

Dorota Dzienisiuk

## Stosowanie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych do posłów zatrudniających pracowników w biurach poselskich<sup>1</sup>

Application of the Act on Employee Capital Plans to Deputies employing staff in Deputies' offices

A Deputy, running a Deputy's office, is a natural person employing other natural persons. However, this activity is not of an economic nature. Therefore, a Deputy is not an entity obliged to establish employee capital plans. There is also no legal basis for their voluntary creation.

**Keywords:** Deputy, employee capital plans, Deputies' offices

Poseł, prowadząc biuro poselskie, jest osobą fizyczną zatrudniającą inne osoby fizyczne. Ta działalność nie ma jednak gospodarczego charakteru. Poseł nie jest zatem podmiotem zobowiązanym do organizowania pracowniczych planów kapitałowych. Nie istnieje też podstawa prawna do samodzielnego ich tworzenia.

**Słowa kluczowe:** poseł, pracownicze plany kapitałowe, biura poselskie

Doktor hab. nauk prawnych ■  
Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Ubezpieczeń,  
WARSZAWA, POLSKA ■  
d.dzienisiuk@wpia.uw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-0543-9114>

### Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest stosowanie do posłów zatrudniających pracowników w biurach poselskich przepisów ustawy z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1342; dalej: ustawa o PPK) w związku z opiniami BAS-WAP-1654/20 z 26 sierpnia 2020 r. i BAS-WAP-26/21 z 26 stycznia 2021 r. przygotowanymi przez Magdalenę Szczepańską oraz zamieszczeniem na oficjalnym portalu Pracowniczych Planów Kapitałowych pisma informującego, że „poseł lub senator, zatrudniający pracowników w ramach działalności poselskiej lub senatorskiej, jest zobowiązany utworzyć PPK”.

W opinii uwzględniono stan prawny na dzień jej sporządzenia.

<sup>1</sup> *Opinia prawna w sprawie stosowania ustawy o pracowniczych planach kapitałowych do posłów zatrudniających pracowników w biurach poselskich* sporządzona 16 kwietnia 2021 r. na zlecenie Dyrektora Biura Obsługi Posłów Kancelarii Sejmu RP; BAS-WAP-763/21.

## Uzasadnienie

Utworzenie pracowniczego planu kapitałowego (PPK) jest korzystne dla osób zatrudnionych, ponieważ daje im możliwość uczestnictwa w programie oszczędnościowym zapewniającym wsparcie pracodawcy i środków publicznych. Wywołuje także dodatkowe obowiązki podmiotu zatrudniającego oraz wiąże się z dysponowaniem środkami publicznymi (wpłata powitalna i dopłata roczna – art. 31 i art. 34 ustawy o PPK). Przepisy ustawy o PPK powinny więc być interpretowane ściśle, z wykluczeniem rozszerzania lub zawężania zakresu ich stosowania albo podnoszenia lub obniżania kwot wydatków publicznych dokonywanych na ich podstawie.

Podstawą funkcjonowania PPK u danego podmiotu zatrudniającego jest umowa o prowadzenie PPK. Na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy o PPK powinien ją zawrzeć podmiot zatrudniający, jeżeli zatrudnia co najmniej jedną osobę, w imieniu której jest obowiązany zawrzeć umowę o prowadzenie PPK. Podmiotem zatrudniającym jest między innymi „pracodawca, o którym mowa w art. 3 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy – w stosunku do osób zatrudnionych” będących pracownikami (art. 2 ust. 1 pkt 21 lit. a w związku z art. 2 ust. 1 pkt 18 lit. a ustawy o PPK).

Niewątpliwie powyższa definicja odpowiada sytuacji posła prowadzącego biuro poselskie. Odpowiada także wyartykułowanej w uzasadnieniu projektu ustawy o pracowniczych planach kapitałowych zasadzie powszechności tych planów<sup>2</sup> i informacji podanej na stronie internetowej PPK: „Każdy pracodawca, który zatrudnia pracowników, nawet jeśli nie prowadzi działalności gospodarczej, spełnia definicję podmiotu zatrudniającego w rozumieniu ustawy o PPK i powinien umożliwić swoim pracownikom (zatrudnionym w ramach wykonywanej działalności) oszczędzanie w PPK”.

W art. 13 ustawy o PPK przewidziano jednak wyjątki od powyższej zasady. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK przepisów ustawy nie stosuje się do „podmiotu zatrudniającego będącego osobą fizyczną, który zatrudnia, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu, osobę fizyczną, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby”. Wykładnię tego przepisu może utrudniać jego początkowa część, wskazująca, że do pewnych podmiotów nie stosuje się całości przepisów ustawy o PPK, a nie tylko niektórych z nich, np. dotyczących obowiązku zawierania umów o zarządzanie lub prowadzenie PPK. Dalej jednak przepis wskazuje, że rozpatrywany wyjątek dotyczy: 1) podmiotu zatrudniającego 2) będącego osobą fizyczną, który 3) zatrudnia, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu 4) osobę fizyczną, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby.

<sup>2</sup> Druk sejmowy nr 2811/VIII kad., uzasadnienie, s. 1 i 6.

Na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799; dalej: ustawa o wykonywaniu mandatu) posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie. Zgodnie z art. 23 ust. 4 tej ustawy poseł lub senator może zatrudniać pracowników w biurze we własnym imieniu na czas określony, nie dłuższy niż czas sprawowania mandatu. Przepis ten przesądza kwestie podmiotowości pracodawcy w stosunkach pracy pracowników w biurach poselskich, senatorskich i poselsko-senatorskich. Stanowi, że poseł lub senator może zatrudniać pracowników w biurze „we własnym imieniu”. „A zatem nie ulega wątpliwości, że mamy tu do czynienia z sytuacją, kiedy to deputowany zatrudniając pracowników, staje się ich pracodawcą (stroną stosunku pracy). Nie ma tu znaczenia okoliczność, że środki na zatrudnianie pracowników otrzymuje on z funduszy parlamentarnych. W relacji bowiem do pracowników występuje on w swoim własnym imieniu i samodzielnie wykonuje czynności ze stosunku pracy”<sup>3</sup>. Mamy więc do czynienia z podmiotem zatrudniającym będącym osobą fizyczną.

Deputowany staje się pracodawcą zatrudniającym „w celu obsługi swojej działalności w terenie”. W literaturze przyjmuje 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<sup>4</sup>. Natomiast zgodnie z art. 3 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz.U. 2021, poz. 162, ze zm.) 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.

Należy więc uznać, że wykonywanie mandatu posła, w szczególności prowadzenie biura poselskiego, w którym zatrudnieni są pracownicy, nie stanowi działalności gospodarczej<sup>5</sup>. Zatrudnianie pracowników w biurach poselskich nie jest związane z zakresem działalności gospodarczej posła. Zatrudnianie w biurach poselskich, ustawowo jedynie na podstawie umowy o pracę na czas określony, nie wiąże się z działalnością gospodarczą pracownika, lecz z obsługą działalności poselskiej.

W związku z powyższym należy uznać, że sytuacja posła jako osoby fizycznej, która zatrudnia w związku z działalnością poselską (a nie działalnością go-

<sup>3</sup> P. Uziębło [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 314.

<sup>4</sup> Zob. opinia BAS-WAP-1654/20 z 26 sierpnia 2020 r., s. 2.

<sup>5</sup> Zob. opinia BAS-WAP-26/21 z 26 stycznia 2021 r., s. 2.

spodarczą) osoby fizyczne w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tych osób, mieści się w zakresie normowania przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK. Posłowie należą więc do tych podmiotów zatrudniających, do których nie stosuje się przepisów ustawy o PPK. Wydaje się, że wykładnia językowa prowadzi do jednoznacznych wniosków.

Wykładnię językową potwierdza wykładnia historyczna uwzględniająca prace legislacyjne dotyczące ustalenia zakresu podmiotowego ustawy o PPK. W projekcie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych skierowanym w dniu 6 lipca 2018 r. do rozpatrzenia na posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów zadeklarowano powszechność projektowanego systemu. Jednocześnie jednak w projektowanym art. 13 ust. 1 pkt 3 przewidywano, że przepisów ustawy nie stosuje się w odniesieniu do „osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej”.

W projekcie wniesionym do Sejmu brzmienie art. 13 ust. 1 pkt 2 odpowiadało obecnemu brzmieniu ustawy. Zgodnie z uzasadnieniem projektu „proponuje się nieobejmowanie obowiązkiem zawarcia umów o prowadzenie PPK podmiotów zatrudniających będących osobami fizycznymi, które zatrudniają – w zakresie niezwiązanym z ich działalnością gospodarczą – osoby fizyczne w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tych osób”<sup>6</sup>. Wprowadzona zmiana polegała na zastosowaniu dodatkowego elementu „zakresu zatrudnienia”, który może być związany lub niezwiązany z działalnością gospodarczą danej osoby. W ten sposób rozszerzono wyjątek od zasadniczego zakresu podmiotowego ustawy o PPK (art. 7 ust. 1 ustawy o PPK) na podmioty zatrudniające – osoby fizyczne, które zatrudniają osobę fizyczną „w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu”.

Zmiany redakcyjne przepisu i treść uzasadnienia projektu nie wskazują na intencję ustawodawcy, żeby zakres stosowania ustawy był inny niż wynikający z literalnego brzmienia jej przepisów. W szczególności nie zawierają treści, które wyjaśniałyby stwierdzenia zamieszczone na portalu PPK: „Wyłączenie ze stosowania przepisów ustawy o PPK na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy, znajdzie zastosowanie do posła lub senatora, ale tylko jeśli zatrudniałby on jako osoba prywatna np. nianię do opieki nad dzieckiem – dla niej nie będzie miał obowiązku uruchomienia PPK. Tak samo będzie w przypadku osoby, prowadzącej np. zakład fryzjerski. Nie utworzy ona PPK dla zatrudnianej przez siebie prywatnie pomocy domowej, jest natomiast zobowiązana do utworzenia PPK dla pracowników prowadzonego przez siebie zakładu fryzjerskiego”. Brzmienie aktualnie obowiązującego przepisu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK nie odnosi się do „zatrudniania jako osoba prywatna”, lecz do zatrudniania „w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą”.

Interpretacja przedstawiona na portalu PPK i wskazana w zleceniu będącym podstawą niniejszej opinii wydaje się niespójna: w początkowej części szeroko

<sup>6</sup> Druk sejmowy nr 2811/VIII kad., uzasadnienie, s. 12.

odwołuje się do „prowadzonej działalności”, a dalej nie do związku zatrudnienia z prowadzoną działalnością (gospodarczą, o której mowa w przepisie), lecz do „zatrudniania jako osoba prywatna”, co nie jest cechą uwzględnioną w brzmieniu przepisu. Skoro początkowa część art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK, *lege non distinguente*, dotyczy wszystkich podmiotów zatrudniających będących osobami fizycznymi, to ich różnicowanie jest uzależnione, *verba legis*, od związku zakresu zatrudniania z działalnością gospodarczą podmiotu zatrudniającego i zatrudniającej osoby fizycznej.

Zgodnie z art. 77 ustawy o PPK to Polski Fundusz Rozwoju Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie (PFR) prowadzi portal PPK (przewidziany ustawą system teleinformatyczny) w celu gromadzenia i udzielania informacji o PPK. Również PFR prowadzi ewidencję PPK (art. 58 ust. 2 ustawy o PPK) oraz wzywa podmiot zatrudniający, który nie dopełnił obowiązku zawarcia umowy o zarządzanie PPK, do zawarcia tej umowy (art. 8 ust. 5 ustawy o PPK).

Dane potrzebne do przeprowadzenia tych czynności są udostępniane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS). Na podstawie art. 8 ust. 2–4 ustawy o PPK do ostatniego dnia miesiąca następującego po każdym kwartale danego roku kalendarzowego ZUS udostępnia PFR informację zawierającą nazwę, NIP, adres siedziby i adres do korespondencji lub adres zamieszkania i adres wykonywania działalności gospodarczej płatników będących podmiotami zatrudniającymi, którzy deklarowali w tym kwartale składki na obowiązkowe ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osoby zatrudnione. PFR weryfikuje dane zawarte w powyższej informacji z danymi dotyczącymi podmiotów zatrudniających, zawartymi w ewidencji PPK.

Należy więc zwrócić uwagę, że PFR uzyskuje informacje o działalności gospodarczej tych płatników, którzy są podmiotami zatrudniającymi. Odpowiada to brzmieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK i jednocześnie zakresowi danych przekazywanych przez płatników składek w zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych.

Wzór dokumentu zgłoszenia/zmiany danych płatnika składek – osoby fizycznej (o symbolu ZUS ZFA), stanowiący załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów (Dz.U. poz. 2366) wymaga od zgłaszającego podania podstawy prowadzenia pozarolniczej działalności (część III). Pozwala to wyodrębnić osoby fizyczne, które nie zatrudniają pracowników w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, a zatem są potencjalnymi podmiotami objętymi

wyjątkiem przewidzianym w art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK. Inny dokument przekazują zgłaszające się do ubezpieczeń społecznych jako płatnicy składek osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (symbolu ZUS ZPA, załącznik nr 6 do powyższego rozporządzenia).

Być może to zaprojektowana w ustawie o PPK struktura przepływu informacji uzasadnia sposób podejścia PFR do analizowanego zagadnienia. Założono, że dane, z których korzysta PFR, są pobierane od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w związku z obowiązkami podmiotów zatrudniających w zakresie ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście należy zauważyć, że wiadomość zamieszczona na portalu PPK<sup>7</sup> nosi tytuł „Pracownicy biur poselskich mogą być uczestnikami PPK”. Tytuł ten posługuje się słowem „biuro”, które można wiązać z jednostką organizacyjną jako pracodawcą zatrudniającym pracowników. Nie budzi wątpliwości, że gdyby pracodawcą było biuro poselskie jako jednostka organizacyjna, to byłoby ono zobowiązane do tworzenia PPK. Jednak, jak wyżej wyjaśniono, art. 23 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu przesądza, że to poseł lub senator zatrudnia pracowników w biurze „we własnym imieniu”.

Natomiast początkowa część tekstu na portalu PPK brzmi: „Poseł lub senator, zatrudniający pracowników w ramach swojej działalności poselskiej lub senatorskiej, jest zobowiązany utworzyć PPK”. Odnosi się więc do osoby fizycznej zatrudniającej pracowników „w ramach działalności poselskiej”, bez związku z działalnością gospodarczą. Brzmienie tej informacji jest nie do pogodzenia ze słowami użytymi w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy o PPK. Informacja ta jest interpretacją zawężającą ustawowo wprowadzony wyjątek; korzystną dla podmiotów zainteresowanych utworzeniem PPK i osób pragnących przystąpić do PPK. Należy jednak uwzględnić, że jej zastosowanie wywoływałoby dalsze skutki, w szczególności w zakresie sposobu wydatkowania środków publicznych, lecz także dla ewentualnych posłów i senatorów, którzy nie chcieliby przystąpić do programu PPK. Przedstawiona przez PFR interpretacja nakłada na te podmioty dodatkowe obowiązki.

Należy również nadmienić, że na podstawie uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 25 marca 2021 r. wniesiono 26 marca 2021 r. do Sejmu senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych (EW-020-407/21). Projekt zakłada wprowadzenie w ustawie o PPK regulacji przewidującej objęcie przepisami tej ustawy podmiotów zatrudniających, jakimi są przewodniczący klubu lub koła albo poseł lub senator na podstawie art. 18 ust. 3 oraz art. 23 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu. W projekcie zaproponowano modyfikację obecnie obowiązującego art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK poprzez wprowadzenie wyłączenia w zakresie przyjętego wyjątku.

<sup>7</sup> <https://www.mojppk.pl/aktualnosci/Pracownicy-biur-poselskich-mog--by--uczestnikami-PPK-.html>.

## Podsumowanie

Poseł zatrudniający pracowników w biurze poselskim lub poselsko-senatorskim utworzonym w celu obsługi działalności poselskiej w terenie powinien być uznany za podmiot zatrudniający będący osobą fizyczną, który zatrudnia, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tego podmiotu, osobę fizyczną, w zakresie niezwiązanym z działalnością gospodarczą tej osoby w rozumieniu art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o PPK. Do takich podmiotów nie stosuje się ustawy o PPK.

Nie ma więc podstawy prawnej dla tworzenia PPK przez posłów zatrudniających pracowników w biurach poselskich.

## Bibliografia

- Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1320, 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, ze zm.
- Ustawa z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 1342.
- Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 20 grudnia 2020 r. w sprawie określenia wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, imiennych raportów miesięcznych i imiennych raportów miesięcznych korygujących, zgłoszeń płatnika składek, deklaracji rozliczeniowych i deklaracji rozliczeniowych korygujących, zgłoszeń danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, raportów informacyjnych, oświadczeń o zamiarze przekazania raportów informacyjnych, informacji o zawartych umowach o dzieło oraz innych dokumentów, Dz.U. poz. 2366.

## Literatura

- Grajewski K., Stelina J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.

## Inne

- <https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/Pracownicy-biur-poselskich-mog--by--uczestnikami-PPK-.html>.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 25 marca 2021 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o pracowniczych planach kapitałowych (EW-020-407/21).