

Magdalena Szczepańska

Możliwość utworzenia pracowniczego planu kapitałowego przez posła zatrudniającego pracowników¹

Possibility of establishing an employee capital plan by a Deputy who employs staff

Deputies' offices do not constitute an economic activity of deputies, but are used to perform public functions. Therefore, the obligation to establish employee capital plans does not apply to Deputies. Moreover, MP's cannot set up such plans voluntarily for their staff. In order to introduce such a possibility, the Act on Employee Capital Plans should be amended.

Keywords: Deputy, employee capital plans, Deputies' offices

Biura poselskie nie stanowią działalności gospodarczej posłów, lecz służą do wykonywania funkcji publicznych. Wobec tego obowiązek zakładania pracowniczych planów kapitałowych nie dotyczy posłów. Co więcej, posłowie nie mogą założyć takich planów dla swoich pracowników dobrowolnie. Aby wprowadzić taką możliwość, należy zmienić ustawę o pracowniczych planach kapitałowych.

Słowa kluczowe: poseł, pracownicze plany kapitałowe, biura poselskie

Doktor hab. nauk prawnych, adiunkt ■

Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ubezpieczeń,
WARSZAWA, POLSKA ■

m.szczepanska@wpia.uw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0003-1040-5792>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza zakresu podmiotowego ustawy z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1342, ze zm.; dalej: ustawa o PPK) w odniesieniu do możliwości tworzenia pracowniczych planów kapitałowych przez posłów zatrudniających pracowników w biurach poselskich, z uwzględnieniem odpowiedzi Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej na interpelację nr 19135.

¹ *Opinia prawna dotycząca możliwości utworzenia pracowniczego planu kapitałowego przez posła zatrudniającego pracowników* sporządzona 19 marca 2021 r. na zlecenie posła Koła Parlamentarnego Polska 2050; BAS-WAP-361/21.

Uzasadnienie

Wybrane aspekty funkcjonowania PPK

Pracownicze Plany Kapitałowe (dalej: PPK) stanowią element powszechnego dobrowolnego systemu oszczędzania z przeznaczeniem na wypłatę po ukończeniu 60. roku życia, w formie zinstytucjonalizowanej, wspieranej przez państwo. W ramach podobnych programów oszczędnościowych funkcjonują obecnie Pracownicze Programy Emerytalne, Indywidualne Konta Emerytalne oraz Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego. Zostały one wprowadzone przez ustawodawcę, aby umożliwić licznym grupom społecznym gromadzenie środków na okres po zakończeniu aktywności zawodowej. Odgrywać one będą coraz większą rolę w zabezpieczeniu przyszłości emerytów, ze względu na relatywnie niską wysokość emerytur bazowych przysługujących z powszechnego systemu emerytalnego. Istotne jest, że w uzasadnieniu do projektu ustawy o PPK wskazano, iż wprowadzenie powszechnego systemu dobrowolnych, składających się z trzech filarów, programów ma służyć oszczędzaniu na cele emerytalne w sektorze przedsiębiorstw.

Podstawowym celem PPK jest systematyczne gromadzenie oszczędności przez uczestnika PPK z przeznaczeniem na wypłatę po osiągnięciu przez niego 60. roku życia. Ponadto ustawodawca wskazał, że przedmiotowe środki mogą być przeznaczone również na inne cele określone w ustawie, np. wypłatę części środków w razie poważnego zachorowania czy też wykorzystanie całości środków na pokrycie wkładu własnego w związku z zaciągnięciem kredytu udzielonego na cele mieszkaniowe. Należy podkreślić, że środki gromadzone w PPK stanowią prywatną własność uczestnika PPK. Powyższe oznacza, że uczestnicy PPK mają możliwość swobodnego, w granicach przepisów prawa przewidującego określone ograniczenia, dysponowania tymi środkami. Jednak w przypadku zwrotu środków część z oszczędności zgromadzonych przez uczestnika PPK będzie musiała zostać przekazana np. do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, urzędu skarbowego czy na rachunek Funduszu Pracy.

Zakres podmiotowy PPK w kontekście jego roli jako elementu systemu oszczędzania z przeznaczeniem na wypłatę środków po ukończeniu 60. roku życia można odnieść do powszechnego systemu emerytalnego, przewidującego wypłatę emerytury bazowej. Powszechny system emerytalny oparty jest na zasadzie powszechności, która realizowana jest poprzez obowiązek objęcia ubezpieczeniem prawie całego społeczeństwa. W tym wypadku ustawodawca w celu zapewnienia szerokiego zakresu podmiotowego ubezpieczeń zastosował przymus i automatyzm ubezpieczenia². Zasady podlegania określonemu rodzajowi ubezpieczenia zostały określone w przepisach bezwzględnie obowiązujących, które

² B. Gudowska [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusinska-Żukowska, Warszawa 2011, s. 78.

kreują stosunek ubezpieczenia z mocy prawa i według stanu prawnego z chwili powstania obowiązku ubezpieczenia³. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie o PPK, dotyczące ukształtowania zakresu podmiotowego, można porównać do zasad obowiązujących w systemie powszechnym.

W odniesieniu do PPK ustawodawca wprowadził regulację przewidującą, że wszystkie podmioty zatrudniające mają obowiązek zawarcia umowy o zarządzanie PPK z instytucją finansową, jeżeli zatrudniają co najmniej jedną osobę (co do zasady podlegającą ubezpieczeniu emerytalnemu). Przewidziano również mechanizm automatycznego przystępowania uczestników do PPK. Do PPK są zapisani wszyscy zatrudnieni między 18. a 55. rokiem życia bez konieczności podejmowania jakichkolwiek działań. Osoby zatrudnione, które ukończyły 55 lat i nie ukończyły jeszcze 70 lat, mogą przystąpić do programu na swój wniosek. Pracownik może jednak zrezygnować z udziału w programie. Ideą twórców PPK było jak największe upowszechnienie takiego sposobu oszczędzania na emeryturę. Realizacji tego celu miały służyć instrumenty prawne wprowadzające swego rodzaju przymus tworzenia PPK. Co do zasady kategoriyczny obowiązek zorganizowania PPK został nałożony na podmioty zatrudniające osoby fizyczne – są one zobowiązane zawrzeć umowę o zarządzanie PPK i umowę o prowadzenie PPK. Uzupełnieniem tej regulacji jest konstrukcja automatycznego zapisania do tego programu uczestników – osób zatrudnionych bez obowiązku składania przez nich oświadczeń woli w tym zakresie. Uczestnikom zostało przyznane prawo wyboru – mają oni prawo wystąpić z PPK, składając odpowiednią deklarację o rezygnacji, co oznacza, że przynależność do PPK jest dla nich dobrowolna. Należy uznać, że zasady uczestnictwa w systemie PPK zostały ukształtowane w odmienny sposób niż w powszechnym systemie ubezpieczenia społecznego. W ubezpieczeniu powszechnym ubezpieczony, podlegający obowiązkowo ubezpieczeniu, nie ma możliwości wystąpienia z systemu, jeżeli spełnia warunki do objęcia obowiązkiem ubezpieczenia. Natomiast takie uprawnienie przyznano osobom, które mogą być lub są uczestnikami PPK. W związku z powyższym z punktu widzenia osób zatrudnionych uczestnictwo w PPK jest dobrowolne. Ustawodawca uznał, że powszechność PPK zostanie zapewniona przez automatyzm przystąpienia uczestników, spełniających określone kryteria i ewentualną konieczność podjęcia przez nich działań w celu wystąpienia z programu.

Przepisy określające podmioty zobowiązane do utworzenia PPK mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Określają one w sposób relatywnie szeroki krąg podmiotów objętych tym obowiązkiem. Art. 7 ust. 1 ustawy o PPK przewiduje bowiem, że podmiot zatrudniający zawiera umowę o zarządzanie PPK, jeżeli zatrudnia co najmniej jedną osobę zatrudnioną, w imieniu której, zgodnie z przepisami rozdziału 3, jest obowiązany zawrzeć umowę o prowadzenie PPK.

³ Wyrok SN z 11 lutego 1999 r., sygn. akt II UKN 461/98, OSNAPiUS 2000, nr 7, poz. 286.

Takie rozwiązanie prawne ma zapewnić powszechność systemu na poziomie podmiotów zatrudniających, a w konsekwencji osób przez nich zatrudnianych.

Ze względu na ideę upowszechnienia PPK ustawodawca zdecydował się na wskazanie jedynie trzech kategorii podmiotów, które nie są zobowiązane do uruchomienia PPK. W ustawie o PPK określono katalog podmiotów, wobec których, mimo tego że są one podmiotami zatrudniającymi w rozumieniu definicji wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt 21 ustawy o PPK, nie stosuje się przepisów ustawy o PPK. Po pierwsze, pracodawca nie musi uruchamiać PPK, jeśli prowadzi Powszechny Program Emerytalny (PPE) i odprowadza składki podstawowe w wysokości minimum 3,5% wynagrodzenia, a do PPE przystąpiło minimum 25% pracowników. Na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o PPK do drugiej grupy podmiotów należą mikroprzedsiębiorcy, jeśli wszystkie osoby zatrudnione zadeklarują rezygnację z uczestnictwa w planie. Art. 13 ust. 1 pkt 2 przewiduje, że trzecią grupę stanowią podmioty zatrudniające, będące osobami fizycznymi, które zatrudniają, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu, osobę fizyczną, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby. Wyłączenia wskazane w przytoczonym przepisie mają charakter obligatoryjny, tzn. że podmiot spełniający przesłankę w nim wskazaną nie może samodzielnie zdecydować o swoim statusie prawnym, a tym samym nie może utworzyć i prowadzić PPK⁴.

Możliwość tworzenia PPK przez posłów zatrudniających osoby fizyczne w biurze poselskim

Jeśli chodzi o posłów zatrudniających osoby fizyczne w biurze poselskim, to kwestia tworzenia PPK wymaga analizy przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK, zgodnie z którym przepisów ustawy nie stosuje się do podmiotów zatrudniających, będących osobami fizycznymi, które zatrudniają, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu, osoby fizyczne, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby. W praktyce są to najczęściej osoby fizyczne, niebędące przedsiębiorcami i niepodlegające wpisowi jako przedsiębiorca do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG).

W świetle przytoczonej regulacji kluczowe znaczenie ma kwestia ustalenia, czy poseł zatrudniający osoby fizyczne w biurze poselskim wypełnia normę określoną w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK, czyli jaki jest charakter jego działalności. Wykonywanie funkcji posła stanowi pełnienie służby publicznej. Uważa się, że mandat stanowi wyraz dobrowolnej służby publicznej, polegającej między innymi na przyjęciu przez osobę piastującą mandat dodatkowych obowiązków, od których wolne są pozostałe jednostki, oraz szczególnej odpowiedzialności za sprawy państwowe. Zgodnie z art. 104 ust. 1 i art. 4 ust. 2 Konstytucji naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli, którymi są posłowie.

⁴ M. Wojewódka, *Ustawa o pracowniczych planach kapitałowych. Komentarz*, 2020, Legalis, komentarz do art. 13.

Posłowie mogą tworzyć biura poselskie na podstawie art. 23 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799) oraz zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich. Biuro poselskie służy do obsługi działalności posła lub senatora w terenie. Jest zatem zorganizowanym zespołem ludzi, wyposażonym w środki techniczne oraz lokal, powołanym przez parlamentarzystę do organizowania i usprawniania jego czynności w ramach politycznej działalności. Na podstawie art. 23 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora na czas sprawowania mandatu poseł lub senator może zatrudniać w biurze we własnym imieniu na czas określony pracowników. Powyższy przepis pozwala na zatrudnianie pracowników osobie, która w świetle Kodeksu pracy staje się pracodawcą. Stroną umów cywilnoprawnych dotyczących funkcjonowania biura oraz umów o pracę zawieranych z pracownikami jest poseł, a nie biuro poselskie.

Zgodnie z art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2021, poz. 162) działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Warunkiem uznania działalności za działalność gospodarczą jest wystąpienie łącznie czterech cech działalności: 1) jest działalnością zarobkową; 2) jest zorganizowana; 3) jest wykonywana w sposób ciągły; 4) jest wykonywana we własnym imieniu. Brak którejkolwiek z wymienionych w ustawie cech oznacza, że dana działalność nie może być zakwalifikowana do kategorii działalności gospodarczej.

W świetle przytoczonych przepisów należy uznać, że wykonywanie mandatu posła, w tym prowadzenie biura poselskiego, w którym zatrudnieni są pracownicy, nie stanowi działalności gospodarczej. Ponadto biuro pełni jedynie funkcję pomocniczą w organizacji pracy posła lub senatora. W związku z tym należy uznać, że posłowie są podmiotami zatrudniającymi, będącymi osobami fizycznymi, które zatrudniają w biurach poselskich, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu, osoby fizyczne, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tych osób. W konsekwencji, w świetle art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK należy przyjąć, że są podmiotami, które zostały przez ustawodawcę zwolnione z obowiązku tworzenia PPK. Powyższe oznacza, że nie mają do nich zastosowania przepisy tej ustawy, a tym samym posłowie nie mają również możliwości utworzenia PPK dobrowolnie.

W sprawie tworzenia PPK dla pracowników biur poselskich została przygotowana przez Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej odpowiedź na interpelację nr 19135 (nr FN6.054.2.2021). W opinii Ministerstwa Finansów wobec parlamentarzysty zatrudniającego pracowników w biurze poselskim lub senatorskim nie znajduje zastosowania art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK: „W tym przypadku intencją ustawodawcy było wyłączenie obowiązku tworzenia PPK w przypadku prywatnego zatrudniania osób, np. opiekunki dla dziecka. Wyłączenie to nie powinno mieć zatem zastosowania w przypadku parlamentarzysty,

który – choć nie prowadzi działalności gospodarczej – to jednak zatrudnia nie jedynie w celach prywatnych. Nieprowadzenie działalności gospodarczej nie jest zatem elementem przesądzającym o niestosowaniu ustawy o PPK na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 tej ustawy”.

W odniesieniu do tego stanowiska, należy jednoznacznie wskazać, że prowadzenie biura poselskiego nie stanowi działalności gospodarczej, co nie budzi wątpliwości również w świetle opinii Ministerstwa Finansów. Przepis art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK *expressis verbis* wskazuje, że przepisów ustawy nie stosuje się do podmiotów zatrudniających, będących osobami fizycznymi, które zatrudniają, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu, osoby fizyczne, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby. Zatrudnianie przez posła pracowników w biurze poselskim spełnia przesłanki określone w powołanym przepisie, tzn. poseł jako osoba fizyczna zatrudnia osoby fizyczne w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby. Tym samym, ta grupa pracodawców jest objęta normą wynikającą w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK, zgodnie z którą do tej kategorii podmiotów zatrudniających ustawa nie ma zastosowania. Obowiązujące reguły wykładni przepisów prawa nie pozwalają na dokonanie takiej interpretacji tego przepisu, zgodnie z którą przepis ten mógłby być stosowany w odniesieniu do posłów zatrudniających pracowników w biurze poselskim i tym samym posłowie mogliby utworzyć dla tych pracowników PPK. Przyznanie posłom możliwości tworzenia PPK dla swoich pracowników w biurach poselskich wymagałoby zmiany ustawy o PPK.

Należy podkreślić, że ustawa o PPK nakłada obowiązki nie tylko na podmioty zatrudniające, ale również na ministra właściwego do spraw pracy w zakresie wpłat powitalnych i dopłat rocznych. Skoro ustawa dotyczy finansów państwa i utworzonych przez nie funduszy, należy ją zakwalifikować do szeroko rozumianego prawa publicznego, którego przepisy powinny być interpretowane ściśle. Ze względu na to, że ustawa reguluje wydatkowanie środków z funduszy publicznych (Funduszu Pracy), kwestia zakresu podmiotowego tej ustawy, w tym w szczególności podmiotów zobowiązanych do utworzenia pracowniczego planu kapitałowego, jest ustalona ustawowo. Podmioty, na które ustawodawca nie nałożył obowiązku utworzenia pracowniczego planu kapitałowego, nie mogą go utworzyć dobrowolnie, ponieważ nie ma podstaw prawnych do obciążania ich ani Funduszu Pracy obowiązkami wskazanymi w ustawie, w szczególności obowiązkami związanymi z wydatkowaniem środków publicznych.

Podsumowanie

Posłowie są podmiotami zatrudniającymi, które zatrudniają w biurach poselskich, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu,

osoby fizyczne, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tych osób. W konsekwencji na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych przepisów ustawy nie stosuje się do posłów zatrudniających osoby fizyczne, na co wskazuje jednoznacznie treść przedmiotowego przepisu. Podmioty zatrudniające, na które ustawodawca nie nałożył obowiązku utworzenia pracowniczego planu kapitałowego, nie mogą go w świetle obowiązujących przepisów utworzyć dobrowolnie. Przyznanie posłom możliwości tworzenia PPK dla swoich pracowników w biurach poselskich wymagałoby odpowiedniej zmiany ustawy o PPK i podstawy prawnej dla wydatkowania środków publicznych na wpłaty powitalne i dopłaty roczne.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799.
Ustawa z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, t.j. Dz.U. 2021, poz. 162.
Ustawa z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1342.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z 11 lutego 1999 r., sygn. akt II UKN 461/98.

Literatura

- Gudowska B. [w:] *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusinska-Żukowska, Warszawa 2011.
Wojewódka M., *Ustawa o pracowniczych planach kapitałowych. Komentarz*, 2020, Legalis.

Inne

- Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich.
Odpowiedź Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej na interpelację nr 19135 w sprawie tworzenia PPK dla pracowników biur poselskich (nr FN6.054.2.2021).