

Paweł Pelc*

Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny w polskim systemie emerytalnym i prawnym

Streszczenie

Polski zreformowany system emerytalny jest budowany od końca lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Pierwotnie wprowadzony model oparty o Zakład Ubezpieczeń Społecznych, otwarte fundusze emerytalne oraz pracownicze fundusze emerytalne i pracownicze programy emerytalne został uzupełniony o indywidualne konta emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego oraz pracownicze plany kapitałowe. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nie zmieniło w istotny sposób tej struktury, ale implementacja dyrektywy w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami wprowadziła do systemu pracowniczych programów emerytalnych oraz pracowniczych funduszy emerytalnych pracodawców zagranicznych i zarządzających zagranicznych. Rozporządzenie w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego uzupełni ten system o trzeci produkt indywidualny – ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny. Wprowadza to dodatkową komplikację do polskiego systemu emerytalnego, ale nie będzie stanowił jego fundamentalnej zmiany, podobnie jak polskiego rynku kapitałowego.

Słowa kluczowe: reforma emerytalna, ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny, system emerytalny, otwarte fundusze emerytalne, pracownicze programy emerytalne, indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego, indywidualne konta emerytalne

* Paweł Pelc, Akademickie Centrum Polityki Cyberbezpieczeństwa, Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, e-mail: pawel.pelc@gmail.com, ORCID: 0000-0002-5007-568X.

Polska reforma emerytalna, która weszła w życie w 1999 roku, była jedną z czterech wielkich reform rządu AWS-UW (emerytalnej, samorządowej, oświatowej i zdrowotnej). W jej wyniku w Polsce został stworzony system trójfilarowy, łączący elementy repartycyjne z kapitałowymi. W dużym stopniu opierał się on na pomysłach Banku Światowego, stanowił próbę połączenia rozwiązań chilijskich i innych krajów latynoamerykańskich (model otwartych funduszy emerytalnych), szwedzkich (zreformowany ZUS oparty na zasadzie zdefiniowanej składki) i zachodnioeuropejskich (pracownicze programy emerytalne). Początkowo system tworzyły trzy filary: pierwszy – repartycyjny – administrowany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, drugi – kapitałowy – otwarte fundusze emerytalne (OFE) zarządzane przez powszechne towarzystwa emerytalne (PTE), oraz trzeci – pracownicze programy emerytalne (PPE). Pierwsze dwa filary były obowiązkowe, trzeci dobrowolny. Pierwszy był repartycyjny, czyli co do zasady bieżące emerytury finansowane są z bieżących składek, przyszłe emerytury – z przyszłych składek, inaczej nazywany Pay As You Go – PAYG, pozostałe dwa miały charakter kapitałowy. Wszystkie one były oparte na zasadzie zdefiniowanej składki. W kolejnych latach polski zreformowany system emerytalny przechodził daleko idące modyfikacje, a także był uzupełniany o kolejne komponenty. Trzeci filar został rozbudowany o dwa produkty indywidualne i jeden zbiorowy – najpierw uzupełniono go o indywidualne konta emerytalne (IKE), potem o różniące się reżimem podatkowym – indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego (IKZE), a następnie dodano kolejny produkt zbiorowy – pracownicze plany kapitałowe (PPK). W drugim filarze zrezygnowano z oparcia wypłaty o produkty finansowe (emerytury dożywotnie oferowane przez zakłady ubezpieczeń emerytalnych lub zakłady emerytalne jak pierwotnie zakładano) i przewidziano przekazanie oszczędności z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w ramach tzw. suwaka emerytalnego. Ponadto zakazano otwartym funduszom emerytalnym inwestowania w traktowane jako bezpieczniejsze produkty (takiej jak obligacje Skarbu Państwa) oraz przekazano 51,5% ich aktywów do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). W związku z suwakiem emerytalnym, przekazaniem części oszczędności do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz obniżeniem części składki trafiającej do otwartych funduszy emerytalnych w części repartycyjnej utworzono specjalne subkonta dla ubezpieczonych, na których są zapisywane te środki. Zrezygnowano także z obowiązkowości przynależności do otwartych funduszy emerytalnych dla osób podejmujących pracę, a dla członków OFE z obowiązkowości odprowadzania

części składki emerytalnej do tych funduszy. Ponadto zakazano otwartym funduszom emerytalnym prowadzenia działalności akwizycyjnej¹.

Polski zreformowany system emerytalny, zwłaszcza jego drugi filar – otwarte fundusze emerytalne, nie miał odpowiednika w krajach starej Unii Europejskiej. Podobne rozwiązania zostały wprowadzone w niektórych krajach, które przystępowały do Unii Europejskiej razem z Polską lub po niej (np. Bułgaria, Chorwacja Litwa lub Węgry). W efekcie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej początkowo nie miało większego wpływu na jej system emerytalny. Pierwszym problem, który się pojawił w związku z nim, była kwestia klasyfikacji składki trafiającej do otwartych funduszy emerytalnych – czy powinna ona być klasyfikowana jako część finansów rządowych czy jako transfer poza nie, co wpływa na sposób określenia deficytu systemu finansów publicznych według metodologii unijnej oraz na ocenę, czy do aktywów otwartych funduszy emerytalnych ma zastosowanie zasada swobody przepływu kapitału. Mimo wcześniejszej odmiennej interpretacji Eurostatu wydanej w związku o oceną systemu szwedzkiego, ostatecznie Eurostat przesądził, że co do zasady transfery do systemów kapitałowych takich jak otwarte fundusze emerytalne są transferami poza system finansów rządowych². W związku z tym limit inwestycji zagranicznych został podniesiony w stosunku do otwartych funduszy emerytalnych z 5% do 30% ich aktywów i przekształcony w limit inwestycji denominowanych w walucie innej niż krajowa, żeby oprzeć go na podejściu ostrożnościowym dopuszczanym przez Unię Europejską. Z drugiej strony, podjęto działania mające na celu zawieszenie lub obniżenie poziomu składki przekazywanej do otwartych funduszy emerytalnych, a ówczesny rząd koalicji PO-PSL doprowadził do przekazania 51,5% aktywów otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, co potwierdził następnie Trybunał Konstytucyjny w ówczesnym składzie, uznając konstytucyjność takiego rozwiązania oraz kwestionując istnienie praw majątkowych przysługującym członkom otwartych funduszy emerytalnych do zgromadzonych przez nich środków³.

1 Por. P. Pelc. *Otwarty fundusz emerytalny w polskim systemie prawnym*, „Cybersecurity and Law” 2022, nr 1, s. 153–170; idem, *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ nadzoru emerytalnego*, „Prawo i Więź” 2023, nr 2, s. 430–433; idem, *IKE w systemie emerytalnym z perspektywy konsumenta*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2006, nr 1, s. 65–71.

2 Idem, *Klasyfikacja kapitałowych programów emerytalnych a polska reforma emerytalna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 7, s. 188–194.

3 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt K 1/14, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Zbiór Urzędowy” Ser. A 2015, nr 10, poz. 163.

O ile działalność otwartych funduszy emerytalnych co do zasady pozostaje nieuregulowana na szczeblu unijnym, o tyle odmiennie wygląda sytuacja w odniesieniu do pracowniczych produktów emerytalnych. Działalność pracowniczych programów emerytalnych została uregulowana w dyrektywie 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 czerwca 2003 roku w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami⁴ (dyrektywa 2003/41/WE) przekształconej następnie w dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z 14 grudnia 2016 roku w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP) (wersja przekształcona)⁵ (dyrektywa 2016/2341). Dyrektywa 2003/41/WE została uznana za pierwszy krok w kierunku rynku wewnętrznego pracowniczych programów emerytalnych zorganizowanego na skalę europejską, ale potwierdziła ona, że państwa członkowskie ponoszą pełną odpowiedzialność za organizację ich systemów emerytalnych⁶. Celem dyrektywy 2016/2341 było m.in. ułatwienie mobilności pracowników między państwami członkowskimi poprzez zapewnienie dobrego zarządzania, informowania uczestników pracowniczych programów emerytalnych oraz ich przejrzystości i bezpieczeństwa. Jej istotnym celem było także ułatwienie działalności transgranicznej instytucji pracowniczych programów emerytalnych⁷. W związku z tymi regulacjami w 2005 roku znowelizowano ustawę z 20 kwietnia 2004 roku o pracowniczych programach emerytalnych⁸, wprowadzając możliwość prowadzenia pracowniczego programu emerytalnego w formie zarządzania zagranicznego⁹ oraz ustawę z 28 sierpnia 1997 roku o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych¹⁰, umożliwiając

4 Dyrektywa 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami, Dz. Urz. UE 2003, L 235, s. 10.

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych programów emerytalnych oraz nadzoru nad takimi instytucjami (IORP) (wersja przekształcona), ibidem 2016, L 354, s. 37.

6 Por. Dyrektywa 2003/41/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 czerwca 2003 r. w sprawie działalności instytucji..., motyw 6, 9.

7 Por. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2341 z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie działalności instytucji pracowniczych..., motyw 4, 12.

8 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, t.j., Dz.U. 2023, poz. 710.

9 Por. ibidem, art. 2, pkt 23–24; art. 6, ust. 1, pkt 4, ust. 15–17; art. 10, ust. 3; art. 3, ust. 2, pkt 3; art. 36, ust. 1a, ust. 6, pkt 3, ust. 7–9; art. 40, ust. 2, pkt 5.

10 Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, t.j., Dz.U. 2023, poz. 930.

pracowniczym funduszom emerytalnym zarządzanie pracowniczymi programami emerytalnymi także dla pracodawców zagranicznych i umożliwiając pracodawcom zagranicznym udział w akcjonariacie pracowniczych towarzystw emerytalnych¹¹.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1238 z 20 czerwca 2019 roku w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE)¹² (rozporządzenie 2019/1238) oparte jest na założeniu, że wewnętrzny rynek indywidualnych produktów emerytalnych (takich jak w Polsce indywidualne konta emerytalne i indywidualne konta zabezpieczenia emerytalnego) nie funkcjonuje sprawnie, jest rozdrobniony i niejednorodny, a rynki wykazują wysoki poziom fragmentacji, co utrudnia przenoszenie takich produktów pomiędzy poszczególnymi krajami. Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny – jako indywidualny, niepracowniczy produkt emerytalny, do którego oszczędzający w OIPE przystępuje dobrowolnie z myślą o emeryturze – ma być elementem unii rynków kapitałowych stanowiącym uzupełnienie publicznych systemów emerytalnych¹³. Regulacja obejmuje kwestie związane z dystrybucją, minimalną zawartością umów, polityką inwestycyjną i kwestiami transgranicznymi. Uznano, że powinna ona przyjąć formę nie dyrektywy podlegającej implementacji przez państwa członkowskie, lecz rozporządzenia, które będzie bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, co ma umożliwić szybsze upowszechnienie się OIPE.

Zgodnie z regulacją art. 2 rozporządzenia 2019/1238 OIPE jest długoterminowym indywidualnym produktem emerytalnym o charakterze oszczędnościowym. Jego podstawą ma być dobrowolna umowa między indywidualnym oszczędzającym i podmiotem oferującym. Indywidualny produkt emerytalny ma stanowić uzupełnienie ustawowego lub pracowniczego produktu emerytalnego, przewidywać długoterminową akumulację kapitału w celu zapewnienia dochodu po przejściu na emeryturę, czego elementem ma być ograniczenie możliwości wcześniejszego wycofania zgromadzonych oszczędności. Nabywcą OIPE oprócz indywidualnego oszczędzającego może być także niezależne stowarzyszenie oszczędzających w OIPE.

11 Por. *ibidem*, art. 8, pkt 10–12; art. 8a; art. 35; art. 58; art. 86, ust. 1.

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1238 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego (OIPE) Dz. Urz. UE 2019, L 198, s. 1.

13 Por. P. Wrzesiński, *Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny – perspektywa ubezpieczeniowa*, „Prawo Asekuracyjne” 2021, nr 2, s. 15–32.

Zgodnie z regulacją art. 5 rozporządzenia 2019/1238 OIPE może być oferowany wyłącznie po zarejestrowaniu w stosownym rejestrze publicznym prowadzonym przez EIOPA. Artykuł 6 rozporządzenia 2019/1238 określa, jakie przedsiębiorstwa finansowe mogą wystąpić o rejestrację OIPE, ogranicza ten krąg jedynie do instytucji kredytowych, zakładów ubezpieczeń prowadzących bezpośrednio ubezpieczenia na życie, IORP, firmy inwestycyjne świadczące usługi zarządzania portfelem, spółki inwestycyjne i spółki zarządzające, zarządzający alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi. Dystrybucję OIPE zgodnie z art. 10 rozporządzenia 2019/1238 będą mogły prowadzić te same kategorie przedsiębiorstw finansowych, a ponadto pośrednicy ubezpieczeniowi oraz firmy inwestycyjne mające zezwolenie na świadczenie usług doradztwa inwestycyjnego. Wszystkie te podmioty muszą posiadać stosowne zezwolenie na prowadzenie działalności wydane na podstawie przepisów sektorowych mających zastosowanie do poszczególnych kategorii przedsiębiorstw finansowych.

Rozporządzenie 2019/1238 w artykułach 14–16 przewiduje możliwość transgranicznego oferowania i dystrybuowania OIPE przez stosowne przedsiębiorstwa finansowe, a także – w artykułach 17–21 – zapewnia możliwość przenoszenia OIPE przez oszczędzających w razie zmiany miejsca zamieszkania oraz otwierania w takiej sytuacji stosownych subkont związanych z tym przeniesieniem. Zawiera ono także w artykułach 22–40 wiele regulacji ochronnych dotyczących dystrybucji OIPE, obowiązków informacyjnych (w tym przedkontraktowych i materiałów marketingowych oraz informacji przekazywanych w czasie obowiązywania umowy), nadzoru, odpowiedzialności oraz doradztwa.

Regulacje rozporządzenia 2019/1238 dotyczące fazy akumulacji (art. 41–47) nakładają obowiązek inwestowania aktywów zgodnie z zasadą ostrożnego inwestora oraz zachowania określonych w nim zasad ostrożnościowych, o ile regulacje sektorowe mające zastosowanie do danego dostawcy OIPE nie są bardziej rygorystyczne w tym zakresie. Rozporządzenie ogranicza także liczbę wariantów inwestycyjnych oferowanych przez poszczególnych dostawców OIPE, reguluje zasady ich wyboru i zmiany, uznając za domyślny wariant inwestycyjny podstawowy OIPE mający być produktem bezpiecznym. Określa ono także techniki ograniczania ryzyka przez dostawcę OIPE. W sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu 2019/1238 warunki dotyczące akumulacji subkont krajowych mają być określone przez państwa członkowskie i dotyczyć w szczególności maksymalnego wieku rozpoczęcia fazy akumulacji, minimalny czas trwania fazy akumulacji oraz maksymalną i minimalną wysokość składek oraz ich ciągłość.

Elementami ochrony inwestorów przewidzianymi przez rozporządzenie 2019/1238 (art. 48–51) mają być: obowiązek korzystania z depozytariusza przez dostawcę OIPE, możliwość ochrony obejmującej biometryczne rodzaje ryzyka, procedury rozpatrywania skarg składanych przez klientów OIPE, a także procedury alternatywnego rozpatrywania sporów z klientami OIPE. Rozporządzenie przewiduje także możliwość zmiany dostawcy OIPE (art. 52–56).

Odrębna regulacja dotyczy także fazy dekulacji (art. 57–60 rozporządzenia 2019/1238). Warunki jej dotyczące są pozostawione w kompetencji państw członkowskich, które mogą określać m.in. minimalny wiek dla rozpoczęcia fazy dekulacji, maksymalny okres na przystąpienie do OIPE przed osiągnięciem wieku emerytalnego, a także warunki wyjścia z inwestycji przed osiągnięciem minimalnego wieku do rozpoczęcia fazy dekulacji, zwłaszcza w przypadku szczególnych trudności. Środki zgromadzone w OIPE w fazie dekulacji mogą być wypłacane w ratach, jednorazowo, jako wypłaty pomniejszające zgromadzony kapitał lub jako kombinacja tych form, ale formę wypłat należy wybrać już w momencie zawarcia umowy o prowadzenie OIPE i otwarcia nowego subkonta, przy czym dla poszczególnych subkont mogą być wybrane różne formy wypłat. Państwa członkowskie mogą faworyzować poszczególne formy wypłat. Mimo wcześniejszego wyboru formy wypłat oszczędzający może ją zmienić rok przed rozpoczęciem fazy dekulacji, na początku fazy dekulacji oraz w momencie zmiany dostawcy OIPE.

Przestrzeganie rozporządzenia 2019/1238 (na zasadach określonych w jego art. 61–66) podlega nadzorowi właściwych organów sprawujących nadzór nad danym dostawcą OIPE, a EIOPA odgrywa rolę mediatora i koordynatora działań podejmowanych przez poszczególne organy nadzoru państw członkowskich. W szczególnych, określonych w rozporządzeniu przypadkach bezpośrednią interwencję w stosunku do produktów OIPE może podjąć EIOPA, gdy takie działanie stanowi odpowiedź na poważne obawy co do ochrony oszczędzających w OIPE, w tym związane z długoterminowym charakterem produktu emerytalnego, lub na zagrożenie prawidłowego funkcjonowania i integralności rynków finansowych albo stabilności całego systemu finansowego bądź jego części w Unii Europejskiej. Wymogi regulacyjne przewidziane w prawie unijnym i mające zastosowanie do OIPE nie przeciwdziałają zagrożeniu, a właściwy organ lub właściwe organy państw członkowskich nie podjęły kroków w celu przeciwdziałania zagrożeniu lub podjęte kroki nie przeciwdziałają zagrożeniu w dostatecznym stopniu. Uprawnienia nadzorcze są wzmocnione także wymogami w zakresie kar administracyjnych i innych środków określonych w art. 67–70 rozporządzenia 2019/1238.

Rozporządzenie 2019/1238 weszło w życie 22 marca 2022 roku – 12 miesięcy po opublikowaniu aktów do niego delegowanych¹⁴.

Rządowy projekt ustawy o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym wpłynął do Sejmu RP 26 kwietnia 2023 roku¹⁵, ustawa została uchwalona 7 lipca 2023 roku i 11 lipca 2023 roku przekazana marszałkowi Senatu¹⁶. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP 25 lipca 2023 roku zaproponowała odrzucenie ustawy przez Senat RP¹⁷, który ją odrzucił 28 lipca 2023 roku¹⁸. Sejm na posiedzeniu 16 sierpnia 2023 roku odrzucił uchwałę Senatu odrzucającą ustawę z 7 lipca 2023 roku¹⁹.

Ustawa, mimo że zawiera też inne postanowienia, ma na celu przede wszystkim wprowadzenie regulacji w kwestiach pozostawionych przez rozporządzenie 2019/1238 do decyzji państw członkowskich, w tym w szczególności w odniesieniu do warunków dotyczących fazy akumulacji oraz fazy dekulacji. Przyjęto regulacje wzorowane na rozwiązaniach mających zastosowanie do indywidualnych kont emerytalnych (ze względu na ich większą liczbę niż kont indywidualnego zabezpieczenia emerytalnego), a więc w szczególności reżimu podatkowego TEE (czyli brak zwolnienia składki odprowadzanej do OIPE i zwolnienie zysków z inwestycji i wypłat z OIPE)²⁰. Ustawa z 7 lipca 2023 roku doprecyzowuje definicję konta OIPE dla dostawców będących towarzystwem funduszy inwestycyjnych jako zapis w rejestrze uczestników funduszu inwestycyjnego otwartego lub specjalistycznego funduszu

14 *Uzasadnienie do projektu ustawy o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym*, Sejm RP, IX kadencja, druk nr 3186, s. 39, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3186> [dostęp: 25.07.2023].

15 *Ibidem*.

16 Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym. Tekst ustawy przekazany do Senatu zgodnie z art. 52 regulaminu Sejmu, https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/3186_u.htm [dostęp: 25.07.2023]; Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym, Senat RP, X Kadencja, druk nr 1033, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/12905/druk/1033.pdf> [dostęp: 25.07.2023].

17 Druk nr 1033A, Senat RP, X Kadencja, <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/12989/druk/1033a.pdf> [dostęp: 25.07.2023].

18 Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ustawy o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3566> [dostęp: 7.08.2023].

19 <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=9&NrPosiedzenia=81&NrGlosowania=2> [dostęp: 18.08.2023].

20 *Uzasadnienie do projektu ustawy o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym*, Sejm RP, IX Kadencja, druk nr 3186, s. 3–4, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3186> [dostęp: 25.07.2023].

inwestycyjnego otwartego albo w subrejestrze uczestników subfunduszu funduszu inwestycyjnego otwartego z wydzielonymi subfunduszami lub specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego z wydzielonymi subfunduszami albo wyodrębniony rachunek papierów wartościowych uczestników funduszy inwestycyjnych zamkniętych. Jako organ nadzoru wskazuje ona Komisję Nadzoru Finansowego (KNF)²¹ i przyznaje jej stosowne uprawnienia nadzorcze, a także wyklucza możliwość oszczędności wspólnych przez małżonków. Określa minimalny wiek do dokonywania wpłat na 15 lat (o ile małżonkowie oszczędzający osiąga dochody z pracy na podstawie umowy o pracę), a także wyklucza możliwość zawarcia umowy o prowadzenie OIPE przez osoby, które nabyły uprawnienia emerytalne, jeżeli ukończyły one 55 rok życia. Ustawa doprecyzowuje rodzaj produktów, które mogą stanowić OIPE w odniesieniu do poszczególnych kategorii dostawców OIPE, żeby uwzględnić specyfikę ich działalności oraz oferowanych przez nich produktów na podstawie przepisów sektorowych mających do nich zastosowanie. W stosunku do banków i innych instytucji kredytowych w rozumieniu rozporządzenia 2019/1238 ustawa przewiduje prowadzenie OIPE w formie rachunku oszczędnościowego²². Ustawa wyklucza otwarcie więcej niż jednego subkonta prowadzonego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, a w razie naruszenia tego zakazu – pozbawia korzyści podatkowych związanych z OIPE. Ustawa przewiduje, że faza dekulacji może nastąpić po osiągnięciu 60 lat przez oszczędzającego lub nabycia przez niego uprawnień emerytalnych i ukończeniu 55 roku życia. Dodatkowymi warunkami wypłaty jest albo dokonywanie wpłat na subkonto OIPE w co najmniej dowolnych latach, albo dokonanie ponad połowy wartości wpłat nie później niż 5 lat przed dniem złożenia wniosku o dokonanie wypłaty. Ustawodawca przewidział wypłaty w ratach lub jednorazowo. Ustawa dopuszcza także wypłatę transferową z IKE na subkonto OIPE, jeżeli z IKE nie były dokonywane częściowe zwroty. Ustawa uwzględnia także małżeńskie stosunki majątkowe i przewiduje w razie śmierci lub rozvodu albo unieważnienia małżeństwa odpowiedni podział i wypłatę transferową lub zwrot

21 Na temat roli KNF w polskim systemie administracyjnym zob.: P. Pelc. *The Polish Financial Supervision Authority in the Polish administrative system*, „Cybersecurity and Law” 2022, nr 2, s. 95–104, a na temat jej roli w systemie cyberbezpieczeństwa – idem, *The Polish Financial Supervision Authority in the national cybersecurity system*, ibidem 2023, nr 1, s. 73–81.

22 W kwestii odpowiedzialności banku w kontekście cyberbezpieczeństwa środków na rachunku bankowym zob. P. Milik, G. Pilarski, *Cyberattacks and the bank's liability for unauthorized payment transactions in the online banking system – theory and practice*, ibidem, nr 1, s. 123–124.

części środków na rzecz byłego małżonka. Zasada ta ma odpowiednie zastosowanie także w razie innych przypadków ustania wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa oszczędzającego.

Podczas prowadzonych przez Ministerstwo Finansów konsultacji projektu ustawy Narodowy Bank Polski (NBP) wskazywał na skomplikowaną strukturę polskiego systemu emerytalnego (możliwość posiadania konta w części prowadzonej przez ZUS z podziałem na konto podstawowe i subkonto, konta w otwartym funduszu emerytalnym, indywidualnego konta emerytalnego, indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego, konta w pracowniczych programach emerytalnych oraz konta w pracowniczych planach kapitałowych). Jego zdaniem wprowadzenie dodatkowej formy oszczędzania na cele emerytalne, jaką ma być OIPE, jeszcze pogłębi to skomplikowanie i postulował rozważenie uzyskiwania przez produkty obecnie funkcjonujące w Polsce (IKE lub IKZE) potwierdzenia, że wypełniają one warunki nałożone na OIPE. Ponadto Narodowy Bank Polski wskazywał brak w polskim systemie dobrowolnych oszczędności emerytalnych możliwości otrzymania świadczenia emerytalnego w formie renty dożywotniej z uwzględnieniem waloryzacji wskaźnikiem inflacji i postulował wprowadzenie takiego produktu także w OIPE²³. Ministerstwo Finansów uznało, że pierwszą z tych uwag uwzględniło poprzez wprowadzenie możliwości przeniesienia na OIPE, w formie wypłaty transferowej, środków zgromadzonych w IK, co ma na celu uelastycznienie możliwości dodatkowego oszczędzania na cele emerytalne oraz konsolidację produktów emerytalnych. Odnosząc się do drugiej uwagi NBP, Ministerstwo Finansów wskazało, że renta dożywotnia jest produktem trudnym i drogim do stworzenia przez zakłady ubezpieczeń, a ciężar kosztów mógłby być przenoszony na klienta, dlatego uwagi nie uwzględniło²⁴. Trudno jednak uznać, że wprowadzenie możliwości transferu z IKE do OIPE jest spełnieniem postulatu Narodowego Banku Polskiego dotyczącego możliwości uznania części IKE lub IKZE za OIPE. Ewentualne spełnienie tego postulatu wcale nie prowadziłoby do uproszczenia systemu emerytalnego, lecz również do jego skomplikowania, gdyż powstałyby wówczas, w zależności od przyjętych rozwiązań, IKE lub IKZE – spełniających rygory OIPE i niespełniających rygorów OIPE.

23 Uwagi Narodowego Banku Polskiego do projektu ustawy o OIPE zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12341200/12745958/12745961/dokument486079.pdf> [dostęp: 25.07.2023].

24 *Zestawienie uwag do projektu ustawy o ogólnoeuropejskich indywidualnych produktach emerytalnych (projekt z dnia 7 grudnia 2020 r.)*, s. 4–6, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12341200/12745958/12745961/dokument512825.pdf> [dostęp: 25.07.2023].

Narodowy Bank Polski wszak nie postulował przekształcenia wszystkich IKE lub IKZE w OIPE, a jedynie części z nich. Ewentualne przekształcenie wszystkich IKE lub IKZE w OIPE (czego jednak NBP nie proponował) prowadziłoby do zbędnych rygorów dla instytucji finansowych oferujących te produkty, co wiązałoby się z wyższymi kosztami regulacyjnymi dla nich, i braku korzyści dla tych ich klientów, którzy nie są zainteresowani prowadzeniem subkont w innych krajach. Postulat NBP dotyczący możliwości wypłaty z OIPE w formie renty dożywotniej z uwzględnieniem waloryzacji (czyli tzw. annuitetu) pomijał brzmienie art. 58 ust. 1 rozporządzenia 2019/1238, który enumeratywnie określał formy, w których wypłaty z OIPE mogą być dokonywane jako wypłatę w ratach, wypłatę jednorazową, wypłaty pomniejszające zgromadzony kapitał (tzw. wypłaty programowane) lub kombinację tych form. Natomiast art. 58 ust. 3 rozporządzenia 2019/1238 pozwala państwu członkowskim na faworyzowanie określonych form wypłat, ale w ramach tych określonych w jego art. 58 ust. 1. Artykuł 57 ust. 1 rozporządzenia 2019/1238 pozwalający na określenie przez państwa członkowskie warunków dotyczących fazy dekapitalizacji i wypłat z subkont wyłącza odmienne uregulowanie warunków ustanowionych w rozporządzeniu, dlatego brak jest możliwości dokonywania wypłat z OIPE w formie annuitetów, bo wykraczają one poza formy wskazane wprost w art. 58 ust. 1 rozporządzenia 2019/1238.

Kwestia annuitetów była przedmiotem różnorodnych analiz w związku z początkowo w całości kapitałowym charakterem drugiego filara polskiego systemu emerytalnego, który pierwotnie przewidywał, że faza dekapitalizacji środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych będzie dokonywana właśnie w formie annuitetów (indywidualnych lub małżeńskich) wypłacanych przez specjalnie utworzone w tym celu zakłady emerytalne (lub wcześniej zakłady ubezpieczeń emerytalnych). Ostatecznie wycofano się z tych rozwiązań i przyjęto, że zamiast na nabycie annuitetów środki gromadzone w otwartych funduszach emerytalnych trafią do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i staną się podstawą do ustalenia wysokości emerytury z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W praktyce, żeby instytucje ubezpieczeniowe mogły oferować annuitety waloryzowane do inflacji, musi na danym rynku istnieć rozwinięty rynek instrumentów waloryzowanych do inflacji tak jak to miało miejsce podczas wdrażania chilijskiej reformy emerytalnej²⁵.

25 *Wypłata świadczeń z filara II systemu emerytalnego*, red. T. Szumlicz, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych” 2005, z. 4; J. Rutecka. *Wypłata świadczeń*

Ustawa z 7 lipca 2023 roku w art. 14 ust. 2 przewiduje dokonywanie wypłaty środków zgromadzonych na subkoncie OIPE jednorazowo lub w ratach. W przypadku rozpoczęcia wypłat w ratach oszczędzający albo osoba uprawniona może złożyć wniosek o wypłatę jednorazową pozostałych środków na subkoncie OIPE. Należy uznać, że ustawa z 7 lipca 2023 roku przewiduje wypłaty w formach określonych w art. 58 ust. 1 lit a, b i d (kombinacji wypłaty w ratach z wypłatą jednorazową) rozporządzenia 2019/1238. Nie przewiduje ona wypłat pomniejszających zgromadzony kapitał. Zgodnie z art. 58 ust. 3 rozporządzenia 2019/1238 bez uszczerbku dla art. 58 ust. 1 lub art. 57 albo art. 59 państwa członkowskie mogą przyjmować środki faworyzujące określone formy wypłat. Takie środki mogą obejmować wprowadzenie ograniczeń ilościowych w stosunku do wypłat jednorazowych, aby jeszcze bardziej zachęcić do stosowania innych form wypłat, o których mowa w art. 58 ust. 1. W tym kontekście istotny jest motyw 70 rozporządzenia 2019/1238, zgodnie z którym choć dostawcom OIPE należy zezwolić na udostępnianie oszczędzającym w OIPE różnorodnych form wypłaty. Takie podejście pozwoli osiągnąć cel, jakim jest upowszechnienie OIPE, dzięki zwiększonej elastyczności i większym możliwościom wyboru dla oszczędzających w OIPE, ale państwa członkowskie powinny mieć możliwość przyjęcia środków mających na celu uprzywilejowanie określonych form wypłat takich jak limity ilościowe dla wypłat jednorazowych w celu dalszego zachęcania do dożywotnich wypłat w ratach i wypłat pomniejszających zgromadzony kapitał. Na podstawie art. 2 pkt 13 i 14 rozporządzenia 2019/1238 „wypłata w ratach” oznacza sumę, która – w zamian za zainwestowane środki – podlega wypłacie w określonych momentach przez pewien okres, np. do końca życia beneficjenta OIPE lub przez określoną liczbę lat, a „wypłaty pomniejszające zgromadzony kapitał” oznaczają kwoty w dowolnej wysokości, ale nieprzekraczające określonego limitu, które beneficjenci OIPE mogą okresowo wypłacić. Słowniczek zawarty w art. 2 ustawy z 7 lipca 2023 roku nie zawiera odesłania do tych definicji rozporządzenia. Zgodnie z definicją językową „rata” oznacza „część należności pieniężnej płatną w oznaczonym terminie”²⁶. W związku z tym można uznać, że pojęcie „wypłata w ratach” użyte w art. 14 ust. 2, 3 i 7 ustawy z 7 lipca 2023 roku nie musi

emerytalnych z kapitałowej części systemu emerytalnego w Polsce, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 4, s. 81–99.

26 S. Dubisz, *Wielki słownik języka polskiego*, t. 4, Warszawa 2018, s. 30.

odpowiadać definicji określonej w art. 2 pkt 13 rozporządzenia 2019/2023²⁷. W konsekwencji – zdaniem autora niniejszego tekstu – można uznać powyższą regulację dotyczącą form wypłat z OIPE za mieszczącą się w swobodzie przyznanej państwom członkowskim i uwzględniającą preferencje Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące warunków fazy dekapitalizacji.

Rozwiązania przyjęte w ustawie z 7 lipca 2023 roku należy ocenić pozytywnie, jako próbę wprowadzenia do polskiego porządku prawnego i systemu emerytalnego rozwiązań przewidzianych w rozporządzeniu 2019/1238 w sposób jak najbardziej spójny z już istniejącymi w nim produktami o charakterze emerytalnym.

Bibliografia

- Dubisz S., *Wielki słownik języka polskiego*, t. 4, Warszawa 2018.
- Milik P., Pilarski G., *Cyberattacks and the bank's liability for unauthorized payment transactions in the online banking system – theory and practice*, „Cybersecurity and Law” 2023, nr 1.
- Pelc P., *Klasyfikacja kapitałowych programów emerytalnych a polska reforma emerytalna*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2004, nr 7.
- Pelc P., *IKE w systemie emerytalnym z perspektywy konsumenta*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2006, nr 1.
- Pelc P., *Otwarty fundusz emerytalny w polskim systemie prawnym*, „Cybersecurity and Law” 2022, nr 1.
- Pelc P., *The Polish Financial Supervision Authority in the Polish administrative system*, „Cybersecurity and Law” 2022, nr 2.
- Pelc P., *The Polish Financial Supervision Authority in the national cybersecurity system*, „Cybersecurity and Law” 2023, nr 1.
- Pelc P., *Komisja Nadzoru Finansowego jako organ nadzoru emerytalnego*, „Prawo i Więź” 2023, nr 2.
- Rutecka J., *Wypłata świadczeń emerytalnych z kapitałowej części systemu emerytalnego w Polsce*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2012, nr 4.
- Wrześniński P., *Ogólnoeuropejski indywidualny produkt emerytalny – perspektywa ubezpieczeniowa*, „Prawo Asekuracyjne” 2021, nr 2.
- Wypłata świadczeń z filara II systemu emerytalnego*, „Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych” 2005, z. 4.

27 Por. J. Rutecka, op. cit., s. 83 na temat różnych możliwości wypłaty ratalnej środków emerytalnych w kapitałowej części systemu emerytalnego.

Pan-European individual pension product in the Polish pension and legal system

Abstract

Poland's reformed pension system has been under construction since the late 1990s. The originally introduced model, based on the Social Insurance Institution (ZUS), open pension funds, employee pension funds and employee pension plans, was supplemented by individual retirement accounts, individual retirement security accounts and employee capital plans. Poland's accession to the European Union did not significantly change this structure, but the implementation of the Directive on the Activities of Institutions for Occupational Retirement Provision and Supervision of Such Institutions introduced foreign employers and foreign managers into the system of occupational retirement programs and occupational pension funds. The regulation on the pan-European individual pension product will supplement this system with a third individual product, the pan-European individual pension product. This will introduce an additional complication to the Polish pension system, but will not constitute a fundamental change to it, nor to the Polish capital market.

Key words: Pension reform, pan-European individual pension product, pension system, open pension funds, occupational pension programs, individual retirement security accounts, individual retirement accounts