

*Konstytucyjne konsekwencje  
najnowszych zmian w OFE*

Dariusz Adamski\*

*\*Dr hab. prawa, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (dadamski@prawo.uni.wroc.pl). Autor dziękuje Prof. Jerzemu Stępniewi, Markowi Tatale oraz - zwłaszcza - Dawidowi Samoniowi za cenne uwagi do wcześniejszej wersji tekstu.*

## Konstytucyjne konsekwencje najnowszych zmian w OFE

### Synteza:

1. Zapisane w ustawie z 2013 r. przekazanie Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych 51,5 proc. aktywów OFE oraz „mechanizm suwaka”, są sprzeczne z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ naruszają zasadę ochrony praw nabytych członków OFE.
2. Ustawa o środkach z OFE narusza, po pierwsze częściowe prawo do przyszłej emerytury kapitałowej, nabywane wraz z przekazaniem do OFE każdej kolejnej składki. Po drugie, sprzeczna jest z maksymalnie ukształtowaną ekspektatywą przyszłego prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie w OFE.
3. Przepisy ustawy o środkach z OFE zastępują tak ukształtowane prawa nabyte minimalnie ukształtowaną ekspektatywą prawa do emerytury z FUS, czego zakazuje art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z ustawą Skarb Państwa udzielił gwarancji wypłaty z FUS świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach wartości tych aktywów. Jednak gwarancja ta nie ma żadnej mocy prawnej, ponieważ jej realizacja zależy w całości i wyłącznie od stanu finansowego FUS, w chwili ustalenia prawa do emerytury każdego z ubezpieczonych. Realizacja tej gwarancji, za kilkanaście lat, obciążona będzie olbrzymim ryzykiem.
4. Ustawa o środkach z OFE nie jest instrumentem adekwatnym, ani proporcjonalnym, do realizacji wartości konstytucyjnej, jaką stanowi zachowanie równowagi finansów publicznych. W jej następstwie doszło jedynie do zastąpienia jawnego długu publicznego, wymagalnego w perspektywie najbliższych kilku lat, długiem ukrytym wymagalnym za kilkanaście – kilkadziesiąt lat, kiedy ryzyko demograficzne będzie zdecydowanie wyższe niż obecnie.
5. Konsekwencją ustawy o środkach z OFE, jest pogorszenie stanu finansów publicznych w średniej i długiej perspektywie czasu. Odwraca ona też uwagę od adekwatnych i proporcjonalnych instrumentów zapewnienia równowagi finansów systemu emerytalnego, zwłaszcza od polityki gospodarczej zorientowanej na wzrost zatrudnienia osób starszych i od konieczności eliminacji przywilejów emerytalnych.

## 1. Wprowadzenie

Fundamentalne zmiany w funkcjonowaniu drugiego filaru systemu emerytalnego, jakie wprowadziła ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (dalej: ustawa o środkach z OFE)<sup>1</sup>, budzą różnego rodzaju zastrzeżenia. Część dotyczy braku rzeczowej konsultacji założeń ustawy oraz ekspresowego tempa jej uchwalania i wejścia w życie. Inne odnoszą się do restrykcji nakładanych na działalność marketingową i inwestycyjną OFE, a tym samym ograniczenia wolności działalności gospodarczej.<sup>2</sup> Najważniejsze jednak wiążą się z przepisami ustawy o środkach z OFE nakazującymi:

1. umorzenie 51,5% jednostek rozrachunkowych zapisanych na rachunku każdego członka otwartego funduszu emerytalnego na dzień 31 stycznia 2014 r. i przekazaniu do ZUS (działającego na rzecz i w imieniu FUS) aktywów o wartości odpowiadającej sumie umorzonych jednostek rozrachunkowych<sup>3</sup> oraz
2. przekazywanie środków zgromadzonych na rachunku członka OFE na fundusz emerytalny FUS, w związku z osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku niższego o 10 lat od ustawowego minimalnego wieku emerytalnego (tzw. „mechanizm suwaka”).<sup>4</sup>

Wskazane przepisy nie tylko mają fundamentalne znaczenie dla samej ustawy, ale wywołują też bodaj największe wątpliwości konstytucyjne. Poniższa analiza dotyczy tej właśnie grupy zmian w zasadach działania powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych. **Jej konkluzją jest stwierdzenie, że wskazane wyżej reguły wprowadzone ustawą o środkach z OFE sprzeczne są z przyznaną przez Konstytucję RP ochroną praw nabytych członków OFE, a tym samym z zasadą lojalności państwa wobec obywateli.** Prawdą jest bowiem, że obydwie wskazane grupy przepisów ustawy o środkach z OFE (dotycząca 51,5% jednostek rozrachunkowych oraz mechanizmu suwaka) realizują nadrzędny interes publiczny, jaki stanowi dążenie do zapewnienia stabilności finansów publicznych. **Wprowadzają jednak jednocześnie ograniczenia rażąco nieadekwatne i nieproporcjonalne dla ochrony tak zdefiniowanego interesu publicznego.**

<sup>1</sup> Dz. U. 2013 poz. 1717.

<sup>2</sup> Zwłaszcza całkowity zakaz reklamy OFE do dnia 31 lipca 2014 r. (art. 36 ustawy o środkach OFE) oraz w latach, kiedy składane mogą być oświadczenia o przekazywaniu środków z FUS do OFE (art. 4 pkt 42 ustawy o środkach z OFE, nowelizujący art. 197 ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz.U. 1997 nr 139 poz. 934, ze zm., dalej: ustawa o funduszach emerytalnych), w mniejszym stopniu art. 4 ust. 25 ustawy o środkach z OFE, nowelizujący art. 141 i 142 ustawy o funduszach emerytalnych oraz art. 4 ust. 35 ustawy o środkach z OFE, nowelizujący art. 184 i 185 ustawy o funduszach emerytalnych, a także art. 32-35 ustawy o środkach z OFE.

<sup>3</sup> Art. 23 ustawy o środkach z OFE.

<sup>4</sup> Przewidziany nowym art. 111c ustawy o funduszach emerytalnych, wprowadzonym przez art. 4 pkt 16 ustawy o środkach z OFE oraz art. 12 ustawy o środkach z OFE.

## 2. Konstytucja RP a swoboda ustawodawcy w kształtowaniu systemu ubezpieczeń społecznych

Art. 2 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Zgodnie z jednolitą interpretacją Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK), z przepisu tego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przezeń prawa (tzw. zasada lojalności państwa wobec obywateli, dalej: *zasada lojalności państwa*), której jeden z najważniejszych przejawów stanowi *zasada ochrony praw nabytych*.<sup>5</sup> Zasady te kolejno zawierają się w sobie. Ich relacja względem siebie została ukształtowana w ten sposób, że „zasada ochrony zaufania do państwa ma charakter bardziej ogólny od zasady ochrony praw nabytych. Zakres stosowania pierwszej z wymienionych zasad obejmuje wszelkie sytuacje, w których dana regulacja prawna stanowi podstawę do układania przyszłych działań przez jednostkę, natomiast zakres stosowania zasady ochrony praw nabytych obejmuje tylko takie przypadki, w których dana regulacja prawna stanowi źródło praw podmiotowych, bądź ekspektatyw tych praw. Naruszenie zasady ochrony praw nabytych jest jednocześnie naruszeniem nakazu ochrony zaufania jednostki do państwa i do prawa, natomiast nie każde naruszenie tej drugiej zasady polega na ingerencji w sferę praw nabytych”.<sup>6</sup>

Na pierwszy rzut oka, związek którejkolwiek ze wskazanych zasad konstytucyjnych z przepisami ustawy o środkach z OFE dotyczącymi przekazania do FUS części aktywów OFE może wydawać się problematyczny. Standard konstytucyjny stanowi bowiem pozostawienie ustawodawcy bardzo szerokiej swobody decydowania o kształcie systemu ubezpieczeń społecznych.<sup>7</sup> Czy zatem możliwe jest, aby wymogi wyinterpretowane z lakonicznie sformułowanego art. 2 Konstytucji mogły skutecznie ograniczyć swobodę ustawodawcy, gdy chodzi o zmianę mechanizmów przepływu środków między I a II filarem systemu ubezpieczeń społecznych?

Odpowiedź na tak postawione pytanie rozpocząć należy od przyznania, że Konstytucja wręcz wymaga od ustawodawcy dostosowania praw socjalnych do warunków ekonomicznych. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny: „państwo ma obowiązek podejmować działania, które zapewnią odpowiednie środki finansowe niezbędne dla realizacji konstytucyjnych praw socjalnych, ale *musi przy tym uwzględnić sytuację gospodarczą i konieczność zapewnienia warunków rozwoju*

<sup>5</sup> Jak niejednokrotnie podkreślał TK „zgodnie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego ochrona praw nabytych jest jednym z elementów składowych zasady zaufania obywatela do państwa i do stanowionego przez nie prawa, wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)”: np. wyrok z dnia 21 czerwca 2005 r., Sygn. akt P 25/02, pkt III.2.2.

<sup>6</sup> Np. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2006 r., Sygn. akt K 23/03, pkt III.7.

<sup>7</sup> Np. w wyroku TK z dnia 11 lipca 2013 r., Sygn. akt SK 16/12, TK stwierdził, „Konstytucja uznaje (...) ustawodawcę zwykłego za legitymowanego do określenia systemu zabezpieczenia społecznego, przy czym nie przesądza o formach realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego (...), które realizowane jest przez ubezpieczenie społeczne, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną. Szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego należy do ustawy zwykłej, która może to unormowanie ograniczać. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia potrzeb obywateli oraz wymogów rozwoju gospodarczego kraju” (pkt III.4.4)

*gospodarczego. (...) 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.”<sup>8</sup> Co więcej, „określając sposób ustalania wysokości świadczeń, ustawa musi zagwarantować osobom uprawnionym świadczenia odpowiadające minimum życiowemu, tak aby umożliwić im zaspokojenie podstawowych potrzeb.”<sup>9</sup> W skrajnych warunkach zatem, kiedy wymaga tego sytuacja gospodarcza, ustawodawca może dokonać bardzo głębokich ograniczeń praw ubezpieczonych, aż do poziomu minimum życiowego.*

Ów standard konstytucyjny, nie powinien przesłaniać innego wniosku, do którego doszedł TK. Zgodnie z nim, co prawda „punktem wyjścia dla jego orzeczeń, jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy i domniemanie zgodności ustaw z konstytucją. Jeżeli jednak konstytucja nakłada na ustawodawcę obowiązek stanowienia prawa zgodnego z wymaganiami o tak generalnym charakterze, jak demokratyczne państwo prawne, czy zaufanie obywatela do państwa, to nakazuje to Trybunałowi Konstytucyjnemu interweniować w tych wszystkich przypadkach, gdy ustawodawca przekroczy zakres swej swobody regulacyjnej, w sposób na tyle drastyczny, że naruszenie wspomnianych klauzul konstytucyjnych stanie się *ewidentne*.”<sup>10</sup>

Innymi słowy przepisy o przekazaniu do FUS części aktywów OFE sprzeczne będą z art. 2 Konstytucji RP, jeśli ewidentnie naruszają zasadę ochrony praw nabytych i/lub lojalności państwa wobec obywateli. Aby kwestię tę przesądzić, konieczne jest kolejno omówienie sensu konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych, jako szczególnego przejawu wymogu lojalności państwa wobec obywateli, a następnie wyjaśnienie relacji przepisów o przekazaniu do FUS części aktywów OFE, z tak rozumianą zasadą.

### **3. Ochrona praw nabytych do środków zgromadzonych w OFE**

Kanon polskiego konstytucjonalizmu stanowi założenie, że w sferze praw socjalnych zasada ochrony praw nabytych obejmuje:<sup>11</sup>

1. prawa nabyte w drodze skonkretyzowanych decyzji, przyznających świadczenia,
2. prawa nabyte *in abstracto*, zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie (prawa nabywane z mocy ustawy),
3. ekspektatywy maksymalnie ukształtowane, tj. takie, które spełniają zasadniczo wszystkie przesłanki ustawowe nabycia pod rządami danej ustawy.

<sup>8</sup> Np. wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., Sygn. K 5/99, pkt III.3, podkreślenie autora.

<sup>9</sup> Tamże.

<sup>10</sup> Np. wyrok TK z dnia 17 maja 2005 r., Sygn. akt P 6/04, pkt III.4, podkreślenie autora.

<sup>11</sup> Np. wyrok TK z dnia 5 grudnia 2013 r., Sygn. akt K 27/13, pkt III.6.

Odpowiedź na pytanie, czy do którejś z powyższych kategorii można zaliczyć środki pieniężne zgromadzone w OFE na skutek wpłacania składek przez ich członków rozpocząć należy od przytoczenia fragmentu jednego z orzeczeń Sądu Najwyższego. Wskazano w nim, iż „składki na ubezpieczenie emerytalne odprowadzane do funduszu nie są prywatną własnością członka funduszu, a pochodzą z podziału przekazywanej ZUS 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*”.<sup>12</sup>

Zacytowane stwierdzenie SN prowadzi do bardzo istotnego – i naturalnego – wniosku: konsekwencją uiszczenia przez ubezpieczonego składki do OFE stanowi nabycie przez członka funduszu **częstkowego prawa do przyszłej emerytury kapitałowej**. Nabycie to ma charakter *in abstracto*, a uzyskiwane na jego mocy prawo jest czasowe i akcesoryjne w tym sensie, że przygotowuje i kształtuje prawo do emerytury kapitałowej. Chroni ekspektatywę (przyrzeczenie) prawa przyszłego i samo chronione jest jako zabezpieczenie tej ekspektatywy.

Taką ekspektatywę przyszłego prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie w OFE uznać można za maksymalnie ukształtowaną. Takiemu jej ukształtowaniu służy zwłaszcza status prawny OFE,<sup>13</sup> zindywidualizowany charakter rachunków w OFE, na które wpłacane są składki i wypłaty transferowe,<sup>14</sup> zasada przeliczania składek na jednostki rozrachunkowe o charakterze analogicznym do jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych,<sup>15</sup> przynależność środków do majątku wspólnego małżonków<sup>16</sup> oraz dziedziczność środków.<sup>17</sup> O związku między składkami przekazywanymi do OFE a ekspektatywą prawa do emerytury kapitałowej świadczy również dokonana reformą emerytalną z 1998 r. bardzo istotna zmiana konstrukcyjna źródła pochodzenia składek na ubezpieczenie emerytalne. Zgodnie z zasadami obowiązującymi przed 1999 r., kiedy weszła w życie reforma systemu emerytalnego, składki na ubezpieczenia społeczne pracowników opłacały zakłady pracy z własnych środków.<sup>18</sup> Natomiast od 1999 r. składki na ubezpieczenia emerytalne finansują z własnych środków, w równych częściach, ubezpieczeni i płatnicy składek.<sup>19</sup> Innymi słowy od 1999 r. połowa składki emerytalnej (9,76% podstawy wymiaru) finansowana jest ze środków

<sup>12</sup> Wyrok SN z dnia 24 stycznia 2013 r., Sygn. akt V CSK 63/12, podkreślenie autora.

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o funduszach emerytalnych każdy fundusz emerytalny (oczywiście włącznie z otwartym) jest osobą prawną.

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 98 ustawy o funduszach emerytalnych „z chwilą przystąpienia członka do funduszu, fundusz otwiera dla niego rachunek, na który są wpłacane składki oraz przekazywane wypłaty transferowe”.

<sup>15</sup> Art. 99 ust. 1 ustawy o funduszach emerytalnych stanowi: „składki wpłacane do funduszu oraz otrzymane wypłaty transferowe są przeliczane na jednostki rozrachunkowe.”

<sup>16</sup> Art. 126 ustawy o funduszach emerytalnych.

<sup>17</sup> Art. 131 i nast. ustawy o funduszach emerytalnych.

<sup>18</sup> Art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych, t.j. Dz. U. 1989 r., nr 25, poz. 137, ze zm.

<sup>19</sup> Art. 16 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

ubezpieczonego. Uzasadnia to, dlaczego większość tej części składki (według pierwotnego założenia wynosząca 7,3% podstawy wymiaru składki) nie miała finansować systemu repartycyjnego, lecz powiększać kapitał emerytalny członków OFE, przygotowując i kształtując w ten sposób przyszłe prawo do emerytury kapitałowej.

Ubezpieczonemu przysługuje też najważniejszy atrybut prawa podmiotowego chroniącego ekspektatywę prawa do emerytury kapitałowej, tj. jego egzekwowalność. Z jednej strony bowiem członek OFE ma uprawnienie do domagania się odszkodowania od powszechnego towarzystwa emerytalnego za szkody spowodowane niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem obowiązków w zakresie zarządzania funduszem i jego reprezentacji.<sup>20</sup> Z drugiej uprawniony jest do żądania od ZUS przekazania OFE właściwej części składki emerytalnej. W tym kontekście szczególnie istotnego znaczenia nabiera treść następującego fragmentu innej uchwały (składu siedmiu sędziów) Sądu Najwyższego: „w systemie opartym na indywidualizacji ubezpieczenia i zorganizowania go na podstawie zasady zdefiniowanej składki państwo przekazało ubezpieczonemu odpowiedzialność za wysokość emerytury, która jest kształtowana przez cały okres składkowy. *Gdy ubezpieczony odpowiada za wysokość emerytury*, musi mieć instrumenty ochrony prawnej na wypadek zaniżania jego wkładu do funduszu przez niewykonanie przez Zakład obowiązku przekazania części składki na ubezpieczenie emerytalne.”<sup>21</sup>

Zarysowane elementy konstrukcji prawnej świadczą o związanym z wpłacaniem składek do OFE nabywaniu częściowych praw do przyszłej emerytury kapitałowej. Mają one tym samym maksymalnie ukształtować ekspektatywę przyszłego prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie. Służą więc realizacji fundamentalnego celu drugiego filaru systemu emerytalnego: uzależnieniu wielkości środków zakumulowanych na rachunkach w OFE jedynie od czynników ekonomicznych, na takich samych zasadach jak zależą one od działań inwestycyjnych funduszu w przypadku jednostek uczestnictwa w TFI.

Maksymalne ukształtowanie ekspektatywy przyszłego prawa do emerytury kapitałowej, osiągnięte poprzez nabywanie praw częściowych do tej emerytury, widoczne jest zwłaszcza, jeśli zestawimy je z wpływem przekazania do FUS aktywów o wartości odpowiadającej sumie umorzonych jednostek rozrachunkowych<sup>22</sup> na ekspektatywę przyszłego prawa do emerytury z FUS. Co prawda bowiem ZUS ewidencjonuje wartość środków odpowiadających jednostkom rozrachunkowym wcześniej znajdującym się na rachunku ubezpieczonego,<sup>23</sup> jednak jednocześnie same aktywa przekazane przez OFE do FUS zostały albo przedstawione do nabycia Skarbowi Państwa, albo przeniesione do Funduszu Rezerwy Demograficznej.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Art. 48 ustawy o funduszach emerytalnych.

<sup>21</sup> Uchwała SN z dnia 5 kwietnia 2006 roku do sygn. akt III CZP 121/05, podkreślenie autora.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 23 ustawy o środkach z OFE.

<sup>23</sup> Art. 23 ust. 7 ustawy o środkach z OFE.

<sup>24</sup> Art. 23 ust. 10 ustawy o środkach z OFE.

Zgodnie z ustawą o środkach z OFE, w zamian Skarb Państwa udzielił gwarancji wypłaty z FUS świadczeń emerytalnych odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach wartości tych aktywów.<sup>25</sup> **Jednak gwarancja ta nie ma żadnej mocy prawnej, ponieważ jej realizacja zależy w całości i wyłącznie od stanu finansowego FUS w chwili ustalenia prawa do emerytury każdego z ubezpieczonych. Jak będzie o tym mowa dalej, ze względów demograficznych i ekonomicznych realizacja tej gwarancji za kilkanaście lat obciążona będzie olbrzymim ryzykiem.** Zgodnie z wcześniej zasygnalizowanym zakresem swobody ustawodawcy w zakresie kształtowania systemu ubezpieczeń społecznych, zewidencjonowanie na subkoncie ubezpieczonego w ZUS wartości aktywów OFE daje więc ubezpieczonemu jedynie minimalnie ukształtowaną ekspektatywę przyszłego prawa do emerytury z FUS. Wysokość świadczenia na tej podstawie może zostać w przyszłości obniżona przez ustawodawcę – w zgodzie z Konstytucją – aż do poziomu minimum życiowego. Ekspektatywa emerytury z FUS nie jest bowiem chroniona zasadą praw nabytych (ani egzekwowalna na innej podstawie) aż do momentu ustalenia prawa do emerytury w stosunku do poszczególnych ubezpieczonych.

Dodać należy również, że zasada ochrony praw nabytych „zapewnia (...) ochronę praw podmiotowych – zarówno publicznych, jak i prywatnych, a także maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw tych praw”.<sup>26</sup> Uznanie przez ustawodawcę<sup>27</sup> OFE za podmioty realizujące (publiczne) zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych – a zatem nadanie relacji między OFE a jego członkiem charakteru, przynajmniej częściowo, publicznoprawnego – nie wyłącza więc samo w sobie obowiązywania omawianej zasady w przypadku praw nabytych członków OFE.

**Reasumując powyższe uwagi: składki emerytalne przekazane do OFE konstytuują dwojaki rodzaj prawa nabyte. Pierwsze to bezpośrednio związane z uczestnictwem w OFE prawo częściowe do przyszłej emerytury kapitałowej. Drugie stanowi maksymalnie (w sensie prawnym) ukształtowana ekspektatywa przyszłego prawa do całości środków zgromadzonych na indywidualnym koncie emerytalnym. Przepisy ustawy o środkach z OFE regulujące przekazanie do FUS części aktywów uczestników OFE zastępują tak ukształtowane prawa nabyte minimalnie ukształtowaną ekspektatywą prawa do emerytury z FUS.**

#### **4. Dopuszczalność ograniczenia ochrony praw nabytych**

Po wyjaśnieniu, dlaczego prawo do składki emerytalnej wpłacanej do OFE podlega konstytucyjnej zasadzie ochrony praw nabytych i dlaczego ochrona ta, wyeliminowana zostaje na skutek przeniesienia środków zgromadzonych na rachunkach w OFE do FUS zaznaczyć należy, iż „ochrona praw nabytych nie oznacza nienaruszalności tych praw. Zasada ochrony praw nabytych nie ma charakteru

<sup>25</sup> Art. 23 ust. 11 ustawy o środkach z OFE.

<sup>26</sup> Np. wyrok TK z dnia 3 lipca 2006 r., Sygn. akt SK 56/05, pkt III.3.4, podkreślenie autora.

<sup>27</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.



absolutnego i nie wyklucza stanowienia regulacji mniej korzystnych dla jednostki.”<sup>28</sup> Możliwość ograniczenia przez ustawodawcę ochrony praw nabytych (jak również maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) łączy się z założeniem ochrony jedynie usprawiedliwionych i racjonalnych oczekiwań jednostek co do ochrony ich praw.<sup>29</sup> Trybunał Konstytucyjny zaznacza jednak trafnie, że „prawa podmiotowe i ekspektatywy maksymalnie ukształtowane na gruncie dotychczasowych regulacji nie mogą – w myśl omawianej zasady – zostać *arbitralnie zniesione ani ograniczone*, choć jest to dopuszczalne, gdy przemawia za tym *konieczność realizacji innej wartości konstytucyjnej*”.<sup>30</sup> Oznacza to, że oczekiwanie ochrony praw nabytych nie będzie usprawiedliwione wówczas, kiedy prawa te nie zostaną ograniczone w sposób arbitralny, tj. gdy ograniczenie wynika z konieczności realizacji innej – w danym przypadku istotniejszej – wartości konstytucyjnej. We wszystkich innych sytuacjach ograniczenie ochrony praw nabytych sprzeczne będzie z art. 2 Konstytucji RP.

Zakaz arbitralnego ograniczania zasady ochrony praw nabytych wymaga przy tym, aby konieczność ochrony wartości konstytucyjnej sprzecznej z zasadą ochrony praw nabytych nie była przez ustawodawcę interpretowana w sposób rozszerzający. Koresponduje to z obowiązującym w całym systemie prawnym zakazem rozszerzającej interpretacji wyjątków od zasad ogólnych (w tym przypadku zasady ochrony praw nabytych). W konsekwencji „Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że odstąpienie od zasady ochrony praw nabytych jest dopuszczalne w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada prawnokonstytucyjna. 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*”.<sup>31</sup> Oznacza to, iż dla uznania ingerencji prawodawcy w sferę chronionych nabytych praw podmiotowych (i maksymalnie ukształtowanych ekspektatyw) za niearbitralną, a tym samym zgodną z art. 2 Konstytucji RP, konieczne jest zaistnienie szczególnych – wyjątkowych – okoliczności przemawiających za zasadnością przyznania w konkretnym przypadku pierwszeństwa innej wartości chronionej Konstytucją.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 22 czerwca 1999 r., Sygn. K 5/99, pkt III.3.

<sup>29</sup> Np. wyrok TK z dnia 5 grudnia 2013 r., Sygn. akt K 27/13, pkt III.6.

<sup>30</sup> Wyrok TK z dnia 23 lipca 2013 r., Sygn. akt P 4/11, pkt III.3.2.

<sup>31</sup> Np. wyrok z dnia 22 czerwca 1999 r., Sygn. K 5/99, pkt III.3.

Ustalając, czy takie okoliczności mają miejsce, TK<sup>32</sup> bierze pod uwagę to:

- 1) czy wprowadzone ograniczenia znajdują podstawę w wartościach konstytucyjnych,
- 2) czy nie istnieje możliwość realizacji danej wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych,
- 3) czy wartościom konstytucyjnym, dla realizacji których prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także
- 4) czy prawodawca podjął niezbędne działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji.

Wskazany test, wymagający od ustawodawcy spełnienia wszystkich czterech przesłanek, można również ująć w nieco prostszy sposób, bazujący na następującej oczywistej konstatacji: „ochrona praw nabytych nie oznacza niedopuszczalności ich ograniczania lub znoszenia, jeżeli jest to uzasadnione celem legitymowanym konstytucyjnie, przy założeniu, że negatywne skutki zostaną zawężone do niezbędnego minimum”.<sup>33</sup> W oparciu o taką logikę ocena dopuszczalności zawężenia zasady ochrony praw nabytych wymagać będzie udzielenia odpowiedzi na następujące pytania<sup>34</sup>:

- 1) Czy ograniczenie zasady ochrony praw podmiotowych chroni inną wartość konstytucyjną?
- 2) Czy sposób ochrony tej wartości na skutek ograniczenia tej wartości daje realną gwarancję osiągnięcia pożądanego stanu (wymóg ten można sprowadzić do nakazu adekwatności ograniczenia)?
- 3) Czy brak jest innych, mniej ograniczających ochronę praw nabytych, sposobów ochrony sprzecznej z nią wartości konstytucyjnej (wymóg konieczności, proporcjonalności ograniczenia)?

Jedynie pozytywna odpowiedź na wszystkie z trzech wskazanych pytań może pozwolić na uznanie, iż ograniczenie praw podmiotowych nie narusza art. 2 Konstytucji. Pod kątem każdego z nich należy zanalizować zawarte w ustawie o środkach z OFE mechanizmy przekazania do FUS części aktywów OFE.

## **5. Dopuszczalność ograniczenia ochrony praw nabytych do środków pieniężnych zgromadzonych w OFE**

W uzasadnieniu projektu ustawy o środkach z OFE rząd wskazał, że „Trybunał Konstytucyjny odniósł się (...) do innych wartości konstytucyjnych zawartych w art.

<sup>32</sup> Np. wyrok TK z dnia 5 grudnia 2013 r., Sygn. akt K 27/13, pkt III.6.

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 17 grudnia 2003 r., Sygn. akt SK 15/02, pkt III.4.

<sup>34</sup> Tak np. wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., Sygn. akt K 40/02, pkt III.4.

216 i 220 Konstytucji RP – konieczności zachowania równowagi finansów publicznych oraz ograniczeń ustawowych w zakresie deficytu budżetowego. Ustawodawca musi dostosować zakres realizacji praw socjalnych do warunków ekonomicznych”.<sup>35</sup> Przyjąć należy zatem, że wartością konstytucyjną, której służyć mają przepisy ustawy o środkach z OFE nakazujące przekazanie do FUS części środków zgromadzonych przez uczestników OFE (a tym samym ograniczenie ich praw nabytych) jest **konieczność zachowania równowagi finansów publicznych oraz ograniczeń ustawowych w zakresie deficytu budżetowego**. Obydwa te interesy są rzeczywiście bardzo ważnymi wartościami konstytucyjnymi, co potwierdza następujące stwierdzenie TK: „niewątpliwie dobrem konstytucyjnie chronionym jest równowaga finansów publicznych i ochrona przed nadmiernym zadłużaniem się podmiotów publicznych; zarówno na poziomie państwa, jak i samorządu. Dobro to jest w hierarchii konstytucyjnych wartości aż tak wysoko usytuowane, że chroni je restrykcja konstytucyjna (czyli bezwzględny zakaz nadmiernego zadłużania się państwa), tj. art. 216 ust. 5 Konstytucji”.<sup>36</sup>

**Samo stwierdzenie, iż istnieje dobro, które generalnie można przeciwstawić ochronie praw nabytych nie pozwala jednak jeszcze przyjąć, że w konkretnym przypadku ustawodawca spełnił też wskazane wyżej warunki adekwatności i proporcjonalności ograniczenia.** W uzasadnieniu projektu ustawy o środkach z OFE rząd nie odniósł się do tych kwestii wprost. Jego wyjaśnienie adekwatności i proporcjonalności zmian dość wyraźnie wynika jednak zwłaszcza z następującego fragmentu uzasadnienia projektu ustawy (s. 4-5, podkreślenie autora):

„Przekazanie części składki na ubezpieczenie emerytalne otwartym funduszom emerytalnym i powiększenie deficytu w budżecie ubezpieczeń społecznych *nie zostało powiązane z przekazaniem części ryzyka demograficznego prywatnym podmiotom* zarządzającym finansami ubezpieczeń społecznych. Wycofanie się państwa z funkcji ostatecznego gwaranta pewności wypłaty świadczeń emerytalnych w systemie powszechnym nie wydaje się możliwe, co samo w sobie powoduje brak możliwości scedowania ryzyka demograficznego na prywatne podmioty. Poza tym, *prywatne podmioty gwarantujące pewność wypłaty świadczeń zmniejszyłyby ich wymiar* (w porównaniu do emerytury z FUS), a w zamian za zaangażowany kapitał (gwarantujący wypłatę) *oczekiwałyby odpowiedniego wynagrodzenia*, co dodatkowo zmniejszyłoby wymiar przyszłych świadczeń.

Ponieważ *jedynym podmiotem zdolnym do zmagania się z ryzykiem demograficznym jest państwo*, kwestia wypłaty świadczeń emerytalnych zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych powinna być powiązana również z interesem finansów publicznych.

<sup>35</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych, z projektami aktów wykonawczych, z dnia 22 listopada 2013 r., druk nr 1946, s. 16-17.

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 4 maja 2004 r., Sygn. akt K 40/02, pkt III.4.

Ponad połowa aktywów OFE to obligacje skarbowe, co oznacza, że aby z OFE można było w przyszłości wypłacać emerytury, państwo będzie musiało najpierw te obligacje wykupić. Ostatecznie, *wszyscy obywatele, także członkowie OFE, będą musieli zatem zapłacić w przyszłości wyższe podatki.* Zatem ta znacząca część emerytury z OFE praktycznie niczym się nie różni od emerytury z ZUS, jest w porównaniu z nią jedynie bardziej kosztowna dla państwa i obywateli, ze względu na opłaty pobierane przez PTE za zarządzanie OFE.”

Uzasadnienie ustawy o środkach z OFE opiera się zatem na dwóch podstawowych założeniach:

- 1) przekazanie do FUS części aktywów uczestników OFE na zasadach określonych omawianą ustawą pozwoli państwu skutecznie minimalizować negatywne zjawiska wynikające z rosnącego ryzyka demograficznego;
- 2) dzięki nieodpłatnemu przejęciu obligacji skarbowych stanowiących aktywa OFE Skarb Państwa uniknie ich wykupu, a tym samym nie będzie musiał wygospodarować na ten cel dodatkowych środków (co mogłoby prowadzić do podwyższenia podatków); uniknie się też wypłaty wynagrodzenia powszechnym towarzystwom emerytalnym.

Żadne z powyższych założeń nie jest jednak prawdziwe, z czterech głównych powodów. Po pierwsze, **przekazanie do FUS części aktywów uczestników OFE nie wyeliminuje ryzyka demograficznego, a jedynie przeniesie je w czasie, do momentu kiedy i bez tego dodatkowego obciążenia ryzyko to i tak będzie bardzo wysokie.** Tym samym, krótkotrwała poprawa kondycji finansów publicznych obecnie uzyskana zostaje kosztem znacznego pogorszenia ich stanu w przyszłości. Środek wybrany przez ustawodawcę jest więc nieadekwatny do realizowanego celu, a jednocześnie nieproporcjonalny. Po drugie, refundacja z tytułu przekazywania składek do OFE to tylko niewielka część subsydiów Skarbu Państwa przeznaczonych na finansowanie systemu emerytalnego. **Likwidacja składek do OFE nie spowoduje więc zbilansowania tego systemu.** To również potwierdza wniosek o nieadekwatności instrumentów wybranych przez ustawodawcę w ustawie o środkach z OFE. Po trzecie, **emitując obligacje skarbowe Skarb Państwa musi liczyć się z obowiązkiem ich wykupu, ponieważ w praworządym państwie, to drugie stanowi nieodłączną konsekwencję pierwszego.** Zaciągnięcie zobowiązań pieniężnych zawsze oznacza konieczność wygospodarowania środków finansowych na ich realizację. Środki na spłatę tych zobowiązań można uzyskać nie tylko poprzez podwyżki podatków, ale również np. poprzez zwiększenie efektywności systemu podatkowego lub poprzez obniżenie wydatków budżetowych. Każdy z tych sposobów, jest dużo bardziej proporcjonalnym sposobem przeciwdziałania wzrostowi zadłużenia (zarówno jawnego – zobowiązań wymagalnych najczęściej w krótkiej i średniej perspektywie czasowej, mających formę papierów

wartościowych – jak też ukrytego, tj. wynikającego z dzisiaj zaciąganych przez władze publiczne zobowiązań o dalszej perspektywie ich wykonalności, nie mających formy papierów wartościowych), niż ograniczanie praw nabytych członków OFE. W tym kontekście, podkreślić należy, iż prawa nabyte członków OFE mają zapewnić ubezpieczonym środki utrzymania na poziomie nie niższym niż minimum egzystencji w przyszłości, kiedy wyraźnie wzrośnie ryzyko demograficzne. Po czwarte, **ustawowe obniżenie opłat ponoszonych na rzecz podmiotu zarządzającego aktywami funduszu emerytalnego<sup>37</sup> jest zdecydowanie bardziej proporcjonalnym sposobem uniknięcia sytuacji uszczuplenia aktywów funduszu na skutek konieczności wypłaty nieuzasadnione wysokiego wynagrodzenia za zarządzanie funduszem niż pozbawianie tego funduszu aktywów.**

Powody trzeci i czwarty, odnoszące się do przedstawionego wyżej drugiego założenia wyrażonego w uzasadnieniu projektu ustawy, nie wymagają dalszego rozwinięcia. Inaczej jest natomiast z powodem pierwszym (który wymaga rozszerzenia o rozwinięcie odwołujące się do trendów demograficznych) oraz drugim (który wymaga nieco szerszej analizy budżetowej). Obydwa te powody składają się na konkluzję niedawnego raportu NIK, w którym trafnie stwierdzono, że „pogłębiający się deficyt Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wskazuje, że w dłuższej perspektywie, bez wsparcia z budżetu państwa, może nie wystarczyć środków na wypłatę świadczeń emerytalnych. Głównymi przyczynami są z jednej strony niski wskaźnik urodzeń i emigracja, a z drugiej wchodzenie w wiek emerytalny roczników z wyżu demograficznego po 1945 roku oraz wydłużanie się długości życia.”<sup>38</sup>

Dla uchwycenia istoty wpływu procesów demograficznych na adekwatność i proporcjonalność ograniczenia praw podmiotowych przez przekazanie do FUS części aktywów uczestników OFE wystarczyć powinny dwa zestawienia:

1. zmiana struktury wiekowej ludności, ze szczególnym uwzględnieniem osób w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym w ostatnich kilku latach oraz
2. projekcje zmiany struktury wiekowej ludności Polski do 2060 r.

Po pierwsze, w ciągu siedmiu lat (2005-2012) liczba osób w wieku produkcyjnym zwiększyła się w Polsce o dwieście tysięcy (z 24,4 mln do 24,6 mln), za to liczba Polaków w wieku poprodukcyjnym wzrosła o prawie milion (z 5,88 mln do 6,86 mln) osób.<sup>39</sup> Jedynie w ciągu tych siedmiu lat pięć razy szybciej niż liczba osób w wieku produkcyjnym rosła liczba osób w wieku poprodukcyjnym.

Po drugie, w przyszłości procesy te będą się jedynie nasilać, co znajduje potwierdzenie w opublikowanej przez ZUS w maju 2013 r. prognozie wpływów

<sup>37</sup> Co dokonane zostało zresztą ustawą o środkach z OFE (art. 4 ust. 20 ustawy o środkach z OFE, nowelizujący art. 134 ust. 1 ustawy o funduszach emerytalnych).

<sup>38</sup> NIK, Informacja prasowa pt. „Jak ZUS przejął środki z OFE?”, 1.08.2014 r., dostępna z <http://www.nik.gov.pl>. Określenie „wsparcie z budżetu państwa” oznacza znaczące podwyższenie podatków lub znaczące zwiększenie długu jawnego, mającego formę papierów wartościowych.

<sup>39</sup> Rocznik Statystyczny RP 2013, s. 197.

i wydatków FUS, zaprezentowanej poniżej<sup>40</sup>. Wynika z niej, iż nawet po uwzględnieniu podniesienia wieku emerytalnego do 67 lat, w 2060 r. liczba osób w wieku przedprodukcyjnym ma **spaść** w porównaniu z rokiem 2013 o zdecydowanie ponad 2 mln osób (zmiana z 7,00 mln na 4,7 mln osób). Osób w wieku produkcyjnym ma być prawie siedem milionów **mniej** niż obecnie (zmiana z 24,3 mln na 17,2 mln), natomiast osób w wieku poprodukcyjnym: o ok. 3,3 mln **więcej** (zmiana z 7,1 mln na 10,4 mln).

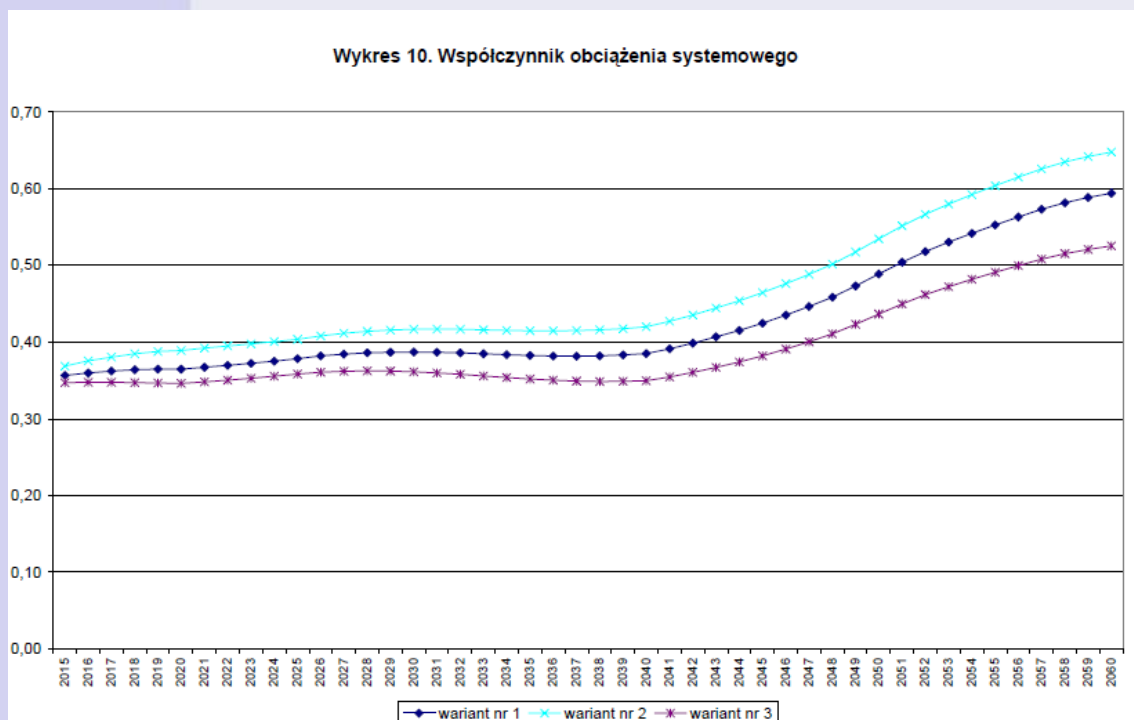
Tabela 2a. Populacja w podziale na ekonomiczne grupy wieku (w tysiącach); stan na koniec roku (definicje ekonomicznych grup wieku po podwyższeniu wieku emerytalnego)

	2013	2020	2030	2040	2050	2060
Populacja ogółem	38 353	38 343	37 362	35 886	34 292	32 390
z tego:						
-w wieku przedprodukcyjnym	6 998	7 037	6 203	5 282	5 151	4 741
-w wieku produkcyjnym	24 291	23 698	22 898	22 385	19 591	17 200
-w wieku poprodukcyjnym	7 064	7 608	8 261	8 219	9 549	10 449

Źródło: prognoza demograficzna Eurostatu.

Starzenie demograficzne ludności przekłada się oczywiście na zmiany współczynnika obciążenia systemowego, czyli relacji liczby emerytów do liczby ubezpieczonych w systemie. O ile obecnie współczynnik obciążenia systemowego wynosi nieco ponad 30%, do 2060 r. ma wzrosnąć nawet do ok 65%. Oznacza to, że **każdy ubezpieczony będzie wówczas musiał „utrzymać” o 2/3 więcej emerytów niż obecnie.**

<sup>40</sup> ZUS, „Prognoza Wpływów i Wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku”, maj 2013, dostępne z <http://www.zus.pl>, s. 12.

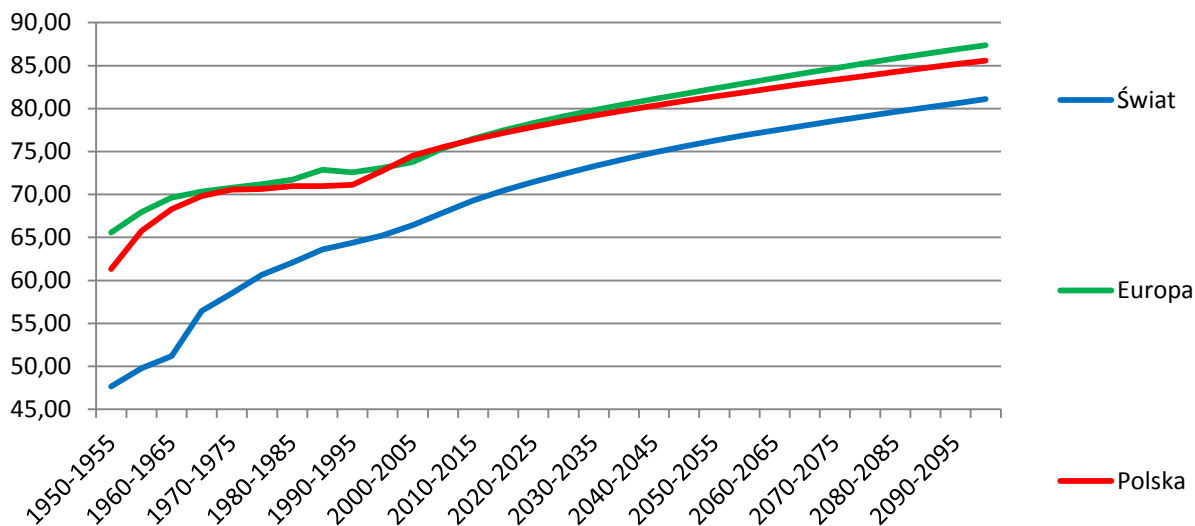


Źródło: ZUS; „Prognoza Wpływów i Wydatków Funduszu Emerytalnego do 2060 roku”, maj 2013, s. 46

Liczbę Polaków w wieku produkcyjnym płacących w Polsce składki emerytalne zmniejsza również emigracja. Jak podaje GUS, „szacuje się, że w końcu 2012 roku poza granicami Polski przebywało czasowo około 2130 tys. mieszkańców naszego kraju, tj. o 70 tys. więcej niż w 2011 roku (około 2060 tys.). W Europie w 2012 r. przebywało ponad 1816 tys. osób (w 2011 roku – około 1754 tys.), przy czym zdecydowana większość – około 1720 tys. – emigrantów z Polski przebywała w krajach członkowskich UE. Liczba ta zwiększyła się o 50 tys. w stosunku do 2011 roku”.<sup>41</sup> Kwestia ta ma szczególne znaczenie, ponieważ emigranci to w przytłaczającej większości osoby na początku aktywności zawodowej. Ich ubytek zwiększa więc współczynnik obciążenia systemowego.

Jednocześnie rośnie średnia oczekiwana długość życia. Jak wynika z poniższego wykresu, przedstawiającego dalszą oczekiwaną długość trwania życia w latach 1950-2010 r. oraz 2011-2100 r. (prognoza), w ciągu najbliższych niecałych 90 lat średnia dalsza oczekiwana długość życia w Polsce ma wzrosnąć o ponad 9 lat i sięgnąć ponad 85 lat (dzisiaj około 76 lat).

<sup>41</sup> GUS, „Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004 – 2012”, październik 2013 r., dostępne z <http://stat.gov.pl>.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie UN Population Division

Negatywne skutki powyższych procesów demograficznych można minimalizować m.in. poprzez poprawę efektywności i spójności polityki rynku pracy i ubezpieczeń społecznych. O potencjalnie bardzo dużej roli służących temu działań świadczy niski, w porównaniu do ustawowego, efektywny wiek emerytalny (por. poniższa tabela)<sup>42</sup>.

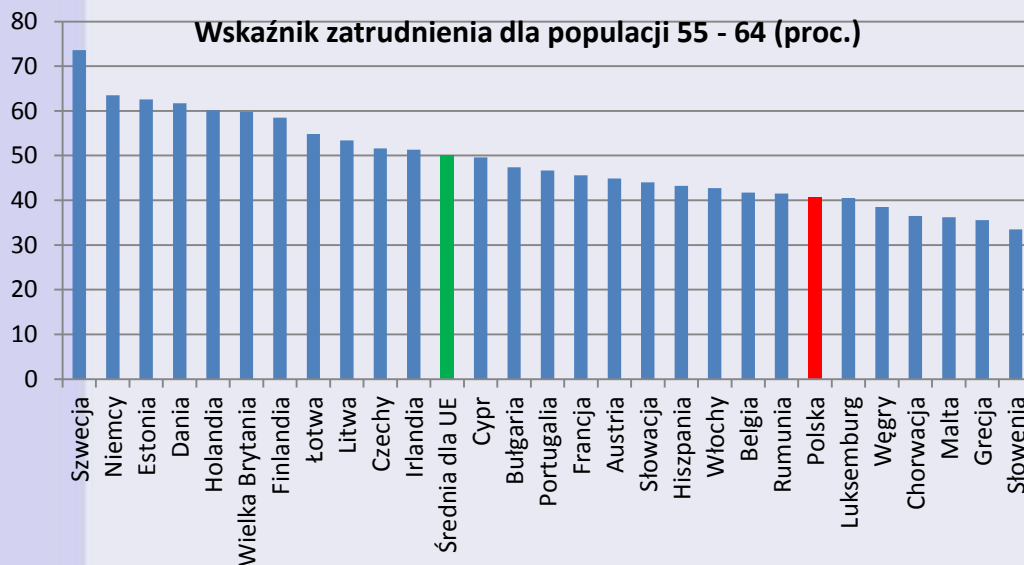
**Struktura według wieku osób, którym przyznano emerytury w 2012 r.**

Wiek	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety
	<i>w odsetkach</i>		
<b>Ogółem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
49 lat i mniej	4,3	8,0	0,1
50 - 54	3,2	4,1	2,1
55 - 59	11,9	2,5	22,7
60 - 64	64,2	57,6	72,1
65 lat i więcej	16,4	27,8	3,0
<b>Średni wiek w latach</b>	<b>59,9</b>	<b>60,2</b>	<b>59,5</b>

W konsekwencji wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 55-64 lata w Polsce (40,6%) jest znacznie poniżej średniej dla UE (50,1%). Świadczy to o **znaczących niewykorzystanych rezerwach zatrudnienia osób starszych** (powyżej *prime age*).

<sup>42</sup> ZUS, „Ważniejsze informacje z zakresu ubezpieczeń społecznych 2012 r.”, czerwiec 2013, s. 30, dostępne z <http://www.zus.pl>.





Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat

Z powyższymi argumentami demograficznymi korespondują argumenty finansowe. Zakładany na 2014 r. deficyt budżetowy wynieść ma 47,5 mld zł (47 505 145 tys. zł).<sup>43</sup> Ustawa budżetowa przewiduje jednocześnie dotację do FUS w wysokości ok. 30,5 mld (30 362 793 tys. zł)<sup>44</sup> (bez refundacji z tytułu przekazania składki do OFE) oraz dotację do Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS na poziomie 16 mld (16 100 540 tys. zł)<sup>45</sup>. Po stronie przychodów FUS zapisano też 2,5 mld zł środków z Funduszu Rezerwy Demograficznej.<sup>46</sup> Oznacza to, iż zrównoważenie finansów FUS i KRUS w taki sposób, by możliwe było wyeliminowanie dotacji do FUS i KRUS oraz przejmowania przez FUS środków z FRD już teraz, kiedy trendy demograficzne są mniej niekorzystne niż przyszłe, pozwalałoby na zamianę olbrzymiego deficytu budżetowego na niewielką nadwyżkę budżetową. Katastrofalny stan finansów I filaru systemu ubezpieczeń społecznych obrazuje także zapisanie w ustawie budżetowej po raz kolejny upoważnienia dla Ministra Finansów do udzielenia Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych pożyczki na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo, do poziomu 18 mld zł<sup>47</sup> (kwota ta wyraźnie przewyższa wysokość upoważnień przewidzianych – i dotychczas zawsze wykorzystywanych – na ten cel w latach ubiegłych) oraz fakt, iż łączne zadłużenie FUS na początek obecnego roku wynosiło ponad 27 mld zł (27 330 531 tys. zł).<sup>48</sup>

Wskazane kwoty pokazują, iż obecnie zrównoważenie finansów pierwszego filaru powszechnego systemu emerytalnego i systemu rolniczego wymagałoby zasilenia go astronomiczną kwotą ok. 100 mld zł. Jednocześnie jednak refundacja przez Skarb

<sup>43</sup> Art. 3.1 ustawy budżetowej na rok 2014 z dnia 24 stycznia 2014 r., Dz.U. 2014, poz. 162.

<sup>44</sup> Ustawa budżetowa na rok 2014, załącznik nr 13, tabela nr 28.

<sup>45</sup> Ustawa budżetowa na rok 2014, załącznik nr 13, tabela nr 24.

<sup>46</sup> Ustawa budżetowa na rok 2014, załącznik nr 13, tabela nr 28.

<sup>47</sup> Art. 8 pkt 2 lit. e ustawy budżetowej na rok 2014.

<sup>48</sup> Ustawa budżetowa na rok 2014, załącznik nr 13, tabela nr 28.

Państwa kosztów ponoszonych przez FUS z tytułu przekazania składek do OFE ma wynieść w 2014 r. jedynie 8 mld zł (8 198 142 tys. zł).<sup>49</sup> Nawet całkowita eliminacja tej refundacji nie może więc doprowadzić do trwałego i skutecznego obniżenia deficytów generowanych przez I filar powszechnego systemu emerytalnego oraz przez rolniczy system emerytalny. **Tym samym twierdzenie, iż to II filar systemu emerytalnego stanowi źródło ryzyka dla finansów publicznych jest nieprawdziwe, a przekazanie do FUS części środków zgromadzonych przez uczestników OFE nie może zapewnić stabilności finansów publicznych, ponieważ ich źródło stanowi nieprawidłowo działająca repartycyjna część systemu emerytalnego.** Przepisy ustawy o środkach z OFE tworzą więc mechanizmy nieadekwatne do realizacji konstytucyjnej wartości, jaką stanowi konieczność zachowania równowagi finansów publicznych oraz przestrzegania ograniczeń ustawowych w zakresie deficytu budżetowego.

Realizacja nadrzędnego celu, w postaci zagwarantowania równowagi finansów publicznych i ochrony przed nadmiernym zadłużaniem się systemu emerytalnego (nie tylko w odniesieniu do długu jawnego, ale też ukrytego) powinna przede wszystkim wynikać z polityki gospodarczej zorientowanej na wzrost zatrudnienia osób starszych - np. poprzez szkolenia, programy uczenia się przez całe życie, elastyczne zatrudnienie - aby możliwe było podwyższenie efektywnego wieku emerytalnego. Prowadziłoby to po pierwsze do zwiększenia dochodów ze składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe. Po drugie pozwalałoby na znaczne ograniczenie wydatków na świadczenia. Efekt ten wzmocnić powinna eliminacja obowiązujących obecnie przywilejów emerytalnych. W tym kontekście podkreślić należy sygnalizowaną wcześniej (pkt. II opracowania) bardzo dużą swobodę ustawodawcy w kształtowaniu zasad systemu emerytalnego, również w odniesieniu do dzisiejszych ubezpieczonych, jak długo nie nabyli oni uprawnień emerytalnych. Twierdzenie, iż uprawnienia emerytalne uprzywilejowanych grup mogą zostać zmienione jedynie w odniesieniu do ubezpieczonych nowowchodzących na rynek pracy uznać należy zatem za podyktowane jedynie kalkulacją polityczną, a nie wymogami konstytucyjnymi.

Zwrócić należy też uwagę na dodatkowe wytyczne dotyczące interpretacji art. 2 Konstytucji RP. Co najważniejsze, „wynikająca z art. 2 Konstytucji zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (inaczej zwana zasadą lojalności państwa względem obywateli) adresowana jest do władz państwowych, a jej treść można sprowadzić do zakazu zastawiania przez prawodawcę „pułapek” na obywateli, formułowania obietnic bez pokrycia albo też nagłego wycofywania się przez państwo ze złożonych obietnic lub ustalonych reguł postępowania.”<sup>50</sup> Dokładnie taką pułapkę zastawioną na obywateli w przyszłości w celu doraźnej poprawy stanu finansów publicznych teraz są reguły dotyczące

<sup>49</sup> Tamże.

<sup>50</sup> Np. wyrok TK z dnia 23 lipca 2013 r., Sygn. akt P 4/11, pkt III.3.2, podkreślenie autora.

przekazania do FUS części aktywów uczestników OFE.<sup>51</sup> Biorąc pod uwagę bardzo wysoki deficyt FUS oraz niekorzystne trendy demograficzne, obydwie główne metody przekazania tych aktywów (odnosząca się do 51,5% jednostek rozrachunkowych oraz do mechanizmu suwaka) zwiększają prawdopodobieństwo zmniejszenia wysokości emerytur wypłacanych w przyszłości, jednocześnie zagrażając równowadze finansów publicznych w średniej i długiej perspektywie czasowej, jak również możliwości przestrzegania wówczas ograniczeń ustawowych w zakresie deficytu budżetowego.

Pod uwagę wziąć należy w tym kontekście i to, że: „istotne znaczenie ma także horyzont czasowy działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia. Im dłuższa jest – w danej sferze życia – perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa”.<sup>52</sup> W przypadku oszczędności emerytalnych owa perspektywa jest szczególnie długa. **Zastąpienie długu jawnego długiem ukrytym, co w istocie stanowi konsekwencję omawianych postanowień ustawy o środkach z OFE, w takiej właśnie długiej perspektywie czasowej bardzo skomplikuje sytuację finansów publicznych, a tym samym przyszłych ubezpieczonych i emerytów.** Dodatkowo prawa uczestników OFE powiązane są z ich szczególnie istotnym interesem życiowym, ponieważ środki zgromadzone w OFE mają zapewnić źródło utrzymania w tej fazie życia, kiedy jednostka nie jest już w stanie pozyskać ich z innych źródeł, zwłaszcza poprzez uczestnictwo w rynku pracy. Prawodawca powinien zatem ingerować w prawa nabyte w ramach II filaru systemu emerytalnego ze szczególną rozważą, której brak głównym postanowieniom ustawy o środkach z OFE.

Sposób dokonania zmian w tym filarze ustawą o środkach z OFE kłóci się też z najważniejszym celem i sensem ograniczeń nakładanych przez Konstytucję na organy władzy publicznej zasadą ochrony praw nabytych. Mianowicie „zasada ochrony praw nabytych stanowi podstawę bezpieczeństwa prawnego obywateli, ma ważne i wielokierunkowe uzasadnienie aksjologiczne. Stanowi oparcie dla wiarygodności państwa i jego organów w stosunkach z obywatelami, których zaufanie z kolei jest warunkiem skuteczności wykonywania władzy państwowej. Odbieranie obywatelom przyznanych uprawnień jest także wysoce niekorzystne dla stanu świadomości prawnej obywateli. Tracą oni w takich wypadkach szacunek dla samej idei prawa skoro w ustawach nie znajdują niezawodnego źródła swoich praw”.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Efekt ten potęguje dokonane ustawą o środkach z OFE (art. 11 ust. 2) wymuszenie na członkach OFE złożenia dodatkowego oświadczenia dla skuteczności przekazywaniu do OFE części składki po 1 lipca 2014 r.

<sup>52</sup> Np. wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., Sygn. K. 27/00, pkt III.9.

<sup>53</sup> Orzeczenie TK z dnia 4 października 1989 r., Sygn. K. 3/88, pkt IV.

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

**Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.**

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwi nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

**Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR  
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20  
00-582 Warszawa

### Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, +48 691 232 994

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl)

[www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

### Kontakt do autora analizy

Dariusz Adamski

tel. +48 693 407 224

[dadamski@prawo.uni.wroc.pl](mailto:dadamski@prawo.uni.wroc.pl)

**Dołącz do nas: [facebook.com/FundacjaFOR](https://facebook.com/FundacjaFOR)**

