KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, dnia 11 czerwca 2026 r.

Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie rządowego projektu ustawy o osobistych kontach inwestycyjnych (OKIU)

Przedmiotem opinii jest ocena rządowego projektu ustawy o osobistych kontach inwestycyjnych (dalej OKIU) zawarta w druku RM-0610-63-26 UD296. Ocena unormowań OKIU dokonana została z perspektywy wpływu projektowanych rozwiązań na regulacje prawa rynku finansowego (ad. 1 opinii, OKI jako nowy produkt finansowy) oraz dotyczy konstrukcji normatywnej nowego wprowadzanego podatku od wartości aktywów (dalej PWA), (ad. 2 opinii), a także ustawy o radcach prawnych (ad. 3 opinii), z niezbędnymi odniesieniami do prawa UE i Konstytucji RP (w tym zwłaszcza istotnych prawno-rynkowo i podatkowo wybranych regulacji i zasad konstytucyjnych oraz zasady prawidłowej legislacji prawa podatkowego), przy uwzględnieniu kryteriów systemowej spójności i efektywności regulacyjnej, tej ostatniej rozumianej jako osiągnięcie założonych celów ustawy.

Uwagi ogólne

Pomysł wprowadzenia OKI do polskiego systemu prawa, co do zasady, należy powitać z uznaniem jako oczekiwaną i pożądaną na rynku finansowym propozycję alokacji oszczędności społeczeństwa, z cechującego się nadpłynnością głównie sektora bankowego, do obszaru inwestycji na rynku kapitałowym.
Ratio legis projektowanej ustawy to:
1/ wprowadzenie nowej formy inwestowania i alokacji kapitału dla obywateli (OKI to nowy produkt finansowy) oraz stworzenie normatywnej konstrukcji dla intensyfikacji kapitalizacji rynku finansowego w sytuacji, w której alokacja oszczędności w Polsce następuje głównie w depozytach bankowych i lokatach o realnym oprocentowaniu bliskim zeru. Za pomocą OKI ma nastąpić przesunięcie środków z depozytów bankowych na rynek m.in.: akcji i funduszy inwestycyjnych w długofalowej perspektywie oszczędzania i inwestowania, w tym również na przyszłą emeryturę. OKI, zgodnie z uzasadnieniem OKIU, mają cechować: prostota (samego produktu i jego opodatkowania), płynność (korzystanie z OKI nie będzie wiązało się

z koniecznością zamrażania środków na długi czas, gdyż środki można będzie wykorzystać w dowolnym momencie) i elastyczność (brak ograniczeń co do rodzaju inwestycji w portfelu) W przeciwieństwie do np. IKE i IKZE (jako produktów III filara) skorzystanie z preferencji podatkowych nie będzie się w OKI wiązało z osiągnięciem wieku emerytalnego. Warto podkreślić, że projekt OKI stanowi również realizację zaleceń nr 2025/2029 Komisji Europejskiej (UE) z dnia 30 września 2025 r. *w sprawie zwiększenia dostępności rachunków oszczędnościowo-inwestycyjnych dzięki uproszczonemu i korzystnemu traktowaniu podatkowemu* (Dz.U.UE L. 2025.2029). W art. 5 ust. 3 tych zaleceń zachęcono państwa członkowskie UE do tworzenia systemów umożliwiających dostawcom oferowanie „jak najszerszego wachlarza opcji inwestycyjnych dostępnych na rynku, tak aby inwestorzy detaliczni mogli dywersyfikować swoje portfele pod względem klas aktywów, regionów geograficznych, emitentów, podmiotów zarządzających aktywami, twórców instrumentów finansowych i profili ryzyka. Państwa członkowskie powinny zdecydowanie zachęcać dostawców do uwzględniania opcji inwestycyjnych, które umożliwiają inwestorom detalicznym kierowanie swoich inwestycji do gospodarki UE, aby przyczynić się do realizacji strategicznych priorytetów UE, w tym transformacji cyfrowej, ekologicznej i społecznej oraz wzmocnienia bezpieczeństwa i obronności UE". Z kolei w art. 5 ust. 2 tych zaleceń państwa członkowskie zachęcono do wyłączenia z OKI wysoce ryzykownych i złożonych instrumentów finansowych, takich jak wysoce ryzykowne i złożone instrumenty pochodne oraz kryptoaktywa inne niż te, które kwalifikują się jako instrumenty finansowe dopuszczone do objęcia rachunkiem oszczędnościowo-inwestycyjnym. W tym kontekście – i dodatkowo z uwagi na brak ustawy wykonującej w Polsce rozporządzenie MiCA (w sprawie rynku kryptoaktywów) – bardzo dobrze stało się, że OKIU nie mają obejmować kryptoaktywów;

2/ rozbudowanie III dobrowolnego filaru finansowania emerytur, obok znanych już i dostępnych indywidualnych form długoterminowego kapitałowego oszczędzania emerytalnego (czyli zwłaszcza IKE, IKZE, OIPE) czy form pracowniczych (PPE, PPK) o kolejny produkt finansowy – OKI, co stanowi również poszerzenie możliwości wyboru produktów i usług dla oszczędzających i inwestujących w ramach przyszłej emerytury. Mimo, że w uzasadnieniu do projektu ustawy podkreśla się, że OKI nie jest dedykowanym instrumentem oszczędzania na przyszłą emeryturę, gdyż faktycznie wykazuje szereg konstrukcyjnych różnic z IKE i IKZE, nie można nie zauważyć, że może – jako kolejny produkt finansowy – poszerzać emerytalny portfel w ramach dobrowolnego III filaru, a w ten sposób ma szansę również wzmocnić budowę adekwatnych krajowych systemów emerytalnych, w sytuacji postępujących zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa, z wykorzystaniem dobrowolnych indywidualnych programów inwestycyjnych, oszczędnościowych i emerytalnych;

3/ wprowadzenie nowego modelu opodatkowania inwestujących w OKI, ale połączonego z zachętami podatkowymi dla inwestujących, mającego spowodować przesunięcie oszczędności z – cechującego się znaczną nadpłynnością – rynku bankowego (objętego tzw. podatkiem Belki, 19% podatkiem od zysku z lokat bankowych i kapitałowych) do sektora kapitałowego tego rynku, głównie za pomocą preferencji podatkowych.

Część szczegółowa opinii

Ad. 1. Wpływ unormowań projektu na prawo rynku finansowego

Propozycja wprowadzenia OKI jako nowego produktu na rynku finansowym stanowi niewątpliwe bardzo dobry krok w kierunku alokacji i mobilizacji oszczędności społeczeństwa i ich przesunięcia na rynek kapitałowy, co tworzy szansę wzmocnienia funkcji inwestycyjnych w gospodarce, stanowiących jeden z celów Unii Oszczędności i Inwestycji (Komunikat KE z dnia 19 marca 2025 r.).

OKI będzie miało charakter osobisty i dobrowolny, z możliwością wpłaty i wypłaty środków pieniężnych w każdej chwili. Inwestujący będzie mógł gromadzić aktywa jednocześnie na wielu OKI, w tym w ramach tzw. OKI parasolowych, co jest bardzo ciekawym i pożądanym rozwiązaniem regulacyjnym.
OKI wzoruje się na głównie szwedzkim programie kont oszczędnościowo-inwestycyjnych, wskazywanym jako jeden z ciekawszych w UE modeli normatywnych wspierania oszczędności i inwestycji kapitałowych, łączących cele indywidualnego oszczędzania (mobilizacji oszczędności obywateli) m.in. na przyszłe emerytury z celami bodźcowania gospodarki (funkcja inwestycyjna).
W założeniu twórców ustawy OKI ma stanowić wyodrębniony rachunek, na którym mają być gromadzone aktywa, aż do podjęcia decyzji o ich wypłacie. Inwestujący (klient, konsument rynku finansowego, czyli zgodnie z projektem: osoba fizyczna, która zawarła umowę o prowadzenie OKI z instytucją OKI, ale nie małżonkowie wspólnie) może zawierać więcej niż jedną umowę o prowadzenie OKI z instytucjami finansowymi OKI, w tym również w formie parasolowej (dostęp do innych produktów funduszy inwestycyjnych). Zaproponowane w projekcie pojęcia zwłaszcza: aktywów OKI, gromadzenia aktywów OKI, instytucji finansowej OKI (banku krajowego, podmiotu prowadzącego działalność maklerską, funduszu inwestycyjnego, dobrowolnego funduszu emerytalnego lub zakładu ubezpieczeń, które są uprawnione do prowadzenia OKI), zgodnie z art. 2 pkt 8 OKIU stanowiącym swoisty *numerus clausus* podmiotów uprawnionych do prowadzenia OKI nie nasuwają uwag krytycznych i dobrze wpisują się w bezpieczne założenia regulacyjne OKI (zwłaszcza z perspektywy ograniczonego, zamkniętego podmiotowo, kręgu instytucji OKI, poddanych nadzorowi KNF). Słusznie przyjęto w OKIU założenie, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosowane będą przepisy właściwe dla rachunków i rejestrów stanowiących OKI, a więc stosowne przepisy sektorowe (art. 3 ust. 4 OKIU). Taki sposób regulacji zasadniczo dostatecznie wpisuje się w założenie legislacyjne ograniczenia do niezbędnego minimum zmian w innych przepisach sektorowych. O sytuacjach granicznych czy wymagających poddania pod rozwagę zawarto uwagi poniżej w części podatkowej niniejszej opinii. Przykładem takich sytuacji jest regulacja tajemnicy bankowej (instytucji finansowych) czy zmian w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (tj. Dz. U. 2025, 644), dalej ustawa AML.

Aktywa zgromadzone w OKI mają podlegać dziedziczeniu, zgodnie z art. 2 pkt 14 OKIU określającym, że osobą uprawnioną jest osoba fizyczna wskazana przez inwestującego, która w przypadku jego śmierci otrzyma aktywa OKI oraz spadkobierca inwestującego.

Pozytywnie należy ocenić przepisy dotyczące ochrony klienta-inwestującego w OKI uregulowane w art. 5 OKIU. Ochronna funkcja tego przepisu uwzględnia umieszczenie w umowie *essentiala negoti* umów o prowadzenie OKI: praw i obowiązków stron, podstawowych zasad opodatkowania czy zasady transferu, przy jednoczesnym odesłaniu do regulaminów, statutów lub ogólnych warunków ubezpieczenia instytucji w zakresie szczegółowych warunków oraz trybu zawarcia i rozwiązania umowy o prowadzenie OKI (art. 7 OKIU).

W art. 5 OKIU zrębowo uregulowano też ochronę klienta (inwestującego) poprzez wymienienie informacji, które instytucje OKI mają obowiązek umieszczać w umowie o prowadzenie OKI Wpisuje się to zasadniczo prawidłowo w koncept normatywny ochrony klienta na rynku finansowym przez informację (m.in.: zakres, częstotliwość i formę informowania inwestującego o aktywach OKI; określenie sposobu przekazywania inwestującemu informacji o prowadzeniu OKI, o których mowa w art. 27 ust. 1 OKIU, i korekt takich informacji, w przypadkach określonych w art. 27 ust. 4 OKIU; koszty i opłaty obciążające inwestującego w związku z prowadzeniem OKI; okres wypowiedzenia umowy, który nie będzie dłuższy niż 30 dni; termin dokonania wypłaty transferowej oraz wypłaty; oraz sposób postępowania z pożytkami z papierów wartościowych zgromadzonych na OKI inwestującego). Przy czym podkreślić należy, że prawidłowa i rzetelna realizacja tych obowiązków przez instytucje finansowe będzie miała duże znaczenie dla podejmowania podatkowo uwarunkowanych decyzji przez inwestującego, o czym jeszcze poniżej (w ad. 2 opinii). Szczegółowe warunki będą dookreślane w regulaminach świadczenia usług instytucji prowadzących OKI.

Wątpliwości nie budzi nieuwzględnianie w projekcie (art. 13 OKIU) testu klienta, gdyż z uwagi na przepisy sektorowe i ochronne potencjalny klient będzie chroniony przed zawarciem umowy potrzebnymi informacjami, które, jak należy uznać, prawidłowo urzeczywistniają zasadę ochrony klienta przez informację na rynku finansowym, stosownie do specyfiki poszczególnych sektorów rynku finansowego. Regulacje Mifid II dotyczą sektora kapitałowego rynku finansowego i nie jest potrzebne dublowanie w ustawie OKI takiego testu, skądinąd potrzebne było – tak, jak zostało to unormowane w art. 13 OKIU – odniesienie się do pozyskania od klienta przez banki krajowe i dobrowolne fundusze emerytalne przed zawarciem umowy o prowadzenie OKI stosownych informacji o horyzoncie inwestycyjnym i celu inwestycyjnym klienta oraz zwrotnym jego poinformowaniu o zgodności tego horyzontu i celu dla prowadzonego OKI i potrzeb inwestycyjnych klienta.

Z perspektywy ochrony klienta prawidłowo uregulowane zostały również, poprzez wykorzystanie obowiązujących przepisów sektorowych, sytuacje związane m.in. z upadłością instytucji finansowych czy ich restrukturyzacją (art. 17 OKIU). Mają one gwarancyjny charakter dla klienta-inwestującego. Instytucja finansowa OKI, w tych przypadkach jest obowiązana zachować identyfikację aktywów OKI oraz dokumentów związanych

z prowadzeniem rachunków i rejestrów, na których te aktywa zostały zarejestrowane na podstawie przepisów właściwych dla danej instytucji finansowej. W takim przypadku, zgodnie z art. 17 ust. 5 OKIU, instytucja finansowa OKI, zarząd komisaryczny, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny lub Bankowy Fundusz Gwarancyjny, są obowiązane do dokonania wypłaty aktywów OKI przyznanych inwestującemu odpowiednio w postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym lub w postępowaniu określającym sposób przeprowadzania wypłat środków gwarantowanych, o którym mowa w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (tj. Dz. U. 2026, poz. 620) lub w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym oraz Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tj. Dz. U. 2025 r. poz. 367, ze zm.), na rachunek bankowy wskazany przez inwestującego W przypadku braku wykonania wypłaty, zgodnie z ust. 6 tego postanowienia, aktywa przyznane w postępowaniu likwidacyjnym, upadłościowym lub postępowaniu określającym sposób przeprowadzania wypłat środków gwarantowanych, o którym mowa w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji, zostaną przekazane na podstawie przepisów właściwych dla danej instytucji finansowej.

Kolejnym potrzebnym unormowaniem o ochronnej dla klienta funkcji jest art. 18 OKIU, gwarantujący transparentność ponoszonych przez klienta opłat i kosztów, a zarazem ochronę przed ich nadmiernym wymiarem.

W projekcie OKI nie budzą obecnie zastrzeżeń zaproponowane definicje wypłaty i wypłaty transferowej.

Prawidłowe i systemowo spójne jest rozwiązanie przewidujące objęcie OKI nadzorem mikroostrożnościowym przez KNF. Z kolei z perspektywy nadzoru makroostrożnościowego można się zastanawiać, czy instytucje finansowe OKI nie powinny przygotowywać scenariuszy krytycznych na wypadek kryzysów systemowych. Z jednej strony broni się twierdzenie, zgodnie z którym instytucje finansowe OKI działają w takich sytuacjach na podstawie przepisów sektorowych, z drugiej jednak strony, w zależności od skali zainteresowania OKI, nie można przesądzić powstawania szczególnych ryzyk związanych z OKI jako funkcjonalnego produktu finansowego.

Wydaje się, że dla transparentności, uatrakcyjnienia OKI i wprowadzenia rzetelnego mechanizmu jego popularyzacji należy bardzo precyzyjnie określić, w jaki sposób i jak często klient będzie uzyskiwał informacje od OKI o zgromadzonych aktywach. Jest to bowiem kluczowe dla podejmowania racjonalnych decyzji inwestycyjnych i swoistego zarządzania możliwością skorzystania ze zwolnienia podatkowego w OKI (ad.2 opinii). Oprócz informacji z art. 5 OKIU (m.in. zakres, częstotliwość i formę informowania inwestującego o aktywach OKI) rozwijanych w regulaminów świadczenia usług OKI czy statutach instytucji finansowych (art. 7 OKIU) oraz raportowania do e-US (słusznie w ramach rocznego a nie miesięcznego obowiązku), instytucje powinny mieć możliwość udostępniania klientowi w aplikacji lub serwisie instytucji finansowej OKI stałego podglądu podstawowych informacji o koncie,

obejmujących zwłaszcza aktualną wartość portfela, a nade wszystko poziom wykorzystania limitów zwolnienia podatkowego oraz danych potrzebnych do zrozumienia sposobu naliczania podatku. Taki schemat wydaje się kluczowy dla popularności OKI jako metody wzmocnienia aktywności inwestycyjnej, przy jednoczesnym zrozumieniu konstrukcji podatku od wartości aktywów i stosowanych w nim zwolnień. Konstrukcja tego podatku zakłada bowiem (zwłaszcza dla zachowania zwolnienia) ciągły monitoring wartości posiadanego portfela przez klientów, to zaś stanowi warunek przejrzystości „technicznej" tego podatku, dlatego niezbędna będzie intensywna akcja informacyjna i edukacyjna adresowana do potencjalnych inwestujących.

Ad. 2. Wpływ unormowań projektu OKIU na regulacje polskiego prawa podatkowego

Ustawa w rozdziale trzecim (art. 21-30 OKIU) wprowadza nowy podatek od wartości aktywów (dalej PWA), niebędący ani podatkiem dochodowym, ani podatkiem majątkowym. Podatnikiem będzie tu inwestujący, niezależnie od miejsca zamieszkania i posiadanej rezydencji podatkowej. Do tego podatku nie będą miały zastosowania zawarte przez Polskę umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, a inwestujący posiadający OKI będzie opodatkowany w Polsce.

Obowiązek podatkowy w PWA u osób fizycznych istnieć zatem będzie w związku z posiadaniem przez nich OKI, czyli powstaje w chwili podpisania przez podatnika umowy o prowadzenie OKI z instytucją finansową i wygasa z chwilą rozwiązania takiej umowy.

Kluczowym dla tego projektu i całej filozofii regulacyjnej opodatkowania PWA jest art. 26 OKIU, przewidujący zwolnienia podatkowe. Zgodnie z tym postanowieniem, wartość określonych aktywów OKI znajdujących się na wszystkich OKI, posiadanych przez podatnika, mających charakter oszczędnościowy (aktywa oszczędnościowe), będzie zwolniona od PWA w roku podatkowym do wysokości 25 000 zł. Można się zastanawiać, czy kwota ta jako jednak niska, będzie stanowić wystarczający bodziec, zachętę do inwestowania w OKI. Warto też podkreślić, że mimo iż środki pieniężne mogą być gromadzone w ramach OKI na rachunkach bankowych w walucie obcej nie będą one objęte zwolnieniem podatkowym.

Rozwiązanie, zgodnie z którym wartość określonych aktywów OKI znajdujących się na wszystkich OKI, posiadanych przez podatnika, mających charakter inwestycyjny (aktywa inwestycyjne), będzie zwolniona od PWA w roku podatkowym do wysokości 100 000 zł, jest zgodne z innymi postanowieniami prawa podatkowego w części ogólnej i szczegółowej, choć może – z punktu widzenia osiągnięcia celów ustawy – lepszym rozwiązaniem byłoby całkowite zwolnienie podatkowe, właśnie w części inwestycyjnej, przy założeniu np. utrzymania inwestycji przez co najmniej 3 lub 5 lat.

Wartość aktywów zgromadzonych na OKI (w ramach części oszczędnościowej i inwestycyjnej łącznie) ponad limit 100 tys. zł będzie podlegać opodatkowaniu tylko PWA. Zasadnym i urzeczywistniającym zasadę z art. 2 Konstytucji RP rozwiązaniem jest, że kwota zwolnienia

będzie podlegać waloryzacji. Przedmiot opodatkowania PWA stanowić ma wartość aktywów zgromadzonych przez inwestujących na OKI (art. 22 OKIU). Opodatkowaniu podlegać będzie średnia wartość wszystkich aktywów zgromadzonych na OKI. Zasadą określania podstawy obliczenia podatku w tym podatku będzie suma średnich wartości aktywów OKI zgromadzonych przez podatnika na wszystkich posiadanych przez niego OKI w danym roku podatkowym, która będzie stanowić wynik określonego w ustawie algorytmu, obejmującego: dzienne wyceny wartości aktywów OKI, określone w zależności od rodzaju aktywów gromadzonych w ramach OKI oraz wielkości dokonanych wpłat i liczby dni roku podatkowego, w którym podatnik posiadał OKI. Jeżeli podatnik będzie posiadał w roku podatkowym więcej niż jedno OKI, to podstawą do naliczenia podatku będzie suma wartości wszystkich średnich wartości aktywów OKI zgromadzonych na takich kontach w danym roku podatkowym.

Wątpliwości z uwagi na osiągnięcie celów regulacji i uatrakcyjnienia OKI budzi jednak regulacja, zgodnie z którą w przypadku osiągnięcia straty lub braku wypracowania zysku, w związku z gromadzeniem aktywów OKI w roku podatkowym, aktywa te również mają podlegać opodatkowaniu PAW. Strata ta nie będzie stanowić straty podatkowej w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. **Należy podkreślić, że po przekroczeniu limitu podatek będzie liczony od wartości aktywów, a nie od zysku osiągniętego w danym roku, co – w tym drugim przypadku – lepiej urzeczywistniałoby zasadę sprawiedliwości opodatkowania.** Stawka podatku będzie wynosić 19 % wartości stopy referencyjnej NBP obowiązującej 31 października roku poprzedzającego rok podatkowy, nie mniej jednak niż 0,1 %, czyli jako wartość wynikowa w każdym roku podatkowym może przyjąć odmienną wartość (art. 25 OKIU), o czym informować ma rokrocznie MF w drodze obwieszczenia. Będzie to podatek pobierany na zasadzie samorozliczenia podatnika i stanowił dochód budżetu państwa.

Instytucja finansowa prowadząca OKI została obowiązana do obliczenia średniej wartości aktywów zgromadzonych na każdym prowadzonym przez siebie OKI w roku podatkowym. Zgodnie z art. 26 OKIU, obliczenia średniej wartości aktywów OKI będzie ona dokonywała odrębnie dla każdej z trzech grup aktywów OKI: tych, które mogą korzystać ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem od wartości aktywów do 25 tys. zł, tych (w ramach aktywów oszczędnościowych), które mogą korzystać z takiego zwolnienia do 100 tys. zł (w ramach aktywów inwestycyjnych), i tych, które nie mogą korzystać ze zwolnienia z opodatkowania (aktywa denominowane w innej walucie niż PLN). Wydaje się, że wprowadzony algorytm należycie respektuje zasadę, aby unikać podwójnego opodatkowania wartości aktywów. Niemniej, nadal PWA, w zaproponowanym kształcie normatywnym, pozostaje daniną, która będzie pobierana *de facto* i *de iure* od posiadania aktywów ponad limit zwolnienia (łączny z jednego – oszczędnościowego i drugiego – inwestycyjnego źródła: nie więcej niż 100 tys. zł) w danym roku podatkowym. W porównaniu do tzw. podatku Belki, alokacja kapitału w ramach OKI będzie co do zasady generowała mniejsze opodatkowanie.
Konstrukcja normatywna proponowanego założenia jest taka, że po przekroczeniu limitu danina będzie rosła wraz z wartością aktywów oraz poziomem stóp procentowych NBP. Może to w konsekwencji również spowodować, że inwestujący w OKI znacznie ponad limit 100.000 PLN może płacić podatek każdego roku nawet wówczas, jeśli nie będzie sprzedawał żadnych składników portfela. Można zauważyć, że jeżeli zysk operacji w portfelu inwestycyjnym

w danym roku będzie niski, a portfel inwestycyjny znaczący, to podatek PAW może być nawet mniej opłacalny, a przecież nie to jest (powinno być) *ratio legis* tej ustawy. Trudnością w pełnej aprobacie dla zaproponowanego kształtu normatywnego OKIU jest m.in. brak przewidywalności górnej stawki tego podatku, mechanizm stosowania zwolnień, który może okazać się niedostatecznie przejrzysty i zrozumiały dla inwestującego, konieczność samorozliczenia podatku i – nade wszystko – ustawicznej kontroli górnego progu umożliwiającego zwolnienie podatkowe, groźba nieosiągnięcia zysku czy nawet strata, które ponad limit 100 tys. zł nie zwolni z obowiązku zapłaty podatku. Są to elementy istotne w procesie podejmowania świadomej decyzji inwestycyjnej i mogą negatywnie wpłynąć na potencjał i atrakcyjność bardzo potrzebnego na rynku finansowym OKI. Skoro podatek ten będzie się zmieniał wraz ze zmianą stopy referencyjnej NBP, skoro będzie występował nawet w braku operacji w portfelu inwestycyjnym, czy w razie wystąpienia straty, to już na samym wstępie stanie się w odbiorze dla podatnika nietransparentnym. Dla osiągnięcia celów inwestycyjnych i – także – oszczędzania na przyszłą emeryturę, ograniczone korzyści podatkowe, małe kwoty zwolnień, pewna uciążliwość rozliczeń z e-US w konstrukcji podatkowej OKI mogą nie stanowić dostatecznej zachęty do podjęcia ryzyka zainwestowania własnego kapitału, co zredukuje atrakcyjność tego tak pożądanego i potrzebnego produktu na rynku finansowym.

Może to wywołać niepożądany z perspektywy osiągnięcia celów ustawy negatywny efekt ekonomiczny dla inwestujących w czasie spadków inwestycyjnych, skoro podatek naliczany będzie od wartości portfela, a nie od faktycznego zysku. Obok ryzyka inwestycyjnego pojawia się tu bowiem ryzyko podatkowe po przekroczeniu limitu. Projektowany w obecnym kształcie model opodatkowania może bardziej wzmocnić zainteresowanie OKI wyłącznie (albo przede wszystkim) w odniesieniu do aktywów oszczędnościowych, co również nie w pełni realizowałyby cele ustawy, ukierunkowanej przecież na alokację kapitału z formy oszczędnościowej w formę inwestycyjną.

Konstrukcja normatywna PWA, a zwłaszcza stosowanie zwolnień w tym podatku, nie są dostatecznie przejrzyście uregulowane. Problemów mogą podatnikom przysporzyć takie elementy konstrukcyjne tego podatku jak: podstawa opodatkowania, stawka (tu ponownie trzeba wskazać zwłaszcza na ryzyko braku górnego limitu stawki tego podatku). Podatnicy, zgodnie z zasadą pewności prawa podatkowego, powinni dysponować informacją o maksymalnym poziomie podatku – zwłaszcza, że w ustawie zapisano minimalny poziom podatku (0,1%), co jest z kolei informacją istotną dla Ministra Finansów. Maksymalny limit z kolei pozwoliłby odsunąć od inwestorów konieczność permanentnego analizowania scenariuszy skrajnych istotnych podatkowo, podczas gdy powinni oni koncentrować się na decyzjach inwestycyjnych. Wydaje się, że dla realizacji celu mobilizacji i alokacji nadmiernych oszczędności na rynku finansowym w Polsce konstrukcja podatku powinna zakładać: wprowadzenie górnego limitu, warto rozważyć, by ukształtować ten podatek jako podatek od zysków, a nie podatek *de facto* i *de iure* od posiadania aktywów, w sytuacji przekroczenia limitu zwolnienia i poniesionych strat. Warto rozważyć, aby kwota zwolnień została podwyższona, czy też można zasugerować wariant związania inwestycyjnego aktywów przez określony czas jako warunku do zastosowania całkowitego zwolnienia (np. 3 lub 5 lat) czy – postulowanego

w niniejszej opinii – wprowadzenia przesunięcia momentu naliczania podatku do momentu realizacji zysku lub wypłaty (taka regulacja jest przyjęta w systemie brytyjskim). Można zasugerować, aby zwolnieniem podatkowym objąć również aktywa denominowane w walutach innych niż PLN, jeśli ma to stanowić zachętę dla inwestujących, to nie jest zasadne z jednej strony tworzenie możliwości inwestowania w aktywa denominowane w walutach obcych, a z drugiej strony uniemożliwianie zastosowania w tym przypadku zwolnienia podatkowego. Takie brzmienie przepisów nie wydaje się również zasadne z perspektywy makroostrożnościowej – bowiem dywersyfikacja portfela – również o aktywa w innych walutach niż PLN pozwalające na inwestowanie w rynki zagraniczne, zwłaszcza w obszarze UE/EOG, w razie sytuacji kryzysowych na lokalnym rynku – może mieć znaczenie również z systemowej perspektywy.

Zrozumiała jest zachęta podatkowa dla inwestowania w głównie krajowy rynek kapitałowy, jednak należałoby tu wyważyć, czy nie stanie się to barierą dla podejmowania przez potencjalnych klientów OKI decyzji negatywnej dla inwestowania w ramach OKI, a w najlepszym przypadku zmniejszenia popularności OKI. Należałoby też w tym przypadku rozważyć pełniejsze urzeczywistnienie unijnej zasady przepływu kapitałów (w odniesieniu do art. 26 ust. 1 i ust. 4 OKIU). Ponadto, można poddać pod rozwagę czy kryterium denominacji w PLN faktycznie stanowi najlepszy wzorzec dla możliwości skorzystania ze zwolnienia. Rozwiązanie takie, z perspektywy przeciętnego podatnika, nie wydaje się dostatecznie przejrzyste, zwłaszcza w sytuacji, w której inwestujący będzie posiadał aktywa w ramach kilku OKI i pozostawać będzie w niepewności co przekroczenia limitu zwolnienia podatkowego. Również i w tym aspekcie OKIU zasada zaufania obywateli do stanowionego prawa podatkowego, jego przewidywalności i przejrzystości mogłaby podlegać mocniejszemu urzeczywistnieniu.

Z racji podatkowej filozofii regulacyjnej i zachęty społeczeństwa do inwestowania w rynek kapitałowy warto poddać pod rozwagę ukształtowanie tego podatku jako podatku od osiągniętego zysku. Pozostawienie PWA w projektowanym kształcie stanowi ryzyko inwestycyjne i podatkowe, które – oczywiście – każdy podatnik należycie poinformowany ma prawo ponosić decydując się na OKI. Stawka tego podatku (która nie ma górnego limitu – a który pozwalałby zapewnić lepszą przewidywalność i transparentność tego podatku tak dla podatnika, jak i oszacowania wpływów budżetowych) oraz uzależnienie od stopy referencyjnej NBP tej stawki skutkujące swoistą „ruchomością" górnego progu obciążenia może działać dezaktywująco na potencjalnych inwestujących, a nie takie wydaje się *ratio legis* tej potrzebnej ustawy.

Warto wskazać, że elementy konstrukcyjne tego nowego podatku zostały określone w ustawie OKI, zasadniczo spełniając normy i zasadę *nullum tributum sine lege* wyrażone w art. 217 Konstytucji RP. Pod rozwagę warto poddać może posłużenie się rozporządzeniem zamiast obwieszczeniem przez MF przy doprecyzowaniu stawki podatku (z postulowanym górnym limitem), dla lepszego urzeczywistnienia w tej regulacji zasady *nullum tributum sine lege* (art. 25 ust. 2 OKIU).

Z perspektywy ochrony podatnika prawidłowe i korzystne jest rozwiązanie, zgodnie z którym (art. 5 projektu OKIU), inwestujący ma składać oświadczenie o zapoznaniu się i zaakceptowaniu zasad dotyczących opodatkowania środków gromadzonych na OKI podatkiem PWA, w tym o fakcie, iż informacje o wartości aktywów, o których mowa w art. 27 ust. 1 OKIU, składane przez instytucje finansowe OKI, będą dla niego dostępne tylko za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym. Ponadto zeznanie o wartości zgromadzonych aktywów OKI w roku podatkowym, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 OKIU, będzie mógł składać tylko za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym; oraz że w przypadku osiągnięcia straty w związku zgromadzeniem aktywów na OKI w roku podatkowym, aktywa OKI podlegają opodatkowaniu PWA, a strata nie stanowi straty podatkowej ze źródła kapitałów pieniężnych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z ustawą OKI informacje i roczne rozliczenie dla podatnika mają być wyłącznie udostępnione przez e-Urząd Skarbowy.

Przy powyżej wyrażonych uwagach i postulatach co do elementów konstrukcyjnych tego podatku (stawka, zwolnienia, podstawa opodatkowania, rzetelna i szczegółowa informacja adresowana do podatnika, utworzenie systemów i aplikacji monitorujących istotne podatkowo, zwłaszcza dla zastosowania zwolnienia dane o zgromadzonych OKI przez podatnika) należy wskazać, że normy wywodzone z art. 5 OKIU tworzą dostateczną szansę dla prawidłowego zastosowania mechanizmu negocjacyjnego załatwiania spraw podatkowych, należytej informacji podatnika podejmującego decyzje inwestycyjne, co przybliżałoby do realizacji zasady umacniania zaufania podatników do państwa i jego organów.

Poprawnym rozwiązaniem jest nałożenie na instytucje finansowe prowadzące OKI obowiązku sporządzania i przesyłania do naczelników US imiennych informacji o wartości aktywów OKI zgromadzonych przez podatnika na OKI w roku podatkowym w formie elektronicznej (art. 27 OKIU). Zasadnie przewidziano roczny (a nie miesięczny) mechanizm raportacyjny do organów podatkowych, które będą przygotowywać roczne rozliczenie PWA, dostępne przez e-Urząd Skarbowy na wzór rocznego rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych, choć oczywiście najlepszą i optymalną, bardzo dogodną dla podatnika, konstrukcją rozliczeń tego podatku byłoby (na wzór tzw. podatku Belki uczynienie z instytucji finansowych prowadzących OKI płatników tego podatku).

Można ponadto poddać pod rozwagę, aby przekazywanie danych przez instytucje prowadzące OKI jako funkcjonalny produkt finansowy (art. 27 i 28 OKIU) do organów skarbowych miały wyraźną, odrębną podstawę prawną w art. 104 i 105 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tj. Dz. U. 2026 r. poz. 38, 176, 331 i 340), dalej Prawo bankowe i w pozostałych przepisach sektorowych dotyczących tajemnicy. Warto przypomnieć, że art. 104 i 105 ustawy Prawo bankowe stanowią znaczący wyjątek od konstytucyjnej zasady z art. 51 Konstytucji RP i w tym sensie oraz zwłaszcza w kontekście zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP powinny być interpretowane ścieśniająco, zgodnie z zasadą głoszącą, iż *exceptiones non sunt extendende*. Legislacyjny pomysł, zasadniczo dający się zrekonstruować z projektu OKIU (art. 3 ust. 4 OKIU), aby niejako „wpasować" czynności instytucji finansowych wykonywane w ramach OKI w dotychczasowe (obowiązujące) ramy i podstawy prawne np. z art. 104 i 105 ustawy Prawo bankowe, z uwagi na powołanie do życia OKI –

nowej instytucji w znaczeniu funkcjonalnym (która może przecież składać się z kilku form oszczędnościowych i inwestycyjnych), o odrębnej regulacji i *sui generis* celach może okazać się nie dość przejrzysty i dostateczny. W sytuacji, w której OKI będą prowadzone w zakresie jednej formy OKI takie „wykorzystanie" przepisów sektorowych jest jak najbardziej zasadne. Trudności interpretacyjnych mogą jednak przysparzać umowy w zakresie kilku form OKI, przy umowach parasolowych zawieranych z koordynatorem OKI. Można poddać pod rozwagę wprowadzenie w przepisach dotyczących tajemnicy na rynku finansowym wyraźnej podstawy prawnej dla OKI, a nie poprzez swoiste odesłanie do przepisów sektorowych, eliminując mogące powstać niejasności i wzmacniając w ten sposób ochronę tak klientów, podatników, jak i odpowiedzialność instytucji finansowych prowadzących OKI.

Zmiany w innych ustawach podatkowych oraz pozostałych ustawach zaproponowane w projekcie uznać należy za pożądane i prawidłowe. Brakuje jednak – jak można zauważyć – zmian w art. 3 (i/albo art. 4) ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tj. Dz. U. 2026, poz. 478). Ustawodawca nie przewiduje w tych postanowieniach odpowiednich zmian, które wprowadzałyby zwolnienie z tego podatku w odniesieniu do przekazania środków po zmarłym na rzecz spadkobierców, podobnie jak ma to miejsce przy różnych produktach emerytalnych (art. 3 pkt 4, pkt 4a, pkt 5, pkt 6, pkt 6a ustawy o podatku od spadków i darowizn). Powstaje w tym kontekście pytanie, czy takie jest zamierzenie ustawodawcy, aby aktywa prowadzone w OKI nie były objęte żadnym szczególnym zwolnieniem, oprócz ogólnego związanego z ramami brzegowymi z art. 4a ustawy o podatku od spadków i darowizn. Można by poddać pod rozwagę taką zwolnieniową zmianę dla zwiększenia atrakcyjności podatkowej OKI.

Pewne uwagi natury konstrukcyjno-legislacyjnej można też sformułować w odniesieniu do pożądanych zmian ustawy AML w związku z wprowadzaniem OKI. Dla zapewnienia spójności legislacji warto byłoby rozważyć uwzględnienie w art. 2 ustawy AML jako instytucji obowiązanych również instytucji prowadzących OKI, rozwiązując w ten sposób mogące powstać niejasności interpretacyjne w zakresie stosowania dalszych postanowień ustawy, m.in. dotyczących obowiązków podmiotów obowiązanych do stosowania środków bezpieczeństwa finansowego. Ponadto należy wskazać, że przygotowywane na mocy tej ustawy krajowe oceny ryzyka (art. 25 i art. 26 ustawy AML) powinny w przyszłości, jak można przypuszczać, obejmować instytucje prowadzące OKI jako produkty funkcjonalne, zbiorcze (jako mogące generować pewne szczególne ryzyka) i być im dedykowane (w tym obejmować sposób działania instytucji OKI parasolowych). Dla optymalnej realizacji celów i funkcji OKIU, warto rozważyć zmiany także i w ustawie AML.

Reasumując tę część opinii należy podkreślić, że wprowadzenie górnej granicy stawki oraz objęcie zwolnieniem również aktywów denominowanych w innych niż PLN walutach, a nade wszystko objęcie stałym zwolnieniem (bez limitu) albo z widełkami czasowymi portfela inwestycyjnego czy też wprowadzenie przesunięcia momentu naliczania podatku do momentu realizacji zysku lub wypłaty mogłoby stanowić znacznie mocniejszą zachętę podatkową dla potencjalnych inwestujących. Ponadto, należy zaznaczyć, że opodatkowanie wartości aktywów a nie faktycznie osiągniętego zysku, nieprzewidywalna, gdyż „ruchoma" stawka podatkowa nie

w pełni odzwierciedlają zasadę pewności i przewidywalności prawa podatkowego i nie wpływają na realizację jednego z celów ustawy, którym zgodnie z uzasadnieniem ma być prostota regulacji i mogą wpływać ograniczająco na atrakcyjność OKI.
Wyrażone powyżej propozycje modyfikacji PWA mogłyby lepiej przyczynić się do realizacji klasycznych, fundamentalnych zasad legislacji prawa podatkowego: pewności, przewidywalności obciążeń publicznoprawnych i dogodności prawa podatkowego (A. Smith), Permanentna potrzeba kontroli przez podatnika przekroczenia górnego limitu zwolnienia, powodującego konieczność zapłaty podatku (oraz związanej z tym konieczności „sumowania" aktywów na wszystkich posiadanych OKI) oraz samoobliczenie tego podatku mogą zostać uznane za nieoptymalnie i nietransparentne z perspektywy podatnika. W tym kontekście ważne i otwarte pozostaje oczywiście pytanie o kształt przyszłych systemów i aplikacji instytucji finansowych prowadzących OKI dla inwestujących zwłaszcza np. w zakresie przekroczenia limitów zwolnień.

Ad.3. Wpływ projektu na ustawę o radcach prawnych.

Projekt OKIU nie wpływa na ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tj. Dz. U. 2024, poz. 499 ze zm.), nie przewiduje nowych czy szczególnych praw i obowiązków adresowanych dla radców prawnych czy samorządu radcowskiego. Można zwrócić uwagę, jak przybliżono w opinii, na posłużenie się obowiązującymi sektorowymi przepisami dotyczącymi uregulowania wyjątków od obowiązku zachowania tajemnicy instytucji finansowych OKI. Można poddać pod rozwagę, aby materie te mocniej legislacyjnie uwzględnić za pomocą odrębnych podstaw prawych. Przyjęcie takiego założenia oznaczałoby konieczność uregulowania możliwych kolizji między tajemnicą radcowską a tajemnicą instytucji finansowych prowadzących OKI.

Konkluzje

1/ Wprowadzenie OKI jako produktu finansowego, który ma przyczynić się do mobilności i alokacji oraz przesunięcia akcentu normatywnego z funkcji oszczędzania na funkcję inwestycyjną wspierającą sektor kapitałowy należy powitać z uznaniem i – co do ogólnych założeń – ocenić bardzo pozytywnie. Jest to projekt bardzo potrzebny i o znacznym potencjale finansowo-gospodarczym.

2/ OKI mogą z powodzeniem stanowić również potrzebne wzmocnienie portfela emerytalnego inwestujących. Należy jednak mieć na względzie, aby OKI były komplementarne a nie konkurencyjne względem funkcjonujących już na rynku finansowym: zwłaszcza IKE i IKZE. Pod rozwagę można poddać możliwości transferu środków z OKI do IKE na preferencyjnych zasadach (np. zwolnienie z podatku od aktywów nadwyżki ponad limit OKI przetransferowanej do IKE) oraz wyartykułowane powyżej zmiany w ustawie o podatku od spadków i darowizn.

3/ Model opodatkowania aktywów w OKI jako nowy i konkurencyjny do tzw. podatku Belki wymaga rozważenia pod względem elementów konstrukcyjnych podatku PAW: stawki oraz zwolnień podatkowych, które lepiej urzeczywistniałyby cele projektu i założenia

ustawodawcze: prostoty (wprowadzany model opodatkowania nie jest dostatecznie przejrzysty i prosty do zastosowania przez podatników), a może także być wyzwaniem – w obecnym kształcie normatywnym – dla organów podatkowych i instytucji finansowych prowadzących OKI w odniesieniu do rozlicznych obowiązków informacyjnych i przesyłania stosownych informacji do organów podatkowych. Niemniej, jest to projekt bardzo potrzebny, o znacznym potencjale i wymaga jedynie – w szczegółach (j/w) – rozważenia z perspektywy jego jak najbardziej optymalnego i przychylnego podatnikowi uregulowania. Wyrażone powyżej uwagi w opinii mają na celu poddanie pod rozwagę stworzenia regulacji wzmacniającej sens i atrakcyjność inwestowania długoterminowego głównie poprzez uelastycznienie konstrukcji normatywnej podatku PWA.

Autor opinii: Prof. dr hab. Magdalena Fedorowicz, Zakład Prawa Finansowego, Wydział Prawa i Administracji, UAM w Poznaniu