

Warszawa, 18 listopada 2013 r.

Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów,

IGTE/119/2013

Szanowny Panie Premierze,

W związku z planowanym na 19 listopada br. posiedzeniem Rady Ministrów, podczas którego omawiany będzie przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów projekt *ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych*, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych zwraca się do Pana Premiera z apelem o nie przyjmowanie przedmiotowego projektu i skierowanie go do dalszych prac we właściwym Ministerstwie, co pozwoli uwzględnić uwagi nadesłane przez instytucje pozarządowe oraz organizacje partnerów społecznych. Pragniemy podkreślić, że jest to projekt mający niezwykle istotne znaczenie społeczno-gospodarcze i prace nad nim powinny być prowadzone bez zbędnego pośpiechu oraz z jak najwyższą starannością i rzetelnością.

Pragniemy podkreślić, że pomimo wielu pism kierowanych do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w tym szczegółowej opinii dotyczącej planowanych zmian, resort nie odniósł się do przedstawionych przez Izbę zastrzeżeń, wątpliwości oraz propozycji nowych rozwiązań dotyczących funkcjonowania II filara. Ministerstwo nie odniosło się także do uwag nadesłanych przez reprezentatywne organizacje związków zawodowych i pracodawców, jak też do licznych uwag organizacji pozarządowych, które brały udział w procesie konsultacji społecznych.

Jesteśmy zdania, że przeprowadzony przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej proces konsultacji nie spełnia w konsekwencji standardów państwa prawa, standardów propagowanych przez Prezydenta RP, a także standardów opisanych w Zielonej Księdze o stanowieniu prawa w Polsce, zawiera liczne błędy merytoryczne oraz prawne.

Kolejny raz podkreślamy również, że proponowane zmiany budzą istotne wątpliwości dotyczące ich zgodności z Konstytucją RP. Wątpliwości te podkreślała nie tylko Izba, ale też szereg instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych. Należą do nich: **Rządowe Centrum Legislacji, Komisja Nadzoru Finansowego, NSZZ „Solidarność”, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Pracodawcy RP, Business Centre Club, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Komitet Obywatelski do spraw Bezpieczeństwa Emerytalnego, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Związek Maklerów i Doradców, Stowarzyszenie Rynku Kapitałowego UNFE (zestawienie kluczowych uwag różnych instytucji stanowi załącznik do niniejszego pisma).**

W przyjętym przez Komitet Stały Rady Ministrów projekcie kluczowe zastrzeżenia budzą wciąż następujące kwestie:

- przeniesienie 51,5% aktywów każdego OFE do ZUS,
- zakaz inwestowania w obligacje skarbu państwa,
- stopniowe przenoszenie aktywów z OFE do ZUS w ramach tzw. suwaka bezpieczeństwa,
- zakaz reklamy, oraz
- brak odpowiedniej vacatio legis.

Po analizie zmodyfikowanego projektu ustawy, a także jego uzasadnienia oraz Oceny Skutków Regulacji można mieć wciąż istotne wątpliwości, co do jego zgodności z Konstytucją RP:

- **Naruszenie praw majątkowych**

- Proponowane zmiany spowodują przenoszenie aktywów OFE do ZUS. W ocenie wielu ekspertów, (m. in. opinia prof. Aleksandra Chłopeckiego, sędziego Jerzego Stępnia, prof. Radosława Pacuda, instytutu Allerhanda) będzie to prowadzić do częściowej nacjonalizacji aktywów OFE, naruszając prawa własności OFE.
- Reforma wpłynie także na prawa własności członków OFE. Członkowie OFE stracą prawo do części emerytury z OFE odpowiadającej wartości aktywów przejętych przez ZUS. Zamiast tego nabędą prawo do państwowej emerytury wypłacanej przez ZUS. Aktywa przejęte przez ZUS nie będą inwestowane z korzyścią dla przyszłych emerytów, ale wypłacane na bieżąco aktualnym emerytom. W konsekwencji członkowie OFE stracą prawo do emerytury zabezpieczonej rzeczywistymi aktywami zgromadzonymi w OFE w zamian za mniej wartościowe uprawnienia zabezpieczone jedynie przyszłymi dochodami państwa. Prawo do emerytury z ZUS może być łatwo modyfikowane przez dalsze zmiany legislacyjne, które są dość prawdopodobne w świetle pogarszającej się sytuacji demograficznej.

- **Nieproporcjonalne ograniczenie praw konstytucyjnych**

- Naruszenie praw własności będzie związane z pominięciem konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 (3) Konstytucji). Zgodnie z tą zasadą, cel powinien być osiągnięty przy podjęciu jak najmniej szkodliwych, dostępnych działań legislacyjnych. Cele rządu obejmują, m.in. (i) przesunięcie inwestycji funduszy emerytalnych z obligacji Skarbu Państwa w stronę akcji oraz (ii) zmniejszenie ryzyka niekorzystnych zmian rynkowych. Cele te mogą zostać osiągnięte przy zastosowaniu środków mniej szkodliwych niż nacjonalizacja aktywów OFE - np. zobowiązując OFE do sprzedaży swoich obligacji skarbowych i wymagając, by OFE przeniosło swoje aktywa w bezpieczniejsze inwestycje w latach poprzedzających bezpośrednio osiągnięcie wieku emerytalnego przez każdego członka OFE.

- **Naruszenie zasady pewności prawa**

- Reforma systemu emerytalnego jest dość niespodziewanym wydarzeniem i ma daleko idące konsekwencje. Istnieją silne argumenty, aby twierdzić, że proponowane zmiany nie są uzasadnione słusznym celem publicznym i są wprowadzane tymczasowo, w celu poprawienia

kondycji finansowej państwa. Zasada pewności prawa zabrania nagłych, dowolnych zmian w prawie, które mogą naruszać uzasadnione oczekiwania obywateli oparte na istniejących ramach prawnych. Pewność prawa jest powiązana z zasadą ochrony praw nabytych na podstawie istniejących ram prawnych.

- Daleko idące zmiany w systemie funduszy emerytalnych zaledwie piętnaście lat po jego powstaniu naruszają zasadę pewności prawa. Reforma nie uwzględnia oczekiwania wszystkich uczestników systemu emerytalnego. Przyszli emeryci nie mogli być zakładaciami, że OFE zostaną częściowo zlikwidowane i przekształcone w agresywne fundusze akcji. Spółki prowadzące OFE, które poczyniły znaczne inwestycje w celu stworzenia OFE, nie powinny być zaskakiwane zmianami, które znacznie zmniejszają ich źródła przychodów, spowodują poważny odływ członków OFE do ZUS i będą prowadzić do częściowej likwidacji OFE.
- **Ograniczenie wolności działalności gospodarczej**
 - Reforma może doprowadzić do ograniczenia liczby potencjalnych członków OFE, co stanowić może poważne ograniczenie możliwości biznesowych spółek zarządzających OFE. Zobowiązanie do nieinwestowania w obligacje skarbowe również stanowi naruszenie tej zasady.
 - Naruszenie zasady wolności gospodarczej następuje również poprzez bezpodstawne wprowadzenie zakazu reklamy, które nie znajduje swojego uzasadnienia w żadnym interesie publicznym. Nie wymaga go ochrona środków powierzonych OFE, ani ochrona praw członków funduszy.

Wprowadzenie zakazu reklamy w brzmieniu proponowanym w projekcie stawia też pod znakiem zapytania możliwość funkcjonowania samej Izby, której jednym z celów statutowych jest przygotowanie i publikowanie materiałów informacyjnych o charakterze edukacyjno – promocyjnym poświęconych zagadnieniom funkcjonowania towarzystw emerytalnych, zarządzania funduszami emerytalnymi lub pokrewnymi.

- **Zbyt krótkie vacatio legis**

- Projekt wymusza radykalne zmiany w systemach informatycznych wykorzystywanych do obsługi członków OFE, jak również zmiany w systemie informatycznym ZUS. Aby je poprawnie przeprowadzić wymagany jest okres 12 miesięcznego vacatio legis. Projekt zakłada, że będzie to zaledwie 14 dni od daty ogłoszenia ustawy, z tym, że część przepisów wejdzie w życie z dniem 1 lutego lub 3 lutego 2014 roku.

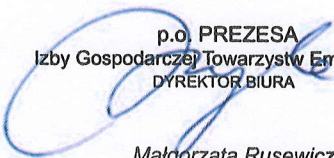
W świetle powyższych naruszeń, proponowana reforma jest w naszej ocenie niezgodna z Konstytucją i może być skutecznie zakwestionowana przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Nasze wątpliwości poparte są nie tylko istniejącymi w tym zakresie analizami prawnymi, ale również samymi założeniami, jakie przyjął ustawodawca w 1997 r. projektując reformę systemu emerytalnego oraz konstrukcję prawną OFE. W uzasadnieniu do projektu w/w ustawy czytamy: „Z pełną świadomością dokonano wyboru konstrukcji prawnej funduszu emerytalnego jako osoby prawnej. Koncepcja taka gwarantuje większe bezpieczeństwo aktywów funduszu niż koncepcja funduszu emerytalnego jako masy majątkowej. Koncepcja funduszu emerytalnego jako masy majątkowej rodziłaby szereg wątpliwości,

*które występują obecnie w związku z funkcjonowaniem funduszy powierniczych. Wątpliwości te rodzą się przede wszystkim, co do tego kto jest właścicielem masy majątkowej oraz jak wygląda kwestia odpowiedzialności funduszu jako masy majątkowej. Nie ma takich wątpliwości przy przyjęciu, że fundusz emerytalny jest osobą prawną. **Takie rozwiązanie pozwala bowiem na jednoznaczne uznanie, że właścicielem aktywów pochodzących ze składek członków OFE jest fundusz emerytalny, a tym samym jest możliwe dokładne określenie kto za co odpowiada.***

Biorąc powyższe pod uwagę zwracamy się do Pana Premiera o wstrzymanie prac nad przedmiotowym projektem w Radzie Ministrów i umożliwienie podjęcia prac nad jego dalszymi zmianami w MPiPS, tak aby ostateczny kształt projektu uwzględniał szereg istotnych uwag przekazanych przez partnerów społecznych i instytucje pozarządowe, w tym Izbę Gospodarczą Towarzystw Emerytalnych.

Z poważaniem


p.o. PREZESA
Izby Gospodarczej Towarzystw Emerytalnych
DYREKTOR BIURA

Małgorzata Rusewicz

Załącznik 1 (w dwóch częściach)