



Opinie

Trudno będzie rozwiązać gordyjski węzeł otwartych funduszy emerytalnych

Józef Okolski, Jakub Sewerynik 24-10-2013, ostatnia aktualizacja 24-10-2013 07:48



Józef Okolski

źródło: materiały prasowe



Jakub Sewerynik

źródło: Rzeczpospolita

autor: Aleksandra Sewerynik

Zmiany w systemie emerytalnym mogą skutkować roszczeniami ze strony przedsiębiorców, którzy zdecydowali się na inwestycje w Polsce i tworzenie lub zarządzanie OFE – piszą Józef Okolski i Jakub Sewerynik.

Ostatnie decyzje dotyczące zmian w II filarze systemu emerytalnego na nowo podgrzały temperaturę dyskusji o aspektach prawnych zmian w organizacji otwartych funduszy emerytalnych. Złożoność problemu jest duża, o czym dobitnie świadczy zarówno liczba wypowiedzi, jak i pewien stopień niezrozumienia w społeczeństwie celu i treści zamierzonych reform. Ponieważ nie sposób odnieść się do wszystkich wątków dyskusji w tak krótkiej formie jak artykuł prasowy, zajmiemy się jedynie wybranymi.

Ustawodawca decyduje

Rozpoczynając argumentację, należy pamiętać, że w ramach wyznaczonych przez Konstytucję RP ustawodawca ma swobodę wyboru metod i rozwiązań służących realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego. Jeżeli więc ustawodawca uzna, że efektywniejszym sposobem realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego jest „przeniesienie” aktywów OFE do FUS, może takiej zmiany dokonać. Ograniczeniem ustawodawcy w zakresie określenia ram takiego procesu są jednak zasady konstytucyjne. W szczególności w przypadku naruszenia praw majątkowych przysługujących osobom fizycznym lub prawnym Skarb Państwa powinien zapewnić słuszne wynagrodzenie lub odszkodowanie.

Proponowane zmiany stanowią istotną modyfikację reformy emerytalnej przeprowadzonej w 1998 r.

Badania opinii publicznej wskazują, że prawie połowa społeczeństwa uważa środki zgromadzone w OFE za swoją własność, a jedynie ok. 1/4 traktuje te środki jak własność publiczną. Poglądy te nie stanowią argumentacji prawnej, jednakże są istotnym sygnałem dotyczącym recepcji i postrzegania omawianej reformy.

Należy więc zastanowić się, czy dokonanie zmian w organizacji OFE będzie się wiązać z powstaniem roszczeń odszkodowawczych i komu będą one przysługiwały.

Emeryt bez odszkodowania

Wielu prawników praktyków i przedstawicieli doktryny prawa stoi na stanowisku, że podstawą roszczeń wobec Skarbu Państwa mogą być uprawnienia cywilnoprawne, których podstawą jest umowa o członkostwo w OFE.

Nie sposób zgodzić się z tym stanowiskiem. Członkostwo w OFE można nabyć nie tylko na podstawie umowy, ale również w wyniku losowania przeprowadzonego przez ZUS albo na skutek działania OFE, o którym mowa w art. 128 ust. 1 ustawy o OFE. Niemniej jednak również nabycie członkostwa w OFE na podstawie umowy nie ma charakteru cywilnoprawnego. Należy zauważyć, że osoba fizyczna ma ograniczoną swobodę zawarcia takiej umowy – może wybierać jedynie pomiędzy istniejącymi OFE, a w przypadku niedokonania wyboru zostanie wylosowana i stanie się członkiem jednego z nich. Strefa autonomii stron przedmiotowej umowy jest więc minimalna, co osłabia argument o jej cywilnoprawnym charakterze. Autonomia woli stron stanowi bowiem fundamentalną cechę umów prawa prywatnego.

Dodatkowo w umowie tej brak wzajemnych zobowiązań stron. De facto jej treścią jest oświadczenie osoby fizycznej o przystąpieniu do konkretnego funduszu emerytalnego składane na formularzu, którego treść regulowana jest w rozporządzeniu wydanym przez Radę Ministrów. W szczególności przystępujący do OFE nie zobowiązuje się do opłacania składek w określonej wysokości, a jego kontrahent nie zobowiązuje się do prowadzenia indywidualnego rachunku i lokowania zgromadzonych środków pieniężnych. Wszystkie te zobowiązania wynikają z ustawy i są niezależne od woli osoby fizycznej, jak i PTE.

Co więcej, nawet obniżenie przez PTE opłaty za zarządzanie wymaga zmiany statutu tego podmiotu poprzedzonej decyzją administracyjną Komisji Nadzoru Finansowego. Trudno więc konstruować cywilnoprawną relację pomiędzy OFE i członkiem tego funduszu. Nie zmienia tej kwalifikacji prawnej fakt, że do zawarcia umowy o członkostwo w OFE niezbędne jest złożenie oświadczeń woli.

W związku z tym bezpodstawną wydaje się konstrukcja roszczenia odszkodowawczego w oparciu o pozbawienie danego członka OFE cywilnoprawnej należności wynikającej z umowy z OFE. Takiej należności członek OFE nie nabywa. Dodatkowo można jeszcze wskazać, że roszczenie cywilnoprawne powinno precyzować szkodę majątkową, którą stanowi pomniejszenie aktywów lub powiększenie pasywów roszczonego. Jeżeli przyjąć za trafne stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 4 czerwca 2008 r. (II UK 12/08), zgodnie z którym aktywa zgromadzone w OFE nie stanowią mienia członka OFE, nie będziemy mieli do czynienia z pomniejszeniem aktywów przysługujących tej osobie.

Pozwy z zagranicy wobec Skarbu Państwa

Istotne ryzyko naruszenia praw majątkowych zachodzi natomiast w przypadku podmiotów z siedzibą poza terytorium RP, które utworzyły PTE lub nabyły ich akcje w celu prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na tworzeniu i zarządzaniu poszczególnymi OFE. Realizacja zmian może istotnie wpłynąć na skalę prowadzonej przez te podmioty działalności, bądź w całości ją zniweczyć. PTE poniosą zapewne znaczne straty ograniczające ich rentowność. Niewykluczone, że zmiany doprowadzą do faktycznej likwidacji przynajmniej części tych podmiotów z przyczyn ekonomicznych.

Oczywiste jest, że każdy podmiot gospodarczy przed rozpoczęciem działalności dokonuje analizy ekonomicznej opłacalności planowanego przedsięwzięcia, uwzględniając koszty i przychody oraz planowany okres prowadzenia inwestycji. W tym przypadku analizy były oparte na wskazanych w ustawie i rozporządzeniach wykonawczych wskaźnikach, zapewnieniach o trwałości wprowadzanej reformy emerytalnej oraz dodatkowo na gwarancjach wynikających z umów międzynarodowych o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji. Na tej podstawie inwestorzy podejmowali decyzje o utworzeniu PTE oraz wyposażeniu ich w odpowiedni majątek, licząc na odpowiedni zwrot z inwestycji w określonej perspektywie czasowej. Tymczasem ustawowe ograniczenie opłaty dystrybucyjnej oraz opłat za zarządzanie, jak również wielkości składki wpłacanej do OFE (redukcja z 7,3 do 2,3 proc.) dokonane w 2011 r. istotnie wpłynęło na wartość przychodów towarzystw. Zapowiedziane obecnie zmiany stanowią dalej idące, jednostronne naruszenie ustalonych zasad, które mogą skutkować poniesieniem istotnych strat przez te podmioty.

Wymienione działania spełniają przesłanki żądania odszkodowania przez zagranicznych inwestorów wskazane w umowach o ochronie inwestycji. Zapowiedziane zmiany w systemie emerytalnym dokonują bowiem jednostronnych modyfikacji reguł traktowania zagranicznych przedsięwzięć gospodarczych wbrew wcześniejszym bilateralnym ustaleniom. Ryzyko pojawienia się istotnych roszczeń akcjonariuszy PTE w przypadku wprowadzenia w życie zapowiedzianych zmian jest więc

wysokie.

Umorzenie obligacji tylko po zapłacie ceny

Zmiany przewidują „przeniesienie” obligacji Skarbu Państwa z OFE do ZUS. Równowartość obligacji ma być zaewidencjonowana na subkontach przyszłych emerytów w ZUS. „Przeniesienie” nastąpi na mocy samej ustawy. Wówczas ZUS przedstawi obligacje do nabycia Skarbowi Państwa w zamian za zobowiązanie gwarantujące wypłatę ubezpieczonym świadczeń emerytalnych w przyszłości.

Taki tryb odkupu obligacji budzi wątpliwości. Przede wszystkim, zgodnie z rozporządzeniem ministra finansów w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych, obligacje mogą być odkupione za zapłatą ceny dokonaną za pośrednictwem KDPW. W tym przypadku zapłata ceny odkupu ma nastąpić nie w pieniądzu, ale w postaci złożenia zobowiązania zapłaty świadczenia przyszłego na rzecz osób trzecich. Upraszczając, Skarb Państwa zamiast zapłacić za obligacje, zobowiąże się do zapłaty w bliżej nieokreślonej przyszłości. Budzi to poważne zastrzeżenia z uwagi na samą istotę obligacji i sposób realizacji świadczeń z ich tytułu. Proponowany w projekcie ustawy tryb umorzenia obligacji może być więc niezgodny z prawem, a co za tym idzie – umorzenie obligacji nieważne.

Kwestie te to jedynie część problemów związanych z zapowiedzianymi zmianami w II filarze. Zależności i uwarunkowania polskiego systemu emerytalnego tworzą swoisty węzeł gordyjski. Nie będzie łatwo go rozwiązać.

Rzeczpospolita

© Wszystkie prawa zastrzeżone

Żadna część jak i całość utworów zawartych w dzienniku nie może być powielana i rozpowszechniana lub dalej rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (w tym także elektroniczny lub mechaniczny lub inny albo na wszelkich polach eksploatacji) włącznie z kopiowaniem, szeroko pojętą digitalizacją, fotokopiowaniem lub kopiowaniem, w tym także zamieszczaniem w Internecie - bez pisemnej zgody PRESSPUBLICA Sp. z o.o. Jakiegokolwiek użycie lub wykorzystanie utworów w całości lub w części bez zgody PRESSPUBLICA Sp. z o.o. lub autorów z naruszeniem prawa jest zabronione pod groźbą kary i może być ścigane prawnie.