

OFE - pytania prawne

Maciej Bitner*

Czy w OFE są środki prywatne czy publiczne?

W sensie ekonomicznym nie ma najmniejszej wątpliwości. Środki OFE inwestowane są w papiery wartościowe za pośrednictwem prywatnego podmiotu (PTE). Celem ich istnienia jest pomnażanie indywidualnego majątku ich członków. Stanowią więc własność ekonomiczną członków OFE. W sensie prawnym kwestia jest dużo bardziej skomplikowana z uwagi na różnego typu uprawnienia do środków OFE. Mówiąc w skrócie, są to środki niepubliczne, można też określić je jako quasi-prywatne. Szczegółowa charakterystyka zależy od badanego aspektu; od tego o jakie uprawnienia w jakim momencie dokładnie pytamy. Biorąc pod uwagę różne fazy organizacji kapitałowego ubezpieczenia emerytalnego, w okresie członkowskim uprawnienia członków OFE do tych środków są konkretne i dominujące, natomiast uprawnienia ZUS jedynie potencjalne i ulegają identyfikacji dopiero jeżeli członek OFE dożyje wieku emerytalnego oraz zdecyduje się wystąpić o nabycie prawa do emerytury.

Czy w świetle wyroku Sądu Najwyższego środki w OFE należą do państwa? Jeśli nie, to do kogo należą?

Wyroki Sądu Najwyższego nie ustalają do kogo należą środki OFE, gdyż nie było to przedmiotem ich rozstrzygnięcia. OFE są tworzone przez spółki akcyjne, więc państwo nie może swobodnie nimi dysponować. OFE zainwestowały otrzymaną część składki emerytalnej w interesie swoich członków (art. 2 ust. 2 Ustawy z 28 sierpnia 1997 roku o funkcjonowaniu funduszy emerytalnych). Państwo ani ZUS nie mogą żądać zwrotu środków zgromadzonych w OFE w trakcie okresu członkowskiego, a PTE odpowiadają przed członkami OFE za niewłaściwe zarządzanie tymi środkami. Nabyte prawa członków do środków w OFE podlegają ochronie tak jak prawa majątkowe inne niż własność (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jeżeli członek OFE dożyje wieku emerytalnego, to może być zrealizowane publicznoprawne przeznaczenie środków OFE, związane z włączeniem tychże funduszy do ubezpieczeń społecznych. To kryterium publicznoprawnego przeznaczenia środków OFE uznano za właściwe do przeprowadzenia jednozdaniowej charakterystyki prawnej środków OFE przy okazji podejmowania Uchwały Sądu Najwyższego z dnia 5 kwietnia 2006 r. czy też wyrokowania przez Sąd Najwyższy w dniu 8 czerwca 2008 r. Była to kwalifikacja przydatna z punktu widzenia przedmiotu wyrokowania, i nie może być przenoszona na ogólną kwalifikację środków OFE. Sąd Najwyższy w swoich wyrokach bronił obowiązkowego systemu emerytalnego przed demontażem przez osoby prywatne. Wyprowadzanie z tego wniosku, że demontaż może dokonać państwo jest całkowicie nieuprawione.

Jak w takim razie rozumieć stwierdzenie, że „składka ma charakter świadczenia publicznego i nie traci tego charakteru nawet po przekazaniu do OFE”?

Te słowa nie są elementem wyroku, lecz jego uzasadnienia. Wyroki Sądu Najwyższego są wiążące, co nie znaczy, że taki charakter ma każde sformułowanie, które pojawia się w ich uzasadnieniu.

*Opracowanie powstało w oparciu o analizy prawne KOBE oraz książkę Radosława Pacuda *Podmioty uprawnione do środków OFE* wydaną nakładem wydawnictwa FIGIS w Katowicach i Krakowie w 2013 r.

Ponadto zdania z uzasadnienia trzeba rozumieć w odpowiednim kontekście. Przykładowo Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 8 czerwca określił drugi filar jako „oparty na przymusie oszczędzania na starość w prywatnym funduszu emerytalnym”. Czy z tego faktu wynika, że środki w OFE są prywatne? Oczywiście nie. OFE są elementem powszechnego systemu emerytalnego. Państwo zachowuje wobec zgromadzonych w OFE środków pewien interes prawny przede wszystkim z tytułu gwarancji minimalnej emerytury. Nie może jednak żądać ich wypłacenia, gdyż od wielkości środków OFE zależy jedynie czy dopłata z budżetu państwa do emerytury minimalnej będzie większa lub mniejsza. Cały czas bowiem w mocy są prawa podstawowe członków do żądania wypłaty środków zgromadzonych w OFE na pokrycie ich emerytur dożywotnich niezależnie od tego czy państwowe gwarancje minimalnej emerytury będą czy nie będą wymagalne.

Czy obligatoryjne przejęcie obligacji OFE przez ZUS oraz „suwak bezpieczeństwa” są wyłączeniem bez odszkodowania?

Przejęcie obligacji Skarbu Państwa, które należą do OFE jest zaborem papierów wartościowych, które należą do osoby trzeciej. Państwo nie ma do tego prawa, gdyż nie jest właścicielem środków OFE, które nie są częścią finansów publicznych. W okresie członkowskim bezpośrednio uprawnionym do środków OFE są same OFE, które to na mocy zawartej umowy członkowskiej oraz przepisu art. 2 ust.2 Ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 mają obowiązek wypłacić środki członkom OFE, po dożyciu wieku emerytalnego. W przypadku przejęcia tychże obligacji OFE nie będą mogły wykonać swojego obowiązku wypłaty wszystkich środków należnych członkom OFE z przeznaczeniem na pokrycie ich emerytury. Przejęcie obligacji przez fundusze państwowe stanowi zatem wyłączenie OFE bez odszkodowania, jak i prowadzi do uniemożliwienia realizacji zobowiązań, jakie zaciągnęły OFE względem członków OFE. Ponadto nie ma w polskim prawie instytucji umorzenia obligacji w inny sposób niż poprzez ich wykup. Także przejmowanie aktywów innych niż obligacje przed osiągnięciem przez członka OFE wieku emerytalnego jest wyłączeniem.

Dlaczego zobowiązania ZUS nie stanowią adekwatnego odszkodowania z tytułu wyłączenia aktywów OFE?

Uczestnicy OFE, których aktywa przejmuje ZUS tracą możliwość dziedziczenia, które podlega konstytucyjnej ochronie prawnej, a planuje się w zamian dziedziczenie subkonta, z którego zawsze ustawodawca może zrezygnować. Poza tym ubezpieczeni przez planowane zmiany tracą gwarancję wypłaty emerytury pokrytej realnym kapitałem. Ta gwarancja stanowi określone prawo do zabezpieczenia, która podlega ochronie jak własność w rozumieniu prawa międzynarodowego (egzekwowlalne również z pomocą np. sądów zagranicznych). W zamian członkowie OFE otrzymują wierzytelności uwarunkowane polityczną decyzją ustawodawcy. W przypadku niewydolności FUS emerytury mogą być zredukowane, a emerytura kapitałowa pokryta środkami z OFE nigdy nie będzie zredukowana w świetle obowiązującego prawa i Konstytucji.

Czy Polsce grożą procesy odszkodowawcze przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, jeśli zmiany w OFE wejdą w życie w wersji proponowanej obecnie przez rząd?

Wspólnota Europejska oparta jest na poszanowaniu podstawowych wartości życia społeczno-gospodarczego takich jak własność prywatna czy dotrzymywanie umów. Polska wchodząc do UE poddała się jurysdykcji międzynarodowej i nie ma w tym nic dziwnego, że PTE, działając w interesie członków OFE, będą starały się nie dopuścić do przejęcia aktywów funduszy przez państwo.