Pracownicze Plany Kapitałowe

PPK w sektorze publicznym



PFR Portal PPK

Zostałeś? Zyskałeś!

PPK
w sektorze publicznym

Wydawnictwo
PFR Portal PPK sp. z o.o.
Warszawa 2026, Wydanie IV
Aktualizacja na 30.09.2026 r.

Spis treści

Wstęp 4

Słowniczek 5

I. Obowiązek wdrożenia PPK i terminy jego realizacji 8

1. Zawarcie umowy o zarządzanie PPK w 2020 roku 8
2. Dopuszczalność niewdrożenia PPK 10

II. Od 2021 roku ważna wartość zamówienia na zarządzanie PPK 12

1. Progi unijne 13
3. Sumowanie wartości zamówień 19
4. Okresy, na jakie można zawrzeć umowy tworzące PPK 20
5. Zmniejszenie ryzyka długiej procedury wyboru wykonawcy 21

III. Wybór instytucji finansowej 22

1. Udział związków zawodowych 22
2. Udział reprezentacji osób zatrudnionych 25
3. Możliwość wspólnego wyboru instytucji finansowej dla jednostek samorządowych 25
4. Kryteria wyboru IF – ustawa o PPK a prawo zamówień publicznych 28

IV. Uczestnicy PPK 29

1. Okres zatrudnienia potrzebny do zawarcia umowy o prowadzenie PPK 31

V. Finansowanie wpłat do PPK przez jednostki sektora finansów publicznych 33

1. Dopuszczalność różnicowania wpłat dodatkowych do PPK 33
2. Ograniczenia wynikające z ustawy kominowej 34

Wstęp

Obowiązująca od 1 stycznia 2019 r. ustawa o pracowniczych planach kapitałowych (PPK) terminy, w których poszczególne podmioty miały utworzyć u siebie PPK, uzależniła zasadniczo od ich stanu zatrudnienia, ustalanego w datach wskazanych w tej ustawie.

Jako pierwsi, jeszcze w 2019 roku, do programu PPK przystąpili pracodawcy, którzy 31 grudnia 2018 r. zatrudniali co najmniej 250 osób zatrudnionych. W 2020 roku obowiązek ten objął firmy zatrudniające co najmniej 50 osób na 30 czerwca 2019 r. oraz firmy zatrudniające co najmniej 20 osób na 31 grudnia 2019 r. (miały one czas na zawarcie umowy o zarządzanie PPK do 27 października 2020 r., a umowy o prowadzenie PPK do 10 listopada 2020 r.). Pozostałe firmy (z mniejszym zatrudnieniem) wchodziły do PPK w 2021 roku (miały one czas na zawarcie umowy o zarządzanie PPK do 23 kwietnia 2021 r., a umowy o prowadzenie PPK do 10 maja 2021 r.).

W roku 2021 obowiązek utworzenia PPK objął także jednostki sektora finansów publicznych, dla których ustawodawca – bez względu na liczbę osób zatrudnionych – przewidział odrębny termin przystąpienia do PPK. Musiały one zawrzeć umowę o zarządzanie PPK do 26 marca 2021 r., a umowę o prowadzenie PPK do 10 kwietnia 2021 r. Podstawowe zasady tworzenia i prowadzenia PPK w przypadku tych jednostek nie różniły się i nie różnią zasadniczo od tych obowiązujących firmy spoza sfery budżetowej. Istnieją jednak pewne odrębności, które omówimy w tej broszurze. Odpowiemy w niej m.in. na pytania:

- czy pracodawcy z sektora finansów publicznych umowę o zarządzanie PPK mogli zawrzeć jeszcze w 2020 roku,
- czy wójt, zarząd powiatu albo zarząd województwa może narzucić jednostce organizacyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego wybór określonej instytucji finansowej dla celów PPK,
- jak ustalić wartość zamówienia publicznego na zarządzanie PPK,
- na jaki okres jednostka sektora finansów publicznych może zawrzeć umowę o zarządzanie PPK oraz umowę o prowadzenie PPK,
- kogo jednostka sektora finansów publicznych ma obowiązek „zapisać" do PPK, a także
- czy każda jednostka sektora finansów publicznych może wprowadzić – inne niż okres zatrudnienia - kryteria różnicujące wysokość wpłaty dodatkowej do PPK, finansowanej przez tę jednostkę.

Słowniczek

dyrektywa 2014/24/UE – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE;

ewidencja PPK – prowadzony przez PFR S.A. system teleinformatyczny, obejmujący ewidencje (rejestry): instytucji finansowych, które spełniają wymogi ustawowe uprawniające do prowadzenia PPK, a także umów o zarządzanie PPK i podmiotów zatrudniających, które zawarły te umowy, oraz rejestr uczestników PPK;

instytucja finansowa – fundusz inwestycyjny zarządzany przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych (TFI), które zostało umieszczone w ewidencji PPK, fundusz emerytalny zarządzany przez powszechne towarzystwo emerytalne (PTE) albo pracownicze towarzystwo emerytalne (PrTE), które zostały umieszczone w ewidencji PPK lub zakład ubezpieczeń, który został umieszczony w ewidencji PPK;

kodeks cywilny – ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny;

kodeks pracy – ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy;

ustawa Pzp – ustawa z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych;

osoby zatrudnione:

- **pracownicy** zatrudnieni na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (z wyjątkiem pracowników przebywających na urlopach górniczych i urlopach dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla oraz młodocianych),
- **osoby fizyczne** wykonujące pracę nakładczą, które ukończyły 18. rok życia,
- **członkowie rolniczych spółdzielni** produkcyjnych lub spółdzielni kółek rolniczych,
- **osoby fizyczne**, które ukończyły 18. rok życia, wykonujące pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia,
- **członkowie rad nadzorczych** wynagradzani z tytułu pełnienia tych funkcji oraz
- **osoby wskazane powyżej** (z wyjątkiem członków rad nadzorczych wynagradzanych z tytułu pełnienia tych funkcji), przebywające na urlopach wychowawczych lub pobierające zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego

– podlegający obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tych tytułów w Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;

podmiot zatrudniający:

- pracodawca, o którym mowa w art. 3 kodeksu pracy, jeżeli posiada numer identyfikacyjny (NIP lub REGON),
- nakładca,
- rolnicza spółdzielnia produkcyjna lub spółdzielnia kółek rolniczych,
- zleceniodawca, jeżeli posiada numer identyfikacyjny (NIP lub REGON),
- podmiot, w którym działa rada nadzorcza,
- płatnik składek na ubezpieczenia społeczne - jeżeli pracodawca, o którym mowa w punkcie pierwszym, lub zleceniodawca, o którym mowa w punkcie czwartym, nie posiada numeru identyfikacyjnego;

PPE – pracowniczy plan emerytalny w rozumieniu ustawy o PPE;

umowa o prowadzenie PPK – umowa, którą podmiot zatrudniający zawiera – w imieniu i na rzecz osób zatrudnionych – z instytucją finansową, z którą wcześniej zawarł umowę o zarządzanie PPK. Osoby zatrudnione, po zawarciu w ich imieniu tej umowy, stają się uczestnikami PPK. Umowa o prowadzenie PPK określa m.in. sposób deklarowania wpłat dodatkowych finansowanych przez uczestnika PPK oraz składania dyspozycji dotyczących gromadzonych środków;

umowa o zarządzanie PPK – umowa, którą podmiot zatrudniający zawiera z wybraną instytucją finansową. Decyzję o wyborze instytucji, z którą zostanie zawarta ta umowa, należy podjąć w porozumieniu z przedstawicielami osób zatrudnionych (zakładowymi organizacjami związkowymi albo – jeśli takie nie działają w podmiocie zatrudniającym – z reprezentacją osób zatrudnionych, wyłonioną w trybie przyjętym w tym podmiocie). Umowa o zarządzanie PPK określa m.in. warunki i tryb zawierania umów o prowadzenie PPK, a także wysokość wpłat dodatkowych finansowanych przez podmiot zatrudniający;

ustawa o finansach publicznych – ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;

ustawa o PPE – ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych;

ustawa o PPK – ustawa z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych;

ustawa o pracownikach samorządowych – ustawa z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych;

ustawa o samorządzie gminnym – ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;

ustawa o samorządzie powiatowym – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;

ustawa o samorządzie województwa – ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa;

ustawa o służbie cywilnej – ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej;

ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych – ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych;

ustawa o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi – ustawa z 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi;

ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami – ustawa z 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami;

ustawa o związkach zawodowych – ustawa z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych.

Pracownicze Plany Kapitałowe

I. Obowiązek wdrożenia PPK i terminy jego realizacji

Terminy wdrożenia PPK w sektorze finansów publicznych określono w art. 137 ustawy o pracowniczych planach kapitałowych. Przyjęto w nim, że w przypadku podmiotów zatrudniających będących jednostkami wchodzącymi w skład sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy o finansach publicznych, obowiązek zawarcia umowy o zarządzanie PPK, bez względu na liczbę osób zatrudnionych w takim podmiocie, powstał 1 stycznia 2021 r.

Umowę o prowadzenie PPK podmiot z sektora finansów publicznych miał obowiązek zawrzeć najpóźniej do 10 kwietnia 2021 r. Oznacza to, że miał on czas na zawarcie umowy o zarządzanie PPK do 26 marca 2021 r.

Sektor finansów publicznych tworzą:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- związki metropolitalne;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze;
- instytucje gospodarki budżetowej;
- państwowe fundusze celowe;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- uczelnie publiczne;
- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego;
- Bankowy Fundusz Gwarancyjny.

1. Zawarcie umowy o zarządzanie PPK w 2020 roku

Wprawdzie jednostki sektora finansów publicznych zostały objęte ustawą o PPK dopiero 1 stycznia 2021 r., jednak niektóre z nich rozpoczęły wdrażanie

PPK (zawarły umowę o zarządzanie PPK) wcześniej, jeszcze w 2020 roku. Z wyjaśnień Ministerstwa Finansów, wynika, że było to dopuszczalne, pod jednym jednak warunkiem: umowa ta nie mogła wejść w życie przed 1 stycznia 2021 r.

Stanowisko Ministerstwa Finansów w sprawie zawierania umów o zarządzanie PPK przez jednostki sektora finansów publicznych w 2020 roku:

„Zgodnie z art. 137 ustawy z 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (...), dalej „ustawa o PPK", w przypadku podmiotów zatrudniających, będących jednostkami sektora finansów publicznych, obowiązek, o którym mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy, powstaje w dniu 1 stycznia 2021 r. Umowę o prowadzenie PPK podmioty te zawierają najpóźniej do 10 kwietnia 2021 r. Art. 8 ust. 1 ustawy o PPK określa, że podmiot zatrudniający zawiera umowę o zarządzanie PPK nie później niż na 10 dni roboczych przez dniem, w którym w stosunku do pierwszej osoby zatrudnionej jest obowiązany zawrzeć umowę o prowadzenie PPK.

Z punktu widzenia ustawy o PPK oznacza to, że przed 1 stycznia 2021 r. możliwe jest zawarcie przez podmioty zatrudniające, będące jednostkami sektora finansów publicznych, umowy o zarządzanie PPK, jednak najwcześniejszym dopuszczalnym terminem jej wejścia w życie powinien być 1 stycznia 2021 r. (należy zastrzec ten termin wejścia w życie w treści umowy)."

Powstaje pytanie, czy jeśli jednostka sektora finansów publicznych zawarła umowę o zarządzanie PPK przed 1 stycznia 2021 r., co – zgodnie z prezentowanym wyżej stanowiskiem Ministerstwa Finansów – było dopuszczalne, mogła skorzystać z obowiązującego wówczas wyłączenia stosowania przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych do umów o zarządzanie PPK, zgodnie z art. 4 pkt 4 tej ustawy.

W tej kwestii wypowiedział się Urząd Zamówień Publicznych. W opublikowanym na stronie internetowej tego urzędu stanowisku, które dostępne jest także na portalu mojeppk.pl, UZP stwierdził, że *„zgodnie z obecnie obowiązującym art. 4 pkt 4 ustawy z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (...), dalej „ustawa Pzp", do umów o zarządzanie PPK nie stosuje się przepisów tej ustawy. Zamawiający, oceniając możliwość zastosowania określonych przepisów ustawy Pzp, powinien uwzględniać stan prawny obowiązujący w chwili udzielania zamówienia publicznego – zawierania umowy o zamówienie publiczne. W konsekwencji należy uznać, że jeżeli w chwili udzielania zamówienia, tj. zawarcia umowy o zarządzanie PPK zastosowanie znajduje art. 4 pkt 4 ustawy Pzp, to zamawiający może udzielić takiego zamówienia bez obowiązku stosowania przepisów ustawy Pzp."*

Oznacza to, że w przypadku zawarcia umowy o zarządzanie PPK jeszcze w 2020 roku (z zastrzeżeniem, że wejdzie ona w życie najwcześniej 1 stycznia 2021 r.) nie było zakazu zawarcia tej umowy na czas nieoznaczony.

Przykład.
Zawarcie umowy o zarządzanie PPK w 2020 roku a umowa o prowadzenie PPK

Jednostka sektora finansów publicznych zawarła umowę o zarządzanie PPK jeszcze w 2020 roku. W umowie tej trzeba było zastrzec termin jej wejścia w życie - nie wcześniejszy niż 1 stycznia 2021 r. Dopiero po wejściu w życie umowy o zarządzanie PPK można było zawrzeć umowy o prowadzenie PPK, w imieniu i na rzecz osób zatrudnionych.

Należy przy tym pamiętać, że umowę o zarządzanie PPK podmiot zatrudniający zawiera nie później niż 10 dni roboczych przez zawarciem umowy o prowadzenie PPK. Odstęp ten może być dłuższy. Jeśli umowa o zarządzanie PPK weszła w życie np. 4 stycznia 2021 r., to nie pozbawiło to podmiotu zatrudniającego z sektora finansów publicznych uprawnienia do zawarcia umowy o prowadzenie PPK w przewidzianym dla niego maksymalnym terminie, czyli do 10 kwietnia 2021 r. W przypadku wejścia w życie umowy o zarządzanie PPK w dniu 4 stycznia 2021 r. nie było natomiast dopuszczalne zawarcie umowy o prowadzenie PPK np. 5 stycznia 2021 r. (w takim przypadku najwcześniejszym dopuszczalnym terminem zawarcia umowy o prowadzenie PPK był 19 stycznia 2021 r.).

2. Dopuszczalność niewdrożenia PPK

Podmiot zatrudniający zawiera z wybraną instytucją finansową umowę o zarządzanie PPK, jeżeli zatrudnia co najmniej jedną osobę, w imieniu której jest zobowiązany zawrzeć umowę o prowadzenie PPK. Ustawa o PPK zwalnia niektóre podmioty z tego obowiązku. Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej ustawy nie stosuje się jej do:

- mikroprzedsiębiorcy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeżeli wszystkie osoby zatrudnione złożą temu podmiotowi zatrudniającemu deklarację o rezygnacji z dokonywania wpłat do PPK, a także
- 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.

Ponadto ustawy o PPK może nie stosować podmiot zatrudniający, który prowadzi Pracowniczy Program Emerytalny (PPE). Ze zwolnienia tego można jednak korzystać tylko po spełnieniu określonych warunków (art. 133 ustawy o PPK).

Wymienione wyżej, opisane w art. 13 ust. 1 ustawy o PPK, zwolnienia z oczywistych względów nie dotyczą jednostek sektora finansów publicznych. Podobnie jest z tym wynikającym z art. 133 ust. 1 ustawy o PPK, choć w tym przypadku powód jest inny.

Przypomnijmy: zgodnie z art. 133 ust. 1 ustawy o PPK przepisów tej ustawy mógł nie stosować podmiot zatrudniający, który w terminie objęcia go ustawą o PPK (w przypadku jednostek sektora finansów publicznych 1 stycznia 2021 r.) prowadził PPE, w którym uczestniczyło co najmniej 25% osób zatrudnionych w tym podmiocie oraz naliczał i odprowadzał składki podstawowe do PPE w wysokości co najmniej 3,5% wynagrodzenia.

Ustawa o PPK nie wyłączyła wskazanego wyżej uprawnienia w odniesieniu do jednostek sektora finansów publicznych. Jednak w świetle przepisów ustawy o finansach publicznych utworzenie PPE przez te jednostki nie jest dopuszczalne.

W myśl par. 5 ust. 1 pkt 4 lit. a rozporządzenia Ministra Finansów z 13 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu oraz trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, wydanego na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, dysponenci części budżetowych opracowują lub przedstawiają materiały do projektu ustawy budżetowej oraz do uzasadnienia do projektu tej ustawy wraz z omówieniem, uwzględniając w szczególności, że środki na określone cele wyszczególnione w pismach przekazujących wstępne i wyjściowe kwoty wydatków nie powinny być planowane na wydatki na PPE, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Dysponenci części budżetowych powinni uwzględnić powyższe przepisy, a w związku z tym, co do zasady, nie powinny być planowane wydatki na PPE.

Takie zastrzeżenie przewidywały również obowiązujące wcześniej: rozporządzenie Ministra Finansów z 21 marca 2022 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz rozporządzenie Ministra Finansów z 28 stycznia 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Pracownicze Plany Kapitałowe

II. Od 2021 roku ważna wartość zamówienia

Do końca 2020 roku obowiązywała ustawa z 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej „poprzednia ustawa Pzp"), której – zgodnie z art. 4 pkt 4 tej ustawy – nie stosowało się do umów z zakresu prawa pracy, w tym umów o zarządzanie PPK.

Z dniem 1 stycznia 2021 r. weszło jednak w życie nowe prawo zamówień publicznych, dalej „ustawa Pzp". Zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy Pzp przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do umów z zakresu prawa pracy. W przepisie tym nie objęto natomiast wyłączeniem ze stosowania ustawy Pzp umów o zarządzanie PPK (jak to było do końca 2020 roku).

Brak stosowania ustawy Pzp do tych umów, ale w ograniczonym zakresie, przewiduje art. 7 ust. 2a ustawy o PPK, który również wszedł w życie 1 stycznia 2021 r. Został on dodany art. 70 pkt 1 ustawy z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19.

Zgodnie z art. 7 ust. 2a ustawy o PPK do umów o zarządzanie PPK oraz umów o prowadzenie PPK nie stosuje się przepisów ustawy Pzp, jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż progi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy.

Przykład.

Decyduje data zawarcia umowy o zarządzanie PPK

Jednostka sektora finansów publicznych rozpoczęła przygotowania do zawarcia umowy o zarządzanie PPK w 2020 roku, jednak samą umowę zawarła w 2021 roku. Zgodnie z wyjaśnieniami Urzędu Zamówień Publicznych (opublikowanymi m.in. na mojeppk.pl), zamawiający miał obowiązek uwzględnienia stanu prawnego obowiązującego w chwili zawarcia umowy o zamówienie publiczne.

W konsekwencji, jeżeli w odniesieniu do umowy o zarządzanie PPK – zawartej 1 stycznia 2021 r. lub po tej dacie – istniał obowiązek udzielenia zamówienia publicznego zgodnie z ustawą Pzp, zamawiający musiał zawrzeć umowę po przeprowadzeniu postępowania w oparciu o przepisy tej ustawy.

Do wyżej opisanej sytuacji nie miał zastosowania art. 90 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę Pzp. Zgodnie tym przepisem do postępowań o udzielenie zamówień, prowadzonych na podstawie poprzedniej ustawy Pzp, wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2021 r., miały zastosowanie przepisy dotychczasowe. W świetle poprzedniej ustawy Pzp, obowiązującej do końca 2020 roku, umowy o zarządzanie PPK były jednak wyłączone spod obowiązku stosowania tej ustawy. W odniesieniu do tych umów nie wszczynało się postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w rozumieniu obowiązującej wówczas poprzedniej ustawy Pzp, a zatem nie było możliwe zastosowanie w stosunku do nich art. 90 ust. 1 przepisów wprowadzających ustawę Pzp, w którym jest mowa o postępowaniach wszczętych i niezakończonych przed 1 stycznia 2021 r.

1. Progi unijne

Progi unijne, o których mowa w art. 3 ust. 1 ustawy Pzp, to kwoty wartości zamówień określone m.in. w dyrektywie 2014/24/UE, aktualizowane w aktach wykonawczych Komisji Europejskiej. Zgodnie z art. 4 lit. b i c dyrektywy 2014/24/UE, w przypadku zamówień na zarządzanie PPK, chodzi tu o zamówienia, których wartość, bez VAT, oszacowano na poziomie co najmniej:

- **140 000 euro** – w przypadku zamówień udzielanych przez instytucje administracji centralnej,
- **216 000 euro** w przypadku zamówień udzielanych przez instytucje zamawiające poniżej szczebla centralnego.

Instytucje administracji centralnej – w poszczególnych krajach, w tym w Polsce – wymienione są w załączniku nr 1 do dyrektywy 2014/24/UE. W przypadku korekt lub zmian na poziomie krajowym, są to także podmioty będące ich następcami prawnymi.

Instytucjami zamawiającymi poniżej szczebla centralnego są wszystkie instytucje zamawiające, które nie są instytucjami administracji centralnej.

Załącznik I do dyrektywy 2014/24/UE
Instytucje administracji centralnej

Uwaga! W przypadku korekt lub zmian na poziomie krajowym, są to także podmioty będące ich następcami prawnymi.

- Kancelaria Prezydenta RP
- Kancelaria Sejmu RP
- Kancelaria Senatu RP
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- Sąd Najwyższy
- Naczelny Sąd Administracyjny
- Wojewódzkie sądy administracyjne
- Sądy powszechne – rejonowe, okręgowe i apelacyjne
- Trybunał Konstytucyjny
- Najwyższa Izba Kontroli
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
- Biuro Rzecznika Praw Dziecka
- Biuro Ochrony Rządu
- Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
- Centralne Biuro Antykorupcyjne
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
- Ministerstwo Finansów
- Ministerstwo Gospodarki
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
- Ministerstwo Edukacji Narodowej
- Ministerstwo Obrony Narodowej
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
- Ministerstwo Skarbu Państwa
- Ministerstwo Sprawiedliwości
- Ministerstwo Infrastruktury
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
- Ministerstwo Środowiska
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- Ministerstwo Zdrowia
- Ministerstwo Sportu i Turystyki
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
- Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
- Urząd Regulacji Energetyki
- Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
- Urząd Transportu Kolejowego
- Urząd Dozoru Technicznego

- Urząd do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców
- Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych
- Urząd Zamówień Publicznych
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
- Urząd Lotnictwa Cywilnego
- Urząd Komunikacji Elektronicznej
- Wyższy Urząd Górniczy
- Główny Urząd Miar
- Główny Urząd Geodezji i Kartografii
- Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
- Główny Urząd Statystyczny
- Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
- Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
- Państwowa Komisja Wyborcza
- Państwowa Inspekcja Pracy
- Rządowe Centrum Legislacji
- Narodowy Fundusz Zdrowia
- Polska Akademia Nauk
- Polskie Centrum Akredytacji
- Polskie Centrum Badań i Certyfikacji
- Polska Organizacja Turystyczna
- Polski Komitet Normalizacyjny
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych
- Komisja Nadzoru Finansowego
- Naczelna Dyrekcja Archiwów Państwowych
- Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
- Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa
- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
- Komenda Główna Policji
- Komenda Główna Straży Granicznej
- Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych
- Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
- Główny Inspektorat Transportu Drogowego
- Główny Inspektorat Farmaceutyczny
- Główny Inspektorat Sanitarny
- Główny Inspektorat Weterynarii
- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
- Agencja Wywiadu
- Agencja Mienia Wojskowego
- Wojskowa Agencja Mieszkaniowa
- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
- Agencja Rynku Rolnego
- Agencja Nieruchomości Rolnych
- Państwowa Agencja Atomistyki
- Polska Agencja Żeglugi Powietrznej
- Polska Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych
- Agencja Rezerw Materiałowych
- Narodowy Bank Polski
- Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
- Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu
- Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa
- Służba Celna Rzeczypospolitej Polskiej
- Państwowe Gospodarstwo Leśne "Lasy Państwowe"
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
- Urzędy wojewódzkie
- Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej, jeśli ich organem założycielskim jest minister, centralny organ administracji rządowej lub wojewoda

Ważne

Do zamówień na zarządzanie PPK, o wartościach mniejszych niż progi unijne, nie stosuje się prawa zamówień publicznych.

Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z 8 grudnia 2025 r. w sprawie aktualnych progów unijnych określonych w dyrektywach Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE, 2014/25/UE i 2009/81/WE na lata 2026–2027, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych lub konkursów, od 1 stycznia 2026 r., w przypadku zamówień na zarządzanie PPK udzielanych przez:

- zamawiających publicznych będących instytucjami administracji centralnej - w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 dyrektywy 2014/24/UE, wymienionymi w załączniku I do tej dyrektywy - próg unijny wynosi 140 000 euro, co stanowi równowartość kwoty 603 400 zł;
- innych zamawiających publicznych, będących instytucjami zamawiającymi poniżej szczebla centralnego - w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 dyrektywy 2014/24/UE - próg unijny wynosi 216 000 euro, co stanowi równowartość kwoty 930 960 zł.

2. Ustalenie wartości zamówienia

Zasadnicze znaczenie dla ustalenia obowiązku stosowania ustawy Pzp, przy wyborze podmiotu zarządzającego PPK, ma właściwe określenie wartości zamówienia. Zgodnie z art. 28 ustawy Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest – ustalone z należytą starannością – całkowite szacunkowe wynagrodzenie, bez podatku od towarów i usług, jakie zostanie wypłacone wykonawcy przez konkretnego zamawiającego. Przy szacowaniu wartości zamówień, obejmujących swym zakresem usługi powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie, zastosowanie mają regulacje zawarte w art. 35 ust. 1 ustawy Pzp.

Jednocześnie, w myśl art. 35 ust. 4 pkt 1 ustawy Pzp, jeżeli zamówienie obejmuje usługi bankowe lub inne usługi finansowe, wartością zamówienia są opłaty, prowizje, odsetki i inne podobne świadczenia. Oznacza to, że podstawą do ustalenia wartości zamówienia są wszystkie składowe wynagrodzenia wykonawcy za świadczenie usług zarządzania PPK.

Podstawę do określenia wartości zamówienia na zarządzanie PPK stanowi art. 49 ustawy o PPK, który ustala zasady określania wysokości wynagrodzenia wykonawcy, poprzez ustalenie maksymalnego limitu wynagrodzenia za zarządzanie funduszem inwestycyjnym, funduszem emerytalnym lub subfunduszem, w którym lokowane są środki gromadzone w PPK.

Limit ten określono na 0,5% wartości aktywów netto funduszu inwestycyjnego, funduszu emerytalnego lub subfunduszu w skali roku. Dodatkowo, stosownie do art. 49 ust. 3 ustawy o PPK, podmiot zarządzający PPK może pobierać wynagrodzenie za osiągnięty wynik w wysokości do 0,1% wartości aktywów netto funduszu inwestycyjnego, funduszu emerytalnego lub subfunduszu w skali roku.

W konsekwencji, w świetle art. 35 ust. 4 pkt 1 ustawy Pzp oraz art. 49 ustawy o PPK, szacunkowa wartość zamówienia powinna być utożsamiana z wysokością wynagrodzenia pobieranego przez podmiot zarządzający PPK, a nie z wartością środków finansowych stanowiących aktywa funduszu, na które składają się m.in. wpłaty podstawowe i dodatkowe finansowane przez podmioty

zatrudniające i uczestników PPK, wpłaty powitalne i dopłaty roczne finansowane przez państwo oraz zyski z inwestowania środków zgromadzonych w PPK, gdyż nie stanowią one wynagrodzenia wykonawcy. W świetle tych przepisów, maksymalne wynagrodzenie wykonawcy stanowi kwota ustalana jako maksymalna wartość procentowa aktywów funduszu. Wskaźnik ten – wraz z danymi dotyczącymi uczestników PPK u danego zamawiającego (w szczególności ich liczbą oraz prognozowanymi wpłatami na fundusz przez określony umową okres) – powinien stanowić postawę do ustalenia szacunkowej wartości zamówienia.

Należy podkreślić, że przy szacowaniu wartości zamówienia na zarządzanie PPK należy wziąć pod uwagę okres, na jaki zostanie zawarta ta umowa. W praktyce oznacza to, że po określeniu podstawy ustalenia wartości zamówienia, którą – przy zamówieniach na usługi powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie – jest łączna wartość tych zamówień z 12 miesięcy, należy podstawę tę pomnożyć przez okres, na jaki zamawiający zamierza zawrzeć umowę o zarządzanie PPK (patrz stanowisko UZP – poniżej).

Stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie sposobu szacowania wartości zamówienia:

„W stosunku do zasad szacowania wartości zamówień obejmujących swym zakresem usługi powtarzające się, ciągłe lub podlegające wznowieniu, zastosowanie znajdują regulacje wskazane w treści art. 35 ust. 1 ustawy Pzp.[1] (...)

Należy przy tym zauważyć, że dyspozycja art. 35 ust. 1 ustawy Pzp nie określa w sposób samoistny wartości szacunkowej zamawianych usług, jaką należy przyjąć w przypadku udzielania zamówienia na wskazany wyżej rodzaj świadczeń. Przepis ten wskazuje wyłącznie metodę ustalenia wartości, będącej podstawą określenia szacunkowej wartości zamówienia w odniesieniu do jego pełnego zakresu.

W tym rozumieniu szacunkową wartość zamówienia na usługi, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy Pzp, stanowić powinna wartość wynagrodzenia wykonawcy, ustalona w oparciu o iloczyn ustalonej podstawy oszacowania oraz czasu realizacji usługi.

A zatem, przy ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia na zarządzanie PPK, należy uwzględniać okres, na który zostanie zawarta ta umowa."

[1] *Ustawą z 27 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw zmieniono art. 35 ust. 1 ustawy Pzp oraz nadano mu następujące brzmienie: „Podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi lub dostawy powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest: 1) rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień tego samego rodzaju, udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym lub roku obrotowym, z uwzględnieniem zmian ilości lub wartości zamawianych usług lub dostaw, które mogły wystąpić w ciągu 12 miesięcy następujących od udzielenia pierwszego zamówienia albo 2) łączna wartość zamówień, których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze lub dostawie."*

W przypadku zawarcia umowy o zarządzanie PPK 1 stycznia 2021 r. lub po tej dacie, jeżeli wartość szacunkowa zamówienia na zarządzanie PPK – ustalona zgodnie z przepisami ustawy Pzp – jest mniejsza niż wskazany próg unijny, do udzielanego zamówienia nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp. Oznacza

to, że zamawiający może zawrzeć umowę o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony.

Przykład.
Zawarcie umowy o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony

Jednostka sektora finansów publicznych ma zamiar zawrzeć umowę o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony. W takim przypadku powinna ustalić wartość tego zamówienia zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem, podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi, których łączna cena nie może być określona, jest – w przypadku zamówień udzielanych na czas nieoznaczony – wartość miesięczna zamówienia pomnożona przez 48.

Należy przy tym pamiętać o obowiązku oszacowania wartości zamówienia z należytą starannością oraz o zakazie zaniżania wartości zamówienia. W przypadku zamiaru zawarcia umowy o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony, wartość zamówienia należy obliczyć w następujący sposób: miesięczna wartość wynagrodzenia wykonawcy za zarządzanie PPK (ustalona jako średnia z 12 miesięcy) x 48.

Jeśli tak ustalona wartość zamówienia na zarządzanie PPK będzie mniejsza niż próg unijny, to zamawiający zawrze (tak jak zamierzał) umowę o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony. Jeśli wartość zamówienia nie będzie mniejsza od progu unijnego, zawarcie umowy o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony nie będzie dopuszczalne.

Zgodnie z art. 434 ustawy Pzp umowy w sprawie zamówienia publicznego zawiera się na czas oznaczony. Zamawiający może zawrzeć umowę, której przedmiotem są świadczenia powtarzające się lub ciągłe, na okres dłuższy niż 4 lata, jeżeli wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędności kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego lub jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego lub zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty.

Umowa o zarządzanie PPK, do której będzie miała zastosowanie ustawa Pzp, nie będzie mogła zostać zawarta na czas nieoznaczony, gdyż nie będzie mieścić się w wyjątkach wymienionych w art. 435 ustawy Pzp. W takim przypadku zamawiający musi zawrzeć umowę na czas oznaczony. Należy wówczas ustalić, jaki to ma być okres i oszacować wartość zamówienia dla tego okresu.

Przykład.

Umowa o zarządzanie PPK na 4 lata

Jednostka sektora finansów publicznych chce zawrzeć umowę o zarządzanie PPK na 4 lata. W takim przypadku powinna obliczyć wartość zamówienia zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Pzp. Zgodnie z tym przepisem, podstawą ustalenia wartości zamówienia na usługi powtarzające się lub podlegające wznowieniu w określonym czasie jest:

- *rzeczywista łączna wartość kolejnych zamówień tego samego rodzaju, udzielonych w ciągu poprzednich 12 miesięcy lub w poprzednim roku budżetowym lub roku obrotowym, z uwzględnieniem zmian ilości lub wartości zamawianych usług, które mogły wystąpić w ciągu 12 miesięcy następujących od udzielenia pierwszego zamówienia, albo*
- *łączna wartość zamówień, których zamawiający zamierza udzielić w terminie 12 miesięcy następujących po pierwszej usłudze.*

W rozpatrywanym przypadku wartość zamówienia należy obliczyć w następujący sposób: wartość wynagrodzenia wykonawcy za zarządzanie PPK za 12 miesięcy x 4.

Przykład.

Umowa o zarządzanie PPK na 6 lat

Jednostka sektora finansów publicznych chce zawrzeć umowę o zarządzanie PPK na czas oznaczony dłuższy niż 4 lata (6 lat). W takim przypadku powinna obliczyć wartość zamówienia na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy Pzp.

Wartości zamówienia nie oblicza się wówczas na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 2 ustawy Pzp (przepis ten należy stosować tylko w przypadku, gdy umowa o zarządzanie PPK ma być zawarta na czas nieoznaczony). Przy zawarciu umowy o zarządzanie PPK na 6 lat, wartość zamówienia należy obliczyć w następujący sposób: wartość wynagrodzenia wykonawcy za zarządzanie PPK za 12 miesięcy x 6.

Ważne

*Jeśli zamawiający obliczy, na wskazanych wyżej zasadach, wartość zamówienia na zarządzanie PPK dla umowy na czas oznaczony (np. 6 lat) i ta wartość będzie mniejsza od progu unijnego, to **nie oznacza to**, że jest uprawniony do zawarcia umowy o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony. Jeśli zamawiający chce zawrzeć umowę o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony, musi obliczyć wartość zamówienia w sposób właściwy dla umowy na czas nieoznaczony.*

3. Sumowanie wartości zamówień

Powstaje także pytanie, jak oszacować wartość zamówienia na zarządzanie PPK w przypadku, gdy wyboru instytucji finansowej dokonuje wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa w imieniu podmiotów zatrudniających, będących jednostkami organizacyjnymi danej jednostki samorządu terytorialnego, na postawie art. 7 ust. 4a ustawy o PPK (piszemy o tym w dalszej części poradnika).

W tej kwestii wypowiedział się Urząd Zamówień Publicznych. W opublikowanym na stronie tego urzędu stanowisku (jest ono dostępne również na portalu mojeppk.pl) UZP stwierdził, że w świetle przepisów dotyczących zamówień publicznych, sposób szacowania wartości zamówienia może zależeć od przyjętego przez zamawiającego sposobu przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 ustawy Pzp, postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przygotowuje i przeprowadza zamawiający. W myśl art. 4 ustawy Pzp, zamawiającymi publicznymi są w szczególności jednostki sektora finansów publicznych – w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także tzw. podmioty prawa publicznego, o których mowa w pkt 3 tego przepisu.

W tym kontekście należy zauważyć, że – jeśli zamówienie publiczne udzielane jest samodzielnie przez zamawiającego, w rozumieniu przepisów o zamówieniach publicznych, i służy zaspokajaniu jego potrzeb zakupowych – szacunkowa wartość takich zamówień powinna być ustalana, co do zasady, odrębnie i odpowiadać zakresowi udzielanego zamówienia.

Przy czym, stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zamawiający składa się z kilku jednostek organizacyjnych, nieposiadających statusu odrębnego zamawiającego w rozumieniu przepisów ustawy Pzp, całkowita wartość zamówienia jest ustalana dla wszystkich jednostek organizacyjnych łącznie. Natomiast, jeśli wyodrębniona jednostka organizacyjna zamawiającego – posiadająca samodzielność finansową – udziela zamówienia związanego z jej własną działalnością, wartość udzielanego zamówienia ustala się odrębnie od wartości zamówień udzielanych przez inne jednostki organizacyjne tego zamawiającego, posiadające samodzielność finansową (art. 33 ust. 2 ustawy Pzp).

Ponadto, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy Pzp, zamawiający mogą zdecydować, że przygotują lub przeprowadzą postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego wspólnie. W takim przypadku szacunkowa wartość zamówienia powinna zostać ustalona łącznie i obejmować swym zakresem wartość zamówień udzielanych przez wszystkich zamawiających działających wspólnie.

Reguła łącznego szacowania potrzeb instytucji zamawiających obejmuje, co do zasady, również zamówienia udzielane w związku ze stosowaniem art. 41 ustawy Pzp, to jest udzielania zamówień przez zamawiającego wyznaczonego, a także w przypadku udzielania zamówień przez zamawiającego centralnego.

Należy również zauważyć, że przepisy ustawy Pzp, zgodnie z art. 37 ust. 2 i 3 tej ustawy, uprawniają zamawiającego do powierzenia przygotowania lub przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej. W takim przypadku, podmioty wykonujące czynności w postępowaniu działają jako pełnomocnicy zamawiającego.

4. Okresy, na jakie można zawrzeć umowy tworzące PPK

Obowiązek stosowania ustawy Pzp do umowy o zarządzanie PPK ma wpływ nie tylko na proces wyboru instytucji finansowej dla celów PPK. Jednym z ważniejszych skutków objęcia umowy o zarządzanie PPK ustawą Pzp jest też konieczność uwzględnienia przepisów tej ustawy przy ustalaniu okresu, na jaki zostanie zawarta ta umowa.

Ważne

W przypadku zawarcia umowy o zarządzanie PPK 1 stycznia 2021 r. lub po tej dacie, jeżeli wartość szacunkowa zamówienia na zarządzanie PPK – ustalona zgodnie z przepisami ustawy Pzp – jest mniejsza niż progi unijne, do udzielanego zamówienia nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp. Oznacza to, że zamawiający może zawrzeć umowę o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony. To, jak szacować wartość zamówienia przy zamiarze zawarcia umowy o zarządzanie PPK na czas nieoznaczony, wyjaśnia przykład na str. 17.

Umowa o zarządzanie PPK, do której mają zastosowanie przepisy ustawy Pzp, nie może zostać zawarta na czas nieoznaczony (art. 434-435 tej ustawy).

Inaczej jest w przypadku umowy o prowadzenie PPK. W związku z tym, że – jak uznał Urząd Zamówień Publicznych – umowa o prowadzenie PPK nie spełnia cech zamówienia publicznego, do tej umowy nie stosuje się ustawy Pzp, w tym art. 434 tej ustawy, dotyczącego obowiązku zawierania umów na czas oznaczony.

Innymi słowy, umowa o prowadzenie PPK zawsze będzie zawierana na czas nieoznaczony (patrz poniżej).

Stanowisko Urzędu Zamówień Publicznych w sprawie umowy o prowadzenie PPK:

„W świetle art. 7 pkt 32 ustawy Pzp, pod pojęciem zamówienia publicznego należy rozumieć odpłatną umowę zawieraną między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem jest nabycie przez zamawiającego od wybranego wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. W świetle zacytowanego przepisu, udzieleniem zamówienia publicznego jest zawarcie umowy, która spełnia łącznie następujące przesłanki:

- *stronami umowy są zamawiający oraz wykonawca,*
- *przedmiotem zobowiązania jest nabycie określonego rodzaju dostaw, usług lub robót budowlanych, a ponadto*
- *umowa musi mieć charakter odpłatny.*

Przepisy dotyczące zamówień publicznych znajdują zatem zastosowanie, gdy – oprócz przesłanki odpłatności za świadczenie określonego rodzaju dostaw, usług lub robót budowlanych – spełniony jest warunek dotyczący zawarcia

umowy przez wykonawcę, realizującego określone umową świadczenia, oraz zamawiającego.

Zamawiającym, zgodnie z art. 7 pkt 31 ustawy Pzp, jest osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie ustawy do jej stosowania. Stosownie do treści art. 14 ust. 1 ustawy o PPK, podmiot zatrudniający zawiera – w imieniu i na rzecz osób zatrudnionych w podmiocie zatrudniającym – umowę o prowadzenie PPK. Lista osób, będących uczestnikami PPK, stanowi załącznik do umowy o prowadzenie PPK, którego zmiana nie stanowi zmiany umowy o prowadzenie PPK.

Pracodawca, zawierając tę umowę, działa w imieniu i na rzecz osób zatrudnionych. Przy założeniu zatem, że pracodawca-zamawiający, w świetle art. 14 ust. 1 ustawy o PPK, działa jako pełnomocnik pracownika (osoby fizycznej, niezobowiązanej do stosowania ustawy Pzp) i nie jest stroną umowy o prowadzenie PPK, nie można uznać, że umowa ta nosi cechy zamówienia publicznego. Tym samym, zawarcie umowy o prowadzenie PPK – za pośrednictwem pracodawcy, w imieniu i na rzecz pracownika, który nie jest zobowiązany do stosowania przepisów o zamówieniach publicznych – nie powinno być traktowane jako udzielenie zamówienia."

5. Zmniejszenie ryzyka długiej procedury wyboru wykonawcy

Obowiązek stosowania ustawy Pzp przez podmiot zatrudniający może wpłynąć na wydłużenie procedury zawarcia umowy o zarządzanie PPK i umowy o prowadzenie PPK. Jednak, jak wyjaśnia UZP, okoliczności związane z czasem na zawarcie tych umów nie stanowią podstawy do wyłączenia usług zarządzania PPK ze stosowania ustawy Pzp. Przepisy tej ustawy przewidują jednak szereg narzędzi pozwalających instytucjom zamawiającym na ukształtowanie procedury wyboru najkorzystniejszej oferty w taki sposób, aby zminimalizować ryzyko związane z przedłużającym się postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, m.in. poprzez możliwość skrócenia terminów składania ofert.

III. Wybór instytucji finansowej

Zgodnie z ustawą o PPK do oferowania PPK dopuszczone zostały:

- towarzystwa funduszy inwestycyjnych (TFI),
- powszechne towarzystwa emerytalne (PTE),
- pracownicze towarzystwa emerytalne (PrTE),
- zakłady ubezpieczeń (ZU),

które posiadają doświadczenie w prowadzeniu produktów inwestycyjnych, spełniają wymóg posiadania określonego poziomu kapitału własnego, a w przypadku zakładów ubezpieczeń – dopuszczonych środków własnych, oraz oferują fundusze zdefiniowanej daty (art. 59 ust. 1 ustawy o PPK). Wyboru instytucji finansowej należy dokonać spośród instytucji wpisanych do ewidencji PPK. Lista instytucji oferujących zarządzanie PPK jest dostępna na Portalu PPK mojeppk.pl.

W myśl art. 7 ust. 3-4 ustawy o PPK wyboru instytucji finansowej należy dokonać w porozumieniu z zakładową organizacją związkową, a jeżeli takiej nie ma w danym podmiocie, to w porozumieniu z reprezentacją osób zatrudnionych, wyłonioną w trybie przyjętym w tym podmiocie. W przypadku, gdy na miesiąc przed upływem terminu, w którym podmiot zatrudniający jest zobowiązany do zawarcia umowy o zarządzanie PPK, nie zostanie osiągnięte wskazane wyżej porozumienie, podmiot zatrudniający sam wybiera instytucję finansową, mając na względzie m.in. najlepiej rozumiany interes osób zatrudnionych (art. 7 ust. 5 ustawy o PPK).

1. Udział związków zawodowych

W myśl art. 25^1 ustawy o związkach zawodowych uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących:

- pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji lub
- innymi niż pracownicy osobami wykonującymi pracę zarobkową, które świadczą pracę przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji.

Organizacja związkowa przedstawia pracodawcy, co 6 miesięcy – według stanu na 30 czerwca i 31 grudnia – w terminie do 10. dnia miesiąca następującego po tym okresie – informację o liczbie swoich członków spełniających warunki, o których mowa powyżej. I na podstawie tej informacji pracodawca ustala, czy ma ona status zakładowej organizacji związkowej czy nie.

Należy przy tym pamiętać, że:

- organizacja związkowa, która została utworzona w ciągu 6-miesięcznego okresu sprawozdawczego, przedstawia pracodawcy pierwszą informację o liczbie członków – według stanu na dzień złożenia informacji – w terminie 2 miesięcy od dnia utworzenia tej organizacji związkowej. Przedstawienie informacji w tym 2-

miesięcznym terminie nie wyłącza obowiązku złożenia informacji o liczbie członków w terminie do 30 czerwca i 31 grudnia;

- informacja o liczbie członków danej organizacji związkowej jest udostępniana przez pracodawcę do wglądu innej działającej u niego organizacji związkowej na pisemny wniosek tej organizacji;
- jeżeli osoba wykonująca pracę zarobkową należy do więcej niż jednej zakładowej organizacji związkowej u danego pracodawcy, przy ustalaniu liczby członków zrzeszonych w danej organizacji związkowej, osoba ta może być uwzględniona tylko jako członek jednej – wskazanej przez siebie – zakładowej organizacji związkowej.

Organizacji, która nie wypełniła w terminie obowiązków informacyjnych, o których mowa powyżej, nie przysługują uprawnienia zakładowej organizacji związkowej do czasu wykonania tych obowiązków.

Przykład.
Możliwości weryfikacji liczby członków organizacji związkowej przez pracodawcę

Pracodawca otrzymał informację o liczbie członków organizacji związkowej, potwierdzającą posiadanie przez nią statusu zakładowej organizacji związkowej. Informacja ta została jednak zakwestionowana przez inny związek. Pracodawca chciałby zweryfikować, czy danej organizacji przysługuje status zakładowej organizacji związkowej czy nie. Przysługują mu w tym celu następujące uprawnienia.

Pracodawca lub działająca u niego organizacja związkowa może zgłosić pisemne zastrzeżenie co do liczebności danej zakładowej organizacji związkowej, w terminie 30 dni od dnia przedstawienia przez tę organizację informacji o liczbie członków. W tym przypadku zakładowa organizacja związkowa, wobec której zostało zgłoszone zastrzeżenie, występuje do sądu rejonowego – sądu pracy właściwego ze względu na siedzibę pracodawcy – z wnioskiem o ustalenie liczby członków na ostatni dzień danego półrocza.

Zakładowa organizacja związkowa może również z własnej inicjatywy wystąpić z wnioskiem o ustalenie liczby członków. Sąd wydaje w tej sprawie orzeczenie w terminie 60 dni od dnia złożenia wniosku, w trybie przepisów kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym. Organizacji związkowej, która w terminie 30 dni od dnia zgłoszenia zastrzeżenia nie wystąpiła do sądu, nie przysługują uprawnienia zakładowej organizacji związkowej do czasu wykonania tego obowiązku.

Przy ustalaniu uprawnień organizacji związkowej bierze się pod uwagę odpowiednio liczbę jej członków podaną w informacji przekazanej pracodawcy albo liczbę tych członków ustaloną przez sąd. Zmiany stanu liczbowego, które nastąpią w ciągu 6-miesięcznego okresu sprawozdawczego, pozostają bez wpływu na te uprawnienia.

Jeżeli uprzednio zgłoszone przez pracodawcę lub zakładową organizację związkową zastrzeżenie co do liczebności danej zakładowej organizacji związkowej okazało się bezpodstawne, ponowne zgłoszenie przez te podmioty zastrzeżenia co do liczebności tej samej organizacji związkowej może nastąpić nie wcześniej niż po upływie roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia w sprawie ustalenia liczby członków tej organizacji.

Przykład.

Uprawnienia międzyzakładowej organizacji związkowej

Pracodawca jest objęty działaniem międzyzakładowej organizacji związkowej. Czy przy ustalaniu, czy przysługują jej uprawnienia zakładowej organizacji związkowej (m.in. dot. wyboru instytucji finansowej dla celów PPK), należy brać pod uwagę tylko członków tej organizacji wykonujących pracę u danego pracodawcy?

Nie. Należy uwzględnić liczbę członków międzyzakładowej organizacji związkowej zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji.

Zgodnie z art. 34 ustawy o związkach zawodowych do międzyzakładowej organizacji związkowej obejmującej swoim działaniem danego pracodawcę stosuje się m.in. art. 25^1 ustawy o związkach zawodowych.

Zgodnie z art. 25^1 ust. 1 tej ustawy, uprawnienia zakładowej organizacji związkowej przysługują organizacji zrzeszającej co najmniej 10 członków będących: pracownikami u pracodawcy objętego działaniem tej organizacji lub innymi niż pracownicy osobami wykonującymi pracę zarobkową, które świadczą pracę przez co najmniej 6 miesięcy na rzecz pracodawcy objętego działaniem tej organizacji.

W przypadku międzyzakładowej organizacji związkowej obejmującej swoim działaniem danego pracodawcę, przy ustalaniu wymaganej minimalnej liczby członków uwzględnia się liczbę członków międzyzakładowej organizacji związkowej zatrudnionych u wszystkich pracodawców objętych działaniem tej organizacji.

Oznacza to, że mniej liczna (niż 10 członków wykonujących pracę u danego pracodawcy) struktura organizacji międzyzakładowej może korzystać z uprawnień zakładowej organizacji związkowej. Obowiązujące normy prawa pracy nie definiują pojęcia „międzyzakładowa organizacja związkowa". Organizacja międzyzakładowa zakresem swojego działania musi obejmować co najmniej dwóch pracodawców.

Z punktu widzenia jej uprawnień nie ma natomiast znaczenia to, czy zakłady, które obejmuje, są ze sobą powiązane i w jaki sposób. U każdego z pracodawców powinna być zatrudniona przynajmniej jedna osoba będąca członkiem danej międzyzakładowej organizacji. Międzyzakładowa organizacja związkowa może być utworzona również u tych pracodawców, którzy zatrudniają mniej niż 10 osób.

O tym, jakich pracodawców obejmuje działaniem międzyzakładowa organizacja związkowa, rozstrzygają decyzje właściwych organów związku zawodowego. Wymóg odpowiedniej liczebności (co najmniej 10 członków) jest spełniony przy uwzględnieniu łącznej liczby członków tej organizacji, zatrudnionych u wszystkich pracodawców, objętych zakresem jej działania. Uprawnienia dot. wyboru instytucji finansowej dla celów PPK ma międzyzakładowa organizacja związkowa zrzeszająca co najmniej 10 członków – nawet, gdy u danego pracodawcy jest mniej niż 10 członków tej organizacji (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 10 marca 2011 r., III PK 48/10, LEX nr 1312729).

2. Udział reprezentacji osób zatrudnionych

Wyboru instytucji finansowej dokonuje pracodawca w porozumieniu z działającą u niego zakładową organizacją związkową, a jeśli takiej nie ma – w porozumieniu z reprezentacją osób zatrudnionych, wyłonioną w trybie przyjętym u tego pracodawcy. W praktyce zatem tryb wyłaniania reprezentacji osób zatrudnionych będzie różny u poszczególnych pracodawców. Nie można jednak w żadnym przypadku rozumieć tego przepisu w taki sposób, że daje on uprawnienia pracodawcy do samodzielnego wyznaczenia reprezentacji osób zatrudnionych. Podmiot zatrudniający jedynie określa tryb wyboru tej reprezentacji, ale sam wybór powinien być dokonany przez osoby zatrudnione.

W praktyce rolę takiego przedstawicielstwa pełni pracownik lub grupa pracowników wybrana przez załogę. Taka reprezentacja nie może bowiem zostać wskazana przez pracodawcę.

Nie ma przy tym przeszkód, aby już istniejące w firmie przedstawicielstwo pracowników (np. komisja socjalna) reprezentowało osoby zatrudnione w procesie wyboru instytucji finansowej. Aby jednak było to możliwe, osoby zatrudnione u danego pracodawcy powinny przyznać temu przedstawicielstwu tego rodzaju kompetencje. Innymi słowy, zgodzić się, aby właśnie to ciało reprezentowało ich interesy przy wyborze instytucji finansowej dla celów PPK.

3. Możliwość wspólnego wyboru instytucji finansowej dla jednostek samorządowych

Ustawą z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 uzupełniono art. 7 ustawy o PPK poprzez dodanie regulacji (ust. 4a) ułatwiających wybór instytucji finansowej przez samorządowe podmioty zatrudniające. Przyjęto, że:

- wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa może – w imieniu podmiotów zatrudniających, będących jednostkami organizacyjnymi danej jednostki samorządu terytorialnego – dokonać wyboru instytucji finansowej, z którą te podmioty zatrudniające zawrą umowy o zarządzanie PPK;
- również w sytuacji, gdy instytucję finansową wybiera, w imieniu tych jednostek, wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa, konieczny jest udział tzw. strony społecznej; takiego wspólnego wyboru trzeba dokonać w porozumieniu z przedstawicielami organizacji związkowych działających w jednostkach organizacyjnych objętych wyborem lub – w razie braku organizacji związkowych – z przedstawicielami reprezentacji osób zatrudnionych;
- jeżeli na miesiąc przed upływem terminu, w którym podmiot zatrudniający jest obowiązany do zawarcia umowy o zarządzanie PPK nie zostanie osiągnięte porozumienie ze stroną społeczną, wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa sam wybierze instytucję finansową, z którą podmiot zatrudniający zawrze umowę o zarządzanie PPK.

To, czy organ zarządzający daną jednostką samorządu terytorialnego zechce skorzystać z tego ułatwienia i przeprowadzić wspólny wybór instytucji finansowej dla jednostek organizacyjnych tej j.s.t., zależy od jego decyzji. Wynika to z art. 7 ust. 4a ustawy o PPK, który stanowi, że wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa może, w imieniu podmiotów zatrudniających, będących jednostkami organizacyjnymi danej j.s.t., dokonać wyboru instytucji finansowej.

Wyjaśnienia Ministerstwa Finansów w sprawie wspólnego wyboru instytucji finansowej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu albo zarząd województwa

„Artykuł 7 ust. 4a ustawy o PPK inicjatywę pozostawia organowi zarządzającemu gminy, powiatu lub województwa. Zatem to wójt, burmistrz, prezydent miast, zarząd powiatu lub zarząd województwa decydują, które jednostki organizacyjne danej j.s.t. zostaną objęte wspólnym wyborem.

Pozostawienie decyzji poszczególnym jednostkom organizacyjnym byłoby niecelowe z uwagi na ich podległość danemu organowi zarządzającemu, a także potencjalną nieefektywność całego procesu.

Podkreślenia przy tym wymaga, że w przedmiotowej sytuacji ostateczny wybór instytucji finansowej powinien zostać poprzedzony osiągnięciem porozumienia z przedstawicielami zakładowych organizacji związkowych lub osób zatrudnionych z każdej jednostki organizacyjnej objętej wyborem. Podobnie zatem jak w przypadku podmiotów zatrudniających niebędących jednostkami samorządu terytorialnego, takie rozwiązanie zapewnia pracownikom możliwość realnego współdecydowania o wyborze instytucji finansowej.

Analogicznie jak w przypadku podmiotów zatrudniających niebędących j.s.t., w razie braku porozumienia na miesiąc przed terminem na zawarcie umowy o zarządzanie PPK, organ zarządzający będzie mógł jednostronnie wybrać instytucję finansową, z którą podmioty zatrudniające objęte wyborem zawrą umowy o zarządzanie PPK."

Przykład.
Kilka odrębnych wspólnych wyborów w gminie

Wójt rozważa przeprowadzenie wspólnego wyboru instytucji finansowej, zgodnie art. 7 ust. 4a ustawy o PPK, dla części jednostek organizacyjnych gminy. Rozważa także przeprowadzenie kilku odrębnych wspólnych wyborów instytucji finansowej dla jednostek organizacyjnych gminy, pogrupowanych w tym w celu ze względu na ich specyfikę. Może skorzystać z tych rozwiązań.

Zgodnie z wyjaśnieniami Ministerstwa Finansów, na gruncie ustawy o PPK dopuszczalne wydaje się pogrupowanie jednostek organizacyjnych danej j.s.t. przez organ zarządzający tej j.s.t. z uwagi na ich specyfikę, w celu przeprowadzenia wspólnego wyboru instytucji finansowej dla jednostek z danej grupy oraz przeprowadzenie przez organ zarządzający j.s.t. dla poszczególnych grup tych jednostek odrębnego wyboru instytucji finansowej.

Wyboru instytucji finansowej należy dokonać na podstawie kryteriów wskazanych w art. 7 ust. 3 ustawy z PPK. Wydaje się zatem, że – na gruncie ustawy o PPK – w przypadku przeprowadzenia przez organ zarządzający j.s.t. odrębnych wyborów instytucji finansowej dla różnych grup jednostek organizacyjnych danej js.t., każdy z tych wyborów będzie mógł zakończyć się wybraniem innej instytucji finansowej, najlepiej odpowiadającej specyfice jednostek z tej grupy.

Po wyborze instytucji finansowej, dokonanym zgodnie z art. 7 ustawy o PPK, każdy z podmiotów zatrudniających, dla którego dokonano tego wyboru, sam zawrze z wybraną instytucją finansową umowę o zarządzanie PPK, a następnie umowy o prowadzenie PPK.

Przykład.

Zmiana instytucji finansowej

Jednostka organizacyjna gminy została objęta przez wójta wspólnym wyborem instytucji finansowej dla celów PPK, zgodnie z art. 7 ust. 4a ustawy o PPK. W jednostce tej działa zakładowa organizacja związkowa, która zaakceptowała wybór instytucji finansowej proponowanej przez wójta. Jednostka organizacyjna gminy zawarła z wybraną instytucją finansową umowę o zarządzanie PPK, a następnie umowy o prowadzenie PPK. W tej sytuacji ma wątpliwość, czy w przyszłości będzie mogła zmienić instytucję finansową dla celów PPK. Wybranie instytucji finansowej w trybie wspólnego wyboru z art. 7 ust. 4a ustawy o PPK nie pozbawia jej tego uprawnienia. Będzie to jednak wymagało porozumienia z tzw. stroną społeczną (zakładową organizacją związkową działającą w tej jednostce).

W wyjaśnieniach Ministerstwa Finansów przyjęto, że w przypadku zmiany umowy o zarządzanie PPK bądź wyboru nowej instytucji finansowej nie ma zastosowania art. 7 ust. 5 ustawy o PPK. Przepis ten ma zastosowanie tylko do wyboru instytucji finansowej, z którą podmiot zatrudniający zawiera pierwszą umowę o zarządzanie PPK, gdyż tylko w tym przypadku jest on zobowiązany do zawarcia tej umowy i tylko w tym przypadku można mówić o „miesiącu przed upływem terminu, w którym jest zobowiązany do zawarcia umowy".

Podstawowym trybem wyboru instytucji finansowej w PPK jest wybór dokonany w porozumieniu ze związkami zawodowymi, a art. 7 ust. 5 ustawy o PPK stanowi niejako „bufor bezpieczeństwa", którego celem jest uniknięcie sytuacji niezawarcia pierwotnej umowy o zarządzanie PPK w ustawowym terminie, z uwagi na brak porozumienia z tzw. stroną społeczną.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o PPK podmiot zatrudniający może wypowiedzieć umowę o zarządzanie PPK tylko wówczas, jeżeli zawarł już umowę o zarządzanie PPK z inną instytucją finansową zarządzaną przez inne TFI, PTE, PrTE albo zakład ubezpieczeń.

4. Kryteria wyboru IF – ustawa o PPK a prawo zamówień publicznych

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o PPK wyboru instytucji finansowej dokonuje się w szczególności na podstawie oceny proponowanych przez instytucje finansowe warunków zarządzania środkami gromadzonymi w PPK, ich efektywności w zarządzaniu aktywami oraz posiadanego przez nie doświadczenia w zarządzaniu funduszami inwestycyjnymi lub funduszami emerytalnymi. Wyboru dokonuje się mając także na uwadze najlepiej rozumiany interes osób zatrudnionych. Dla jednostek sektora finansów publicznych, niestosujących ustawy Pzp ze względu na ustalenie, że wartość zamówienia jest mniejsza niż wskazane w ustawie progi unijne, są to jedyne – wskazane w ustawie – kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy wyborze instytucji finansowej

Podmioty, które wyboru instytucji finansowej dokonywać będą w trybie zamówień publicznych, muszą jednak uwzględnić także przepisy ustawy Pzp. Choć pogodzenie kryteriów wyboru instytucji finansowej wskazanych w ustawie o PPK z kryteriami określonymi w ustawie Pzp wydaje się trudne (np. art. 241 ust. 3 ustawy Pzp wskazuje, że kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej), jest to jednak możliwe.

Jak wskazał Urząd Zamówień Publicznych, obowiązek kształtowania kryteriów oceny ofert poprzez ich powiązanie z przedmiotem zamówienia, a także wyłączenie możliwości formułowania kryteriów oceny ofert poprzez odniesienie się do właściwości wykonawcy wynikają wprost z Dyrektywy 2014/24/UE. W świetle art. 67 ust. 2 tej Dyrektywy ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie z punktu widzenia instytucji zamawiającej określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia zgodnie z art. 68 Dyrektywy. Może ona obejmować najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów obejmujących aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego. Przepisy Dyrektywy nie uprawniają państw członkowskich do wyłączenia tej zasady w odniesieniu do określonego rodzaju zamówień, z zastrzeżeniem zamówień na usługi społeczne.

Zawarty w art. 7 ust. 3 ustawy o PPK katalog kryteriów, jakimi należy kierować się w toku wyboru instytucji finansowej, nie ma charakteru zamkniętego. Może on zostać poszerzony o inne aspekty odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Oznacza to, że katalog przedmiotowych kryteriów oceny ofert, obok warunków zarządzania środkami gromadzonymi w PPK, może być uzupełniony przez zamawiającego o inne istotne dla prowadzonego postępowania kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty. Wskazane w art. 7 ust. 3 ustawy o PPK kryteria podmiotowe mogą natomiast stanowić podstawę formułowania przez zamawiającego warunków udziału w postępowaniu.

Pracownicze Plany Kapitałowe

IV. Uczestnicy PPK

Podmiot zatrudniający zawiera umowę o prowadzenie PPK w imieniu i na rzecz osób zatrudnionych (patrz słowniczek).

Dla obowiązku zawarcia umowy o prowadzenie PPK ważny jest też wiek osoby zatrudnionej. Podmiot zatrudniający jest obowiązany do zawarcia umowy o prowadzenie PPK w imieniu i na rzecz tych osób zatrudnionych, które ukończyły 18 lat i nie ukończyły 55 lat. Umowę o prowadzenie PPK – w imieniu i na rzecz osób zatrudnionych, które ukończyły 55 lat, ale nie ukończyły 70 lat – podmiot zatrudniający zawiera wyłącznie na ich wniosek. Poinformowanie tych osób o tym, że mogą taki wniosek złożyć należy do obowiązków podmiotu zatrudniającego (art. 15 ust. 2 ustawy o PPK). Nie zawiera się umowy o prowadzenie PPK w imieniu i na rzecz osób zatrudnionych, które ukończyły 70 lat.

Przykład.

Zawarcie umowy o prowadzenie PPK tylko dla osoby zatrudnionej

Uczestnikami PPK chcą być sędzia oraz referendarz. Takie uprawnienie przysługuje referendarzowi, ale nie przysługuje sędziemu. „Osobą zatrudnioną" w rozumieniu ustawy o PPK jest tylko osoba spełniająca wymagania z art. 2 ust. 1 pkt 18 tej ustawy. „Osobą zatrudnioną" w rozumieniu ustawy o PPK jest m.in. pracownik (z wyjątkiem pracowników przebywających na urlopach górniczych i urlopach dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla oraz młodocianych), podlegający z tego tytułu obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z art. 65 par. 1 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych sędzia jest zatrudniony na podstawie stosunku służbowego. Stosunek służbowy stanowi niepracowniczy stosunek zatrudnienia i nie stanowi tytułu do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Sędzia nie jest zatem „osobą zatrudnioną" w rozumieniu ustawy o PPK i nie można zawrzeć dla niego umowy o prowadzenie PPK.

Natomiast zgodnie z art. 150 par. 2 prawa o ustroju sądów powszechnych z referendarzem nawiązuje się stosunek pracy na podstawie mianowania. Jest on zatem pracownikiem i osobą zatrudnioną z art. 2 ust. 1 pkt 18 lit. a ustawy o PPK.

Przykład.

Funkcjonariusze służb mundurowych poza PPK

Komenda Główna Straży Granicznej (KGSG) zatrudnia funkcjonariuszy tej formacji oraz pracowników cywilnych (na podstawie ustawy o służbie cywilnej oraz ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

KGSG była zobowiązana utworzyć PPK w terminach wskazanych dla jednostek sektora finansów publicznych. Umowę o prowadzenie PPK zawarła jednak tylko dla pracowników cywilnych. Pracownicy ci spełniają bowiem definicję osoby zatrudnionej z art. 2 ust. 1 pkt 18 ustawy o PPK.

Zarówno pracownicy służby cywilnej (zatrudnieni na podstawie umowy o pracę), jak i urzędnicy tej służby (zatrudnieni na podstawie mianowania) oraz osoby zatrudnione na podstawie powołania na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej są pracownikami w rozumieniu art. 2 kodeksu pracy. Tak jest również w przypadku osób zatrudnionych na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Ustawa o PPK nie obejmuje natomiast funkcjonariuszy SG ani innych służb mundurowych, w tym m.in. policjantów, funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej czy żołnierzy zawodowych, którzy z tytułu pozostawania w stosunku służbowym nie podlegają obowiązkowi ubezpieczeń społecznych w ZUS.

Przykład.

Zamknięty katalog tytułów do ubezpieczeń społecznych

Poseł na Sejm, otrzymujący wynagrodzenie poselskie, chce, aby z tytułu wykonywania przez niego mandatu posła została dla niego zawarta umowa o prowadzenie PPK, a – po zawarciu tej umowy – od wynagrodzenia poselskiego były odprowadzane wpłaty do PPK. Nie jest to dopuszczalne.

Definicję osoby zatrudnionej, dla której podmiot zatrudniający zawiera umowę o prowadzenie PPK, zawarto w art. 2 ust. 1 pkt 18 ustawy o PPK. Aby spełniać definicję „osoby zatrudnionej", dana osoba musi podlegać obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym z jednego z tytułów wymienionych w tym przepisie. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 18 lit. a ustawy o PPK „osobą zatrudnioną" jest m.in. pracownik, o którym mowa w art. 2 kodeksu pracy (z wyjątkiem pracowników przebywających na urlopach górniczych i urlopach dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla oraz młodocianych), podlegający z tego tytułu obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym w Rzeczypospolitej Polskiej, w rozumieniu ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Prawa i obowiązki senatorów określa ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora,, zwana dalej „u.p.s.". Zgodnie z art. 25 tej ustawy posłom w okresie sprawowania mandatu przysługuje uposażenie poselskie. Prawo do dodatków do tego uposażenia określa art. 26 u.p.s. W myśl art. 27 u.p.s. uposażenie i dodatki, o których mowa powyżej, są traktowane jako wynagrodzenie ze stosunku pracy. Okres pobierania uposażenia jest traktowany jak okres zatrudnienia. Okres ten zalicza się również do stażu pracy, od którego zależą wszelkie uprawnienia pracownicze, w tym także uprawnienia szczególne, uzależnione od zatrudnienia w określonym zawodzie, branży lub zakładzie pracy (art. 28 ust. 1 u.p.s.).

Należy jednak zwrócić uwagę, że osoby fizyczne, które na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej są pracownikami, z wyłączeniem prokuratorów, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych.

Natomiast posłowie i senatorowie pobierający uposażenie podlegają

obowiązkowym ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Jest to odrębny od pracowniczego tytuł do ubezpieczeń społecznych. Nie został on wymieniony, przy ustalaniu definicji osoby zatrudnionej, w art. 2 ust. 1 pkt 18 ustawy o PPK. Okres sprawowania mandatu posła nie jest okresem podlegania ubezpieczeniu pracowniczemu (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 22 września 2009 r., III AUa 1415/09, OSA 2011/2/64-69).

1. Okres zatrudnienia potrzebny do zawarcia umowy o prowadzenie PPK

Umowę o prowadzenie PPK, w imieniu i na rzecz osoby zatrudnionej, należy zawrzeć nie wcześniej niż po upływie 14 dni zatrudnienia i nie później niż do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin 3 miesięcy zatrudnienia, chyba że przed tym terminem zadeklaruje ona niedokonywanie wpłat do PPK. Do okresu zatrudnienia wlicza się okresy zatrudnienia z poprzednich 12 miesięcy, które miały miejsce w obecnym podmiocie zatrudniającym, a także okresy zatrudnienia w innych podmiotach zatrudniających, jeżeli z mocy odrębnych przepisów obecny podmiot zatrudniający jest następcą prawnym w stosunkach prawnych nawiązanych przez podmiot zatrudniający, który poprzednio zatrudniał tę osobę (por. art. 16 ustawy o PPK).

Ustawa o PPK nie zawiera regulacji określającej sposób obliczania 3 miesięcy zatrudnienia, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o PPK. Należy zatem wskazać na art. 110 kodeksu cywilnego, który – w razie braku regulacji określającej sposób obliczania terminu oznaczonego ustawą – nakazuje stosować w tym zakresie przepisy k.c. Zgodnie z art. 114 k.c., jeżeli termin jest oznaczony w miesiącach, a ciągłość terminu nie jest wymagana, miesiąc liczy się za 30 dni. Należy zatem przyjąć, że okres 3 miesięcy, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o PPK, oznacza 90 dni. Do okresu zatrudnienia nie należy wliczać zatrudnienia na podstawie tytułów innych niż wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 18 ustawy o PPK.

Przykład.
Przeniesienie urzędnika służby cywilnej

Z uwagi na interes służby cywilnej, Szef Służby Cywilnej przeniósł urzędnika służby cywilnej (czyli osobę zatrudnioną na podstawie mianowania) do innego urzędu w tej samej miejscowości. Okres zatrudnienia tej osoby w urzędzie – przed przeniesieniem do innego urzędu w służbie cywilnej – wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego zależy zawarcie, w imieniu tej osoby, umowy o prowadzenie PPK.

Instytucja przeniesienia przewidziana w art. 63, art. 64 i art. 66 ustawy o służbie cywilnej stanowi szczególną formę zmiany warunków zatrudnienia, w tym zmiany pracodawcy w ramach istniejącego stosunku pracy w służbie cywilnej. W wyniku przeniesienia do innego urzędu, dokonywanego na podstawie tych przepisów, nie dochodzi do ustania dotychczasowego stosunku pracy i

nawiązania stosunku pracy u nowego pracodawcy, ale nowy pracodawca wstępuje w prawa strony istniejącego stosunku pracy, w ramach którego doszło do przeniesienia.

Przeniesienie na podstawie wskazanych wyżej przepisów ustawy o służbie cywilnej oznacza kontynuację dotychczasowego stosunku pracy, a bezpośrednią konsekwencją tego przeniesienia jest zmiana pracodawcy. Ponieważ z przenoszonym pracownikiem nie rozwiązuje się stosunku pracy, oznacza to m.in., że przenoszonej osobie nie wydaje się świadectwa pracy. Akta osobowe wraz z pozostałą dokumentacją w sprawach związanych ze stosunkiem pracy przekazuje się do urzędu, w którym pracownik ma być zatrudniony.

W związku z powyższym nie ma przeszkód, aby okres zatrudnienia pracownika w urzędzie przed przeniesieniem do innego urzędu w służbie cywilnej, wliczać okresu zatrudnienia, który warunkuje zawarcie, w imieniu tego pracownika, umowy o prowadzenie PPK.

Natomiast przeniesienie poza korpus służby cywilnej, na podstawie art. 65 ustawy o służbie cywilnej, następuje na podstawie odrębnych przepisów. Z tego względu możliwość zastosowania w takiej sytuacji art. 16 ust. 2 ustawy o PPK powinna być każdorazowo poprzedzona analizą tych przepisów.

V. Finansowanie wpłat do PPK przez jsfp

Podmiot zatrudniający jest zobowiązany do finansowania wpłat podstawowych do PPK w wysokości 1,5% wynagrodzenia (w rozumieniu ustawy o PPK) uczestnika PPK.

Podmiot ten może także zadeklarować, w umowie o zarządzanie PPK, finansowanie wpłaty dodatkowej w wysokości do 2,5% wynagrodzenia.

Ważne

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 40 ustawy o PPK, „wynagrodzenie" oznacza podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe uczestnika PPK, o której mowa w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, bez stosowania ograniczenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1 tej ustawy, oraz z wyłączeniem podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób przebywających na urlopie wychowawczym oraz pobierających zasiłek macierzyński lub zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego.

Należy pamiętać, że wpłaty do PPK finansowane są wyłącznie za uczestników PPK, czyli osoby zatrudnione, w imieniu i na rzecz których podmiot zatrudniający zawarł umowę o prowadzenie PPK.

1. Dopuszczalność różnicowania wpłat dodatkowych do PPK

Ustawa o PPK określa tylko maksymalną wysokość wpłaty dodatkowej finansowanej przez podmiot zatrudniający. Jest to 2,5% wynagrodzenia.

Podmiot zatrudniający może różnicować wysokość finansowanej przez siebie wpłaty dodatkowej ze względu na długość okresu zatrudnienia uczestników PPK w tym podmiocie. Odpowiednio stosuje się przy tym art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o PPK, co oznacza m.in., że do okresu obecnego zatrudnienia uczestnika PPK wlicza się jego okresy zatrudnienia z poprzednich 12 miesięcy w tym podmiocie zatrudniającym albo w innych podmiotach zatrudniających, jeżeli z mocy odrębnych przepisów obecny podmiot zatrudniający jest ich następcą prawnym. Jednak, aby wprowadzić inne – niż okres zatrudnienia – kryteria różnicowania wpłaty dodatkowej finansowanej przez podmiot zatrudniający, trzeba to zastrzec w regulaminie wynagradzania lub układzie zbiorowym pracy. Jeżeli w danym podmiocie nie obowiązuje ani układ zbiorowy pracy, ani regulamin wynagrodzeń, wysokość wpłaty dodatkowej można różnicować wyłącznie ze względu na długość okresu zatrudnienia.

Zakaz obejmowania określonych grup pracowników regulaminem wynagradzania oraz układem zbiorowym pracy wynika m.in. z art. 77^2 par. 5 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z 5 listopada 2025 r. o układach zbiorowych pracy i porozumieniach zbiorowych.

Przykład.

Regulamin wynagradzania dla pracowników samorządowych

Dla pracowników samorządowych, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w urzędzie gminy, wpłaty dodatkowe, finansowane przez podmiot zatrudniający, mają być zróżnicowane z uwagi m.in. na to, czy dany pracownik sam będzie finansować wpłatę dodatkową od PPK. Zostanie to zastrzeżone w regulaminie wynagradzania. Można skorzystać z takiego rozwiązania.

Zgodnie z art. 39 ust. 1-2 ustawy o pracownikach samorządowych ustala się regulamin wynagradzania dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Regulamin ten nie może obejmować pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru (czyli w urzędzie gminy: wójta, burmistrza, prezydenta miasta) ani powołania (czyli zastępcy wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz skarbnika gminy).

2. Ograniczenia wynikające z ustawy kominowej

Zgodnie z art. 118 ustawy o PPK w ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi po 15a został dodany art. 15aa, zgodnie z którym ograniczenia wynikające z tej ustawy stosuje się do wpłat podstawowych i wpłat dodatkowych oraz wpłaty powitalnej i dopłat rocznych dokonywanych do PPK, w zakresie wynagrodzenia i świadczeń dodatkowych. Regulacja ta miała na celu spowodowanie, aby wpłaty dokonywane w ramach PPK nie skutkowały przekroczeniem limitów wynagrodzeń i świadczeń dodatkowych określonych przepisami ustawy o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi.

Wysokość wpłat do PPK należy uwzględniać zatem przy ustalaniu wysokości wynagrodzeń i świadczeń dodatkowych osób, do których stosuje się ustawę o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi. Wpłaty do PPK nie powinny być dokonywane, jeśli ich dokonanie skutkowałoby przekroczeniem limitów wynagrodzeń i świadczeń dodatkowych określonych tą ustawą.

Jeżeli tylko część wpłaty do PPK, w razie jej dokonania do PPK, będzie stanowić przekroczenie limitu wynagrodzeń i świadczeń dodatkowych, o którym mowa w ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, nie dokonuje się wpłaty do PPK wyłącznie w tej części. Analogiczne ograniczenie zawarto w art. 12b ustawy o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami (art. 131 ustawy o PPK).

Przykład.

Finansowanie wpłat do PPK przez pracownika objętego ustawą kominową

Pracownik jest objęty ustawą o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawa kominowa). Ma wątpliwość, czy limity dotyczące wpłat do PPK, finansowanych przez podmiot zatrudniający, dotyczą także wpłat finansowanych przez tego uczestnika PPK.

Nie obowiązuje takie ograniczenie. Ograniczenia wynikające z ustawy

kominowej stosuje się do wpłat podstawowych i wpłat dodatkowych oraz wpłaty powitalnej i dopłat rocznych dokonywanych do PPK, w zakresie wynagrodzenia i świadczeń dodatkowych. Wpłat do PPK nie należy dokonywać, jeśli ich dokonanie skutkowałoby przekroczeniem limitów wynagrodzeń i świadczeń dodatkowych określonych wskazaną wyżej ustawą. Ograniczenie to dotyczy wpłat do PPK finansowanych przez podmiot zatrudniający, wpłaty powitalnej i dopłat rocznych. Nie dotyczy natomiast wpłat do PPK finansowanych przez uczestnika PPK z jego wynagrodzenia.

Przykład.

Ograniczenia dotyczące wpłat do PPK muszą wynikać z ustawy

Rada powiatu ustaliła wynagrodzenie starosty, zatrudnionego na podstawie wyboru, na najwyższym dopuszczalnym poziomie. Ma wątpliwość, czy w takim przypadku dopuszczalne jest finansowanie wpłat do PPK za starostę przez jego pracodawcę oraz czy wymaga to zmiany wskazanej wyżej uchwały rady powiatu.

Za starostę trzeba finansować wpłaty do PPK oraz nie wymaga to zmiany uchwały rady powiatu. Należy odróżnić wpłaty do PPK od wynagrodzenia uczestnika PPK, czyli osoby zatrudnionej, w imieniu i na rzecz której zawarto umowę o prowadzenie PPK. Osobą zatrudnioną, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 18 lit. a ustawy o PPK, jest m.in. pracownik (czyli osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę), z wyjątkiem pracowników przebywających na urlopach górniczych i urlopach dla pracowników zakładu przeróbki mechanicznej węgla oraz młodocianych. „Osobą zatrudnioną", w rozumieniu ustawy o PPK, jest m.in. pracownik samorządowy – niezależnie od tego, czy jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę, wyboru czy powołania (zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych). Umowę o prowadzenie PPK trzeba zawrzeć także np. dla starosty zatrudnionego na podstawie wyboru. Po zawarciu umowy o prowadzenie PPK dla starosty, na jego pracodawcy ciążą obowiązki dotyczące obliczania, pobierania i dokonywania wpłat do PPK.

Zgodnie z art. 26-27 ustawy o PPK wpłaty do PPK oblicza się procentowo od wynagrodzenia uczestnika PPK. Wpłaty finansowane przez podmiot zatrudniający są obliczane, a wpłaty finansowane przez uczestnika PPK są obliczane i pobierane w terminie wypłaty wynagrodzenia (art. 28 ust. 3 ustawy o PPK). Wpłat do PPK dokonuje się, czyli przekazuje je do instytucji finansowej, zgodnie z art. 28 ust. 1 i 4 ustawy o PPK. Obowiązki te ciążą na wszystkich podmiotach zatrudniających, do których stosuje się ustawę o PPK. W przepisach tych nie zawarto szczególnych regulacji w odniesieniu do obliczania, pobierania i dokonywania wpłat do PPK przez pracodawców samorządowych.

Ograniczenia w zakresie obliczania, pobierania i dokonywania wpłat do PPK przez pracodawców samorządowych musiałyby wynikać z ustawy. W ustawie o pracownikach samorządowych nie wprowadzono ograniczeń analogicznych do tych zawartych w ustawie o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi (tzw. ustawa kominowa) oraz w ustawie o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami. W przepisach ustawy o pracownikach samorządowych oraz wydanego na jej

podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych nie ma mowy o wpłatach do PPK. Ustalenie przez radę powiatu wynagrodzenia starosty na maksymalnym dopuszczalnym poziomie nie stoi na przeszkodzie finansowaniu za tego pracownika przez pracodawcę wpłat do PPK oraz nie wymaga zmiany wskazanej wyżej uchwały rady powiatu.

Ważne

Należy zwrócić uwagę, że – zgodnie z art. 106 ustawy o PPK – kto, jako podmiot zatrudniający albo osoba obowiązana do działania w imieniu podmiotu zatrudniającego, nie dopełnia obowiązku zawarcia umowy o zarządzanie PPK w przewidzianym przepisami terminie, podlega karze grzywny w wysokości do 1,5% funduszu wynagrodzeń u danego podmiotu zatrudniającego w roku obrotowym poprzedzającym popełnienie czynu zabronionego. Wskazanej wyżej karze podlega także kto, jako podmiot zatrudniający albo osoba upoważniona do działania w imieniu podmiotu zatrudniającego lub działająca z inicjatywy tego podmiotu, nakłania osobę zatrudnioną lub uczestnika PPK do rezygnacji z oszczędzania w PPK (art. 108 ustawy o PPK).

Ponadto karze grzywny w wysokości od 1000 zł do 1 000 000 zł podlega każdy, kto jako podmiot zatrudniający albo osoba obowiązana do działania w imieniu podmiotu zatrudniającego:

1. nie dopełnia obowiązku zawarcia w imieniu i na rzecz osoby zatrudnionej umowy o prowadzenie PPK w przewidzianym terminie,
2. nie dopełnia obowiązku dokonywania wpłat do PPK w przewidzianym przepisami terminie,
3. nie zgłasza wymaganych ustawą danych lub zgłasza nieprawdziwe dane albo udziela w tych sprawach nieprawdziwych wyjaśnień lub odmawia ich udzielenia,
4. nie prowadzi dokumentacji związanej z obliczaniem wpłat do PPK (art. 107 ustawy o PPK).

Wydawnictwo PFR Portal PPK

Autorzy: Małgorzata Jankowska, Anna Puszkarska, Joanna Gawęda, Biuro Redakcyjne

Warszawa 2026. Wydanie IV. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Dystrybucja i modyfikacja wyłącznie za pisemną zgodą Wydawnictwa.

Aktualizacja na 30.09.2026 r.

PFR Portal PPK sp. z o.o., ul. Krucza 50, 00-025 Warszawa,
https://pfrportal.pl, kontakt@pfrportal.pl, tel. 800 775 775

PFR Portal PPK