



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 1404

Warszawa, 29 lipca 2025 r.

BSA II.021.39.2025

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 17 czerwca 2025 r., znak: SPS-III.020.145.6.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw*.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. *SPS-III.020.145.14.2025*
Data wpływu *30.07.2025r.*

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



BSA I.021.39.2025

UWAGI

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw

Pismem z dnia 17 czerwca 2025 r., SPS-III.020.145.6.2025, przesyłanym do Sądu Najwyższego drogą elektroniczną, Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu, działający z upoważnienia Marszałka Sejmu, zwrócił się z prośbą „o przedstawienie – zgodnie z upoważnieniem ustawowym – opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw”. Projektowana ustawa w art. 1 pkt 2 przewiduje zmianę Kodeksu pracy polegającą, między innymi, na dodaniu do tego aktu normatywnego dwóch nowych jednostek redakcyjnych tj. art. 302[1] i art. 302[2].

Według projektowanych przepisów, do okresu zatrudnienia będą wliczane okresy prowadzenia pozarolniczej działalności, o której stanowi art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 350 ze zm. – dalej jako „usus”) albo legitymowania się statusem osoby współpracującej z osobą fizyczną prowadzącą pozarolniczą działalność – pod warunkiem, że za te okresy opłacono składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe. Ponadto, do pracowniczego stażu zatrudnieniowego mają być wliczane następujące okresy, w trakcie których osoba fizyczna podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym: 1) wykonywania umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia; 2) wykonywania umowy agencyjnej, 3) legitymowania się statusem osoby współpracującej ze zleceniobiorcą (agentem); 4) członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej albo w spółdzielni kółek rolniczych. Według projektowanej ustawy, do okresu zatrudnienia mają być także wliczane - udokumentowane przez pracownika - okresy ww. działalności zawodowej, w których realizującą tę działalność osoba fizyczna nie podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. Gdy chodzi o zaliczenie do pracowniczego stażu zatrudnieniowego okresów aktywności zawodowej stanowiących tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym, to dowodem potwierdzającym istnienie takich okresów ma być zaświadczenie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, wystawiane na wniosek składany drogą elektroniczną z wykorzystaniem profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez ZUS.

Sąd Najwyższy, realizując kompetencję przewidzianą w art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2024 r., poz. 622 - dalej jako „uSN”) zgłasza następujące zastrzeżenia.

W art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy przewiduje wprowadzenie w art. 302[1] § 1 i 2 k.p. zamkniętego katalogu rodzajów działalności zawodowej realizowanej poza stosunkiem pracy, które powinny być wliczane do pracowniczego stażu zatrudnieniowego. Projektodawca skonstruował przedmiotowy katalog dość wybiórczo, obejmując nim tylko niektóre rodzaje aktywności zawodowej, spośród stosunkowo licznie wymienionych w art. 6 ust. 1 usus tytułów wywołujących obowiązek podlegania ubezpieczeniom społecznym. Z brzmienia projektowanego art. 302[1] § 1 i 2 k.p. oraz jego uzasadnienia wynika natomiast, że jedynym „wspólnym mianownikiem”, który według Projektodawcy powinien mieć znaczenie decydujące w procesie kwalifikacji okresów wykonywania działalności zawodowej poza stosunkiem pracy do celów związanych z ustaleniem uprawnień pracowniczych, jest okoliczność, że działalność ta stanowi(-ła) jednocześnie niepracowniczy tytuł podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym.

Nie wiadomo jednak, dlaczego uznaje się za stosowne i celowe wliczenie do pracowniczego stażu zatrudnieniowego okresów wykonywania tylko niektórych rodzajów aktywności zawodowej

stanowiących tytuły podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym (m.in. wykonywanie umów zlecenia albo umów agencyjnych), przy jednoczesnym pominięciu innych rodzajów działalności niepracowniczej stanowiących tytuł podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym. W ramach tej ostatniej kategorii zwrócić uwagę wypada chociażby na wykonywanie pracy nakładczej, określanej potocznie jako „chałupnictwo” (art. 6 ust. 1 pkt 2 *usus*) czy też legitymowanie się statusem duchownego (art. 6 ust. 1 pkt 10 *usus*). Warto przy tym zaznaczyć, że w uzasadnieniu projektowanych zmian brakuje jakiegokolwiek wzmianki odnośnie do przedstawienia powodów, dla których Projektodawca uznał celowość potraktowania w sposób priorytetowy („pracowniczy”) wyłącznie wybranych rodzajów działalności „oskładkowanej”, całkowicie marginalizując inne rodzaje przedmiotowej działalności, którą dana osoba wykonywała. W tym kontekście brzmienie projektowanego art. 302[1] § 1 i 2 k.p. może zatem wywoływać uzasadnione wątpliwości co do zgodności przedmiotowych regulacji z konstytucyjną zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji. Na marginesie należałoby również przypomnieć, że uszczegółowieniem powyższej zasady ustrojowej na gruncie indywidualnego prawa pracy jest regulacja wyrażona w art. 11[3] k.p., zgodnie z którym jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy - jest niedopuszczalna. Skoro więc Projektodawca zdecydował się przyznać określone uprawnienia pracownicze w zakresie obejmującym zaliczenie - do stażu zatrudnieniowego - okresów wykonywania niepracowniczej aktywności zawodowej przed nawiązaniem stosunku pracy osobom, które wykonywały w przeszłości niektóre rodzaje działalności „oskładkowanej” tj. stanowiącej tytuł podlegania ubezpieczeniom społecznym, to poszanowanie zasady równego traktowania w zatrudnieniu wymagałoby, aby uprawnienia o analogicznej treści zostały zagwarantowane również takim pracownikom, którzy w przeszłości wykonywali działalność „oskładkową” inną, niż którąkolwiek z wymienionych enumeratywnie w projektowanym art. 302[1] § 1 i 2 k.p. Wybiórcza kwalifikacja okresów wliczanych do pracowniczego stażu zatrudnieniowego, dokonana przez Projektodawcę w ramach konstrukcji normatywnej zaproponowanej w art. 302[1] § 1 i 2 k.p., może być wręcz odczytywana w kategoriach swoistej zachęty dla pracodawców, aby stosowali oni względem poszczególnych pracowników - wbrew zakazowi wyrażonemu w art. 18[3a] k.p. - niedopuszczalne prawnie praktyki dyskryminacyjne w zakresie dotyczącym sposobu obliczania stażu pracy i ustalania na tej podstawie skonkretyzowanych uprawnień pracowniczych. W tym przypadku niedozwolonym prawnie (ustrojowo) kryterium różnicującym status pracowniczy poszczególnych osób zatrudnionych u danego pracodawcy byłby rodzaj „oskładkowanej” działalności, którą pracownicy wykonywali w okresie poprzedzającym nawiązanie stosunku pracy. Skutkiem projektowanego przedłożenia, wbrew deklarowanym intencjom prawodawcy, jest zaprzeczenie idei „wyrównania szans (...) w dostępie do niektórych uprawnień pracowniczych, jak i stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego”. Skoro proponowane przez Projektodawcę zmiany legislacyjne mają „zlikwidować w dużej mierze nierówności w traktowaniu pracowników ze względu na rodzaj wcześniej podejmowanej przez nich aktywności zawodowej”, to katalog ujęty w art. 302[1] § 1 i 2 k.p. musi zostać rozszerzony. Brak takiej korekty, może doprowadzić do tego, że nie dojdzie do likwidacji „nierówności w traktowaniu pracowników ze względu na rodzaj wcześniej podejmowanej przez nich aktywności zawodowej”, a skala nierówności może się wręcz pogłębić. Dowodem może być np. sytuacja, w której pracownikowi, który przed podjęciem zatrudnienia u danego pracodawcy przez wiele lat wykonywał pracę nakładczą, okres świadczenia takiej pracy nie zostanie w ogóle wliczony do stażu zatrudnieniowego, podczas gdy innemu pracownikowi zatrudnionemu u tego samego pracodawcy zostanie wliczony kilkutygodniowy okres wykonywania umowy zlecenia poprzedzającej zatrudnienie.

Podsumowując, należy więc zaznaczyć, że postulat równego traktowania wobec prawa każdej jednostki znajdującej się w analogicznej sytuacji faktycznej i prawnej (równego traktowania każdego pracownika w zakresie realizacji uprawnienia do ustalenia wymiaru stażu pracy z

uwzględnieniem niepracowniczych okresów wykonywania działalności „oskładkowanej”) wymaga, aby katalog okresów działalności wliczanej do pracowniczego stażu zatrudnieniowego, ujęty w art. 302[1] § 1 i 2 k.p., został zmodyfikowany w taki sposób, aby uwzględniał on również pozostałe rodzaje aktywności zawodowej (społecznej) stanowiącej tytuł podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym w rozumieniu art. 6 ust. 1 *usus*, co do których dotychczasowe ustawodawstwo nie przewidywało możliwości ich wliczenia do okresu, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Co się tyczy pozostałych kwestii dotyczących brzmienia art. 1 pkt 2 projektowanej ustawy, które w ocenie Sądu Najwyższego wywołują wątpliwości, to odnoszą się one do treści projektowanych art. 302[1] § 10-12 oraz art. 302[2] k.p. Zgodnie z tymi przepisami: 1) okresy wymienione w art. 302[1] § 1, § 4 pkt 2 i § 5 k.p. potwierdza zaświadczenie wydane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych o opłaceniu za dany okres składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe z danego tytułu; 2) okresy wymienione w art. 302[1] § 2 k.p. potwierdza zaświadczenie wydane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych o podleganiu ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym; 3) okresy wskazane w art. 302[1] § 4 pkt 1 k.p. potwierdza zaświadczenie wydane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych o podleganiu ubezpieczeniu zdrowotnemu. Wniosek o wydanie ww. zaświadczeń składa się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w postaci elektronicznej za pomocą profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W pierwszej kolejności ww. regulacjom należy zarzucić brak precyzji w określeniu przez Projektodawcę podmiotu legitymowanego do wystąpienia z wnioskiem o wydanie zaświadczenia. Lektura analizowanych rozwiązań nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, kto może wystąpić z wnioskiem o wydanie zaświadczeń wskazanych w art. 302[1] § 10-12 k.p. W szczególności nie wiadomo, czy podmiotem wnioskującym może być tylko pracownik, czy tylko pracodawca, czy też może być nim zarówno pracodawca, jak i pracownik, a nawet inny, bliżej nieokreślony, podmiot trzeci. Tymczasem, wyjaśnienie tej okoliczności ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia określenia sposobu zakończenia przez organ rentowy (ZUS) postępowania administracyjnego zainicjowanego w przedmiocie rozpoznania wniosku o wydanie zaświadczenia o odpowiedniej treści. Nie ulega wątpliwości, że wniosek o wydanie zaświadczenia skatalogowanego w art. 302[1] § 10-12 k.p., zgłoszony przez podmiot nieuprawniony do podjęcia takiej czynności procesowej, zostanie rozpatrzony odmownie. Poza tym, mając na względzie treść art. 22[1] § 5 k.p., zgodnie z którym udostępnienie pracodawcy danych osobowych następuje w formie oświadczenia osoby, której dane dotyczą, przy czym pracodawca może żądać udokumentowania danych osobowych osób, o których mowa w art. 22[1] § 1 i 3 k.p., w zakresie niezbędnym do ich potwierdzenia, zachodzi wątpliwość odnośnie do tego, czy zaświadczenia wskazane w art. 302[1] § 10-12 k.p. są jedynymi, dopuszczalnymi ustawowo, środkami dowodowymi na okoliczność potwierdzenia okresów wykonywania przez pracownika działalności „oskładkowanej” w czasie poprzedzającym jego zatrudnienie u danego pracodawcy, czy też dokumenty urzędowe, o których mowa (zaświadczenia ZUS), nie korzystają z przymiotu wyłączności dowodowej, w związku z czym okresy wliczane do pracowniczego stażu zatrudnieniowego mogłyby być ustalane na podstawie innych dokumentów, w tym dokumentów prywatnych (np. umów zlecenia sporządzonych w formie pisemnej).

Krytycznie należy również odnieść się do zaproponowanej przez Projektodawcę formy rozstrzygnięcia kończącego sprawę zainicjowaną wnioskiem do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, składanym na podstawie art. 302[2] k.p. W opiniowanym projekcie zakłada się, że organ rentowy załatwia taką sprawę, wydając zaświadczenie (art. 217 i n. k.p.a. w zw. z art. 123 *usus*), a nie decyzję (art. 83 ust. 1 *usus*). Realne problemy, jakie mogą uwidocznić się już w pierwszych dniach obowiązywania art. 302[2] k.p., odnoszą się zwłaszcza do sytuacji, w których organ rentowy odmówi wnioskodawcy wystawienia zaświadczenia albo gdy wyda zaświadczenie o treści niezgodnej z żądaniem podmiotu wnioskującego. Powstaje wówczas pytanie, czy wnioskodawcy przysługuje wówczas jakiegokolwiek środek ochrony prawnej, a jeśli tak, to jaki. Wątpliwości potęguje dodatkowo fakt, że skoro w takiej sprawie organ rentowy nie będzie wydawał

decyzji, to nie będzie miał również zastosowania art. 83 ust. 2 *usus*, zgodnie z którym od decyzji ZUS przysługuje odwołanie do właściwego sądu w terminie i według zasad określonych w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego. Co więcej, bezpośrednią konsekwencją rozwiązania zaproponowanego w ramach art. 302[1] § 10-12 k.p. będzie brak możliwości skorzystania przez zainteresowanego wnioskodawcę z możliwości, jaką oferuje mu art. 83 ust. 3 *usus* w razie dopuszczenia się przez organ rentowy bezczynności w sprawie zainicjowanej wnioskiem o wydanie zaświadczenia. Przypomnieć bowiem należy, iż odwołanie do sądu powszechnego przysługuje zainteresowanej stronie również w razie niewydania decyzji w terminie 2 miesięcy, licząc od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie lub inne roszczenia. Opisany wyżej problem można wprowadzić rozwiązać, odwołując się do przepisów art. 83b ust. 1 *usus* w zw. z art. 219 k.p.a. i art. 123 *usus*, z których wynika, że odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę zainteresowaną następuje w drodze decyzji organu rentowego (zamiast postanowienia – art. 219 k.p.a.), od której służy odwołanie (art. 83 ust. 2 *usus*) zamiast zażalenia (art. art. 219 *in fine* k.p.a.), niemniej należy zauważyć, że taka podstawa prawna jest zdecydowanie mało czytelna dla przeciętnego uczestnika obrotu prawnego, w szczególności takiego, który legitymuje się statusem pracownika (ubezpieczonego). Z tej też przyczyny warto byłoby rozważyć potrzebę skorygowania rozwiązania normatywnego, którego dotyczą art. 302[1] § 10-12 k.p., przez zastąpienie przewidzianej w tych przepisach formy zaświadczenia formą decyzji. Patrząc z perspektywy systemowej, należy zaznaczyć, że taki zabieg wcale nie miałby charakteru innowacyjnego, gdy chodzi o sposób rozstrzygania przez organ rentowy indywidualnych spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych, a do tej kategorii zalicza się bez wątpienia sprawa wszczęta wnioskiem składanym na podstawie art. 302[2] k.p. W tym względzie wypada przywołać choćby art. 83e ust. 3 *usus*, zgodnie z którym odmowa wydania przez ZUS dokumentu poświadczającego stosowanie ustawodawstwa krajowego w zakresie zabezpieczenia społecznego, o którym stanowi w art. 19 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, następuje w drodze decyzji.

Jeśli chodzi natomiast o brzmienie projektowanego art. 302[1] § 12 k.p., to należy dodatkowo poddać w wątpliwość przewidzianą w tym przepisie kompetencję Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do wystawiania jakichkolwiek dokumentów (nie tylko zaświadczeń) potwierdzających fakt podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu przez osobę zainteresowaną uzyskaniem takiego poświadczenia. Krytyczna ocena propozycji ujętej w tym przepisie wynika z faktu, że w myśl art. 66 ust. 3 *usus* Zakład Ubezpieczeń Społecznych działa na podstawie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz innych ustaw regulujących poszczególne zakresy jego działalności. Z tej przyczyny zakresem działania ZUS, na podstawie art. 68 ust. 1 pkt 1 *usus*, została objęta m.in. realizacja przepisów o ubezpieczeniach społecznych, w tym: 1) stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych, 2) ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych oraz wypłacanie tych świadczeń, chyba że na mocy odrębnych przepisów obowiązki te wykonują płatnicy składek, 3) wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, 4) prowadzenie rozliczeń z płatnikami składek z tytułu należnych składek i wypłacanych przez nich świadczeń podlegających finansowaniu z funduszy ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł, 5) prowadzenie indywidualnych kont ubezpieczonych i kont płatników składek, 6) orzekanie przez lekarzy orzeczników Zakładu oraz komisje lekarskie Zakładu dla potrzeb ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych. Jednocześnie warto zasygnalizować, że stosownie do art. 109 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r. poz. 146 ze zm. – dalej jako „uśoz”) indywidualne sprawy z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego, przez które to sprawy rozumie się sprawy dotyczące objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym i ustalenia prawa do świadczeń, z wyłączeniem spraw z zakresu wymierzania i pobierania składek na ubezpieczenie zdrowotne należących do właściwości organów ubezpieczeń społecznych, rozpatruje Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia. Zestawienie treści normatywnej wyrażonej w art. 68 ust. 1 pkt 1

lit. c) usus oraz art. 109 ust. 1 uósz prowadzi więc do konkluzji, zgodnie z którą do kompetencji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych należy *de lege lata* wystawianie urzędowych dokumentów potwierdzających jedynie fakt opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne. Na tej samej podstawie należy natomiast stwierdzić, że z całą pewnością zakresem przedmiotowym kompetencji ustrojowych przypisanych Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych nie są objęte żadne czynności polegające na urzędowym poświadczaniu – w jakiegokolwiek formie – faktu „podlegania ubezpieczeniu zdrowotnemu”, o czym stanowi się w projektowanym art. 302[1] § 12 k.p. W ujęciu systemowym wskazanej regulacji nie można zatem odczytywać inaczej, niż jako pozostającej w oczywistej sprzeczności z art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. c) usus oraz art. 109 ust. 1 uósz, w związku z czym powinna ona zostać poddana odpowiednim zabiegom korygującym w takcie dalszych prac legislacyjnych nad opiniowanym projektem.