



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

BM-II.059.1.640.2026

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 14031 Pana Posła Sławomira Zawiślaka, w sprawie projektu ustawy UD283 reformującej Państwową Inspekcję Pracy, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Trzeba podkreślić, że zasadnicza część przedstawionych w interpelacji pytań odnosi się do wersji projektu ustawy, która nie jest już przedmiotem procedowania. Ustawa o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw została 11 marca 2026 r. uchwalona przez Sejm RP, a 2 kwietnia 2026 r. podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i opublikowana w Dzienniku Ustaw pod pozycją 473. Pytania odnoszące się do wcześniejszego etapu prac, w tym rozwiązań, które nie zostały utrzymane w ustawie, mają obecnie charakter bezprzedmiotowy.

W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z właściwymi instytucjami rządowymi, na bieżąco analizowano możliwość realizacji kamienia milowego A71G w sposób zgodny zarówno z prawem Unii Europejskiej, jak i Konstytucją RP. W toku prac nie stwierdzono przesłanek uzasadniających zastosowanie procedury z art. 21 rozporządzenia (UE) 2021/241, albowiem cel kamienia milowego był możliwy do osiągnięcia poprzez odpowiednio zmodyfikowane instrumenty ustawowe.

Opinia Rządowego Centrum Legislacji stanowiła istotny punkt odniesienia dla dalszych prac nad projektem ww. ustawy. Zastrzeżenia dotyczące zasad proporcjonalności, pewności prawa oraz konstytucyjnych wolności gospodarczych uwzględniono dokonując korekty projektowanych mechanizmów, w szczególności w zakresie charakteru decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy oraz gwarancji procesowych podmiotów kontrolowanych. Ustawa w obecnym brzmieniu zawiera rozwiązania kompromisowe względem uwag zgłaszanych przez RCL. Również uwagi zgłoszone przez Ministra Finansów i Gospodarki, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Infrastruktury, Ministra Obrony Narodowej, UODO oraz Rzecznika MŚP zostały objęte procedurą uzgodnień, które doprowadziły do kompromisu i uzyskania akceptacji projektu ustawy na etapie Rady Ministrów.

Wprowadzenie możliwości nadawania decyzjom okręgowych inspektorów pracy rygoru natychmiastowej wykonalności było uzasadniane potrzebą zapewnienia realnej i szybkiej ochrony pracowników wykonujących pracę w warunkach właściwych dla stosunku pracy, lecz pozbawionych wynikających z niego uprawnień. Kierownictwo MRPiPS wskazywało, że wieloletnie postępowania sądowe powodują, iż osoby faktycznie zatrudnione na warunkach etatowych przez długi czas pozostają bez prawa do urlopu, wynagrodzenia za czas choroby, ochrony przed zwolnieniem, uprawnień związanych z rodzicielstwem czy składek emerytalnych.

Ustawodawca istotnie ograniczył możliwość stosowania rygoru natychmiastowej wykonalności (nie będzie on miał charakteru automatycznego ani powszechnego dla

wszystkich decyzji okręgowych inspektorów pracy dotyczących ustalenia istnienia stosunku pracy). Zgodnie z art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego będzie on stosowany wyłącznie wobec osób objętych szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę. Dotyczy to w szczególności kobiet w ciąży czy korzystających z urlopów macierzyńskich, pracowników korzystających z urlopów rodzicielskich lub wychowawczych, działaczy związkowych, społecznych inspektorów pracy oraz pracowników w wieku przedemerytalnym.

Oznacza to, że rygor natychmiastowej wykonalności będzie mógł zostać nadany wyłącznie w sytuacjach, w których brak natychmiastowej ochrony mógłby prowadzić do nieodwracalnego naruszenia praw pracownika szczególnie chronionego. Organ będzie musiał każdorazowo wykazać istnienie przesłanek określonych w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego, takich jak ważny interes strony lub interes społeczny, oraz szczegółowo uzasadnić potrzebę natychmiastowego wykonania decyzji. W praktyce oznacza to, że zdecydowana większość decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy będzie wykonywana dopiero po ich uprawomocnieniu, czyli po zakończeniu postępowania odwoławczego. Samo wniesienie odwołania będzie co do zasady wstrzymywało wykonanie decyzji, chyba że zostanie jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Także w takim przypadku stronie będzie przysługiwało prawo do zaskarżenia decyzji oraz kwestionowania samego nadania rygoru.

Pracodawca nie ponosi obowiązków wynikających z decyzji w okresie oczekiwania na rozstrzygnięcie sądowe, chyba że decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności w wyjątkowych okolicznościach. Tym samym ryzyko poniesienia przez niego nienależnych kosztów zminimalizowano. W przypadku, gdy decyzja zostanie wykonana i następnie uchylona przez sąd, pracodawca będzie mógł dochodzić zwrotu nienależnie opłaconych kwot (składek, podatków) lub odszkodowania na zasadach ogólnych prawa cywilnego oraz przepisów dotyczących odpowiedzialności Skarbu Państwa za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej.

Ryzyko ponoszenia przez Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej za wadliwe decyzje okręgowych inspektorów pracy ograniczono rezygnując z zasady powszechnej i natychmiastowej wykonalności decyzji, które w zdecydowanej większości będą wykonywane dopiero po uprawomocnieniu.

Fakt, że rygor natychmiastowej wykonalności będzie mógł być nadany wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach i będzie wymagał szczegółowego uzasadnienia ogranicza ryzyko wydawania decyzji powodujących nieproporcjonalne skutki finansowe dla pracodawców, a tym samym zmniejsza prawdopodobieństwo powstania roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa.

W odpowiedzi na zastrzeżenia Ministra Finansów i Gospodarki doprecyzowano skutki decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy dla rozliczeń publicznoprawnych m.in. poprzez ograniczenie ryzyka wstecznych korekt oraz wyeliminowanie niejednoznaczności, które mogłyby prowadzić do odpowiedzialności karnej skarbowej. Ustawa nie generuje trudności dla systemu podatkowego, które były sygnalizowane na wcześniejszym etapie prac.

Omawiany akt stanowi w obecnym kształcie, że decyzja okręgowego inspektora pracy staje się wykonalna w zakresie skutków wynikających z przepisów prawa pracy, związanych z nawiązaniem stosunku pracy oraz obowiązkami w zakresie podatków, ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz dokonywania obowiązkowych wpłat na fundusze, o których mowa w odrębnych przepisach z dniem następującym po dniu, w którym upływa termin do wniesienia odwołania, jeżeli żadna ze stron nie wniosła odwołania, albo z dniem prawomocnego orzeczenia sądu, albo z dniem nadania jej rygoru

natychmiastowej wykonalności. Od tego dnia pracodawca będzie zobowiązany realizować wszelkie wynikające z decyzji obowiązki wobec pracownika. Decyzja nie będzie obowiązywała z mocą wsteczną, ale okręgowy inspektor pracy będzie miał uprawnienie do skierowania do sądu powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy za okres sprzed wydania decyzji.

Ustawa nie przewiduje szczegółowych przepisów regulujących sposób korygowania rozliczeń podatkowych i składkowych za okresy wsteczne. Wynika to z faktu, że decyzja okręgowego inspektora pracy wywołuje skutki prawne od dnia jej wydania, a obowiązki w zakresie podatków, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego oraz wpłat na fundusze powstają dopiero z dniem, w którym decyzja stanie się wykonalna.

Ryzyko uznania faktur wystawionych w ramach relacji B2B za tzw. „puste faktury” zostało w przypadku decyzji okręgowego inspektora pracy wyeliminowane, ponieważ ustawa zakłada, że decyzja ta nie działa wstecz. Skutki podatkowe i składkowe mają powstawać od dnia wydania decyzji, a nie za okres wcześniejszy. Nie dotyczy to sytuacji prawomocnego ustalenia przez sąd pracy istnienia stosunku pracy za okres sprzed wydania decyzji, co może rodzić konieczność dokonania odpowiednich korekt rozliczeń.

Warto podkreślić wprowadzenie abolicji dla przedsiębiorców, którzy w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie dobrowolnie zawrą umowy o pracę z osobami formalnie zatrudnianymi na podstawie umowy cywilnoprawnej, mimo że faktycznie stosunek pracy spełnia w ich przypadku wszystkie cechy stosunku pracy, o których mowa w art. 22 § 1 k.p.

Termin wejścia nowych przepisów w życie dostosowano do standardów wynikających z zasady zaufania obywateli do państwa i prawa, w tym do wymogów dotyczących odpowiedniego *vacatio legis* dla regulacji zwiększających obciążenia regulacyjne przedsiębiorców. Uwagi RCL w tym zakresie częściowo uwzględniono. Ustawa zaczęła obowiązywać po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia. Wyjątkiem są tu przepisy zmierzające do realizacji kamienia milowego A72G, obligującego Głównego Inspektora Pracy do wypełnienia określonych w nim zadań. Regulacje te weszły w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy.

Ustawa z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw nie zakłada masowej, pełnej kontroli wszystkich stosunków cywilnoprawnych, lecz wprowadzenie narzędzi o charakterze prewencyjnym i systemowym, wzmacniających skuteczność egzekwowania prawa pracy w stwierdzonych przypadkach nadużyć. Analizy skutków regulacji wskazują, że oddziaływanie tego aktu nie opiera się wyłącznie na potencjale kontrolnym PIP, lecz na zmianie rozwiązań prawnych i organizacyjnych po stronie uczestników rynku pracy, a przede wszystkim na doprowadzeniu do realnego respektowania założeń wynikających z art. 22 Kodeksu pracy.

Alternatywne rozwiązania o charakterze systemowym (np. oskładkowanie umów cywilnoprawnych) nie realizowały w pełni celów kamienia milowego KPO.

Przyjęte w ustawie rozwiązania zaakceptowano po dokonaniu zmian w pierwotnej wersji projektu, a uwagi resortów oraz instytucji uwzględniono podczas prac legislacyjnych. Ustawa spełnia wymogi konstytucyjne, unijne oraz systemowe, a jej skutki zostały objęte oceną w ramach OSR.

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/