

Kompleksowy i publicznie dostępny raport w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP *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** jasno wskazuje, że **wszystkie kluczowe zapisy tej ustawy naruszają Konstytucję RP**. Niezgodny z Konstytucją RP był też sposób, w jaki ustawę (błyskawicznie - w ciągu 4 dni) przeforsowano przez parlament – **naruszono tym samym prawa polskich parlamentarzystów**.

• Opis przypadku

W odpowiedzi na przyjętą głosami 232 posłów i 57 senatorów (pełna „czarna lista” nazwisk opublikowana jest na stronie kampanii NieZaglosuje.pl) i podpisaną przez Prezydenta RP ustawę o zmianach w OFE, która **doprowadziła do przejścia przez ZUS ponad połowy oszczędności emerytalnych Polaków zgromadzonych w II filarze**, zespół Doradztwa Regulacyjnego Kancelarii DZP przygotował kompleksową ocenę konstytucyjną tej ustawy. Z raportu wynika jasno, że:

- ustawę przyjęto przez Sejm RP z naruszeniem przepisów Konstytucji RP. **Złamano przy tym prawa posłów** do rozpatrzenia projektu, świadomego uczestnictwa w pracach parlamentarnych oraz zgłaszania poprawek. **Stanowi to samoistną przesłankę uznania ustawy w całości za niezgodną z art. 118 ust. 1 i art. 119 ust. 1 i 2 w związku z art. 2 i 7 Konstytucji RP.**
- wszystkie kluczowe zapisy ustawy naruszają zapisy Konstytucji RP. Ustawa nie mogłaby funkcjonować z ich pominięciem. W związku z tym, zakwestionowanie podstawowych rozstrzygnięć regulacyjnych ustawy **uzasadnia wniosek o uznanie ustawy o zmianach w OFE za w całości niezgodną z Konstytucją RP.**

• Ocena eksperta FOR

31 stycznia 2014 r. Prezydent RP, który podpisał się wcześniej pod przejściem ponad połowy oszczędności emerytalnych Polaków zgromadzonych w II filarze, skierował podpisaną ustawę do Trybunału Konstytucyjnego. **Analiza wniosku Prezydenta pozwala jednoznacznie stwierdzić, że jest to wniosek niepełny**, nie dotyczący najbardziej istotnych dla przyszłych emerytów i polskiej gospodarki, zapisów ustawy. Poza tym, wątpliwości Prezydenta nie wzbudził proces legislacyjny, podczas którego ustawa została błyskawicznie przeforsowana przez parlament, o czym świadczy brak w *petitum* wniosku odwołania do kwestii formalnych. A przecież **zgodność procesów legislacyjnych z zapisami konstytucji powinna być rzeczą niezwykle ważną w państwie prawa.**

Pełną ocenę konstytucyjną, w przeciwieństwie do fragmentarycznego wniosku Prezydenta RP, zawiera wspomniany **raport, który został udostępniony opinii publicznej**, w tym wszystkim podmiotom, które chciałyby wykorzystać raport w procesie kontroli konstytucyjności ustawy o zmianach w OFE. Autorzy raportu podkreślają, że już sam sposób, w jaki ustawa została przeforsowana przez parlament, stanowi samoistną przesłankę do uznania całości ustawy za niezgodną z Konstytucją RP. **Proces legislacyjny naruszał podstawowe prawa posłów.**

Dlatego też wydaje się naturalne, że w celu ochrony swoich praw to posłowie powinni zadbać o pełną kontrolę konstytucyjności ustawy – szczególnie w sytuacji, gdy nie dokonał tego Prezydent RP.

Poza naruszającym Konstytucję RP sposobem procedowania nad ustawą, autorzy raportu podkreślają **szereg zastrzeżeń konstytucyjnych dotyczących kluczowych przepisów ustawy**. Zastrzeżenia te dotyczą m.in.:

- przejścia przez państwo ponad połowy oszczędności emerytalnych Polaków zgromadzonych w II filarze i związanego z tym umorzenia 51,5 proc. jednostek rozrachunkowych OFE;
- stopniowego przejmowania przez państwo całości oszczędności emerytalnych na 10 lat przed osiągnięciem ustawowego wieku emerytalnego (tzw. „suwak bezpieczeństwa”), co oznacza, że wypłata emerytury będzie gwarantowana wyłącznie zapisami księgowymi w ZUS;
- pseudodobrowolności, w wyniku której docelowo dochodzi do skierowania przyszłej składki emerytalnej osób ubezpieczonych w OFE i ZUS, tylko do ZUS, chyba że w specjalnym oświadczeniu (w okresie od 1.04 do 31.07) wyrażą oni wolę kierowania składki do obu filarów;
- istotnej zmiany regulacji dotyczących lokowania aktywów OFE, w tym zakazu inwestowania w obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa Polski, jak również innych krajów. Inwestowanie przez fundusze emerytalne w obligacje tego rodzaju jest powszechnie stosowaną praktyką przez fundusze emerytalne na świecie, które powinny być funduszami zrównoważonymi, a nie, jak narzucił ustawodawca w Polsce, funduszami wysokiego ryzyka;
- zakazu reklamy OFE, który przy obecnych zapisach uniemożliwia m.in. informowania o istotnych faktach związanych z systemem emerytalnym (np. o tym, że historyczne stopy zwrotu w OFE były wyższe niż waloryzacje w ZUS, jak pokazał Komitet Obywatelski ds. Bezpieczeństwa Emerytalnego) przy jednoczesnym braku zakazu promocji ZUS przez polityków i samą instytucję.

Tak szerokie zastrzeżenia konstytucyjne wobec kluczowych zapisów ustawy sprawiają, że uzasadniony jest wniosek o uznanie ustawy za **w całości niezgodną z Konstytucją RP**.

Autorzy raportu podkreślają, że **ustawa narusza szereg przepisów i wartości konstytucyjnych**. Są to:

- zasada demokratycznego państwa prawnego;
- zasada zaufania obywateli do państwa;
- zasada proporcjonalności ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności jednostki;
- zasada prawidłowej legislacji i techniki prawodawczej;
- zgodność trybu pracy nad ustawą z zasadą legalizmu zobowiązując organy władzy publicznej do działania jedynie na podstawie i w granicach prawa.

W związku z tym, Trybunał Konstytucyjny powinien w sposób pełny zbadać konstytucyjność preforowanej przez rządzących ustawy. Aby tak się stało, potrzebne są kompleksowe, w przeciwieństwie do wniosku Prezydenta RP, wnioski do TK złożone przez uprawnione do tego podmioty (m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich, grupa 50 posłów lub 30 senatorów, organizacje przedsiębiorców i związki zawodowe). Szczególnie, że jak stwierdza jeden z recenzentów raportu kancelarii DZP, konstytucjonalista prof. dr hab. Ryszard Małajny, **„nowa Ustawa o OFE jest wręcz podręcznikowym przykładem aktu sprzecznego z Konstytucją”**.

* Zespół Doradztwa Regulacyjnego Kancelarii Domański Zakrzewski Palinka, Raport regulacyjny w sprawie oceny zgodności z Konstytucją RP *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*, przygotowany na zlecenie Konfederacji Lewiatan, raport stanowi informację publiczną i może być wykorzystywany w całości lub w części przez podmioty, które chciałyby zbadać konstytucyjność ustawy.

Kontakt do eksperta:

Marek Tatała, ekonomista FOR
marek.tatala@for.org.pl
+48 691 434 499

Forum Obywatelskiego Rozwoju

Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20, 00-582 Warszawa
tel. +48 22 628 85 11
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl
[Facebook.com/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)