



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

BM-II.059.1.170.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 8960 Pani Posłanki Marty Stożek, w sprawie opóźnień w realizacji zobowiązań wynikających z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności, po otrzymaniu stosownych informacji od Pani Ministry Funduszy i Polityki Regionalnej, proszę o przyjęcie poniższych wyjaśnień.

Pierwotnie kamień milowy A71G, w ramach reformy A4.7 dotyczącej ograniczenia segmentacji rynku pracy, zakładał oskładkowanie wszystkich umów cywilnoprawnych (obowiązkowe ubezpieczenia: emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe dla szeroko rozumianych umów zleceń, obowiązkowe ubezpieczenia: emerytalne, rentowe i wypadkowe oraz dobrowolne ubezpieczenie chorobowe dla umów o dzieło), z wyłączeniem umów zawieranych przez studentów/uczniów poniżej 26 roku życia.

30 grudnia 2024 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej poinformował, że podjął dialog z Komisją Europejską w zakresie rewizji KPO i zastąpienia reformy A4.7 oraz kamienia milowego A71G innymi możliwymi do zrealizowania działaniami.

W ramach rozpoczętego dialogu technicznego strona Polska przedstawiła Komisji Europejskiej propozycję zastąpienia obecnych zapisów KPO rozwiązaniami zakładającymi:

- nowelizację Kodeksu pracy, przewidującą zmianę zasad obliczania stażu pracy pracowników. W projekcie nowelizacji założono, że do okresu zatrudnienia wliczane będą nie tylko okresy świadczenia pracy na podstawie umów o pracę, ale też okresy wykonywania umów cywilnoprawnych i prowadzenia działalności pozarolniczej. Staż pracy wpływa m.in. na prawo do dłuższego urlopu wypoczynkowego, nagród jubileuszowych, czy dodatku stażowego. Nowe zasady naliczania stażu pracy zwiększą zatem uprawnienia pracowników. Reforma zmniejszy również segmentację rynku pracy poprzez wyeliminowanie barier w rekrutacji na stanowiska wymagające określonego stażu pracy dla osób z wymaganym doświadczeniem zdobytym na podstawie umów cywilnoprawnych;
- reformę Państwowej Inspekcji Pracy (PIP), mającą na celu wzmocnienie tej instytucji tak, by mogła w pełni odpowiadać za kontrolę legalności zawartych umów cywilnoprawnych. Planowana reforma ma objąć: poprawę dostępu do baz danych KAS i ZUS w celu określania i analizy ryzyka oraz doboru prób kontrolnych, zwiększenie zdolności administracyjnych PIP do przeprowadzania większej liczby lepiej kierowanych kontroli umów cywilnoprawnych, wyposażenie PIP w kompetencję przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę w trybie administracyjnym – w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości zawarcia umowy cywilnoprawnej noszącej znamiona umowy o pracę, wprowadzenie kontroli zdalnych, zwiększenie kar związanych z nielegalnym zatrudnianiem pracowników w formie umów cywilnoprawnych.

Zgodnie z decyzją Rady Ministrów¹ Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, w ramach III rewizji KPO, zgłosił potrzebę zmiany reformy A4.7 na rzecz zwiększenia efektywności działań Państwowej Inspekcji Pracy oraz przeprowadzenia reformy Kodeksu pracy przewidującej korzystniejsze zasady obliczania stażu pracy pracowników zatrudnionych w przeszłości na podstawie umów cywilnoprawnych. Cel reformy, jakim jest ograniczenie segmentacji rynku pracy oraz zwiększenie bezpieczeństwa socjalnego pracowników, zostanie zrealizowany w inny sposób, niż dotychczas zakładany przez reformę A4.7. Zrewidowana reforma skupi się na ograniczeniu nadużywania umów cywilnoprawnych w sytuacjach, gdy powinny być stosowane umowy o pracę. Nastąpi to przede wszystkim dzięki wzmocnieniu instytucjonalnemu i prawnemu Państwowej Inspekcji Pracy w celu skutecznego egzekwowania przepisów prawa pracy. Drugim elementem reformy będzie uznawanie doświadczenia zawodowego zdobytego na podstawie umów cywilnoprawnych za staż pracy, co umożliwi łatwiejszą zmianę formy zatrudnienia przez pracowników mogących wykazać się dłuższym stażem zawodowym.

Rewizja reformy A4.7 została zatwierdzona przez Komisję Europejską 27 maja 2025 r. 20 czerwca 2025 r. przyjęła ją Rada UE. W związku z tym, kwestia pełnego oskładkowania wszystkich umów cywilnoprawnych nie ma już wpływu na ryzyko utraty środków ani opóźnień w ich wypłacie w związku z brakiem realizacji reformy A4.7. Zgodnie z przewidywanym harmonogramem, zrewidowana reforma A4.7 zostanie zakończona 30 czerwca 2026 r.

Stały Komitet Rady Ministrów przyjął 22 maja 2025 roku projekt zmian w Kodeksie pracy, opracowany w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zakładający, że okresy prowadzenia jednoosobowej działalności gospodarczej oraz wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia będą wliczały się do stażu pracy. To ważna zmiana dla milionów pracownic i pracowników w Polsce. Na gruncie obowiązujących obecnie przepisów umowy zlecenia oraz okres prowadzenia działalności gospodarczej nie wliczają się do stażu pracy. W praktyce oznacza to, że osoba pracująca przez kilka czy kilkanaście lat wyłącznie na umowie zlecenie, ma w świetle prawa niższy staż pracy, niż osoba zatrudniona na etacie przez np. rok. Projekt ma na celu wyrównanie szans w dostępie do niektórych świadczeń pracowniczych, takich jak prawo do dłuższego urlopu czy nagród jubileuszowych, ale też do stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego. Projekt przewiduje, że nowe przepisy wejdą w życie 1 stycznia 2026 r.

Na gruncie polskich przepisów ubezpieczeniowych umowy cywilnoprawne, takie jak umowa agencyjna, umowa zlecenia, czy inna umowa świadczenie usług (do której stosuje się przepisy umowy zlecenia), podlegają ubezpieczeniom społecznym. W przypadku zbiegu z innymi tytułami zasady tej nie stosuje się, jeżeli łączna podstawa wymiaru składek z tytułu wykonywania pracy na podstawie umowy/umów zlecenia lub innej umowy cywilnoprawnej albo też z tytułu innych umów wynosi co najmniej kwotę minimalnego wynagrodzenia. Kwota minimalnego wynagrodzenia nie jest kwotą graniczną podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Jej ustalenia dokonuje się jedynie w celu rozstrzygnięcia o obowiązku ubezpieczenia emerytalnego i rentowych w razie zbiegu określonych tytułów ubezpieczeń. Obowiązek ubezpieczenia emerytalnego i rentowych – na takich samych zasadach – obejmuje także osoby współpracujące z osobami wykonującymi pracę na podstawie umów cywilnoprawnych. Ubezpieczenie chorobowe dla osób

¹ Na podstawie uchwały nr 10 Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie zmiany Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych jest dobrowolne, natomiast ubezpieczenie wypadkowe ma charakter obowiązkowy. Ubezpieczenie zdrowotne dla wspomnianych osób jest obowiązkowe.

Funkcją ubezpieczenia społecznego jest zaspokojenie podstawowych potrzeb, spowodowanych spełnieniem danego rodzaju ryzyka, tj. określonej sytuacji życiowej, objętej ochroną ubezpieczeniową. Udzielana przez polski system ubezpieczenia społecznego obejmuje wszystkie skutki zdarzeń losowych zagrażających zdolności do pracy i uzyskiwania tą drogą środków utrzymania.

Osobną kategorią wśród umów cywilnoprawnych są umowy o dzieło. Nie są one objęte obowiązkiem ubezpieczenia emerytalnego i rentowych (możliwe jest tylko przystąpienie do dobrowolnego ubezpieczenia emerytalnego i rentowych na wniosek), nie podlegają też ubezpieczeniu chorobowemu², ani wypadkowemu³. Wyjątkiem jest umowa o dzieło zawarta z własnym pracodawcą, z którym równocześnie wykonawca dzieła pozostaje w stosunku pracy, lub umowa o dzieło, której wykonawca świadczy pracę na rzecz pracodawcy, z którym pozostaje w stosunku pracy. Oznacza to, że pracownik, który zawarł z pracodawcą umowę cywilnoprawną jest z jej tytułu uważany za pracownika. Taka regulacja ma na celu zapobiegać powielaniu przez pracodawców umów o zatrudnienie z własnymi pracownikami, celem obejścia przepisów o czasie pracy oraz o ubezpieczeniu społecznym.

Od 1 stycznia 2021 r. wprowadzono obowiązek informowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) o umowach o dzieło. Osoby zobowiązane przekazują informację na formularzu RUD (zgłoszenie umowy o dzieło). Wpisują do niego dane swoje oraz wykonawcy umowy o dzieło, datę rozpoczęcia i zakończenia wykonywania tej umowy oraz jej przedmiot. ZUS zapisuje formularze RUD w rejestrze umów o dzieło rokrocznie. Zgodnie z ostatnią edycją pn. „Rejestr umów o dzieło. Analiza danych z formularzy RUD przekazanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2024⁴” opublikowaną przez ZUS, przekazano 1,1 mln formularzy RUD. Dotyczyły one blisko 1,4 mln umów o dzieło, a informacje przekazało 71,7 tys. podmiotów, z czego 70,0 tys. (97,61%) stanowili płatnicy składek zarejestrowani w ZUS. Osób fizycznych, które zgłosiły do ZUS umowę o dzieło, a nie są płatnikami składek, było 1,1 tys., co przekłada się na 1,52% ogółu zgłaszających. W odniesieniu do liczby aktywnych płatników składek w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych w 2024 r., która wynosiła 2,29 mln (liczba płatników składek w ubezpieczeniu zdrowotnym wynosiła 2,98 mln), na 10 tys. płatników składek tylko 306 wykazywało zawieranie umów o dzieło w formularzu RUD. Natomiast liczba osób wykonujących umowę o dzieło wyniosła 325,4 tys. W odniesieniu do liczby ubezpieczonych w 2024 r., która wynosiła 16,2 mln, oznacza to, że na 10 tys. ubezpieczonych przypadało 201 osób zgłoszonych jako wykonujący umowy o dzieło w formularzu RUD. W 2024 r. złożono do ZUS najmniej formularzy RUD, na których wykazano najmniejszą liczbę umów o dzieło w porównaniu do lat ubiegłych. Odnotowano również najmniejszą liczbę unikalnych podmiotów zgłaszających oraz samych wykonawców umów o dzieło. Przeprowadzone analizy porównawcze w zakresie liczby złożonych formularzy, zgłoszonych umów, podmiotów zgłaszających oraz osób wykonujących umowę o dzieło wskazują spadek w każdej wymienionej kategorii.

² Dobrowolne ubezpieczenie chorobowe z danego tytułu występuje wyłącznie wtedy, gdy ubezpieczony obowiązkowo podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

³ W polskim systemie prawa ubezpieczeń społecznych nie funkcjonuje dobrowolne ubezpieczenie wypadkowe.

⁴ [Rejestr umów o dzieło. Analiza danych z formularzy RUD przekazanych od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.](#)

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

dr hab. Sebastian Gajewski, prof. uczelni

Podsekretarz Stanu

/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/