”* (str. 18–19 uzasadnienia). W tym miejscu należy przede wszystkim podkreślić, że otwarte fundusze emerytalne stanowią część obowiązkowego systemu emerytalnego w Polsce. Zgodnie z reformą z 1999 r. portfel przyszłego emeryta składa się z trzech części: filaru repartycyjnego, kapitałowego i dodatkowego. Zakaz inwestowania w obligacje skarbowe jest efektem przywrócenia właściwej roli otwartych funduszy emerytalnych w całym systemie. Rząd RP podtrzymuje stanowisko zawarte w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (str. 7–8), że zmiana polityki inwestycyjnej wynika z tego, że otwarte fundusze emerytalne powinny stać się rzeczywistym „kapitałowym” elementem systemu emerytalnego. Brak obligacji Skarbu Państwa w portfelach otwartych funduszy emerytalnych oraz uwolnienie polityki inwestycyjnej może

powodować większą zmienność jednostek rozrachunkowych otwartych funduszy emerytalnych, ale nie powinno to mieć ujemnego skutku dla przyszłego emeryta, gdyż łączny portfel aktywów przyszłego emeryta nie staje się bardziej zmienny. Obligacje skarbowe są zastąpione w tym portfelu subkontem w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, którego zmienność jest znacznie mniejsza niż zmienność akcji na Giełdzie Papierów Wartościowych i mniejsza niż zmienność skarbowych papierów wartościowych. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że portfel przyszłego emeryta składa się z trzech części, co powoduje, że przyszła emerytura zależeć będzie od wielkości zgromadzonego kapitału w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (I filar i subkonto) oraz w otwartym funduszu emerytalnym. W związku z powyższym zmiany ustawowe w zakresie polityki inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych miały na celu przywrócenie rynkowego (kapitałowego) charakteru II filara.

Efektem dokonanego przeglądu funkcjonowania systemu emerytalnego było również przeniesienie wyrażonych obligacyjnymi zobowiązaniami Skarbu Państwa części uprawnień emerytalnych ubezpieczonych z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej). W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (str. 6) stwierdzono, że powyższa zmiana będzie miała neutralny wpływ na wysokość emerytury dla ubezpieczonych. Wartość środków zewidencjonowanych na subkoncie nie będzie niższa niż wartość odpowiadająca wartości aktywów w dniu 3 września 2013 r., dzięki czemu żaden z ubezpieczonych nie poniesie strat wynikających z dokonanego przeniesienia. Przyjęcie daty 3 września 2013 r. wynika z faktu przedstawienia w dniu następnym przez Prezesa Rady Ministrów proponowanych zmian w systemie emerytalnym, co mogłoby potencjalnie negatywnie wpłynąć na wartość jednostki rozrachunkowej lub doprowadzić do zmiany struktury aktywów otwartych funduszy emerytalnych. Ponadto środki przeniesione na subkonto będą podlegały obecnym zasadom waloryzacji wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości PKB za okres ostatnich pięciu lat. Należy spodziewać się, że tempo wzrostu nominalnego PKB w przyszłych latach nie będzie niższe niż stopa zwrotu oprocentowania polskich obligacji skarbowych, co spowoduje, że dla wysokości emerytury ubezpieczonego będzie to neutralne. Co więcej, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującej (str. 29), wartość środków zapisanych na subkoncie ubezpieczonego może okazać się nawet wyższa niż wynikająca z wartości przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych aktywów netto. Będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy wartość skarbowych papierów wartościowych i papierów wartościowych poręczanych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa wynikająca z wyceny dokonanej na dzień 31 stycznia 2014 r. będzie niższa niż

wartość tych aktywów ustalona na dzień 3 września 2013 r. Biorąc pod uwagę różnice pomiędzy cenami czystymi obligacji przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniach 31 stycznia 2014 r. oraz 3 września 2013 r., zapisy na subkontach ubezpieczonych będą wyższe niż wartość rynkowa aktywów przekazanych przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w dniu 3 lutego 2014 r. Oznacza to, że ubezpieczeni zyskali na operacji transferu aktywów z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Mając na uwadze neutralny wpływ przeniesienia części obligacyjnej do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na wysokość emerytury ubezpieczonych należy jednocześnie wskazać na korzystny efekt dokonania tej operacji dla sytuacji finansów publicznych. Zmiany w polityce inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych nie tylko przywracają właściwy charakter filaru kapitałowego w całym systemie emerytalnym, są neutralne dla ubezpieczonych, ale także zmniejszają koszty obsługi długu publicznego oraz deficyt budżetowy.

Odnosząc się do kwestii niespójności art. 139 u.o.f.f.e. oraz art. 35 ustawy nowelizującej należy stwierdzić, że wprowadzenie przez okres przejściowy minimalnego nakazu inwestowania co najmniej 75% aktywów otwartego funduszu emerytalnego w akcje ma na celu zapewnienie maksymalnego stopnia bezpieczeństwa dokonywanych lokat, o którym mowa w art. 139 u.o.f.f.e. Rząd podtrzymuje stanowisko zawarte w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej (str. 44–45), że w związku z przekazaniem części aktywów do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w otwartych funduszach emerytalnych pozostały głównie akcje, które w dniu przekazania stanowiły ponad 80% wartości aktywów. W celu zapewnienia bezpieczeństwa aktywów otwartych funduszy emerytalnych na Giełdzie Papierów Wartościowych zaproponowano, aby od dnia 3 lutego 2014 r. otwarte fundusze emerytalne nie mogły inwestować w akcje mniej niż 75% swoich aktywów. W 2015 r. limit ten zostanie zmniejszony do 55%, w 2016 r. – 35%, a w 2017 r. – 15%. Od 2018 r. nastąpi natomiast całkowite „uwolnienie” polityki inwestycyjnej. Powyższe rozwiązania uniemożliwią ewentualną nagłą wyprzedaż akcji na Giełdzie Papierów Wartościowych, która mogłaby mieć negatywne konsekwencje nie tylko dla wysokości świadczeń emerytalnych, ale również dla całej gospodarki. Wprowadzenie zaproponowanych okresów przejściowych uzasadnione jest potrzebą zapewnienia otwartym funduszom emerytalnym odpowiedniego czasu na elastyczne dostosowanie i zróżnicowanie polityki inwestycyjnej. Po przeniesieniu obligacji skarbowych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych akcje dominują w strukturze aktywów wszystkich otwartych funduszy emerytalnych. Spodziewane różnicowanie strategii

inwestycyjnych może jednak spowodować, że część otwartych funduszy emerytalnych będzie chciała ten udział zmienić, co może wpłynąć na zmienność i wycenę rynku akcji. Utrzymanie stopniowo wygaszanych ograniczeń w polityce inwestycyjnej zapewni, że proces różnicowania się portfeli otwartych funduszy emerytalnych będzie miał minimalny wpływ na wartość środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych.

W uzasadnieniu do wniosku Prezydenta RP stwierdzono również, że „*inwestowanie niemalże wyłącznie w akcje jest (...) sprzeczne z całą dotychczasową filozofią funkcjonowania kapitałowej części systemu zabezpieczenia społecznego*” (str. 16). W przepisach u.o.f.f.e. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej maksymalny limit inwestowania w akcje był ustalony na poziomie 90% wartości aktywów (faktycznie od 2034 r.). Należy również podkreślić, że od dnia 1 maja 2011 r. obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia maksymalnej części aktywów otwartego funduszu emerytalnego, jaka może zostać ulokowana w poszczególnych kategoriach lokat (Dz. U. Nr 90, poz. 516), które utraciło moc z dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Zgodnie z ww. rozporządzeniem następowało stopniowe zwiększanie limitu lokat otwartych funduszy emerytalnych w akcje spółek notowanych na regulowanym rynku giełdowym, a także w notowane na regulowanym rynku giełdowym prawa poboru, prawa do akcji i obligacje zamienne na akcje tych spółek. Przepis § 2 ww. rozporządzenia określał, że otwarte fundusze emerytalne mogłyby inwestować w akcje przykładowo: od 2024 r. – 70% wartości aktywów, od 2029 r. – 80% wartości aktywów, a od 2034 r. – 90% wartości aktywów. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia stwierdzono, że „*podwyższanie limitu lokat w instrumenty udziałowe pozwoli na osiągnięcie stóp zwrotu z całego II filara nie niższych niż oczekiwane stopy zwrotu przy składce trafiającej do OFE na obecnym poziomie 7,3% podstawy wymiaru wraz z limitem lokat w akcje wynoszącym obecnie 40%*”.

Należy zaznaczyć, że już w 2011 r.¹ ustawodawca zdecydował, że w związku ze zmniejszeniem składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych część kapitałowa systemu zabezpieczenia społecznego powinna zostać bardziej „urynkowiona”. Wyrazem tego było znaczące podwyższenie limitów lokowania aktywów otwartych funduszy emerytalnych w akcje, jednak w taki sposób, aby wartość nominalna inwestowanych aktywów w akcje była taka sama jak w okresie sprzed nowelizacji dokonanej w 2011 r. Ustawa nowelizująca, w związku z przekazaniem części obligacyjnej do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, nie wprowadziła natomiast maksymalnego limitu na inwestowanie

¹ Art. 22 ust. 3 pkt 1 u.s.u.s. w brzmieniu sprzed wejścia w życie ustawy nowelizującej i art. 21 ustawy z dnia 25 marca 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem systemu ubezpieczeń społecznych.

w akcje, a jedynie przejściowe ograniczenie dotyczące minimalnego zaangażowania w akcje aktywów funduszy. Przepisy ustawy nowelizującej nie są zatem w tym zakresie sprzeczne z dotychczasową filozofią funkcjonowania kapitałowej części systemu zabezpieczenia społecznego, lecz stanowią konsekwencję zmian dokonanych w 2011 r.

Odnosząc się do kwestii likwidacji minimalnej stopy zwrotu oraz instytucji niedoboru, należy przede wszystkim podkreślić, co było wskazane w raporcie „Bezpieczeństwo dzięki zrównoważeniu” (str. 50), że wewnętrzny *benchmark* dla otwartych funduszy emerytalnych nie sprzyja podejmowaniu przez powszechne towarzystwa emerytalne długookresowych działań, które mogą podnieść stopę zwrotu zarządzanych przez nie funduszy, gdyż wiąże się one ze wzrostem ryzyka konieczności pokrycia niedoboru w krótkim okresie. Biorąc pod uwagę z jednej strony przymusowy charakter składki i – wynikający z nieznajomości rynku kapitałowego – przypadkowy charakter przesłanek decydujących o wyborze przez ubezpieczonych funduszu, a z drugiej ryzyko strat z tytułu prowadzenia innej niż konkurencja polityki inwestycyjnej, otwartym funduszom emerytalnym opłaca się pozyskiwać klientów głównie poprzez działania marketingowe, a nie dążenie do uzyskiwania lepszych niż konkurencja wyników inwestycyjnych. Wprowadzenie zakazu akwizycji, które radykalnie zmniejszyło liczbę osób zmieniających fundusz, pokazuje, że alokacja składki przez ubezpieczonych w otwartych funduszach emerytalnych nie ma związku ze sposobem alokacji składki przez otwarte fundusze emerytalne na rynku kapitałowym. W efekcie polityka inwestycyjna otwartych funduszy emerytalnych charakteryzuje się ujednolicaniem portfeli (*herding*).

Dzięki takiej strategii wynagrodzenie pobierane przez powszechne towarzystwa emerytalne nie zależy od trafności podejmowanych decyzji inwestycyjnych. Mamy więc giełdę, na której blisko 40% w wolnym obrocie mają instytucje, które nie muszą zbytnio dbać o stopy zwrotu ze swoich inwestycji. Dodatkowo taki udział w wolnym obrocie ma zaledwie kilka instytucji (a o polityce inwestycyjnej wszystkich otwartych funduszy emerytalnych w praktyce decydują tylko największe z nich – reszta je naśladuje), co podważa rynkowy charakter mechanizmu ustalania cen na Giełdzie Papierów Wartościowych.

Analiza zawartych w poniższej tabeli danych dotyczących kosztów pobranych na rzecz powszechnych towarzystw emerytalnych i stóp zwrotu otwartych funduszy emerytalnych wskazuje, że nawet okresy ujemnej stopy zwrotu przynosiły zyski powszechnym towarzystwom emerytalnym.

Porównanie kosztów poniesionych na rzecz powszechnych towarzystw emerytalnych oraz stóp zwrotu otwartych funduszy emerytalnych (w mln złotych)

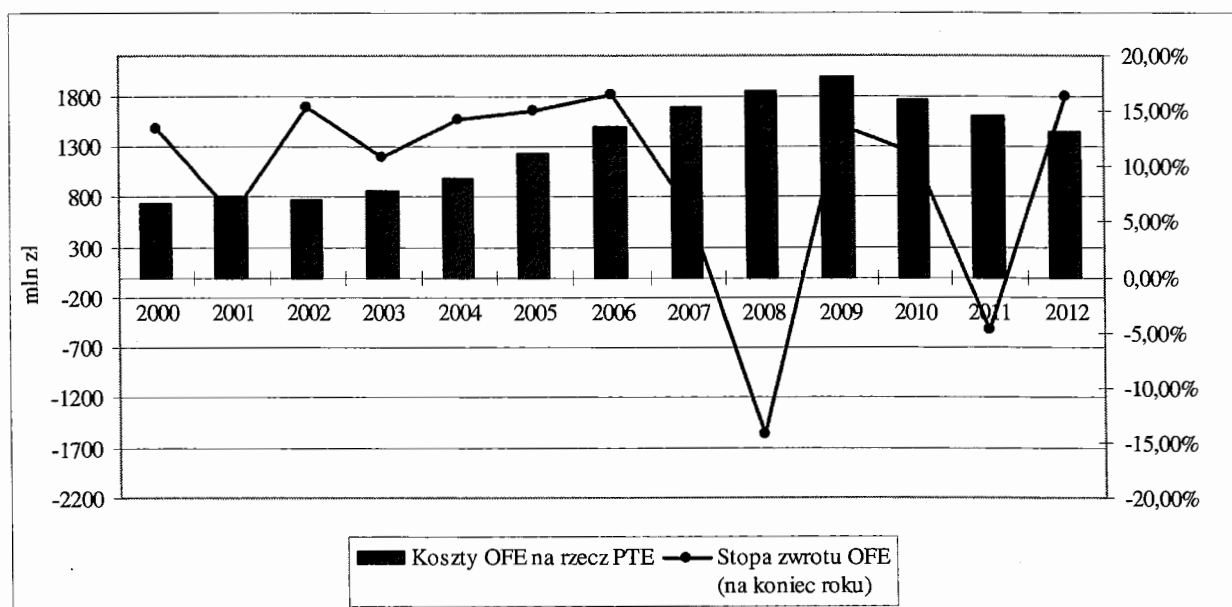
Rok	Opłata od składki	Opłata za zarządzanie	Rachunek premiowy	Koszty OFE na rzecz PTE	Stopa zwrotu OFE (na koniec roku)
2000	655,2	32,2	0	687,4	13,43 %
2001	696,4	80,2	0	776,5	5,69 %
2002	604,1	145,1	0	749,2	15,27 %
2003	629,4	217,8	0	847,2	10,91 %
2004	655,8	275,4	7,1	938,4	14,22 %
2005	797,1	362,8	24,9	1184,8	14,99 %
2006	933,3	466,3	32,6	1432,2	16,41 %
2007	1033,3	567,6	41,4	1642,2	6,21 %
2008	1237,5	579,3	38,7	1855,5	-14,15 %
2009	1307,8	639,7	35,1	1982,6	13,75 %
2010	810	893,7	61,4	1765,1	11,23 %
2011	550,7	982	61,8	1594,5	-4,68 %
2012	294	1031,7	110	1435,7	16,34 %

Funkcjonujący przed wejściem w życie ustawy nowelizującej system minimalnej stopy zwrotu i niedoboru nie powodował, że w momencie spadku wartości aktywów funduszy emerytalnych powszechne towarzystwa emerytalne były obowiązane do pokrycia powstałych wskutek tego strat². W ciągu 15 lat funkcjonowania mechanizmu niedoboru jedynie trzy razy wystąpiła konieczność pokrycia tego niedoboru, ostatni raz w 2002 r. Przykładowo, w latach 2006–2008 stopa zwrotu otwartych funduszy emerytalnych spadła o ponad 30%, przy jednoczesnych stale rosnących opłatach pobieranych przez powszechne towarzystwa emerytalne (1432,2 mln zł – w 2006 r., 1642,2 mln zł – w 2007 r. i 1855,5 mln zł – w 2008 r.). Podobnie w latach 2009–2011 stopa zwrotu otwartych funduszy emerytalnych zmniejszyła się o niecałe 20%, a opłaty pobierane przez powszechne towarzystwa emerytalne wynosiły odpowiednio 1982,6 mln zł w 2009 r., 1765,1 mln zł w 2010 r. i 1594,5 mln zł w 2011 r. (dane prezentuje poniższy wykres). Jednocześnie we wskazanych okresach,

² Uchylone ustawą nowelizującą przepisy art. 175-180 u.o.f.f.e.

na skutek podobnej polityki inwestycyjnej, nie wystąpiła konieczność pokrycia niedoboru, tj. wszystkie fundusze osiągnęły minimalną stopę zwrotu, pomimo poniesienia znaczących strat, wobec czego powszechne towarzystwa emerytalne nie były obowiązane do wyrównania tych strat. Spowodowane to było właśnie wewnętrznym benchmarkiem i opartym na nim mechanizmie niedoboru.

Porównanie kosztów poniesionych na rzecz powszechnych towarzystw emerytalnych oraz stóp zwrotu otwartych funduszy emerytalnych



Zmiany wprowadzone przez ustawę nowelizującą nie zniósły zobowiązania Państwa w zakresie gwarancji wypłaty emerytur – jak wskazano wyżej, w u.s.u.s., w art. 2 ust. 3 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 FUS. Dodatkowo, zgodnie z art. 23 ust. 11 ustawy nowelizującej, Skarb Państwa nabywa od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazane skarbowe papiery wartościowe w zamian za gwarancję wypłaty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach wartości tych aktywów.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że instytucja minimalnej stopy zwrotu i niedoboru nie spełniła swojej funkcji polegającej na ochronie wartości środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, wprowadzone zmiany nie prowadzą do naruszenia gwarancji i bezpieczeństwa systemu II filara oraz pogorszenia sytuacji

członków otwartych funduszy emerytalnych.

Odnosząc się do wprowadzonej przepisami ustawy nowelizującej możliwości podjęcia przez ubezpieczonych decyzji w zakresie przekazywania przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych albo ewidencjonowania ich na subkoncie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych należy wskazać, że nie nastąpiło odebranie ubezpieczonym części ich praw wynikających z tych składek. W przypadku niepodjęcia decyzji o ich przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego będą one bowiem ewidencjonowane na indywidualnych subkontach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w ramach II filara systemu emerytalnego, jak również waloryzowane, lecz w inny sposób niż środki ewidencjonowane w ramach I filara, tj. wskaźnikiem równym średniorocznej dynamice wartości PKB z ostatnich pięciu lat. Utrzymanie wartości tych środków powinno zostać zapewnione dzięki oczekivanemu tempu wzrostu nominalnego PKB nie niższemu niż oprocentowanie polskich obligacji skarbowych.

Wprowadzone zmiany nie powodują również istotnych zmian w tym zakresie w przypadku 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 nastąpiła zmiana co do ich uprawnień do decydowania o sposobie gromadzenia przyszłych składek emerytalnych – możliwość przekazywania składek do otwartych funduszy emerytalnych wprowadzona pierwotnie przepisami u.s.u.s. z 1998 r. została *de facto* utrzymana. Podobnie jak w momencie wprowadzania reformy systemu emerytalnego³, osoby te mają obecnie nadal możliwość wyboru sposobu gromadzenia przyszłych składek. Ustawodawca wprowadził bowiem również w ich przypadku możliwość składania w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 r. oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do wybranych przez nich 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 w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Złożenie przez te osoby odpowiednich oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do otwartych funduszy emerytalnych będzie oznaczać podtrzymanie uprzednich decyzji. Nie można zatem mówić o rzekomym zniesieniu ich uprawnień „do decydowania o losie części składki na ubezpieczenie społeczne”.

³ Art. 111 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Za nieuprawnioną należy również uznać tezę, że ewentualne zmiany w zakresie warunków „dalszego członkostwa w OFE” powyższych osób, wprowadzone na mocy ustawy nowelizującej, oznaczały rezygnację z tego członkostwa. Należy podkreślić, że w przypadku osób, które uprzednio podjęły decyzję o członkostwie w otwartym funduszu emerytalnym (tak jak w przypadku wszystkich osób, które dotychczas zawarły umowy z otwartym funduszem emerytalnym), przepisy ustawy nowelizującej zachowują ich członkostwo w funduszu, niezależnie od ich przyszłych decyzji co do sposobu gromadzenia przyszłych składek emerytalnych. Pozostają one członkami otwartego funduszu emerytalnego również w przypadku podjęcia decyzji o nieprzekazywaniu przyszłych składek do otwartego funduszu. W przypadku niezłożenia przez te osoby stosownych oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do otwartego funduszu emerytalnego (w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 r.) lub też złożenia oświadczeń o zewidencjonowaniu przyszłych składek na subkontach (począwszy od 2016 r. co 4 lata) nastąpi jedynie zaprzestanie przekazywania przyszłych składek do otwartego funduszu emerytalnego. Nie będzie to jednak równoznaczne z ustaniem członkostwa w funduszu, które nastąpi dopiero po osiągnięciu przez poszczególnych ubezpieczonych wieku emerytalnego.

Nie można również zgodzić się z sugestią, jakoby ustawodawca w sposób zamierzony wprowadził zasadę domniemania przekazywania składek do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przypadku niezłożenia przez ubezpieczonych stosownych oświadczeń o przekazywaniu przyszłych składek do otwartego funduszu emerytalnego. Należy przy tym dodać, że w poprzednim stanie prawnym przekazywanie części składek emerytalnych do otwartego funduszu emerytalnego musiało być każdorazowo poprzedzone podpisaniem umów z funduszem wybranym przez ubezpieczonego. Co do zasady było to bezpośrednio związane z dokonaniem przez poszczególnych ubezpieczonych wyboru konkretnego funduszu. Losowanie do otwartego funduszu emerytalnego odbywało się jedynie w przypadku osób ubezpieczonych, które nie były w stanie samodzielnie podjąć decyzji w kwestii wyboru funduszu. Na podstawie ustawy nowelizującej został rozszerzony zakres informacji udostępnianych poszczególnym ubezpieczonym mającym podjąć decyzje w zakresie gromadzenia przyszłych składek emerytalnych. Zapewnienie dostępu do rzetelnych informacji ułatwiających podjęcie samodzielnych decyzji dotyczy w szczególności określonych w przepisie art. 11 ustawy nowelizującej informacji o powszechnym systemie emerytalnym oraz o poszczególnych otwartych funduszach emerytalnych, a przede wszystkim informacji o deklaracji zasad polityki inwestycyjnej

i celów inwestycyjnych funduszu oraz wskaźników, do których będą porównywane osiągnięte przez fundusz stopy zwrotu.

Wymaga ponownego podkreślenia, że składki na ubezpieczenie emerytalne są częścią powszechnego systemu zabezpieczenia społecznego. Ich gromadzenie służy realizacji określonego w art. 67 ust. 1 Konstytucji RP prawa obywateli do zabezpieczenia społecznego, w tym prawa do emerytury po osiągnięciu wieku emerytalnego, natomiast zakres i formy tego zabezpieczenia określa ustawa. Do ustawodawcy należą kompetencje w zakresie określenia przeznaczenia składek na ubezpieczenie emerytalne. Posiada on znaczny zakres swobody regulacyjnej przy tworzeniu systemu ubezpieczenia emerytalnego (co zostało potwierdzone również we wniosku Prezydenta RP). Konstytucyjny obowiązek państwa w zakresie gwarancji zabezpieczenia emerytalnego dla wszystkich obywateli musi przy tym uwzględniać możliwości zaspokojenia istniejących potrzeb w tym zakresie, których granice są determinowane przez inne podlegające ochronie wartości konstytucyjne, w tym przede wszystkim równowagę budżetową rozumianą jako równowagę finansów publicznych. Rząd RP opierał się przy tym na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślił, że przy podejmowaniu działań zapewniających odpowiednie środki finansowe niezbędne do realizacji konstytucyjnych praw socjalnych państwo musi uwzględniać sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju gospodarczego (wyrok z dnia 20 listopada 2011 r., sygn. SK 15/01; wyrok z dnia 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05). 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. Musi on również uwzględniać konieczność zachowania gwarancji państwa co do wysokości (emerytura minimalna) oraz pewności w zakresie wypłacalności świadczeń z ubezpieczeń społecznych ustanowionej na mocy art. 2 ust. 3 u.s.u.s.

Odwołując się do nadanej ustawodawcy swobody w kształtowaniu przeznaczenia składek na ubezpieczenie emerytalne, należy również zwrócić uwagę na usytuowanie tych składek w obowiązującym systemie prawnym. W myśl art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych składki stanowią część danin publicznych, będących przymusowymi świadczeniami jednostronnie ustalnymi i pobieranymi przez państwo. Pobór składek wynika z nałożonego z dniem 1 stycznia 1999 r. na pracodawców obowiązku ubruttowienia wynagrodzeń (przychodu) pracowników o wartość obciążających ich składek, w tym składek na ubezpieczenie emerytalne. Należności z tytułu składek mogą być dochodzone w trybie właściwym do ściągania danin publicznych, w tym opłat i podatków, zaś fundusze pochodzące ze składek mogą być przeznaczone tylko na wypłatę świadczeń. Składki na ubezpieczenie emerytalne opłacane są z przeznaczeniem na tworzenie ogólnego funduszu ubezpieczeniowego, z którego prawo do świadczeń mają ci ubezpieczeni, wobec których ziści się dane ryzyko socjalne, w określonej proporcji do wcześniej opłaconych składek.

2.2. Zgodność art. 141 ust. 2 u.o.f.f.e. w związku z art. 23 ust. 1-6, ust. 9 i ust. 15-18 oraz art. 35 ustawy nowelizującej, jak również art. 39a u.s.u.s. i art. 11 ustawy oraz art. 24 ustawy nowelizującej z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Rada Ministrów zauważa, że wątpliwości Prezydenta RP odnoszą się przede wszystkim do konstytucyjnej zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa z punktu widzenia funduszy emerytalnych (str. 13 uzasadnienia). We wniosku podkreślono (str. 28), że zasada ta może podlegać ograniczeniom ze względu na inne wartości chronione konstytucyjnie; zaufanie do państwa nie oznacza usprawiedliwionego oczekiwania, że ustalony zakres praw i obowiązków danego podmiotu nie ulegnie zmianie wskutek decyzji ustawodawcy. W tym kontekście Prezydent RP wskazuje w szczególności na konieczność zmiany polityki inwestycyjnej otwartych funduszy emerytalnych w krótkim czasie.

Działalność powszechnych towarzystw emerytalnych i otwartych funduszy emerytalnych – z uwagi na ich miejsce w systemie ubezpieczeń społecznych – poddana jest daleko idącej reglamentacji administracyjnoprawnej. Należy przede wszystkim ponownie podkreślić, że otwarte fundusze emerytalne, zgodnie z art. 3 ust. 1 u.s.u.s. wykonują określone ustawą zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych. Otwarte fundusze emerytalne – z woli ustawodawcy – realizują zadania publiczne wynikające z gwarancji konstytucyjnych wyłącznie w zakresie dozwolonym przez ustawodawcę. Fundusze nie realizują innych zadań, w związku z tym zadania otwartych funduszy emerytalnych mają wyłącznie charakter

publiczny. Zakres zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych, które zostały przekazane otwartym funduszom emerytalnym, określa art. 2 ust. 2 u.o.f.f.e. – przedmiotem działalności funduszu jest gromadzenie środków pieniężnych i ich lokowanie z przeznaczeniem na wypłatę emerytury oraz emerytury częściowej członkom funduszy emerytalnych po osiągnięciu przez nich wieku emerytalnego. Dlatego też polityka inwestycyjna otwartych funduszy emerytalnych może, a w określonych sytuacjach wręcz musi, podlegać zmianom. Jako że otwarte fundusze emerytalne stanowią część obowiązkowego systemu zabezpieczenia społecznego, za który odpowiedzialne jest Państwo, ustawodawca powinien móc określać politykę inwestycyjną otwartych funduszy emerytalnych w taki sposób, aby zachować równowagę finansów publicznych oraz zapewnić warunki rozwoju gospodarczego (np. poprzez zakaz inwestowania w obligacje skarbowe). Określanie zasad polityki inwestycyjnej wynika również z faktu przyjęcia poglądu wyrażonego w dotychczasowym orzecznictwie, że składka przekazywana do otwartych funduszy emerytalnych ma charakter świadczenia publicznego i nie traci tego charakteru nawet po przekazaniu do funduszu.

W uzasadnieniu wniosku Prezydent RP wskazał (str. 31), że *„warunki prowadzenia przez PTE działalności gospodarczej mogą podlegać zmianom. Ustawodawca może wprowadzić zmiany m.in. ze względu na stan finansów publicznych i związaną z nim konieczność ochrony wartości konstytucyjnej, jaką jest równowaga finansów publicznych”*. Rada Ministrów w pełni zgadza się z przedstawioną tezą.

Rada Ministrów pragnie przy tym wskazać, że w wyroku z dnia 15 grudnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, *„że adresat normy musi mieć zapewniony czas na przystosowanie się do zmienionych regulacji i na bezpieczne podjęcie odpowiednich decyzji co do dalszego postępowania. Jest to szczególnie istotne gdy nowe przepisy dotyczą działalności gospodarczej, której swoboda jest gwarantowana przez przepisy konstytucyjne, bo podejmowanie decyzji gospodarczych wymaga zwykle czasu, by uniknąć strat. 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).

Ustawa nowelizująca została opublikowana w Dzienniku Ustaw RP w dniu 31 grudnia 2013 r., a więc miesiąc przed wejściem w życie ww. ustawy. Niektóre zaskarżane przepisy (art. 11 i art. 23) weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484) określają m.in., że 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 jednoznacznego podkreślenia, że przekazanie części obligacyjnej z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, jakie miało miejsce w dniu 3 lutego 2014 r., nie spowodowało żadnych negatywnych konsekwencji, co potwierdza fakt, że zarówno otwarte fundusze emerytalne jak i Zakład Ubezpieczeń Społecznych w sposób właściwy przygotowały się do zmian wynikających z wejścia w życie ustawy nowelizującej. W związku z powyższym w opinii Rady Ministrów okres *vacatio legis* był odpowiedni.

Rada Ministrów, projektując przepisy ustawy nowelizującej brała pod uwagę, że 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. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami”* (sygn. SK 25/09). Natomiast w uzasadnieniu wyroku z dnia 2 marca 1993 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *„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).

Ustawa nowelizująca zawiera takie przepisy przejściowe dotyczące polityki inwestycyjnej jak możliwość:

- posiadania w portfelu otwartego funduszu emerytalnego instrumentów finansowych takich, jak: obligacje skarbowe czy obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa, do dnia 4 lutego 2016 r., czy

- przekroczenia niektórych limitów koncentracji, o których mowa w art. 142 ust. 1 pkt 1-3 i ust. 6 u.o.f.f.e.

Ponadto „według Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca chcąc pozostawać w zgodzie z klauzulą demokratycznego państwa prawnego musi uwzględniać przy kolejnych modyfikacjach stanu prawnego konsekwencje faktyczne i prawne, jakie stan ten zrodził do chwili wejścia w życie nowych uregulowań. Odnosząc te uwagi do ewentualnych interesów OFE i PTE należy wskazać, że nie nastąpi tutaj - przy założeniu odpowiedniego *vacatio legis* pozwalającego na odpowiednio przemyślaną zmianę modelu biznesowego oraz wypłacie przy przenoszeniu środków z OFE do ZUS wynagrodzenia wynikającego z zarządzania przenoszonymi aktywami – naruszenie interesów w toku. Z naruszeniem interesów w toku mielibyśmy do czynienia, gdyby proponowana zmiana w sposób istotny ograniczała lub zmieniała działalność OFE lub PTE. W zakładanym stanie prawnym nastąpi jedynie zmiana przepisów, która spowoduje, że OFE będą musiały w inny, niż dotychczas, sposób zbudować portfel zarządzanych aktywów. Ponadto projektowane zmiany zakładają zniesienie szeregu obowiązków, które dotychczas spoczywały na OFE.” (opinia prawna prof. M. Wierzbowskiego 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, w których ulokowane są aktywa otwartych funduszy emerytalnych).

W związku z powyższym, a także z uwagi na zastosowanie w ustawie nowelizującej przepisów przejściowych wraz z odpowiednim w ocenie Rządu RP okresem *vacatio legis*, uprawnione pozostaje twierdzenie, że przepisy ustawy nowelizującej są zgodne z konstytucyjną zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa z punktu widzenia funduszy emerytalnych.

Odnosząc się do wątpliwości konstytucyjnych w zakresie wprowadzenia w art. 23 ust. 18 ustawy nowelizującej fakultatywnej delegacji do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego szczegółowy sposób i tryb przekazania przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych aktywów oraz biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i terminowego przekazywania aktywów należy zaznaczyć, że rozporządzenie dotyczyło kwestii technicznych i organizacyjnych, czyli przekazania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych numerów rachunków bankowych oraz rachunków papierów wartościowych, na które mają być przekazane aktywa, a także innych informacji w zakresie rozrachunku aktywów pomiędzy otwartymi funduszami emerytalnymi a Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, co pozwoliło otwartym funduszom

emerytalnym podjąć niezbędne czynności umożliwiające przekazanie aktywów w dniu 3 lutego 2014 r. Z powyższego wynika, że w płaszczyźnie materialnej rozporządzenie nie zawiera unormowań, które mogłyby stanowić wyłączną materię ustawową, a tym samym nie narusza wywodzonej z art. 2 Konstytucji zasady zupełności, o czym świadczy treść rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie przekazania aktywów przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 117). Przepisy art. 23 ust. 15–17 ustawy nowelizującej wyraźnie stanowiły, że otwarte fundusze emerytalne mają przekazać aktywa na wskazane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych rachunki papierów wartościowych oraz rachunek bankowy oraz w dniu 3 lutego 2014 r. przekazać wykaz zawierający specyfikację i wycenę tych aktywów. Szczegółowe kwestie dotyczące przekazania aktywów mogły być ustalone w drodze konsultacji pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i poszczególnymi powszechnymi towarzystwami emerytalnymi zarządzającymi otwartymi funduszami emerytalnymi. Niemniej, ze względu na potrzebę uzgodnienia pomiędzy zainteresowanymi szczegółowego sposobu i trybu przekazania aktywów w terminie umożliwiającym przeprowadzenie operacji w dniu 3 lutego 2014 r., zostało wydane ww. rozporządzenie.

Rada Ministrów podkreśla, że wykonanie upoważnienia ustawowego nastąpiło 21 stycznia 2014 r., kiedy to Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie przekazania aktywów przez otwarte fundusze emerytalne do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. poz. 117). Rozporządzenie weszło w życie w dniu 22 stycznia 2014 r. Oznacza to, że w realiach zastosowania tego przepisu, nie doszło do powstania luki w prawie. Ponadto, kwestie mające zostać unormowane w rozporządzeniu wykonawczym miały charakter techniczny, nie były konieczne dla założonego przez ustawodawcę sposobu transferu aktywów do ZUS, stąd ewentualnego braku rozporządzenia nie można zakwalifikować jako niekonstytucyjnej luki w prawie.

2.3. Zgodność art. 197a u.o.f.f.e. i art. 36 ustawy nowelizującej z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Stosownie do art. 197a u.o.f.f.e., w roku, w którym mogą być składane oświadczenia, o których mowa w art. 39a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, od dnia 1 stycznia do dnia 31 lipca jest zakazana reklama zawierająca informacje o otwartych funduszach lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do otwartych funduszy (ust. 1). Za reklamę nie uważa się zamieszczania na stronie

internetowej otwartego funduszu informacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 i 1a (ust. 2). W przypadku naruszenia zakazu określonego w ust. 1 organ nadzoru, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje towarzystwu lub podmiotowi działającemu na rzecz towarzystwa lub funduszu zaprzestanie tego naruszenia i nakłada na towarzystwo lub podmiot działający na rzecz towarzystwa lub funduszu karę pieniężną w wysokości od 1.000.000 zł do 3.000.000 zł (ust. 3). Decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 4). Z kolei w myśl art. 36 ustawy nowelizującej, do dnia 31 lipca 2014 r. jest zabroniona reklama zawierająca informacje o otwartych funduszach emerytalnych lub informacje sugerujące, że reklama odnosi się do otwartych funduszy emerytalnych (ust. 1). Za reklamę nie uważa się zamieszczania na stronie internetowej otwartego funduszu emerytalnego informacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 i 1a ustawy zmienianej w art. 4, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą (ust. 2). W przypadku naruszenia zakazu określonego w ust. 1 organ nadzoru, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje powszechnemu towarzystwu emerytalnemu lub podmiotowi działającemu na rzecz powszechnego towarzystwa emerytalnego lub otwartego funduszu emerytalnego zaprzestanie tego naruszenia i nakłada na powszechne towarzystwo emerytalne lub podmiot działający na rzecz tego towarzystwa lub tego funduszu karę pieniężną w wysokości od 1.000.000 zł do 3.000.000 zł (ust. 3). Decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 4).

W ocenie Prezydenta RP, przytoczone regulacje stanowią niekonstytucyjne ograniczenie wolności działalności gospodarczej oraz wolności wypowiedzi, z których korzystają OFE. Rada Ministrów wskazuje jednak, że wprowadzone do systemu prawnego ograniczenie pozostaje w zgodzie z art. 22 Konstytucji RP oraz art. 54 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny uznawał w swoim dotychczasowym orzecznictwie, że co do zasady ograniczające znaczenie mają wszelkie restrykcje w zakresie promocji i reklamy z punktu widzenia wolności działalności gospodarczej (zob. wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., sygn. akt K 2/02). W orzecznictwie Trybunału wyrażono pogląd, że interpretacja pojęcia „ważnego interesu publicznego” nie może abstrahować od wartości chronionych zasadą demokratycznego państwa prawnego. Przyjmując, że konsekwencją najwyższej mocy obowiązującej Konstytucji, hierarchicznej struktury polskiego systemu prawnego i materialno-kompetencyjnego charakteru regulacji konstytucyjnej jest istnienie takich treści systemu prawa, które z perspektywy konstytucyjnej mogą zostać uznane za niedopuszczalne albo dopuszczalne, za naruszenie art. 22 Konstytucji należałoby uznać wprowadzenie ograniczeń wolności działalności gospodarczej, których przydatność została

ograniczona do realizacji celu ustawowego i nie znajduje uzasadnienia w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez nie wartościach. Zdaniem Trybunału, nie będą naruszać art. 22 Konstytucji jedynie te – spośród uznanych za przydatne – ograniczenia wolności działalności gospodarczej, które służą zarazem ochronie bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochronie środowiska, zdrowia publicznego albo wolności i praw innych osób. Konstytucyjnie wyeksponowana doniosłość („ważność”) chronionego interesu publicznego powoduje, iż konieczne jest uwzględnienie treści wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie każdy bowiem interes publiczny uzasadnia ograniczenie wolności działalności gospodarczej, lecz jedynie taki, który konstytucyjnie można uznać za „ważny”. Spośród obowiązujących przepisów konstytucyjnych, art. 31 ust. 3 Konstytucji zawiera pełną wypowiedź preferencyjną prawodawcy konstytucyjnego o najważniejszych przejawach interesu publicznego, które mogą uzasadniać ustawowe ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Konstytucja w ten sposób ustala podstawowe warunki kolizji zasad, z których co najmniej jedna chroni wartość konstytucyjną będącą zarazem uzasadnieniem celu, w jakim wprowadza się ograniczenia wolności działalności gospodarczej, i co najmniej jedna formułuje optymalizacyjny wymóg ochrony praw i wolności. Ponadto, w ocenie Trybunału interpretacja pojęcia „ważnego interesu publicznego” jest nierozzerwalnie związana z wewnętrzną hierarchią wartości konstytucyjnych. W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, że im cenniejsze jest dobro ograniczane i wyższy jest stopień tego ograniczenia, tym cenniejsza musi być wartość uzasadniająca ograniczenia. Co równie istotne, z uwagi na doniosłość wolności działalności gospodarczej, potwierdzoną systematyką Konstytucji, wynikający z art. 22 Konstytucji warunek, że względu na który dopuszczalne jest ustawowe ograniczenie, nie podlega interpretacji rozszerzającej (zob. wyrok TK z dnia 16 października 2014 r. sygn. akt SK 20/12).

Rada Ministrów uwzględniając dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego w powyższym zakresie wskazuje, że zaskarżona regulacja spełnia przesłanki przydatności, konieczności i adekwatności art. 197a u.o.f.f.e. oraz art. 36 ustawy nowelizującej jako ograniczenia wolności działalności gospodarczej oraz wolności wypowiedzi.

Należy zatem przypomnieć, że wymóg przydatności polega na „przeprowadzeniu testu racjonalności instrumentalnej, tzn. ustalenia, czy według dostępnego stanu wiedzy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków. (...) Warunków tych nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne)” (wyrok TK z 23 listopada

2009 r., sygn. P 61/08). Rada Ministrów zauważa, że jako *ratio legis* omawianych przepisów należy rozumieć konieczność zapewnienia swobody wyboru ubezpieczonemu modelu zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Celem wprowadzenia spornych przepisów było zatem zapewnienie ubezpieczonemu możliwości uzyskania rzetelnych i popartych obiektywnie weryfikowalnymi danymi informacji na temat działalności inwestycyjnej OFE. Zakaz reklamy OFE jest w tym zakresie przydatny, gdyż uniemożliwia OFE prowadzenie działań, które mogłyby wpłynąć na decyzję ubezpieczonego w sposób inny niż merytoryczny.

Analizując przesłankę konieczności wprowadzonego zakazu reklamy należy pamiętać, że prawodawca może ustanowić „jedynie takie ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawa dla ochrony (...) bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia i moralności publicznej albo ochrony praw i wolności, [której to ochrony] nie da się *in concreto* osiągnąć bez wprowadzenia ograniczeń praw i wolności” (zob. wyrok TK z 25 lipca 2013 r., sygn. P 56/11). W tym zakresie Rada Ministrów wskazuje, że wprowadzenie analizowanego zakazu było niezbędne dla ochrony praw i wolności ubezpieczonych, którzy w relacjach z OFE funkcjonują nie tylko jako podmioty, które w przyszłości mają korzystać z prawa do zabezpieczenia emerytalnego, ale również jako konsumenci. Biorąc pod uwagę relatywnie krótki czas, w którym ubezpieczony może złożyć oświadczenie, o którym mowa w art. 39a u.s.u.s. należy uznać, że zapewnienie rzetelności informacyjnej OFE jest możliwe wyłącznie przez wprowadzenie zakazu reklamy innej niż wynikającej z ustawowego obowiązku informacyjnego OFE. Zdaniem Rady Ministrów to jedyny skuteczny środek, który może zapewnić ubezpieczonemu uzyskanie wyłącznie takich informacji na temat OFE, które sprawią, że podejmie właściwą decyzję w przedmiocie złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 39 u.s.u.s. Nie bez znaczenia jest przy tym fakt, że w dotychczasowej praktyce promocyjnej niektórych OFE podważano wiarygodność publicznego systemu zabezpieczenia społecznego. Jak wynika bowiem z samej istoty reklamy, oprócz warstwy informacyjnej zawiera ona część sugestywną. Jak natomiast wyjaśniono w uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej, wystąpienie masowej kampanii reklamowej w okresach od 1 stycznia do 31 lipca w latach dokonywania wyboru "nie pozwoliłaby na podjęcie przez ubezpieczonych decyzji w oparciu o wyłącznie obiektywne i racjonalne przesłanki". Niezwykle istotne jest również to, że omawiany zakaz ma charakter czasowy i sprowadza się w istocie do ochrony konsumenta (ubezpieczonego) przed niemerytorycznymi środkami perswazyjnymi, stosowanymi w marketingu.

Wreszcie należy stwierdzić, że omawiany zakaz spełnia również wymóg proporcjonalności *sensu stricto*. Zgodnie z tym wymogiem, ograniczenia nie mogą w sposób nieadekwatny nakładać ciężarów na podmioty praw i wolności. Ograniczenia powinny pozostawać w bezpośrednim związku i odpowiedniej proporcji do nałożonych ciężarów. Rada Ministrów wskazuje w tym miejscu, że OFE nie zostały pozbawione możliwości formułowania wypowiedzi komercyjnych. Analiza omawianego zakazu nie może się odbyć bez przywołania treści art. 191 ust. 1 i 1a u.o.f.f.e., które zobowiązują OFE do udostępniania ubezpieczonym takich danych, jak informacji o środkach znajdujących się na rachunku członka, terminach dokonanych w tym okresie wpłat składek i wypłat transferowych oraz przeliczeniu tych składek i wypłat transferowych na jednostki rozrachunkowe, o wynikach działalności lokacyjnej funduszu, a także o zasadach polityki inwestycyjnej i celu inwestycyjnym funduszu, wraz ze wskaźnikami, do których są porównywane osiągnięte przez fundusz stopy zwrotu. W informacji tej, OFE jest obowiązany umieścić także następujące informacje: stopy zwrotu otwartego funduszu osiągnięte w przeszłości; wysokość opłat, o których mowa w art. 134 ust. 1, oraz kosztów, o których mowa w art. 136 ust. 1, 2a i 2b u.o.f.f.e., jak również opis ryzyka inwestycyjnego związanego z członkostwem w otwartym funduszu. Następnie należy wskazać, że omawiany zakaz nie jest nadmiernym ograniczeniem, gdyż organ orzekający na skutek naruszenia tego zakazu ma uprawnienie do miarkowania kary pieniężnej (od 1.000.000 do 3.000.000 zł), a decyzje w tym zakresie podlegają kontroli legalności dokonywanej przez sądy administracyjne.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, zgodnie z którym art. 197a u.o.f.f.e. i art. 36 ustawy nowelizującej są zgodne z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

2.4. Zgodność art. 197 w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych oraz otwartych funduszy emerytalnych i art. 197a u.o.f.f.e. oraz art. 36 ustawy nowelizującej z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP.

Odwołując się do przytoczonego w punkcie 2.3. niniejszego pisma brzmienia art. 197a u.o.f.f.e. oraz art. 36 ustawy nowelizującej, należy zauważyć, że stosownie do art. 197 u.o.f.f.e., informacje o otwartym funduszu, dobrowolnym funduszu lub towarzystwie udostępniane lub rozpowszechniane publicznie przez powszechne towarzystwo lub na zlecenie powszechnego towarzystwa, a także na rzecz powszechnego towarzystwa, otwartego funduszu lub dobrowolnego funduszu, a także informacje o pracowniczym

funduszu udostępniane przez pracownicze towarzystwo powinny w sposób zrozumiały, obiektywny i rzetelny przedstawiać sytuację finansową funduszu lub towarzystwa, a także ryzyko związane z przystąpieniem do funduszu oraz pozostawaniem członkiem funduszu (ust. 1). Zakazana jest reklama dotycząca otwartego funduszu zawierająca informacje, które nie spełniają wymagań określonych w ust. 1, lub wprowadzająca albo mogąca wprowadzić w błąd, który mógłby mieć wpływ na skłonienie kogokolwiek, aby przystąpił do otwartego funduszu lub w nim pozostawał (ust. 2). Jeżeli udostępniane lub rozpowszechniane publicznie informacje o funduszu lub towarzystwie lub reklama naruszają wymagania określone w ust. 1 lub 2, organ nadzoru, w drodze decyzji administracyjnej, zakazuje towarzystwu lub podmiotowi działającemu na rzecz towarzystwa lub funduszu ich udostępniania lub rozpowszechniania publicznego (ust. 3). W decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, nakazuje się jednocześnie ogłoszenie lub udostępnienie sprostowania o treści i formie wskazanej przez organ nadzoru i we wskazanym przez organ nadzoru terminie (ust. 4). Decyzji administracyjnej, o której mowa w ust. 3, nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności (ust. 5). Jeżeli zakaz, o którym mowa w ust. 3, lub nakaz, o którym mowa w ust. 4, nie zostanie wykonany, organ nadzoru nakłada na towarzystwo lub podmiot działający na rzecz towarzystwa lub funduszu karę pieniężną w wysokości do 3.000.000 zł oraz na koszt towarzystwa udostępnia lub rozpowszechnia publicznie sprostowanie, o którym mowa w ust. 4, w sposób i formie adekwatnej do stopnia i zakresu naruszenia wymogów określonych w ust. 1 i 2 (ust. 6). Przepis ten został zaskarżony w części, w jakiej odnosi się do PTE oraz OFE.

W ocenie wnioskodawcy, art. 197 i art. 197a u.o.f.f.e. oraz art. 36 ustawy nowelizującej naruszają zasadę poprawnej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP. Jak wskazał wnioskodawca, ustawodawca „poprzez brak definicji reklamy i odróżnienia jej od informacji umieszczanych na stronie internetowej OFE – nie określił dokładnie działań zakazanych, sankcjonowanych wysokimi karami pieniężnymi”. Innymi słowy, w ocenie Prezydenta RP zaskarżone przepisy naruszają zasadę określoności przepisów prawa.

Rada Ministrów wskazuje w ślad za Trybunałem Konstytucyjnym, że zasada określoności przepisów prawa, wywodzona z art. 2 Konstytucji, nakłada na prawodawcę obowiązek zachowania możliwie najdalej idącego (maksymalnego) w danym przypadku stopnia precyzji oraz jasności regulacji prawnej (tak m.in. w wyroku TK z 28 października 2009 r., sygn. Kp 3/09). Wynika z niej też nakaz tworzenia przepisów zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków albo przyznawanych praw.

Zasada określoności rodzi dwa szczegółowe wymagania, które składają się na tzw. test określoności: wymaganie precyzyjności przepisów oraz wymaganie ich komunikatywności (jasności). Kryterium pomocnicze stanowi legislacyjna poprawność, rozumiana jako konieczność wysłowienia norm prawnych w taki sposób, który zagwarantuje ich precyzyjność i komunikatywność. Jak już wskazywał Trybunał, przez precyzyjność regulacji należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych (i ich konsekwencji) za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Innymi słowy, chodzi o taki sposób sformułowania przepisów, który pozwoli na ustalenie treści praw i obowiązków, a także ich wyegzekwowanie w praktyce. Z kolei przez komunikatywność (jasność) regulacji należy rozumieć zrozumiałość przepisów na gruncie języka powszechnego (zob. też wyroki z: 20 stycznia 2015 r., sygn. K 39/12; 18 września 2014 r., sygn. K 44/12; 20 maja 2014 r., sygn. SK 13/13). W praktyce orzeczniczej Trybunał wypracował szczególną metodę stosowania testu określoności. Aby zatem orzec o niekonstytucyjności regulacji ze względu na naruszenie standardów określoności przepisów prawa, nie wystarcza samo abstrakcyjne stwierdzenie niedookreśloności tekstu prawnego. Trybunał jest zobligowany do dokonania oceny zakwestionowanych przepisów na dwóch płaszczyznach. Trybunał musi najpierw uwzględnić wspomniane wyżej kryteria testu określoności (kryterium precyzyjności, komunikatywności oraz legislacyjnej poprawności) oraz we właściwej proporcji odnieść je do charakteru badanej regulacji. Następnie Trybunał musi uwzględnić kontekst aksjologiczny, w jakim przeprowadzana jest kontrola konstytucyjności. Na ów kontekst aksjologiczny składa się wykładnia całości norm, zasad i wartości konstytucyjnych, z którymi skonfrontowana musi zostać badana norma, wyinterpretowana z przepisu poddanego wcześniej kontroli z punktu widzenia określoności. Dopiero stwierdzenie takiego uchybienia wymaganiom określoności, które prowadziłyby do podważenia efektywności ochrony innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, rodzi podstawę do orzeczenia niekonstytucyjności badanej regulacji (zob. wyrok TK z dnia 9 czerwca 2015 r. sygn. akt SK 47/13).

Rada Ministrów wskazuje zatem przede wszystkim, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, ustawodawca wyraźnie odróżnił reklamę od informacji umieszczanych na stronie internetowej OFE. Już bowiem w objętym zaskarżeniem art. 197a ust. 2 u.o.f.f.e. oraz w art. 36 ust. 2 ustawy nowelizującej wprost wskazano, że za reklamę nie uważa się zamieszczania na stronie internetowej otwartego funduszu informacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 i 1a u.o.f.f.e. Nie ma zatem najmniejszych wątpliwości, że informacje,

o których mowa w art. 191 ust. 1 i 1a u.o.f.f.e. nie są reklamą objętą zaskarżonym przez Prezydenta RP zakazem.

Ponadto należy wskazać, że brak definicji legalnej „reklamy” w przepisach regulujących funkcjonowanie OFE nie jest wystarczającą przesłanką do stwierdzenia, że taki stan normatywny narusza zasadę określoności przepisów prawa. Omawiane pojęcie jest bowiem zrozumiałe i powszechnie stosowane w języku polskim, stanowiąc istotny składnik praktyki korzystania przez podmioty prawa z wolności działalności gospodarczej. Tym samym pojęcie to pozwala na wyegzekwowanie w praktyce kwestionowanego przez wnioskodawcę zakazu. Co więcej, „reklama” nie jest pojęciem wprowadzonym do krajowego systemu prawnego dopiero w art. 197, art. 197a u.o.f.f.e. oraz art. 36 ustawy nowelizującej. Zwrócił na to uwagę sam wnioskodawca, odwołując się do istniejących w krajowym porządku prawnym definicji legalnych „reklamy”. I tak, stosownie do art. 4 pkt 17 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1531), reklamą jest przekaz handlowy, pochodzący od podmiotu publicznego lub prywatnego, w związku z jego działalnością gospodarczą lub zawodową, zmierzający do promocji sprzedaży lub odpłatnego korzystania z towarów lub usług; reklamą jest także autopromocja. Nie ma zatem wątpliwości, że jeżeli adresat norm wynikających z art. 197 i art. 197a u.o.f.f.e. oraz art. 36 ustawy nowelizującej prowadzi w sposób sprzeczny z ustawą reklamę w stacjach radiowych i telewizyjnych, to właściwy organ administracji uwzględni brzmienie art. 4 pkt 17 ustawy o radiofonii i telewizji przy konkretyzacji zaskarżonych przepisów. W ocenie Rady Ministrów, istnienie definicji „reklamy” w innych ustawach (jak choćby w ustawie z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych, ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne, czy w ustawie z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych), czy nawet w przepisach prawa UE (dyrektywa 2006/114/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca reklamy wprowadzającej w błąd i reklamy porównawczej) nie dowodzi zatem, że dekodując treść norm wynikających z zaskarżonych przepisów, organ administracji spotka się z trudnościami interpretacyjnymi w zakresie pojęcia „reklamy”. Adresaci przepisów zaskarżonych przez Prezydenta RP nie prowadzą bowiem działalności w zakresie produkcji i handlu wyrobami tytoniowymi, napojami alkoholowymi, działalności farmaceutycznej ani nie urządzają gier hazardowych. Z kolei definicja zawarta w przytoczonej wyżej dyrektywie 2006/114/WE (art. 2 lit. „a”) różni się od definicji

wynikającej z art. 4 pkt 17 ustawy o radiofonii i telewizji w zasadzie wyłącznie sposobem językowego ujęcia „definiensa” przez dwóch różnych prawodawców.

Toteż w ocenie Rady Ministrów nie jest zasadny zarzut naruszenia zasady poprawnej legislacji wynikającej z art. 2 Konstytucji RP przez art. 197, art. 197a u.o.f.f.e. oraz art. 36 ustawy nowelizującej.

2.5. Zgodność art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej w zakresie, w jakim dotyczy osób, o których mowa w art. 111 ust. 3 u.s.u.s. z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Problem zgodności art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podniesiony został we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 sierpnia 2014 r. Podobny zarzut i analogiczną w swej istocie argumentację, choć nieco mniej rozbudowaną, zawiera również wniosek Prezydenta RP z dnia 30 stycznia 2014 r.

Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że określone w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej *„warunki wznowienia przekazywania składek do OFE w odniesieniu do ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1968 r., którzy na swój wniosek – poprzez zawarcie umowy – przystąpili do wybranego otwartego funduszu emerytalnego, pozostają w kolizji z konstytucyjną zasadą ochrony zaufania do państwa i prawa oraz stanowią nieproporcjonalne ograniczenie zasady wolności człowieka”*.

Zdaniem Rady Ministrów art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej, kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jako niezgodny z Konstytucją, nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Przemawia za tym szereg argumentów, szczegółowo omówionych poniżej. Na wstępie jednak wymaga przypomnienia, że zasada zaufania do państwa i prawa odnosi się do cech jakościowych stanowionego prawa oraz standardów i procesu jego tworzenia. Nie należy natomiast traktować jej w kategoriach ogólnej dyrektywy niezmienności i trwałości przepisów prawnych. Jak bowiem podniósł Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 maja 2001 r.: *„ogólna zasada państwa prawnego i wynikające z niej zasady chroniące bezpieczeństwo prawne, zaufanie do państwa i prawa oraz prawa nabyte nie oznacza generalnego zakazu zmiany*

obowiązujących przepisów. Dotyczy to zwłaszcza tych dziedzin życia społecznego, które podlegają szybkim zmianom faktycznym, jak to ma obecnie miejsce w gospodarce. Wymienionych zasad nie można rozumieć jako nakazu niezmienności prawa i zakazu ingerencji ustawodawcy w stosunki prawne rozciągnięte w czasie. Zasady te wyznaczają natomiast warunki, od których zależy ocena dopuszczalności zmian stanu prawnego⁴. Swoboda regulacyjna przysługująca ustawodawcy pozwala ingerować w stosunki prawne o charakterze publiczno- i prywatnoprawnym oraz kształtować je w sposób zgodny z realizowaną polityką oraz bieżącymi potrzebami społecznymi i gospodarczymi, pod warunkiem jednak, że nie ogranicza to w wymiarze nieuzasadnionym i nieproporcjonalnym wolności i praw jednostki. Ten aspekt zasady lojalności akcentuje orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 kwietnia 1999 r. stwierdzono, że „Z konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do prawa stanowionego przez państwo nie wynika, że każdy może zawsze ufać, iż prawne unormowanie jego praw i obowiązków nie ulegnie na przyszłość zmianie na jego niekorzyść. Ocena zależy od treści dokonywanych przez prawodawcę zmian i sposobu ich wprowadzenia, przy uwzględnieniu całokształtu okoliczności oraz konstytucyjnego systemu wartości”⁵. Jak wynika z powyższego, dokonywanie zmian w obowiązującym porządku prawnym, co do zasady nie stoi w sprzeczności z wymogiem zapewnienia zaufania do państwa i prawa, w tym również stanowienie przepisów, które zmieniają sytuację na niekorzyść obywatela. Tym bardziej zasady lojalności nie naruszają przepisy, które – jak w przypadku art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej – sytuację jednostki poprawiają, dając jej prawo wyboru modelu, w którym będzie kontynuować gromadzenie składek emerytalnych.

Sposób dekodowania przez Trybunał Konstytucyjny zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa potwierdza, że ustawodawca może zmieniać przepisy i wynikające z nich instytucje prawne, gdy uzna, że zachodzi taka potrzeba, np. ze względu na istotną zmianę stosunków społecznych, albo sytuację finansową państwa. Zmiana taka nie stanowi sama w sobie naruszenia zasady lojalności. Jest bowiem rzeczą naturalną w ustroju demokratycznego państwa prawnego. Poprzez nią dokonuje się ewolucja systemu prawnego. W związku z tym należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny zwraca w swoim orzecznictwie uwagę, iż „Jednostka musi zawsze liczyć się z tym, że zmiana warunków społecznych lub gospodarczych może wymagać nie tylko zmiany obowiązującego prawa, ale również niezwłocznego wprowadzenia w życie nowych regulacji prawnych.

⁴ Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001/4/82.

⁵ Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., K 3/99, OTK 1999/4/73.

W szczególności ryzyko związane z wszelką działalnością gospodarczą obejmuje również ryzyko niekorzystnych zmian systemu prawnego”⁶.

Ze względu na zasadę ochrony praw nabytych zmiany przepisów dotyczących organizacji systemu emerytalnego i zasad przynależności do poszczególnych jego filarów, jak również zasad wypłaty świadczeń emerytalnych wymagają bardzo dużej ostrożności i niejednokrotnie ważenia wartości, aby bezpodstawnie nie pozbawić jednostki przysługujących jej praw i nie pogorszyć jej sytuacji prawnej. Nie oznacza to jednak, że zmiana przepisów dotyczących wskazanej materii nie jest dopuszczalna. Co więcej, w utrwalonym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny dopuszcza dalej idące interwencje w sferę chronionych konstytucyjnie praw nabytych, w tym interwencje dotyczące warunków nabywania prawa do emerytury. W uzasadnieniu wyroku z dnia 7 maja 2014 r. podniesiono, że *„Ze względu na wieloletni okres nabywania uprawnień emerytalnych mogą, o czym była mowa, nastąpić takie zmiany okoliczności, które wymuszają zmiany warunków nabywania prawa do emerytury, a rozstrzygnięcie ustawodawcy warunki te zmieniającego – usprawiedliwić. Co do zasady więc zmiana warunków nabycia prawa do emerytury w trakcie jego nabywania uznawana jest w orzecznictwie i nauce prawa za dopuszczalną. Dotyczy to także zmiany wieku emerytalnego jako jednego z warunków nabycia prawa do emerytury, choć jest to warunek istotny, a jego podwyższenie jest uważane za zmianę standardowo niekorzystną. Swoboda ustawodawcy co do zmiany warunków nabycia świadczeń emerytalnych jest większa, jeśli perspektywa spełnienia owych warunków jest odległa i istnieje jakaś możliwość, by się do zmienionych warunków dostosować. Maleje natomiast wraz ze zbliżaniem się do momentu spełnienia warunków, zwłaszcza osiągnięcia granicy wieku emerytalnego. Jednocześnie wraz ze zbliżaniem się do spełnienia warunków nabycia prawa wzrasta oczekiwanie zainteresowanego, że nie zostaną one decyzją ustawodawcy zmienione. Trybunał dodaje, że w tym zwłaszcza okresie swoboda prawodawcy dokonującego zmian jest mniejsza, jeśli chodzi o zmiany katalogu warunków nabycia prawa do emerytury, nieco większa - jeśli chodzi o zmiany treści każdego z nich. Wszakże - jak w każdym przypadku - konieczna zmiana powinna być jak najmniej uciążliwa dla zainteresowanych”*⁷. Tym samym, na zasadzie rozumowania *a maiori ad minus* za dopuszczalną uznać także należy nie pogarszającą sytuacji ubezpieczonych modyfikację zasad gromadzenia środków na ubezpieczenia emerytalne, wprowadzoną ustawą nowelizującą z dnia 6 grudnia 2013 r.

⁶ Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., K 27/00, OTK 2001/2/29.

⁷ Wyrok TK z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014/5/50.

W kontekście przywołanych wyżej wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Rada Ministrów prezentuje stanowisko, zgodnie z którym ustawodawca uprawniony był do dokonania modyfikacji kształtu systemu emerytalnego w zakresie, w jakim przewidywała to ustawa nowelizująca z dnia 6 grudnia 2013 r. Mógł on także w stosunku do wszystkich członków otwartych funduszy emerytalnych, a więc również ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., przewidzieć możliwość złożenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych oświadczenia o przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego części składki na ubezpieczenie emerytalne, poczynwszy od składki opłacanej za lipiec 2014 r. Wprowadzenie zaskarżonym przepisem art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej prawa złożenia oświadczenia o kontynuacji przekazywania części składki do otwartego funduszu emerytalnego nie stanowi samo w sobie naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa. Jest bowiem wyrazem przysługującej ustawodawcy swobody regulacyjnej i władczej możliwości kształtowania stosunków społecznych i prawnych w zakresie zabezpieczenia społecznego. Odpowiedź, czy w wyniku wprowadzenia zaskarżonego przepisu doszło do złamania zasady lojalności wymaga natomiast starannej analizy treści art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej oraz jego wpływu na prawnie relewantne sytuacje jednostek objętych hipotezą wywodzonej z tego przepisu normy prawnej.

Test prawidłowości realizacji zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga odniesienia się do norm prawnych i tworzonej przez nie sytuacji prawnej, których modyfikacja – zdaniem Prezydenta RP oraz Rzecznika Praw Obywatelskich – miała stanowić przyczynę nadwątlenia zaufania, jakim jednostka darzy państwo i system prawny. Konieczne jest więc porównanie sytuacji prawnej jednostki przed zmianą przepisów z jej sytuacją na gruncie stanu prawnego, który zaistniał po wprowadzeniu tej zmiany w życie.

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega naruszenie zasady lojalności w wymogu ponownego złożenia przez ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. oświadczenia o pozostaniu w OFE. Musieli oni tym samym potwierdzić swoje wcześniejsze – co istotne nieodwołalne – oświadczenie o uczestnictwie w funduszu. W przeciwnym wypadku część składki emerytalnej trafiająca do końca czerwca 2014 r. do OFE, poczynając od składki za lipiec 2014 r. byłaby wpłacana na indywidualne subkonto prowadzone przez ZUS. Co jednak najistotniejsze, jak zauważył Rzecznik w uzasadnieniu swojego wniosku (str. 9, wersy 8-12), *„Chociaż z art. 111 ust. 5 ustawy systemowej wynikało, że oświadczenie woli ubezpieczonego jest nieodwołalne, to ustawodawca w istocie zażądał ponownego potwierdzenia tego oświadczenia woli. Brak*

powtórniego oświadczenia woli powoduje bowiem, że ubezpieczony z mocy samego prawa przestaje być członkiem otwartego funduszu emerytalnego, zaś jego składki w całości trafiają do ZUS”. Analogiczne stanowisko co do skutków braku oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej przedstawił Prezydent RP we wniosku z dnia 30 stycznia 2014 r. W uzasadnieniu tego wniosku (str. 22 wersy 29-31) zaprezentowano stanowisko, że „Jej skutkiem [tj. interwencji ustawodawcy polegającej na wprowadzeniu konieczności złożenia oświadczenia woli o odprowadzaniu części składki emerytalnej do OFE – przyp. wł.] jest bowiem zerwanie stosunku zobowiązaniowego, a tym samym naruszenie praw majątkowych członków OFE, które uzyskali wskutek zawarcia umowy [z OFE – przyp. wł.]”. Obydwaj Wnioskodawcy powołują więc argument, że niezłożenie przez ubezpieczonego oświadczenia o odprowadzaniu części składki emerytalnej do OFE w terminie nakreślonym w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej spowoduje, że ubezpieczony ów utraci członkostwo w OFE. Tymczasem – jak wywodzą Wnioskodawcy z art. 111 ust. 5 u.s.u.s. – członkostwo w OFE ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. miało mieć charakter trwały ze względu na brak możliwości cofnięcia oświadczenia o przystąpieniu do funduszu. Wzruszenie zaś tej trwałości, bez uzyskania uprzedniej zgody ubezpieczonego miało – w ich ocenie – stanowić naruszenie zasady zaufania do państwa i prawa.

Jak wynika z cytowanego wyżej wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 29 sierpnia 2014 r. sytuację prawną jednostki, która uległa zmianie w wyniku wprowadzenia zakwestionowanego art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej, Rzecznik rekonstruuje w kontekście treści art. 111 ust. 3 i 5 u.s.u.s. W ustępie 3 powołanego artykułu przewidziano, że ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., z wyjątkiem osób pobierających emeryturę, mogą na swój wniosek przystąpić – poprzez zawarcie umowy – do wybranego otwartego funduszu emerytalnego. Doprecyzowano jednocześnie, że ubezpieczeni, o których mowa w ust. 3, mogą zawrzeć umowę z otwartym funduszem emerytalnym w terminie do dnia 31 grudnia 1999 r. (ust. 4). Natomiast w ust. 5 wyraźnie zastrzeżono, że przystąpienie przez ubezpieczonych, o których mowa w ust. 3, do otwartego funduszu emerytalnego jest nieodwołalnym oświadczeniem woli o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r. Rzecznik zwraca w swoim wniosku uwagę na fakt, że oświadczenie o przystąpieniu przez ubezpieczonych ze wskazanej wyżej grupy do otwartego funduszu emerytalnego ma charakter nieodwołalny. Oznacza to, że może być złożone tylko jeden raz i nie podlega modyfikacjom.

Mając na uwadze sytuację prawną jednostki rekonstruowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich, a także Prezydenta RP na podstawie art. 111 ust. 3 i 5 u.s.u.s. należy dokonać analizy zaskarżonego art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej. W tym celu niezbędne wydaje się powołanie literalnego brzmienia tych przepisów, a następnie ich konfrontacja z art. 111 ust. 3 i 5 u.s.u.s., wskazanym przez obydwu Wnioskodawców jako wyznacznik oczekiwań jednostki, które miałyby być poddane ochronie w ramach zasady zaufania do państwa i prawa.

Art. 11 ustawy nowelizującej w ust. 1 stanowi, że składka, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jest przekazywana za okres do dnia 30 czerwca 2014 r. Natomiast ust. 2 tego artykułu przewiduje, że w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 31 lipca 2014 r. członek otwartego funduszu emerytalnego może złożyć w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych pisemnie lub w formie dokumentu elektronicznego - uwierzytelnionego z wykorzystaniem kwalifikowanego certyfikatu, w rozumieniu art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2013 r. poz. 262, z późn. zm.), profilu zaufanego ePUAP, w rozumieniu art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2014 r. poz. 1114), lub innych technologii umożliwiających identyfikację, określonych na podstawie art. 20a ust. 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, przez system teleinformatyczny udostępniony bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych - zgodne ze wzorem oświadczenie o przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego składki, o której mowa w art. 22 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, poczynawszy od składki opłaconej za lipiec 2014 r., oraz o zapoznaniu się z:

- 1) przygotowaną przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych informacją dotyczącą powszechnego systemu emerytalnego oraz
- 2) informacją dotyczącą poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych.

Z samego literalnego brzmienia zaskarżonego przepisu art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej wywieść można kilka istotnych dla sprawy twierdzeń. Po pierwsze, przedmiotem tych regulacji jest składka na ubezpieczenie emerytalne w części, która przed wejściem w życie ustawy nowelizującej była odprowadzana do wybranego przez ubezpieczonego funduszu emerytalnego. Jak przewidział ustawodawca przedmiotowe składki

za okres do dnia 30 czerwca 2014 r. miały nadal być przekazywane do OFE. Natomiast poczynając od składki za lipiec 2014 r., w przypadku braku odmiennego oświadczenia ubezpieczeniowego, składki zamiast do OFE miały trafiać na indywidualne subkonto ubezpieczonego w ZUS. Złożenie w terminie do dnia 31 lipca 2014 r. przez ubezpieczonego oświadczenia woli w oznaczonej formie i treści miało zaś skutkować dalszym odprowadzaniem tych składek do wybranego przez ubezpieczonego OFE. Zaskarżone przepisy regulują zatem, do jakiego podmiotu – w związku z wprowadzonymi zmianami w strukturze systemu emerytalnego i w zasadach działalności inwestycyjnej OFE – przekazywane będą składki emerytalne w części, która przed nowelizacją trafiała do funduszy. Po drugie, przywołane przepisy nie stanowią *expressis verbis*, że w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o odprowadzaniu części składki do OFE ubezpieczony przestaje być członkiem OFE. Z literalnego brzmienia tych przepisów wynika bowiem tylko, że jego składki, które dotychczas odprowadzane były do OFE, będą przekazywane – poczynając od składki za lipiec 2014 r. – na indywidualne subkonto prowadzone przez ZUS. Po trzecie, również w drodze wykładni systemowej lub funkcjonalnej art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie sposób wywieść, że niezłożenie przez ubezpieczonego przedmiotowego oświadczenia skutkuje utratą przez niego członkostwa w OFE. Tym samym Wnioskodawcy dokonali nieprawidłowej wykładni zaskarżonych przepisów art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej. Co zaś z tego wynika, nieprawidłowo ustalili również sytuację prawną jednostki (ubezpieczonego) jako punkt wyjścia do przeprowadzenia testu naruszenia zasady zaufania do państwa i prawa.

Mając na względzie prawidłową wykładnię art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej należy odnieść się do treści 111 ust. 3 u.s.u.s. Na mocy tego przepisu ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., z wyjątkiem osób pobierających emeryturę, mogli na swój wniosek przystąpić – poprzez zawarcie umowy – do wybranego otwartego funduszu emerytalnego. Zgodnie zaś z ust. 5 przywołanego wyżej artykułu przystąpienie do OFE miało odbywać się nieodwołalnym oświadczeniem woli o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r. Wprowadzona w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. reforma emerytalna zakładała utworzenie w ramach systemu emerytalnego tzw. filara kapitałowego, opartego na otwartych funduszach emerytalnych. Do tych instytucji finansowych miała być przekazywana część składki na ubezpieczenie emerytalne. Ustawodawca przewidział, że członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym miało być obowiązkowe dla ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r. Natomiast ubezpieczonym, którzy w

momencie wprowadzenia reformy emerytalnej pozostawali w przedziale wiekowym od 30 do 50 roku życia, a więc ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., pozostawiono wybór, czy chcą być członkami otwartego funduszu emerytalnego – co oznaczało nieodwołalną zgodę na przystąpienie do filara kapitałowego systemu emerytalnego, czy też chcą, aby całość składki emerytalnej była przekazywana do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – co było równoznaczne z pozostaniem w systemie repartycyjnym.

Przepisy art. 111 ust. 3 i 5 u.s.u.s. regulują zatem sytuację określonej grupy ubezpieczonych (tj. urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r.) w zakresie przynależności do OFE, a co za tym idzie również do części kapitałowej systemu emerytalnego. Nie dotyczy on natomiast procentowego określenia wysokości części składki emerytalnej odprowadzanej do OFE, ani tego, czy część składki będzie odprowadzana do OFE, czy też nastąpi trwałe lub czasowe zawieszenie przekazywania środków do funduszu (co w swych skutkach ekonomicznych jest równoznaczne ze stawką zerową). Tego zagadnienia dotyczą bowiem odrębne przepisy – i to właśnie one regulują sytuację prawną ubezpieczonych w tym zakresie.

Zdaniem Rady Ministrów sytuacja prawna ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., rekonstruowana na podstawie art. 111 ust. 3 i 5 u.s.u.s., nie stoi w sprzeczności z sytuacją wykreowaną przez art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej. Kształty tych sytuacji, wyznaczone przez dotyczące ich przepisy, są bowiem rozbieżne (nie mają punktów wspólnych). Jak już bowiem wyżej podniesiono art. 111 ust. 3 i 5 u.s.u.s. stworzył ubezpieczonym ze wskazanej grupy wiekowej możliwość przystąpienia do filara kapitałowego systemu emerytalnego, który dla nich nie miał charakteru obowiązkowego. Sytuacja prawa kreowana przez omawiane przepisy po stronie ubezpieczonych dotyczy ich uczestnictwa w OFE – do tego się bowiem odnosi literalnie odczytywana treść tych regulacji. Do zmiany sytuacji jednostki w tym zakresie doszłoby wówczas, gdyby osoby te zostały z uczestnictwa w OFE wyłączone, a ich umowy zawarte z funduszami rozwiązane. Tymczasem art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie obejmuje zakresem normowania przynależności ubezpieczonych do OFE. Nie pozbawia ich także – wbrew twierdzeniom Wnioskodawców – uczestnictwa w funduszach. Normuje natomiast zasady przekazywania części składki emerytalnej, poczynając od składki za lipiec 2014 r., na subkonto w ZUS lub do OFE, jeżeli taką decyzję podjął i wyraził w swoim oświadczeniu ubezpieczony.

Ratio legis art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej znajduje wyraz w podstawowych założeniach ustawy nowelizującej z dnia 6 grudnia 2013 r. Należy w tym miejscu zacytować fragment jej uzasadnienia wskazujący, że jednym z zasadniczych celów nowych przepisów było umożliwienie ubezpieczonym dokonania wyboru, czy chcą przekazywać przyszłą składkę do otwartych funduszy emerytalnych. W uzasadnieniu ustawy stwierdzono więc, że: „Każdy ubezpieczony wchodzący do systemu emerytalnego lub członek OFE będzie mógł zdecydować o przekazywaniu przyszłych składek do OFE. Przewiduje się, że na złożenie oświadczenia ubezpieczony wchodzący do systemu emerytalnego będzie miał 4 miesiące, natomiast członek OFE - w okresie przejściowym - będzie mógł złożyć oświadczenie od dnia 1 kwietnia 2014 r. do dnia 31 lipca 2014 r. Ponadto projekt wprowadza rozwiązania dotyczące możliwości cyklicznego podejmowania decyzji odnośnie do dalszego przekazywania składki na rachunek w kapitałowej części powszechnego systemu emerytalnego, bądź rezygnacji z tego na rzecz przekazywania składki na subkonto w ZUS. Wprowadzona zostaje bowiem możliwość, w określonych przedziałach czasowych, podejmowania decyzji odnośnie do dalszego przekazywania składki w wysokości 2,92% do OFE albo na subkonto w ZUS. Pierwsze 4-miesięczne tzw. "okienko czasowe" zostanie otwarte w 2016 r., następne będą uruchamiane w odstępach 4-letnich. W tym czasie będzie istniała możliwość ponownego podjęcia decyzji odnośnie do części przyszłej składki emerytalnej”. Nie było więc intencją ustawodawcy pozbawienie uczestnictwa w OFE ubezpieczonych, urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r., którzy na mocy swojej wcześniejszej decyzji stali się członkami OFE. Chodziło o stworzenie im możliwości rozporządzania częścią składki emerytalnej.

Należy z całą stanowczością podkreślić, że niezłożenie przez ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. oświadczenia o przekazywaniu do otwartego funduszu emerytalnego części składki emerytalnej nie powoduje skutku w postaci ustania stosunku ich członkostwa w OFE. Inaczej rzecz ujmując, nawet jeżeli część ich składek nie będzie odprowadzana do OFE, lecz na subkonto prowadzone przez ZUS, nadal pozostaną oni członkami OFE. W funduszu bowiem pozostały dotychczas zgromadzone przez nich składki. Jest to okoliczność istotna z punktu widzenia ustawowych regulacji dotyczących ustania członkostwa w OFE. Przedmiotowa kwestia unormowana została w art. 81 ust. 10 u.o.f.f.e., który to przepis stanowi, że członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym ustaje z dniem wykreślenia członka funduszu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z Centralnego Rejestru Członków Otwartych Funduszy Emerytalnych w związku z przekazaniem całości środków zgromadzonych na rachunku

członka otwartego funduszu na fundusz emerytalny FUS. A zatem przyczyną wykreślenia z rejestru członków OFE, a w rezultacie ustania członkostwa, jest przekazanie przez OFE całości środków zgromadzonych na rachunku członka na fundusz emerytalny FUS w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Przyczyny takiej nie stanowi natomiast przekazywanie przez członka OFE całości składki do FUS i w rezultacie brak zasilenia rachunku w OFE. Na rachunku OFE pozostają bowiem zgromadzane przez ubezpieczonego środki, a OFE obowiązane jest nadal nimi zarządzać. Dopóki środki te nie zostaną przekazane do FUS, trwa stosunek członkostwa w OFE. Z tego też względu nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, że wprowadzenie do porządku prawnego art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej spowodowało skutek w postaci ustania członkostwa ubezpieczonych w OFE. Wobec braku takiego skutku oraz przedstawionych wyżej odmiennych zakresów oddziaływania art. 111 ust. 3 i 5 u.s.u.s. oraz art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej na sytuację ubezpieczonego, nie sposób mówić o naruszeniu zasady zaufania do państwa i prawa. Zaskarżone przepisy nie zmieniają bowiem sytuacji prawnej wskazanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich grupy ubezpieczonych – dotyczą bowiem innych kwestii niż przynależność do OFE. Ponadto przepisy art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie tylko nie zmieniają na niekorzyść sytuacji ubezpieczonych, ale ponadto nie stwarzają sytuacji niepewności co do obowiązującego prawa, nie wprowadzają ich adresatów w błąd oraz – jak to zostało obrazowo określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – nie zastawiają pułapki na podmioty stosujące prawo. Te wszystkie argumenty potwierdzają, że zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepis art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie narusza zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, a tym samym jest zgodny z Konstytucją.

Należy dodatkowo podnieść, że 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. Żadna z tych okoliczności nie wystąpiła w stosunku do poddanego kontroli konstytucyjnej przepisu. Zmiany wprowadzone przez ustawę nowelizującą nie zniosły ani nie ograniczyły zobowiązań państwa w zakresie gwarancji wypłaty emerytur. Zgodnie z art. 2 ust. 3 u.s.u.s. 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. Oznacza to, że ubezpieczony może darzyć

jednakowym zaufaniem system emerytalny bez względu na obszar, w którym w systemie tym gromadzona jest określona część jego składek.

Rada Ministrów pragnie się również odnieść do stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich jakoby rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej pozbawiło znaczenia prawnego wybór przynależności do OFE dokonany przez ubezpieczonych wskazanych w ust. 111 ust. 3 u.s.u.s. Jak zauważył Rzecznik mieli oni bowiem prawo oczekiwać, że „*składając nieodwołalne oświadczenie woli, ich wolność wyboru będzie honorowana przez władzę publiczną*” (str. 11 uzasadnienia wniosku z dnia 29 sierpnia 2014 r.). Stanowiska tego nie sposób podzielić. Po pierwsze, jak już wyżej argumentowano wprowadzenie do porządku prawnego art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie pozbawia ubezpieczonych członkostwa w OFE, nawet jeżeli zdecydują się oni odprowadzać całą składkę emerytalną do FUS. Ich wybór uczestnictwa w filarze kapitałowym nie został więc przekreślony. Po drugie, nieodwołalność oświadczenia woli o wyborze ubezpieczenia emerytalnego na zasadach określonych dla osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1968 r., które to oświadczenie mogli złożyć ubezpieczeni urodzeni po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. rozpatrywana być powinna jedynie z punktu widzenia ubezpieczonego – ewentualnie innych uczestników systemu, ale nie ustawodawcy. Inaczej rzecz ujmując, nieodwołalność tego oświadczenia wiąże tego, kto je złożył (jednostkę, ubezpieczonego). Fakt nieodwołalności wskazuje na skutki oświadczenia wyłącznie dla ubezpieczonego i innych podmiotów w relacjach, z którymi pozostaje w ramach systemu emerytalnego. Nieodwołalność podkreśla wagę i nieodwracalny – z punktu widzenia możliwości prawnych ubezpieczonego – charakter jego decyzji. Nie jest natomiast zobowiązaniem państwa, czy gwarancją udzielaną przez ustawodawcę, że nie zmieni on kształtu systemu emerytalnego. Przepis ten bowiem w ogóle nie dotyczy relacji obywatela z państwem; nie stanowi swoistej „umowy” co do trwałości rozwiązań emerytalnych wprowadzonych w 1999 r. Sama nieodwołalność określonej deklaracji nie stanowi też źródła prawa nabytego jednostki czy ekspektatywy takiego prawa. Jednocześnie, jak wynikało z przywołanych wcześniej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca korzysta z szerokiej swobody regulacyjnej również w zakresie kształtowania systemu emerytalnego. Może więc system ten przemodelować zgodnie z kierunkiem wyznaczonym przez zachodzące zmiany społeczne i gospodarcze, w tym uwarunkowane sytuacją finansów publicznych – zwłaszcza, jeżeli czyni to (tak jak w przedmiotowym przypadku) z korzyścią dla ubezpieczonego. W konkluzji powyższej argumentacji zastrzec ponownie należy, że zmiany wprowadzone art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej nie podważyły istoty wyboru

dokonanego przez ubezpieczonych urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r., a przed dniem 1 stycznia 1969 r. – nadal uczestniczą oni bowiem w części kapitałowej systemu emerytalnego i pozostają członkami OFE. Ich wybór w tym zakresie jest trwały.

Odnosząc się do podnoszonej we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich tezy, że zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa obejmuje także odpowiedni okres *vacatio legis*, należy przypomnieć wyrażone już uprzednio w przedmiotowej sprawie stanowisko Ministra Finansów w tej kwestii, który wskazał na 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 oraz 29, weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, czyli w dniu 15 stycznia 2014 r. Oznacza to *de facto* zgodność z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁸.

Zgodnie z wyżej wymienioną 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 w wyroku z dnia 15 września 1998 r., sygn. K 10/98, za warunek prawidłowej ingerencji ustawodawcy).

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. Artykuł 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, że przepisy ustawy

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.

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

Rzecznik Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 29 sierpnia 2014 r. prezentuje zapatrywanie, że art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej narusza w sposób nieproporcjonalny konstytucyjne prawo do wolności, ponieważ nakłada na ubezpieczonego, o którym mowa w art. 111 ust. 3 u.s.u.s., wymóg ponownego potwierdzenia dokonanego przez niego uprzednio (w 1999 r.) wyboru członkostwa w OFE. Jak twierdzi Rzecznik, *„Brak powtórnego oświadczenia woli powoduje bowiem, że ubezpieczony z mocy samego prawa przestaje być członkiem otwartego funduszu emerytalnego, zaś jego składki w całości trafiają do ZUS”*. W ten sposób – zdaniem Wnioskodawcy – dochodzi do naruszenia prawa do wolności, o którym mowa w art. 31 ust. 1 Konstytucji RP.

Przywołany wyżej pogląd Rzecznika oparty jest na co najmniej dwóch nieprawidłowych założeniach. Po pierwsze, Rzecznik przyjmuje, że niezłożenie przez ubezpieczonego oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, powoduje utratę członkostwa w OFE. Jest to twierdzenie nieprawidłowe na gruncie obowiązujących obecnie przepisów. Kwestia ta została szerzej omówiona we wcześniejszej części niniejszego stanowiska. W tym miejscu należy jedynie syntetycznie przypomnieć, że oświadczenie przewidziane w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej nie dotyczyło członkostwa w OFE i nie miało na wpływu na tę sferę relacji prawnych, ale ograniczało się do wyrażenia przez ubezpieczonego decyzji o dalszym przekazywaniu części składki emerytalnej do wybranego przez niego OFE. Była to więc decyzja dotycząca miejsca gromadzenia pewnej części składki, a nie przynależności do filara kapitałowego systemu ubezpieczeń.

Po drugie, nie sposób zgodzić się ze stanowiskiem, że w przypadku, gdy składki ubezpieczonego w całości trafiają do FUS, ograniczeniu podlega jego wolność osobista. Należy podkreślić, że składki na ubezpieczenie emerytalne nie stanowią własności ubezpieczonego, i to także wówczas, gdy zostały odprowadzone do OFE. Mają one bowiem publicznoprawny charakter. Jedynie pozostają one w dyspozycji podmiotów wchodzących w skład systemu emerytalnego. Zgodne stanowisko judykatury i doktryny w tej kwestii zostanie zaprezentowane w dalszej części niniejszego pisma, dotyczącej zarzutu niezgodności z art. 23 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji RP. Biorąc pod uwagę, że składki te mają publicznoprawny charakter stwierdzić należy, że po pierwsze na mocy prawa dysponują nimi inne podmioty niż ubezpieczony. Po drugie, tak jak w przypadku innych środków o charakterze publicznym ustawodawca może zadecydować o ich „przesunięciu” – w tym

przypadku w ramach systemu emerytalnego. Wobec publicznego charakteru środków ze składek na ubezpieczenia emerytalne taka decyzja ustawodawcy, będąca przejawem przysługującej mu swobody regulacyjnej, nie podlega ocenie w kategoriach ograniczenia prawa do wolności jednostki.

Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega naruszenie zasady lojalności, jak również nieproporcjonalne naruszenie prawa do wolności w „domyślnym przyporządkowaniu ubezpieczonych do ZUS”, co określa mianem mechanizmu „automatycznej migracji”. W ten sposób Rzecznik odnosi się do przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania, zgodnie z którym niezłożenie w terminie ustawowym oświadczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, powoduje, że część składki na ubezpieczenie emerytalne dotychczas przekazywana do OFE zostanie zewidencjonowana na subkoncie prowadzonym przez ZUS. Rozwiązanie takie jest jednak głęboko uzasadnione poszanowaniem dla zasady równości. Ustawodawca chciał bowiem w sposób jednakowy traktować wszystkich ubezpieczonych należących do OFE, bez względu na to czy ich przynależność miała charakter obligatoryjny, czy też wynikała z dokonanego wyboru.

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 jakiejkolwiek przyczyny. Dyskryminacji tego rodzaju nie mogą usprawiedliwiać żadne przepisy ani żadne 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, że wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) mają być traktowane równo, bez jakichkolwiek 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 uwagi dotyczące zasady równości do przepisów ustawy nowelizującej należy podkreślić, że wspomnianą wyżej istotną (relewantną) cechą, ze względu na którą określone podmioty powinny być traktowane w jednakowy sposób na gruncie art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, jest członkostwo w otwartym funduszu emerytalnym. Nie ma natomiast znaczenia sposób uzyskania tego członkostwa. Wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą składki emerytalne byłyby nadal przekazywane

do OFE w przypadku niezłożenia oświadczenia przez ubezpieczonych, którzy członkostwo w OFE uzyskali na podstawie własnej decyzji o przystąpieniu do drugiego filara, przy zachowaniu odmiennego rozwiązania w stosunku do ubezpieczonych, których uczestnictwo w OFE miało charakter obowiązkowy, stanowiłoby nieuzasadnione, poważne naruszenie zasady równości. W związku z tym ustawodawca zdecydował o jednakowym traktowaniu wszystkich ubezpieczonych bez względu na sposób, w jaki uzyskali oni członkostwo w OFE. Jednocześnie jako zasadę przyjął, że brak oświadczenia o dalszym przekazywaniu do OFE części składki emerytalnej będzie równoznaczny z decyzją o odprowadzaniu składki na subkonto prowadzone przez ZUS. Takie rozwiązanie, ze względu na liczne zmiany w funkcjonowaniu otwartych funduszy emerytalnych wprowadzone ustawą nowelizującą, ustawodawca uznał za korzystniejsze dla ubezpieczonych, pozostawiając im jednocześnie możliwość wyboru dalszego gromadzenia składek w OFE.

2.6. Zgodność art. 23 ustawy nowelizującej z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Przedmiotem kontroli konstytucyjnej Rzecznik Praw Obywatelskich uczynił art. 23 ustawy nowelizującej, zaskarżając wszystkie jego ustępy. Jako wzorzec kontroli wskazał zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa, wywodząc ją z art. 2 Konstytucji RP.

Jako punkt wyjścia do uzasadnienia zarzutu Rzecznik uczynił pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 lutego 1992 r., wydanego w sprawie o sygn. akt K 14/91, zgodnie z którym „system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*”. W związku z tym – zdaniem Rzecznika – „pełne przestrzeganie zasady *pacta sunt servanda* nakazuje, aby istotne zmiany w warunkach ubezpieczenia obowiązywały tylko te osoby, które wchodzą do systemu ubezpieczenia od dnia wejścia w życie takich zmian”. Jak wynika z uzasadnienia wniosku z dnia 29 sierpnia 2014 r. ubezpieczeni zostali potraktowali przez ustawodawcę w sposób paternalistyczny, ponieważ nie przyznano im prawa wypowiedzenia się w sprawie przesunięcia środków zgromadzonych na rachunkach w OFE na subkonta w ZUS.

Ponadto w uzasadnieniu wniosku z dnia 29 sierpnia 2014 r. podniesiono w stosunku do art. 23 ustawy nowelizującej zarzut działania prawa wstecz. Uzasadniając go stwierdzono, że „Umorzenie tzw. części obligacyjnej OFE powoduje bowiem zmianę – w stosunku do stanu pierwotnego (tj. z chwili przystąpienia do OFE) – warunków ubezpieczenia emerytalnego (przejście z kapitałowego na repartycyjne pokrycie świadczeń)”. Zatem nie powinno być ono

stosowane bez zgody zainteresowanych do stanów, które miały miejsce przed wejściem w życie nowych norm prawnych. Rzecznik podniósł również, że zmiana istotnych warunków zabezpieczenia społecznego na wypadek osiągnięcia wieku emerytalnego nastąpiła z mocą wsteczną w stosunku do ekspektatyw emerytalnych, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Ekspektatywy te – przed nowelizacją – miały bowiem kapitałowe pokrycie w aktywach OFE i korzystały z dodatkowego zabezpieczenia będącego konsekwencją przyznania członkom OFE prawa do udziału w aktywach OFE. Opierając się na argumentach przedstawionych powyżej w syntetycznej formie Rzecznik Praw Obywatelskich doszedł do wniosku, że art. 23 narusza zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Podnieść należy, że zarzut niezgodności z Konstytucją art. 23 ustawy nowelizującej został uzasadniony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sposób bardzo ogólny. Uwaga ta jest o tyle istotna, że dotyczy przedmiotu zaskarżenia. Wnioskodawca pozostawił bez jakiegokolwiek odniesienia się większość z przepisów zawartych w poszczególnych ustępach art. 23 ustawy nowelizującej. Nie wyjaśnił, w jaki sposób przepisy zamieszczone w kolejnych ustępach art. 23 ustawy nowelizującej oraz wynikające z nich normy i oparte na nich instytucje prawne godzą w zasadę lojalności lub inne wartości konstytucyjne. Uzasadnienie wniosku Rzecznika w zakresie niezgodności z Konstytucją RP art. 23 ustawy nowelizującej odnosi się wyłącznie do zagadnienia umorzenia tzw. części obligacyjnej aktywów OFE (art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej) oraz ewidencjonowania na dzień 31 stycznia 2014 r. na subkoncie prowadzonym przez ZUS wartości środków odpowiadających wartości umorzonych przez OFE na rachunku ubezpieczonego jednostek rozrachunkowych (art. 23 ust. 7). Tym samym niezgodność z Konstytucją całego art. 23 ustawy nowelizującej Wnioskodawca oparł w uzasadnieniu wniosku na argumentacji dotyczącej tylko dwóch przepisów, tj. art. 23 ust. 1 oraz art. 23 ust. 7 ustawy nowelizującej. Będąc świadomym przesłanek, z których Rzecznik wywodzi niekonstytucyjność art. 23 ust. 1 i 7 ustawy nowelizującej Rada Ministrów może się do nich merytorycznie odnieść, co też czyni poniżej. W zakresie dotyczącym pozostałych ustępów art. 23 ustawy nowelizującej postępowanie powinno zostać umorzone wobec braku uzasadnienia zarzutu postawionego przez Wnioskodawcę w stosunku do tych przepisów, a co za tym idzie niedopuszczalność orzekania.

Ze względu na tożsamy wzorzec kontroli również w przypadku zarzutu niekonstytucyjności art. 23 ustawy nowelizującej aktualne pozostaje stanowisko o swobodzie regulacyjnej ustawodawcy w zakresie kształtowania systemu emerytalnego, wyrażone

i wyjaśnione w niniejszym piśmie w ustosunkowaniu się do zarzutu niezgodności z Konstytucją art. 11 ust. 1 i 2 ustawy nowelizującej Stanowisko to nie będzie w tym miejscu powtarzane, jednak przypomnieć należy, że znajduje ono mocne podstawy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (przywoływany wyżej wyrok z dnia 7 maja 2014 r., K 43/12, OTK-A 2014/5/50; wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., K 5/99, OTK 1999/5/100; wyrok z dnia 11 marca 2008 r., SK 58/06, OTK-A 2008/2/26). W uzasadnieniu ostatniego z przywołanych wyroków Trybunał Konstytucyjny w następujący sposób charakteryzował i uzasadniał swobodę ustawodawcy w zakresie prawa zabezpieczenia społecznego, w którego ramach mieszczą się również przepisy dotyczące ubezpieczeń emerytalnych: „Z uwagi na złożoność materii związanej z ubezpieczeniami społecznymi, Konstytucja nie przesądziła o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego, pozostawiając ustawodawcy zwyktemu znaczny margines swobody określania poszczególnych wymogów i zasad przyznawania określonych świadczeń. Takie rozwiązanie jest uzasadnione koniecznością reagowania na zachodzące w państwie zmiany gospodarcze i związane z tym możliwości realizowania zobowiązań państwa wobec obywateli, co byłoby niemożliwe w przypadku określenia jednego modelu tego zabezpieczenia na poziomie Konstytucji”⁹. Dodać jednocześnie należy że zakres swobody regulacyjnej w omawianej materii wyznaczany jest przez treść art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając na uwadze, że ustawodawca uprawniony jest do określania kształtu systemu emerytalnego oraz dokonywania modyfikacji w tym zakresie w zależności od aktualnej sytuacji społecznej, gospodarczej, czy też stanu finansów publicznych, Rada Ministrów stoi na stanowisku, że przepisy przewidujące obligatoryjne umorzenie 51,5% jednostek uczestnictwa w OFE, a następnie ewidencjonowanie na subkontach ubezpieczonych w ZUS równowartości umorzonych jednostek, nie zostały wprowadzone w sposób, który podważyłoby zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, jak również nie zawierają rozwiązań godzących w to zaufanie. Do wniosków takich prowadzi analiza charakteru mechanizmu umorzenia jednostek oraz jego skutków dla ubezpieczonych. Analizę tą poprzedzić należy określeniem charakteru środków zakumulowanych przez OFE w ramach przekazywanej im części składki emerytalnej.

W judykaturze i doktrynie powszechnie akceptowany jest pogląd o publicznoprawnym charakterze środków zgromadzonych w OFE. Mają one charakter identyczny jak inne środki zgromadzone w szeroko rozumianym systemie ubezpieczeń

⁹ Wyrok TK z dnia 11 marca 2008 r., SK 58/06, OTK-A 2008/2/26.

społecznych – a zatem są środkami publicznymi. Nie należy ich więc postrzegać jako prywatnych środków ubezpieczonego, należących do jego majątku, lub stanowiących podstawę do wyodrębnienia w jego majątku skonkretyzowanych roszczeń.

Wywód potwierdzający publicznoprawny charakter składek emerytalnych przeprowadził Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 4 czerwca 2008 r. Składki te gromadzone są w systemie emerytalnym, a zatem zakumulowane w systemie z tytułu opłaconych składek środki będą miały ten sam publicznoprawny charakter co i składki. Aby uchwycić argumentację Sądu w przedmiotowej kwestii warto powołać następujący fragment uzasadnienia wskazanego wyżej wyroku: *„Przy ocenie charakteru prawnego składki na ubezpieczenie emerytalne nie można 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 ubezpieczenia społeczne. Z art. 22 ust. 3 ustawy systemowej wynika przy tym roszczenie funduszu do Zakładu o nakazanie przekazania części składki, sankcjonowane odpowiedzialnością za odsetki (art. 47 ust. 10a i 10b tej ustawy). Oznacza to, że Zakład pełni wobec funduszu w istocie rolę płatnika części składki przekazywanej mu przez właściwego płatnika składek. Obowiązek Zakładu przekazania części składki emerytalnej wynika z ustawy systemowej i jest częścią złożonego stosunku emerytalnego ubezpieczenia społecznego. 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”¹⁰.*

¹⁰ Wyrok SN z dnia 4 czerwca 2008 r., II UK 12/08, OSNP 2009/21-22/291.

Publicznoprawny charakter składek na ubezpieczenie emerytalne, również i tych odprowadzonych do OFE potwierdził Sąd Najwyższy jeszcze przed wydaniem przywołanego wyżej wyroku – choć bez tak szczegółowego uzasadnienia – w uchwale podjętej w dniu 5 kwietnia 2006 r. w składzie 7 sędziów w sprawie o sygn. akt III CZP 121/05, której to uchwale została nadana moc zasady prawnej (OSNP 2007/3-4/50). Dorobek orzeczniczy w tym zakresie jest jednak dużo bogatszy. Dla przykładu wskazać należy, że stanowisko o publicznoprawnym charakterze składki wyrażał Sąd Najwyższy również w uchwale z dnia 10 września 2009 r. (I UZP 5/09), 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.

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”¹¹*. „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

¹¹ Teresa Bińczyska - Majewska, Konstrukcja zabezpieczenia ryzyka starości w nowym systemie prawnym, [w:] Konstrukcje prawa emerytalnego, Zakamycze 2004, s.66.

charakteru”¹². 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), oraz 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 Chmaja, dr. Ryszarda Piotrowskiego, prof. Marka Wierzbowskiego, prof. Inetty Jędrasik-Jankowskiej oraz prof. dr. hab. Elżbiety Chojny-Duch, które zostały przekazane do Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie przy piśmie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 kwietnia 2014 r., sygn. DUS/-071/8/EW/CG/RM/14.

Co istotne, jak wynika z uzasadnienia wniosku z dnia 29 sierpnia 2014 r. pogląd o publicznoprawnym charakterze środków zgromadzonych w OFE podziela również Rzecznik Praw Obywatelskich. Uznanie takiego charakteru przedmiotowych środków ma doniosłe konsekwencje. Oznacza bowiem, że przesunięcie środków pochodzących ze składek na ubezpieczenie emerytalne pomiędzy OFE i FUS (bez względu na kierunek przepływu) ma charakter wewnętrznego przesunięcia środków w ramach systemu emerytalnego. Nie zmienia się więc publicznoprawny charakter tych środków. Przechodzą one jedynie pomiędzy podmiotami tworzącymi ramy instytucjonalne systemu emerytalnego. Taki charakter przesunięcia – co prawda w przypadku odsetek za opóźnienie w przekazywaniu składek do OFE (co jednak można uznać za sytuację analogiczną do rozpatrywanej) – potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 grudnia 2008 r. stwierdzając, 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. Wobec tego jakiejkolwiek zwiększenie kosztów funkcjonowania tych podmiotów (np. na skutek wypłaty odsetek za nieprzekazane w terminie składki) w ostatecznym rozrachunku obciąża podatników”*¹³.

¹² B. Wagner. Kapitałowy segment zreformowanego systemu emerytalnego, [w:] Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, Lex Polonica nr 2522985.

¹³ Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2008 r., P 16/07, OTK-A 2008/10/183.

Mechanizm obligatoryjnego umorzenia 51,5 % jednostek uczestnictwa w OFE, któremu odpowiadało ewidencjonowanie na subkontach ubezpieczonych w ZUS równowartości umorzonych jednostek uczestnictwa powinien być – zdaniem Rady Ministrów – rozpatrywany w kategoriach opisanego wcześniej wewnętrznego przesunięcia środków w ramach systemu emerytalnego. Zatem „transferowane” w ten sposób środki zachowały swój publicznoprawny charakter. Przesunięcie to nie może być więc ujmowane w kategoriach uszczuplenia praw majątkowych ubezpieczonego. Przysługująca ubezpieczonemu ekspektatywa emerytalna nie uległa w wyniku takiej operacji zmniejszeniu czy ograniczeniu. Należy bowiem podkreślić, że wartość umorzonych jednostek uczestnictwa w OFE została zachowana poprzez jej odtworzenie na subkoncie prowadzonym przez ZUS. Obrazowo rzecz ujmując, środki w niezmienionej wysokości zostały „przesunięte” z jednej części systemu emerytalnego do innej.

Co istotne w kontekście utrzymania nienaruszonej ekspektatywy emerytalnej ubezpieczonych, konstrukcja subkonta wprowadzona do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ustawą z dnia 25 marca 2011 r. została ukształtowana tak, aby pozwalała zachować kluczowe uprawnienia przysługujące ubezpieczonym w stosunku do kapitału gromadzonego w OFE. Przykładowo, zgodnie z art. 40e ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych zwaloryzowane kwoty składek, środków i odsetek za zwłokę, zewidencjonowane na subkoncie, podlegają podziałowi w razie rozwodu, unieważnienia małżeństwa albo w przypadku śmierci osoby, dla której ZUS prowadzi subkonto, na zasadach określonych w przepisach u.o.f.f.e., dotyczących podziału środków zgromadzonych na rachunku w otwartym funduszu emerytalnym w razie rozwodu, unieważnienia małżeństwa albo śmierci. Odwołanie do zasad właściwych dla kapitału zgromadzonego w OFE jest w tym przypadku bezpośrednie, co potwierdza intencję ustawodawcy zachowania dla środków gromadzonych na subkoncie prowadzonym przez ZUS rozwiązań odpowiadającym tym przewidzianym dla środków gromadzonych w OFE. Różnica w tym zakresie sprowadza się do odmiennego mechanizmu służącego utrzymaniu i powiększeniu wartości zaewidencjonowanych środków. Przejawia się ona w tym, że środki zaewidencjonowane na subkoncie prowadzonym przez ZUS podlegają waloryzacji w oparciu o określone wskaźniki, natomiast te gromadzone w OFE są inwestowane w celu ochrony oraz powiększenia ich realnej wartości.

Rzecznik Praw Obywatelskich nie przedstawił niepodważalnych, ekonomicznych argumentów, które pozwalałyby przyjąć, że waloryzacja będzie mniej korzystna dla ubezpieczonego niż przeznaczenie środków na inwestycje przez OFE. W ocenie Rady

Ministrów waloryzacja nie powinna być traktowana jako mechanizm mniej korzystny niż inwestowanie środków. Łączy się ona bowiem ze zdecydowanie większym bezpieczeństwem powierzonych środków. Bezpieczeństwo to wynika z przewidzianej na mocy art. 23 ust. 11 ustawy nowelizującej gwarancji wypłaty z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach prowadzonych przez ZUS wartości umorzonych na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej aktywów OFE. Środki zdeponowane w OFE gwarancji takiej nie mają, a działalność inwestycyjna łączy się w sposób oczywisty z ryzykiem poniesienia straty. Nie jest więc zasadne proste, arbitralne stwierdzenie, że „przesunięcie” środków z OFE na subkonto prowadzone przez ZUS było działaniem niekorzystnym dla osób ubezpieczonych.

Ponadto zauważyć należy, że dokonane na mocy art. 23 ustawy nowelizującej „przesunięcie” środków z OFE do FUS w żaden sposób nie zmienia ich przeznaczenia. Tak, jak przed wejściem w życie nowych przepisów, będą one wykorzystywane wyłącznie na finansowanie przyszłych świadczeń emerytalnych. Brak zmiany w tym aspekcie również potwierdza, że nie doszło do naruszenia ekspektatyw emerytalnych ubezpieczonych. Co istotne, wypłata emerytur finansowanych przez środki gromadzone w OFE powierzona została ZUS. Zatem środki finansowe zakumulowane w OFE w ostatecznym rozrachunku (przed uzyskaniem wieku emerytalnego) zostaną „przeniesione” do FUS. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zakwestionował zgodności z Konstytucją RP takiego rozwiązania, w swej konstrukcji analogicznego przecież (z zachowaniem odpowiedniej proporcji skali) z „przesunięciem” środków w systemie emerytalnym w wyniku umorzenia części obligacyjnej aktywów OFE.

Rada Ministrów nie podziela stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, który podnosi, że umorzenie części obligacyjnej aktywów OFE powoduje zmianę warunków ubezpieczenia emerytalnego w stosunku do stanu pierwotnego (tj. stanu z chwili przystąpienia do OFE), co ma stanowić przejaw wstecznego działania przepisów o umorzeniu. Moc wsteczna zaskarżonych przepisów – zdaniem Rzecznika – przejawia się również w ich stosowaniu do ekspektatyw emerytalnych, które powstały przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Przeciwko takim zarzutom podnieść należy, że po pierwsze, jak wykazano wyżej, nie doszło do zmiany ekspektatyw emerytalnych w sposób niekorzystny dla ubezpieczonych lub istotnie modyfikujący zakres praw przysługujących ubezpieczonym. Po drugie, zaskarżone przepisy kształtowały ekspektatywę emerytalną ze skutkiem, który wystąpił dopiero po dniu ich wejścia w życie. Ustawodawca nie przekreślił bowiem, nie uznał za niebyły okresu gromadzenia w OFE środków, które następnie w wyniku umorzenia części

aktywów funduszy zostały „przeniesione” do FUS. Po trzecie, przepisy zamieszczone w art. 23 ustawy nowelizującej swoimi skutkami ukierunkowane są na przyszłość (*pro futuro*). Dotyczy to również kwestionowanego przez Rzecznika umorzenia części obligacyjnej aktywów OFE. Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej otwarte fundusze emerytalne dokonały umorzenia 51,5% jednostek rozrachunkowych w dniu 3 lutego 2014 r. Ustawa weszła zaś w życie w dniu 1 lutego 2014 r. Jednocześnie, zgodnie z art. 37 ustawy nowelizującej art. 1, art. 8, art. 11, art. 23, art. 29, art. 31 i art. 36 tej ustawy weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. w dniu 15 stycznia 2014 r. Oznacza to, że w dniu, w którym OFE dokonywały umorzenia jednostek rozrachunkowych przepisy te już obowiązywały. Nie jest więc zasadne twierdzenie o ich retroaktywnym charakterze.

Odnosząc się do zarzutu retroaktywności należy uwzględnić również art. 23 ust. 6 ustawy nowelizującej. Przepis ten stanowi bowiem, że łączny udział kategorii aktywów wskazanych przez ustawodawcę jako te, które mogą zostać przekazane do ZUS, w aktywach otwartego funduszu emerytalnego na dzień 31 stycznia 2014 r. nie może być niższy niż łączny udział tych aktywów w aktywach otwartego funduszu emerytalnego na dzień 3 września 2013 r. W przepisie tym zostaje powołana data poprzedzająca dzień wejścia w życie art. 23 ustawy nowelizującej. Jednak traktować ją należy wyłącznie jako punkt odniesienia. Obowiązek zapewnienia określonej struktury aktywów powstał bowiem dopiero po dniu wejścia w życie art. 23 ustawy nowelizującej (15 stycznia 2014 r.), a powinien być wykonany do dnia 31 stycznia 2014 r. Natomiast data 3 września 2013 r. wyznacza ten moment w czasie, w którym struktura aktywów stanowić będzie punkt odniesienia (wzorzec) dla wypełnienia obowiązku nałożonego na OFE ze skutkiem od dnia 15 stycznia 2015 r. Można więc w tym przypadku mówić jedynie o retrospektywnym charakterze regulacji (odwołanie się do stanu minionego), ale nie o jej retroaktywnym skutku. Obowiązek miał bowiem zostać wykonany dopiero po dniu wejścia przepisu w życie.

Wszystkie podniesione wyżej argumenty przemawiają za stwierdzeniem, że w wyniku wprowadzenia do systemu prawnego rozwiązań przewidzianych w kwestionowanym art. 23 ustawy nowelizującej sytuacja prawna ubezpieczonego nie zmieniła się w sposób dla niego niekorzystny. Zmiana przepisów nie postawiła ubezpieczonego w sytuacji którą można by określić mianem „pułapki” prawnej, nie miała charakteru niespodziewanego i nagłego, nie stworzyła po stronie obywatela sytuacji niepewności lub obiektywnego wrażenia wprowadzenia w błąd przez ustawodawcę. Zaskarżone przepisy nie naruszyły także praw nabytych przez ubezpieczonych. Nie jest również zasadny w

odniesieniu do nich zarzut retroaktywności. Z tych też względów zaskarżone przez Rzecznika Praw Obywatelskich przepisy art. 23 ustawy nowelizującej pozytywnie przechodzą test oparty o konstytucyjną zasadę lojalności. Nie podważają one bowiem zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Wobec tego Rada Ministrów stoi na stanowisku, że art. 23 ustawy nowelizującej jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

3. Umorzenie postępowania.

Rada Ministrów zauważa, że Prezydent RP nie sformułował w uzasadnieniu wniosku zarzutów dotyczących niekonstytucyjności art. 4 pkt 33 ustawy nowelizującej. Wypada przypomnieć, że na mocy tego przepisu uchylono art. 175-180 u.o.f.f.e., co oznacza, że zostały zniesione dwie konstrukcje: minimalnej stopy zwrotu oraz pokrycia niedoboru, a także gwarancje Skarbu Państwa pokrycia niedoboru, w przypadku gdy nie może być on pokryty ze środków Funduszu Gwarancyjnego OFE. W ocenie Rady Ministrów, treść art. 4 pkt 33 ustawy nowelizującej stanowi wyłącznie dodatkowy argument na poparcie prezydenckiej tezy o niekonstytucyjności art. 141 ust. 2 u.o.f.f.e. i z tego względu nie może stanowić samodzielnego ani związkowego przedmiotu kontroli w niniejszej sprawie. Wnioskodawca nie wskazał bowiem, na czym jego zdaniem polega niekonstytucyjność uchylecia art. 175-180 u.o.f.f.e. – ani w aspekcie materialnym ani proceduralnym.

Rada Ministrów zauważa ponadto, że na uzasadnienie niekonstytucyjności art. 39a u.s.u.s. oraz art. 11 ustawy nowelizującej, Prezydent RP powołał nieproporcjonalne naruszenie prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, wolności działalności gospodarczej oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa z tego powodu, że warunkiem dalszego odprowadzania składki do otwartego funduszu emerytalnego jest złożenie przez ubezpieczonego stosownego oświadczenia, o którym mowa w tych przepisach. Rada Ministrów zgadza się w tym zakresie z Prokuratorem Generalnym, iż omawiany zarzut można skierować wyłącznie pod adresem art. 39a ust. 1 u.s.u.s. oraz art. 11 ust. 2 ustawy nowelizującej, gdyż to te jednostki redakcyjne zaskarżonych artykułów zawierają kwestionowane przez Prezydenta RP unormowanie. To zaś oznacza, że Prezydent RP nie sformułował skutecznego zarzutu niekonstytucyjności art. 39a ust. 2-6 u.s.u.s. oraz art. 11 ust. 1 i 3-10 ustawy nowelizującej.

Jak już wcześniej podniesiono uzasadnienie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie niezgodności z Konstytucją RP art. 23 ustawy nowelizującej odwołuje się

wyłącznie do dwóch zagadnień prawnych, to jest umorzenia tzw. części obligacyjnej aktywów OFE (art. 23 ust. 1 ustawy nowelizującej) oraz ewidencjonowania na dzień 31 stycznia 2014 r. na subkoncie prowadzonym przez ZUS wartości środków odpowiadających wartości umorzonych przez OFE na rachunku ubezpieczonego jednostek rozrachunkowych (art. 23 ust. 7 ustawy nowelizującej). Tym samym niezgodność z Konstytucją całego art. 23 u.n. Wnioskodawca oparł się w uzasadnieniu wniosku na argumentacji dotyczącej tylko dwóch przepisów, tj. art. 23 ust. 1 oraz art. 23 ust. 7 ustawy nowelizującej. Rzecznik Praw Obywatelskich w żaden sposób nie uzasadnia na czym miałyby polegać niezgodność z podnoszoną jako wzorzec kontroli zasadą zaufania do państwa i prawa przepisów zamieszczonych w art. 23 ust. 2-6 i 8-18 ustawy nowelizującej.

To zaś oznacza, że wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w powyższym zakresie jest niedopuszczalne, a postępowanie w sprawie konstytucyjności art. 39a ust. 2-6 u.s.u.s. oraz art. 4 pkt 33, art. 11 ust. 1 i 3-10 i art. 23 ust. 2-6 i 8-18 ustawy nowelizującej powinno zostać umorzone. W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie podkreśla się bowiem, że prawidłowe pismo inicjujące postępowanie kontrolne powinno zawierać szczegółową i precyzyjną juretryczną argumentację uprawniającą stawiane zarzuty. Uzasadnienie zarzutu musi więc być rzeczowe, precyzyjne i wyczerpujące. Samo wskazanie zaskarżonego przepisu oraz wzorców jego kontroli konstytucyjnej nie może być uznane za wystarczające w przypadku, gdy Wnioskodawca nie przedstawił żadnej argumentacji, która wskazywałaby na to, w jaki sposób prawa lub wolności wynikające z Konstytucji zostały naruszone przez zaskarżone przepisy ustawy, albo przedstawiona argumentacja nie dotyczy zarzutu postawionego w petitum pisma.

4. Wniosek końcowy.

Mając powyższe na uwadze, Rada Ministrów wnosi o wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku orzekającego, że:

- 1) art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717); art. 39a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.) i art. 11 ust. 2 oraz art. 24 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r.

- o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) są zgodne z art. 2 i art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
- 2) art. 141 ust. 2 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) w związku z art. 23 ust. 1-6, ust. 9 i ust. 15-18 oraz art. 35 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717), jak również art. 39a ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121, z późn. zm.) i art. 11 ust. 2 oraz art. 24 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) są zgodne z art. 2 i art. 22 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;
 - 3) art. 197a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) i art. 36 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) są zgodne z art. 22 i art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;
 - 4) art. 197 w części dotyczącej powszechnych towarzystw emerytalnych oraz otwartych funduszy emerytalnych i art. 197a ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 989, z późn. zm.) oraz art. 36 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. poz. 1717) są zgodne z zasadą poprawnej legislacji wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP;
 - 5) 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 2015 r. poz. 121, z późn. zm.) jest zgodny z zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP oraz z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP;

- 6) art. 23 ust. 1 i 7 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 zasadą zaufania obywateli do państwa i prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Ponadto Rada Ministrów wnosi o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, tj. w oparciu o art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064).

Z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów

Maciej Berek

Prezes Rządowego Centrum Legislacji

Załączniki:

- 5 odpisów pisma procesowego
- pełnomocnictwo.