UZASADNIENIE

Prace koncepcyjne nad rozwiązaniem w postaci Centralnej Informacji Emerytalnej, zwanej dalej „CIE”, były prowadzone na podstawie porozumienia trójstronnego ze stycznia 2022 r., którego sygnatariuszami był Polski Fundusz Rozwoju, Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz Kancelaria Prezesa Rady Ministrów jako urząd obsługujący Ministra Cyfryzacji. Zakres zaplanowanych prac obejmował uzgodnienie z interesariuszami i zaprojektowanie rozwiązania techniczno-organizacyjnego oraz opracowanie ustawy wprowadzającej CIE do polskiego porządku prawnego.

Ponowna ocena efektywności kosztowej projektu CIE wskazuje, że planowane wydatki poniesione z budżetu państwa na realizację CIE nie przyniosą oczekiwanych korzyści. Potencjalne korzyści dla ogółu obywateli wydają się być niewystarczające, głównie ze względu na szacowany stosunkowo nieduży poziom wykorzystania systemu CIE przez obywateli. Autorzy koncepcji CIE oszacowali, że 30 % obywateli w wieku produkcyjnym skorzysta z aplikacji CIE w okresie 5 lat od uruchomienia CIE, co daje liczbę ok 5 mln obywateli jako potencjalnych użytkowników.

Należy zwrócić uwagę, że CIE, jako zespół rozwiązań organizacyjno-technicznych, w swoich założeniach miała za zadanie umożliwiać zainteresowanym dostęp do informacji emerytalnej i korzystanie z usług elektronicznych, na zasadach określonych w ustawie, ale przede wszystkim miał ułatwić pozyskiwanie informacji o zaoszczędzonych środkach w nieobowiązkowych, często niszowych programach emerytalnych. Niestety poziom partycypacji obywateli w dobrowolnych formach ubezpieczeń emerytalnych jest dość niski, więc funkcjonalność CIE związana z prezentacją danych o ubezpieczeniach dobrowolnych będzie kierowana do ograniczonego kręgu odbiorców usług cyfrowych. Natomiast należy zaznaczyć, że już teraz istnieją rozwiązania dostarczane przez ZUS czy Polski Fundusz Rozwoju prowadzący ewidencję pracowniczych planów kapitałowych (PPK), którzy udostępniają dane o oszczędnościach emerytalnych z wiodących programów, adresowane do zdecydowanej większości odbiorców usług cyfrowych.

Zgodnie z wyrażonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) zasadami dokonywania wydatków ze środków publicznych, w szczególności zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, wskazać należy, że zamknięcie realizacji projektu CIE jest uzasadnione ochroną budżetu państwa przed nadmiernymi wydatkami.

Pomimo faktu, że Polacy dysponują coraz większą ilością środków finansowych, nie obserwuje się porównywalnej z tym wzrostem dynamiki przyrostu aktywów w nieobowiązkowych filarach ubezpieczeń emerytalnych. Zaproponowanie systemu CIE nie wydaje się zmieniać tego stanu rzeczy ani wpływać pozytywnie na zachowania oszczędnościowe społeczeństwa, gdyż potrzeba oszczędzania wynika bardziej z aktualnych możliwości finansowych obywatela, znajomości sposobów oszczędzania czy zaufania do klasy politycznej i proponowanego systemu emerytalnego, niż z dostępu do zagregowanych informacji ze wszystkich potencjalnych źródeł oszczędzania.

Informacje o dostępnych sposobach oszczędzania na emeryturę mogą być z powodzeniem publikowane na stronach ZUS, KRUS, gov.pl, KNF czy innych instytucji, bez konieczności budowy dedykowanego systemu CIE, który także miałby te informacje udostępniać. W związku z tym budowa i utrzymywanie dodatkowego systemu Centralnej Informacji Emerytalnej oraz zaplanowanie PFR Portal, jako dodatkowej instytucji odpowiedzialnej za utrzymanie tego systemu, generuje jedynie dodatkowe wielomilionowe w skali roku koszty administracyjne.

Należy podkreślić również, iż zapewnienie bezpieczeństwa przekazywania danych o produktach emerytalnych obywateli do Centralnej Informacji Emerytalnej budzi obawy. Obecnie tylko duże podmioty typu ZUS i KRUS mogą być gotowe do przekazywania informacji zgodnie z obecnie stosowanymi standardami zabezpieczenia kanałów transmisji danych do systemu CIE oraz z dobrymi praktykami branżowymi IT. Pozostałe małe podmioty będące operatorami niszowych produktów emerytalnych mogą mieć problemy z zabezpieczeniem odpowiednich zasobów technicznych, finansowych i ludzkich niezbędnych do zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa, zarówno jeśli chodzi o rozwiązania technologiczne, jak i organizacyjne.

Dodatkowo problematyczna może być trudność związana z korzystaniem z proponowanych rozwiązań systemu CIE, które wymagają posiadania kompetencji cyfrowych. Jest to istotne, biorąc pod uwagę, że nie wszyscy obywatele są biegli w obsłudze systemów teleinformatycznych lub aplikacji. Konieczność posiadania umiejętności cyfrowych może prowadzić do wykluczenia części społeczeństwa z dostępu do informacji zgromadzonych w CIE, co dodatkowo podważa sens istnienia takiego centralnego systemu informatycznego.

W związku z powyższym uzasadnione jest podjęcie decyzji o utracie mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o Centralnej Informacji Emerytalnej (Dz. U. poz. 1941). Utrzymanie programu budowy CIE nie przynosi rzeczywistej wartości dla obywatela, generuje natomiast wysokie koszty dla budżetu państwa oraz nie spełnia oczekiwań co do poprawy świadomości emerytalnej i zachęty do efektywnego oszczędzania na przyszłość. Należy również wskazać, że to Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) w swoim zakresie działania prowadzi edukację społeczeństwa w zakresie oszczędzania, zwłaszcza na cele emerytalne. Ponadto Zakład Ubezpieczeń Społecznych wystąpił z inicjatywą budowy zbliżonej dla CIE funkcjonalności w ramach swoich prac nad modernizacją Platformy Usług Elektronicznych. ZUS rozpoczął uzgodnienia niezbędnych rozwiązań legislacyjnych w tym zakresie.

Wprowadzenie projektowanego aktu prawnego w życie nie zmienia stanu bieżącego w zakresie informacji emerytalnej, gdyż rozwiązania planowane do wdrożenia ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o Centralnej Informacji Emerytalnej nie zostały jeszcze wdrożone i udostępnione.

Minister Cyfryzacji nie określił w drodze komunikatu żadnego terminu wymaganego zgodnie z art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o Centralnej Informacji Emerytalnej, z uwagi na fakt, że:

1) żaden z produktów merytorycznych i technicznych projektu w momencie podejmowania decyzji o odstąpieniu od dalszej realizacji projektu CIE nie był gotowy do jego uruchomienia;

2) decyzja o odstąpieniu od realizacji projektu CIE nastąpiła przed minimalnymi terminami określonymi w art. 48 ust. 2 ww. ustawy.

Projektowana ustawa przewiduje uchylenie ustawy o CIE oraz, co do zasady, przywrócenie stanu prawnego sprzed jej wejścia w życie, należy jednak zauważyć, że niektóre przepisy wprowadzone przez ustawę o CIE nie są integralnie związane z tym aktem prawnym, a ich zachowanie, pomimo uchylenia ustawy o CIE, jest zabiegiem celowym i uzasadnionym.

Poniżej omówiono przyczyny i cel takiej regulacji w:

1. Art. 2 projektu (ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych):

W projekcie nie uchylono regulacji art. 82 ust. 1 zdanie drugie, dodanego przez art. 34 pkt 3 lit. a ustawy o CIE. Przepis ten dotyczy rozwiązań dotyczących zawierania umowy z otwartym funduszem, które mogą funkcjonować niezależnie od regulacji CIE i zachowują swoją użyteczność oraz celowość w obecnym porządku prawnym – bowiem precyzują zakres przetwarzanych danych osobowych.

2. Art. 4 projektu (ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych):

Projekt przewiduje zmiany w art. 50 przez dodanie ust. 1ba i nadanie nowego brzmienia ust. 1c, co ma na celu nałożenie na ZUS w związku z uchyleniem CIE nowego obowiązku informacyjnego, który na podstawie ustawy o CIE miał realizować PFR Portal (w ustawie o CIE jest to regulacja art. 6 ust. 3 pkt 4). Uchylenie w art. 50 ust. 3 pkt 12 jest zasadne z uwagi na to, że dotyczy on wyłącznie stanu prawnego, w którym obowiązywałaby nadal ustawa o CIE.

Pomija się natomiast zmiany wprowadzone przez art. 36 ustawy o CIE, obejmujące art. 50 ust. 1a pkt 2, ust. 1d, 1e, 1f oraz 1g. Utrzymanie tych przepisów wynika z faktu, że są one korzystne dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych i mogą być stosowane niezależnie od przepisów o CIE.

3. Art. 6 projektu (ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego):

Przepisy art. 2 pkt 16a, art. 11 ust. 2a oraz art. 17a zostają uchylone bowiem są związane wyłącznie z funkcjonowaniem CIE i uchylenie ustawy o CIE powoduje konieczność uchylenia także tych przepisów.

Jednak zmiany wprowadzone przez ustawę o CIE w art. 2 pkt 18 oraz art. 11 ust. 1 zdanie drugie zostały zachowane. Utrzymanie tych przepisów ma na celu zapewnienie ciągłości oraz spójności regulacji dotyczących indywidualnych kont emerytalnych i zabezpieczenia emerytalnego w zakresie przetwarzanych danych osobowych, a więc w zakresie nie tylko związanych z CIE.

4. Odstąpienie od nowelizacji ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych:

Pozostawienie w systemie prawa przepisu art. 66 ust. 3 pkt 16 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, dodanego na mocy art. 42 ustawy o CIE, uzasadnione jest jego niezależnością od pozostałych regulacji ustawy o CIE oraz jego funkcjonalnością w zakresie regulacji dotyczących dowodów osobistych. Zasadne jest bowiem dalsze umożliwienie korzystania z danych udostępnianych w trybie pełnej teletransmisji danych, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawach szczególnych przez spółkę, o której mowa w art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych.

Zachowanie wybranych przepisów jest uzasadnione z uwagi na ich autonomiczny charakter oraz korzyści wynikające z ich stosowania w innych dziedzinach regulacyjnych. Pozostawienie tych przepisów pozwala na uniknięcie potencjalnych luk prawnych oraz zapewnienie spójności i ciągłości obowiązujących regulacji.

Dodatkowo w art. 2 projektu nie uchylono regulacji art. 82 ust. 1 zdanie drugie, dodanego przez art. 34 pkt 3 lit. a ustawy o CIE. Przepis ten dotyczy rozwiązań dotyczących zawierania umowy z otwartym funduszem, które mogą funkcjonować niezależnie od regulacji CIE i zachowują swoją użyteczność oraz celowość w obecnym porządku prawnym – bowiem precyzują zakres przetwarzanych danych osobowych.

W art. 4 projektu przewiduje się zmiany w art. 50 poprzez dodanie ust. 1ba i nadanie nowego brzmienia ust. 1c, co ma na celu nałożenie na ZUS w związku z uchyleniem CIE nowego obowiązku informacyjnego, który na podstawie ustawy o CIE miał realizować PFR Portal (w ustawie o CIE jest to regulacja art. 6 ust. 3 pkt 4). Dodanie ust. 1ha ma na celu umożliwienie ZUS udostępniania elementów informacji o stanie konta, w szczególności o hipotetycznej emeryturze, o której mowa w ust. 1c pkt 2, ubezpieczonemu także za pośrednictwem aplikacji mObywatel, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel (Dz. U. z 2024 r. poz. 1275 i 1717). Zakłada się przekierowanie z aplikacji mObywatel do aplikacji mZUS. Celem projektodawcy jest bowiem zapewnienie obywatelom dostępu w aplikacji mObywatel do danych dotyczących wszystkich jego produktów emerytalnych. Informacje o zaoszczędzonych środkach w nieobowiązkowych programach emerytalnych będą mogły być zamieszczane za pośrednictwem aplikacji mObywatel na dotychczasowych warunkach, tj. na podstawie dobrowolnych porozumień pomiędzy operatorami tych produktów emerytalnych a Ministrem Cyfryzacji. Uchylenie w art. 50 ust. 3 pkt 12 jest zasadne z uwagi na to, że dotyczy on wyłącznie stanu prawnego, w którym obowiązywałaby nadal ustawa o CIE. Pomija się natomiast zmiany wprowadzone przez art. 36 ustawy o CIE, obejmujące m.in. art. 50 ust. 1a pkt 2, ust. 1d, 1e, 1f oraz 1g. Utrzymanie tych przepisów wynika z faktu, że są one korzystne dla funkcjonowania systemu ubezpieczeń społecznych i mogą być stosowane niezależnie od przepisów o CIE.

W art. 4 projektu zaproponowano również dodanie art. 50b, które umożliwi udostępnianie przez ZUS ubezpieczonemu, który w systemie teleinformatycznym Zakładu utworzył profil informacyjny poniższych danych i informacji:

1) informacji dotyczących gromadzenia przez niego środków w ramach indywidualnego konta emerytalnego lub indywidualnego konta zabezpieczenia emerytalnego w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia społecznego (Dz. U. z 2024 r. poz. 707), pracowniczych programów emerytalnych w rozumieniu ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych, otwartych funduszy emerytalnych w rozumieniu ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1113) oraz pracowniczych planów kapitałowych w rozumieniu ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, a także o ubezpieczeniu emerytalno-rentowym rolników w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 2025 r. poz. 197, 620 i 621),

2) danych o zewidencjonowanych składkach, wpłatach, wartości jednostek uczestnictwa w funduszu inwestycyjnym lub wartość jednostek uczestnictwa w ubezpieczeniowym funduszu kapitałowym, wartość jednostek rozrachunkowych funduszu emerytalnego, wartość papierów wartościowych, wartość innych instrumentów finansowych,

3) informacji o innych środkach służących wyliczeniu jego przyszłych świadczeń

– za pośrednictwem aplikacji mObywatel, o której mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o aplikacji mObywatel.

Stanowi to odpowiedź na zgłoszone propozycje deregulacyjne dotyczące udostępnienia obywatelom w aplikacji mObywatel informacji o ich środkach zgromadzonych w programach emerytalnych.

Dodatkowo w art. 6 projektu przepisy art. 2 pkt 16a, art. 11 ust. 2a oraz art. 17a zostają uchylone, bowiem są związane wyłącznie z funkcjonowaniem CIE i uchylenie ustawy o CIE powoduje konieczność uchylenia także tych przepisów.

Jednak zmiany wprowadzone przez ustawę o CIE w art. 2 pkt 18 oraz art. 11 ust. 1 zostały zachowane. Utrzymanie tych przepisów ma na celu zapewnienie ciągłości oraz spójności regulacji dotyczących indywidualnych kont emerytalnych i zabezpieczenia emerytalnego w zakresie przetwarzanych danych osobowych, a więc w zakresie nie tylko związanych z CIE.

Zachowanie ww. przepisów jest uzasadnione z uwagi na ich autonomiczny charakter oraz korzyści wynikające z ich stosowania w innych dziedzinach regulacyjnych. Pozostawienie tych przepisów pozwala na uniknięcie potencjalnych luk prawnych oraz zapewnienie spójności i ciągłości obowiązujących regulacji.

Odstąpienie od nowelizacji ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych ma na celu pozostawienie w systemie prawa przepisu art. 66 ust. 3 pkt 16 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, dodanego na mocy art. 42 ustawy o CIE. Uzasadnione to jest jego niezależnością od pozostałych regulacji ustawy o CIE oraz jego funkcjonalnością w zakresie regulacji dotyczących dowodów osobistych. Zasadne jest bowiem dalsze umożliwienie korzystania z danych udostępnianych w trybie pełnej teletransmisji danych, w zakresie niezbędnym do realizacji zadań określonych w ustawach szczególnych, przez spółkę, o której mowa w art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych.

Mając na uwadze, że Minister Cyfryzacji nie określił w drodze komunikatu żadnego terminu wymaganego w art. 48 ust. 1, a tym samym nie zostały wdrożone i udostępnione rozwiązania planowane do wdrożenia ustawą o Centralnej Informacji Emerytalnej, nie zachodzi potrzeba wprowadzenia regulacji o charakterze przejściowym w ustawach:

1) z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych;

2) z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 1646, 1685 i 1863 oraz z 2025 r. poz. 146, 222 i 525);

3) z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, 620 i 621);

4) z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 583);

5) z dnia 20 kwietnia 2004 r. o indywidualnych kontach emerytalnych oraz indywidualnych kontach zabezpieczenia emerytalnego;

6) z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 556);

7) z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1034 i 1863 oraz z 2025 r. poz. 146);

8) z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 722 i 1863 oraz z 2025 r. poz. 146);

9) z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2025 r. poz. 274);

10) z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 838, 1565 i 1863 oraz z 2025 r. poz. 146);

11) z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 427);

12) z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 923 oraz z 2025 r. poz. 352);

13) z dnia 27 stycznia 2022 r. o dokumentach paszportowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1063).

Projektowane regulacje nie stoją w sprzeczności z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie wymaga zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji oraz uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806 oraz z 2025 r. poz. 408) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministra Cyfryzacji.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z wyjątkiem art. 4 pkt 1 lit. c i pkt 2, które wchodzą w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.