

**Prof. zw. dr hab. Leokadia Oręziak**  
**Szkoła Główna Handlowa w Warszawie**

## *LIST OTWARTY*

**Andrzej Rzepliński**  
**Prezes Trybunału Konstytucyjnego**

*Do wiadomości:*

**Irena Lipowicz**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Szanowny Panie Prezesie,*

*Szanowna Pani Rzecznik,*

Niniejszym zwracam się o uwzględnienie przedstawionych poniżej kwestii w procesie 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. Zastrzeżenia dotyczące tej ustawy, zgłoszone przez Rzecznika Praw Obywatelskich we wniosku z dnia 29 sierpnia 2014 r. skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, uważam za bezzasadne.

**Ustawa z 6 grudnia 2013 r. nie narusza konstytucyjnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa, co więcej jest ważnym krokiem w kierunku odbudowy tego zaufania.** Zostało ono znacząco podważone w wyniku reformy emerytalnej wprowadzonej w 1999 r. oraz w efekcie utrzymywania przez państwo ustanowionego wówczas szkodliwego systemu przez następne kilkanaście lat. Obywatele mogliby całkowicie stracić zaufanie do państwa, gdyby w 2013 r. nie uchwalono zmian w zasadach funkcjonowania OFE, mających na celu ograniczenie negatywnych skutków reformy z 1999 r. To właśnie w 1999 r. została złamana zasada „pacta sunt servanda”, gdyż wtedy wprowadzona została reforma oznaczająca wyjęcie z powszechnego systemu emerytalnego niemal 40 proc. składki i skierowanie jej do OFE w celu zarządzania przez prywatne firmy. Spowodowało to ogromny ubytek środków przeznaczonych na finansowanie obecnych emerytur i stanowiło znaczącą destrukcję systemu zabezpieczenia społecznego. Reforma z 1999 r. nie tylko nie przyczyniła się do zwiększenia bezpieczeństwa systemu emerytalnego w obliczu negatywnych trendów demograficznych, ale stworzyła bezmiar nowych zagrożeń dla obecnych i przyszłych emerytów oraz finansów publicznych. Kraje wysoko rozwinięte nie wprowadziły u siebie takiego jak OFE przymusowego filara kapitałowego w systemie emerytalnym, uznając, że podstawą zabezpieczenia społecznego na starość powinien być sprawdzony od dawna system emerytalny oparty na solidarności międzypokoleniowej, a nie na zmienności i ryzyku rynku finansowego.

**Zasadność wprowadzonego ustawą z 6 grudnia 2013 r. wymogu złożenia także przez osoby urodzone po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r. oświadczenia w przypadku chęci pozostania w OFE wynika z następujących czynników:**

**1. Wprowadzająca w błąd masowa propaganda w latach 1998-1999.** Prawa obywateli do rzetelnej informacji o kosztach i zagrożeniach wynikających z reformy emerytalnej przeprowadzonej w 1999 r., a w szczególności z faktu przystąpienia do OFE, zostały drastycznie naruszone w wyniku masowej, jednostronnej propagandy, wspieranej przez ówczesne władze. W ramach tej propagandy przedstawiono obietnice bez pokrycia („emerytury pod palmami”), eksponowano hipotetyczne korzyści, ukrywając koszty i zagrożenia związane z prywatyzacją emerytur. Obywatele nie uzyskali także informacji, że wysokie opłaty pobierane przez towarzystwa emerytalne ostatecznie mogą pochłonąć znaczną część przekazanych do OFE składek. Przyciągnięciu do OFE służyły także nieuczciwe obietnice ze strony towarzystw emerytalnych dotyczące nieograniczonego w czasie dziedziczenia środków zgromadzonych w tych funduszach. Ta realizowana świadomie praktyka wprowadziła w błąd społeczeństwo, a w szczególności znaczną część osób urodzonych po dniu 31 grudnia 1948 r. a przed dniem 1 stycznia 1969 r. i skłoniła te osoby do podjęcia decyzji o przystąpieniu do OFE, a więc do podjęcia decyzji na swoją niekorzyść.

**2. Znaczne zmiany, jakie dokonały się od 1999 r., i dalej następują, na rynku finansowym.** Chodzi m.in. o negatywny wpływ załamań giełdowych i kryzysów finansowych na wartość rynkową aktywów zgromadzonych w OFE. Zjawiska te mają coraz większą częstotliwość i skalę. Może to powodować znaczące zmniejszenie emerytury mającej pochodzić z tych funduszy.

**3. Wprowadzenie możliwości inwestowania przez OFE znacznej części aktywów za granicą.** Jest to istotna zmiana warunków działania funduszy, stwarzająca dodatkowe poważne zagrożeniem dla emerytur z OFE, które nie występowało w 1999 r. Już w 2014 r. OFE mogą inwestować za granicą 10 proc., a w 2016 r. aż 30 proc. aktywów, podczas gdy obowiązujący uprzednio limit wynosił tylko 5 proc.

Emerytura z OFE obarczona jest więc wysokim ryzykiem i kosztami. Z punktu widzenia przyszłego emeryta jest to system krzywdzący. Nie daje on żadnej pewności, że po spełnieniu określonych warunków (praca, składki) ubezpieczony otrzyma określone świadczenie po osiągnięciu wieku emerytalnego. W systemie OFE nie ma ochrony emerytalnych ekspektatyw opartych na założeniu: „w zamian za wkład pracy tworzy się gwarancję stopniowo narastających praw”. Wartość rynkowa aktywów zgromadzonych w OFE może znacznie spaść w krótkim czasie (niektórych aktywów nawet do zera) i nie zostać odbudowana, nie mówiąc już o ich powiększeniu, do chwili, gdy środki z OFE zaczną być przekazywane do ZUS. Nie jest możliwe zapewnienie bezpieczeństwa składek w OFE nawet poprzez najbardziej zrównoważone zasady inwestowania środków przez te fundusze. Wynika to z faktu, że na rynku finansowym nie ma bezpiecznych inwestycji, wszystkie są obciążone ryzykiem, a niektóre, jak akcje, są szczególnie ryzykowne. Osoby, które w 1999 r. miały prawo wyboru, czy przystąpić do OFE, nie miały wtedy możliwości zapoznania się z tym ryzykiem, a także z rzeczywistymi kosztami członkostwa w OFE. Od 1999 r. zaistniały także nowe okoliczności, zmieniające znacząco warunki funkcjonowania funduszy, a powodujące wzrost ryzyka związanego z OFE. Za w pełni uzasadniony należy więc uznać wymóg potwierdzenia złożonego w 1999 r. oświadczenia woli w przypadku chęci pozostawania w OFE. Jego celem było skłonienie członka OFE do podjęcia decyzji w sposób świadomy, zważywszy na fakt, że aż 15% jego składki emerytalnej miałyby być kierowane do OFE. Podejmowanie tak wielkiego ryzyka w odniesieniu do świadczenia emerytalnego, mającego przecież zapewnić środki do życia w okresie starości, może odbywać się tylko na zasadzie świadomej aktywności i celowej decyzji. Niedopuszczalne byłoby

zastosowanie rozwiązania, zgodnie z którym obowiązek złożenia oświadczenia spoczywałby tylko na tych członkach OFE, którzy chcieliby, by ich cała składka emerytalna była kierowana do ZUS. Obowiązek ponownego złożenia oświadczenia odpowiada więc konstytucyjnej zasadzie proporcjonalności. Ustawodawca dochował zatem wymogu wyboru najmniej uciążliwego środka. Nie występuje kolizja z prawem do wolności, o którym mowa w art.31 ust.1 Konstytucji RP.

Warto dodać, że niemożliwe do oszacowania ryzyko, oraz ogromne koszty emerytur z OFE, całkowicie dyskwalifikują te fundusze jako element systemu emerytalnego finansowanego ze środków publicznych. Trzeba też stwierdzić, że utrzymywanie przez państwo przymusowego filara kapitałowego, w którym całe ryzyko i koszty spadają na przyszłego emeryta, a korzyści przypadają głównie prywatnym firmom zarządzającym, jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego. W demokratycznym państwie nie powinien mieć miejsca przymus przynależności do OFE. Można postawić pytanie, dlaczego ta sytuacja przez ostatnie kilkanaście lat nie budziła zastrzeżeń ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich.

Odnosząc się do zawartego we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich stwierdzenia, że „... *co prawda wejście w życie ustawy zmniejszy kwotę długu publicznego wyliczaną zgodnie z ustawą o finansach publicznych, ale (...) W dłuższym okresie, przy negatywnym trendzie demograficznym, ustawa może nie poprawić sytuacji finansowej państwa. Na Skarb Państwa przejdą zobowiązania do zapłaty emerytur również w części objętej składkami OFE, które teraz będą musiały zostać sfinansowane w całości z budżetu państwa*” należy zauważyć, że:

- Bez zmian wprowadzonych ustawą z 6 grudnia 2013 r. sytuacja finansowa państwa pogarszałaby się w bardzo szybkim tempie. Polska nie miała, i dalej nie ma, nadwyżek budżetowych, by odkładać je w OFE na przyszłe emerytury. Od samego początku OFE były, i dalej są, finansowane poprzez pożyczki zaciągane przez rząd, by pokryć ZUS ubytek składki idącej do funduszy. Lawinowo narastający dług publiczny z tego tytułu poważnie zwiększył ryzyko niewypłacalności państwa.

- System OFE jest irracjonalny, gdyż na rynku finansowym oprocentowanie długu jest niemal zawsze wyższe niż rentowność nawet najlepszych lokat. Ogólny wynik istnienia OFE od 1999 r. jest więc ujemny. Zgromadzone w nich aktywa nie wystarczyłyby na spłatę długu zaciągniętego przez Polskę, by sfinansować wskazany wyżej ubytek. Nawet jeżeli emerytury pochodzące z OFE miałyby nieco zmniejszyć w przyszłości wydatki budżetu na cele emerytalne, to ten narastający dług spowodowany przez OFE sam przecież nie zniknie i trzeba go będzie spłacić. Dług ten obciąża zarówno obecnych, jak i przyszłych członków OFE oraz resztę społeczeństwa. Warto podkreślić, że nawet gdyby Polska miała nadwyżki budżetowe, to nie warto byłoby kierować ich do OFE, bo jest to system krzywdzący przyszłego emeryta.

- Niezrozumiałe jest nieuwzględnianie przez Rzecznika Praw Obywatelskich tych zagrożeń.

**Ustawa z dnia 6 grudnia 2013 r. jest krokiem w kierunku łagodzenia negatywnych skutków reformy z 1999 r. Poprawia sytuację przyszłych emerytów i finansów publicznych. Konieczne są jednak dalsze kroki, które pozwolą na zatrzymanie procesu rujnowania finansów publicznych i emerytur w wyniku istnienia OFE.**