



Warszawa, 25 lutego 2026 r.

WPL.335.3.2025.GS

Do druku nr 2250

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

e-mail: gms-wp@sejm.gov.pl

AE:PL-30275-59799-JADHJ-27

Pani

Katarzyna Ueberhan

Posel na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej

Przewodnicząca Komisji

Polityki Społecznej i Rodziny

ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa

e-mail: kpsr@sejm.gov.pl

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.44.9.2026

Data wpływu 26.11.26v.

Szanowny Panie Marszałku, Szanowna Pani Przewodnicząca,

działając na podstawie art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców¹ oraz w związku ze skierowaniem do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw², proszę o przyjęcie poniższej opinii Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w sprawie tego projektu.

Projekt ustawy ma na celu wprowadzenie rozwiązań prawnych służących bardziej efektywnemu i skutecznemu egzekwowaniu przestrzegania przepisów prawa pracy, przede wszystkim poprzez dokonanie zmian w przepisach ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r.

¹ T.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1668 z późn. zm.

² Druk sejmowy nr 2250, dalej: „projekt ustawy”.



o Państwowej Inspekcji Pracy³. Jedną z zaproponowanych w związku z tym zmian jest przyznanie okręgowym inspektorom pracy uprawnienia do ustalania w sposób władczy, poprzez wydanie decyzji administracyjnej, istnienia stosunku pracy w sytuacji, kiedy zawarto umowę cywilnoprawną lub osoba faktycznie świadczy pracę w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴ powinna być zawarta umowa o pracę.

Jako Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców podtrzymuję wyrażoną w trakcie rządowego procesu legislacyjnego negatywną opinię w zakresie przewidzianego w kolejnych wersjach ww. projektu ustawy modelu władczego ustalania stosunku pracy przez organy administracji publicznej. Wzmocnienie Państwowej Inspekcji Pracy⁵ jest celem słusznym i pożądanym, także z perspektywy pracodawców zagrożonych nieuczciwą konkurencją ze strony podmiotów nieprzestrzegających obowiązującego prawa. Dążenie do tego celu musi jednak uwzględniać realia rynkowe oraz prawa wszystkich uczestników rynku pracy, w tym również uczciwych przedsiębiorców działających w zaufaniu do państwa i obowiązujących przepisów dotyczących m.in. swobody umów i możliwości świadczenia pracy zarobkowej w oparciu o umowy cywilnoprawne.

Propozycja umożliwienia rozstrzygania w sposób władczy o prawach i obowiązkach stron umów zawieranych w obrocie cywilnoprawnym od samego początku debaty publicznej nad projektem ustawy – zwłaszcza w kształcie zaproponowanym przez projektodawcę – wzbudza znaczne kontrowersje społeczne. Liczne wątpliwości i zastrzeżenia, w tym zastrzeżenia natury konstytucyjnej, zgłaszają do tego rozwiązania również przedstawiciele sektora mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców⁶, który zapewnia ponad połowę miejsc pracy w niepublicznej części rynku pracy w Polsce i jest najbardziej wrażliwy na zmiany przepisów dotyczących pracy zarobkowej i związanego z tym otoczenia regulacyjnego. Potencjalne zagrożenia związane z wprowadzeniem projektowanych przepisów

³ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 z późn. zm., dalej: „ustawa o PIP”.

⁴ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm., dalej: „Kodeks pracy”.

⁵ Dalej także: „PIP”.

⁶ Dalej także: „sektor MŚP”.



w życie stanowią tymczasem stosunkowo największe ryzyko dla najmniejszych firm będących pracodawcami, mimo że nie odpowiadają one ani za kształt obowiązujących regulacji dotyczących kwestii podatkowych i systemu ubezpieczeń społecznych, sprawność organów wymiaru sprawiedliwości, ani też za panujące na danym rynku lokalnym uwarunkowania ekonomiczne. Tacy przedsiębiorcy często nie dysponują zasobami organizacyjnymi i finansowymi, które pozwalałyby im na sprawną kontynuującą prowadzonej działalności niezależnie od toczącego z organem administracji publicznej sporu w zakresie kwalifikacji prawnej danego stosunku umownego.

Dostrzegając podjęte na ostatnich etapach rządowego procesu legislacyjnego zabiegi mające na celu wyjście naprzeciw niektórym obawom środowiska pracodawców należy jednak wskazać, że działania te okazały się niewystarczające. Pomimo dodania do projektu ustawy grupy modyfikacji nakierowanych (przynajmniej teoretycznie) na złagodzenie zagrożeń, które mogą zaistnieć przed ostatecznym rozstrzygnięciem danej sprawy przez sąd, skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt w dalszym ciągu zawiera szereg regulacji budzących silny sprzeciw przedsiębiorców, a niektóre zmiany są uznawane za wręcz nieakceptowalne. Wielu przedsiębiorców obawia się, że jeszcze przed ewentualnym uprawnieniem się decyzji wydawanych przez okręgowych inspektorów pracy, inne organy administracji publicznej, w tym zwłaszcza Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz organy podatkowe, będą inicjowały we własnym zakresie odrębne postępowania przeciwko podmiotom objętym wydanym rozstrzygnięciem, co doprowadzi do chaosu prawnego i dezorganizacji firmy.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że w dniu 6 lutego 2026 r. projekt ustawy został przekazany do krótkich, siedmiodniowych konsultacji jedynie wybranym podmiotom, a zaproszone do tych konsultacji największe reprezentatywne organizacje pracodawców zgodnie wskazały, że jest to „*zbyt krótki okres na przygotowanie wyczerpującej opinii do istotnie zmienionego projektu, który wciąż wywołuje dużo kontrowersji nie tylko w środowisku przedsiębiorców*”⁷. W dniu 23 lutego 2026 r. strona pracowników i strona pracodawców Rady

⁷ Zob. opublikowane m.in. na stronie internetowej Związku Rzemiosła Polskiego wspólne stanowisko reprezentatywnych organizacji pracodawców z dnia 10 lutego 2026 r.:



Dialogu Społecznego przyjęły wspólną uchwałę⁸ w której wyraziły głęboki sprzeciw wobec projektu ustawy o PIP i zaapelowały do Parlamentu o podjęcie w nadzwyczajnym trybie dodatkowych konsultacji tego projektu. W ocenie strony społecznej „*sposób prowadzenia dialogu na etapie prac rządu był nieefektywny. Projekt w kształcie zaproponowanym przez Rząd i przesłanym do Sejmu zawiera jeszcze zbyt wiele rozwiązań, które wymagają doprecyzowania i zmian*”. Jako Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców podzielam to stanowisko. Dążenie do realizacji celów związanych ze zwalczaniem nieprawidłowości występujących na niektórych obszarach rynku pracy nie powinno odbywać się kosztem szeroko otwartego i rzetelnie prowadzonego dialogu społecznego.

Podtrzymując zasadniczo krytyczną opinię w zakresie zaproponowanego przez projektodawcę modelu władczego ustalania istnienia stosunku pracy przez organy administracji publicznej, proszę jednocześnie o przyjęcie poniższych uwag szczegółowych do zawartych w projekcie ustawy regulacji o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania sektora MŚP w Polsce.

1. Polecenie usunięcia stwierdzonych naruszeń jako warunek wydania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy oraz czas trwania kontroli przedsiębiorcy

Należy docenić wprowadzenie do projektu ustawy rozwiązania, zgodnie z którym warunkiem wydania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy będzie niewykonanie wydanego przez właściwe organy PIP polecenia usunięcia stwierdzonych naruszeń dotyczących braku zawarcia umowy o pracę⁹. Poprzednie wersje projektu ustawy nie przewidywały takiego mechanizmu, co oznaczało, że każdy przypadek stwierdzenia naruszenia skutkowałby koniecznością jednostronnego i władczego ustalania treści stosunku pracy przez inspektorów pracy poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Tego typu ingerencje w ustalone zgodną wolą stron stosunki cywilnoprawne muszą być oceniane krytycznie.

<https://zrp.pl/wspolne-stanowisko-zrp-do-projektu-nowelizacji-ustawy-o-panstwowej-inspekcji-pracy/>

⁸ Zob. udostępniona na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej uchwała nr 145 strony pracowników i strony pracodawców Rady Dialogu Społecznego z dnia 23 lutego 2026 roku w sprawie prac nad projektem ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy nr druku 2250:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/8C504384A9132BD9C1258DA80046969B/%24File/2250-001.pdf>

⁹ Projektowany art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP.

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wileńska 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546,

tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, ePUAP: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmisp.gov.pl

Administratorem danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie. Dane przetwarzane są w celu prowadzenia korespondencji, wypełnienia obowiązków prawnych (art. 6 ust. 1 lit. e RODO), realizacji zadań publicznych (art. 6 ust. 1 lit. e RODO) oraz archiwizacji i celów dowodowych (art. 6 ust. 1 lit. f RODO). Odbiorcami mogą być podmioty uprawnione na podstawie przepisów prawa. Dane będą przechowywane zgodnie z przepisami o archiwizacji. Przysługuje Państwu prawo dostępu do danych, ich sprostowania, ograniczenia przetwarzania oraz wniesienia skargi do Prezesa UODO. Więcej informacji: <https://rzecznikmisp.gov.pl/kontakt/#rodo>.

➔ <https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/>

➔ <https://x.com/RzecznikMSP>

➔ <https://www.youtube.com/rzecznikmisp>

🌐 <https://rzecznikmisp.gov.pl/>

📧 <https://rzecznikmisp.gov.pl/kontakt/newsletter/>

📄 <https://naukaibiznes.rzecznikmisp.gov.pl/>



Rozwiązanie polegające na wydaniu polecenia usunięcia stwierdzonych naruszeń pozostawia tymczasem stronom umowy istotną swobodę w zakresie doboru środków niezbędnych do ukształtowania łączącego ich stosunku umownego w sposób zgodny z prawem, co może przyczynić się do ograniczenia ryzyk związanych z przyjęciem zaproponowanego przez projektodawcę modelu stwierdzania istnienia stosunku pracy. Organy administracji publicznej zawsze powinny w pierwszej kolejności dążyć do polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych i poszanowania autonomii decyzyjnej stron prowadzonych przez te organy postępowań, a środki władcze powinny być stosowane dopiero wtedy, gdy pożądane cele nie mogą być osiągnięte przy pomocy innych metod. Należyte funkcjonowanie projektowanych regulacji dotyczących polecenia inspektora pracy może jednak wymagać zmiany bądź doprecyzowania tych przepisów. Kluczowe może być przede wszystkim dookreślenie ram czasowych wydania i realizacji takich poleceń.

Zgodnie z projektowanym art. 34 ust. 1c ustawy o PIP przedmiotowe polecenia będą wydawane na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, a inspektor pracy, wydając polecenie, będzie określać termin jego wykonania w taki sposób, żeby ocena jego wykonania w oparciu o całokształt okoliczności sprawy nastąpiła w trakcie trwania kontroli.

Z uwagi na zindywidualizowany charakter relacji, które mogą wystąpić między przedsiębiorcą a pracownikiem lub innymi podmiotami będącymi stronami umowy cywilnoprawnej, konieczne jest zapewnienie tym podmiotom odpowiedniego terminu na dojście do porozumienia w zakresie czynności podejmowanych w celu usunięcia stwierdzonych przez inspektora pracy naruszeń. Zasadne wydaje się zatem wyraźne wskazanie w treści projektowanych przepisów, że taki termin, zwłaszcza w przypadku stwierdzenia braku zawarcia umowy o pracę w sytuacji, gdy taka umowa powinna być zawarta (sytuacja z projektowanego art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o PIP), powinien wynosić nie mniej niż 30 dni. Projektowane przepisy powinny także umożliwiać dialog między organami PIP a stronami badanego stosunku umownego, tak aby ewentualne wątpliwości co do prawidłowej realizacji wydanego polecenia mogły zostać wyjaśnione bez konieczności wydawania decyzji administracyjnej w sprawie.



Niezależnie od powyższego konieczne jest również wskazanie, że maksymalny czas trwania kontroli musi zostać jednoznacznie określony w przepisach ustawy. Dostrzegając potrzebę zapewnienia odpowiedniej elastyczności postępowania w zakresie usunięcia stwierdzonych naruszeń, należy jednak wyrazić wątpliwość co do zasadności zastosowania przez projektodawcę zwrotu „w trakcie trwania kontroli” w projektowanym art. 34 ust. 1c ustawy o PIP, który dotyczy terminu wykonania wydanego przez inspektora pracy polecenia usunięcia stwierdzonych naruszeń. Racjonalny ustawodawca powinien zdawać sobie sprawę, że stan niepewności i dezorganizacja działalności gospodarczej wynikająca z nieograniczonych czasowo kontroli mogą mieć istotny, negatywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorstwa, co uzasadnia przyjęcie regulacji ustanawiających odpowiednie gwarancje ochronne. Tytułem przykładu można przywołać tutaj przepis art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców¹⁰, zgodnie z którym czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym nie może przekraczać określonych w tej regulacji limitów, np. 6 dni roboczych w przypadku mikroprzedsiębiorców. Skoro taki okres został uznany przez ustawodawcę za adekwatny limit czasu trwania kontroli mikroprzedsiębiorcy, to powinno być to uwzględnione przy tworzeniu omawianego projektu ustawy. Jest oczywiste, że taki okres nie dawałby realnej możliwości na przemyślane uzgodnienie i wykonanie czynności służących usunięciu stwierdzonych w toku kontroli przez inspektora pracy naruszeń. Projektowana ustawa powinna jasno i wyraźnie określać maksymalny czas trwania prowadzonych przez PIP kontroli dotyczących funkcjonowania umowy cywilnoprawnej lub niezawarcia umowy o pracę, a limit ten powinien uwzględniać prawa i słuszne potrzeby podmiotów kontrolowanych, w tym zwłaszcza podmiotów należących do sektora MŚP.

2. Możliwość nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzjom stwierdzającym istnienie stosunku pracy

Zgodnie z projektowanym art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP, w razie niewykonania polecenia usunięcia stwierdzonych naruszeń w zakresie braku zawarcia umowy o pracę,

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480 z późn. zm.



właściwy organ PIP będzie wydawał decyzję stwierdzającą istnienie stosunku pracy. Z projektu ustawy usunięto krytycznie oceniane regulacje dotyczące nadawania tym rozstrzygnięciom rygoru natychmiastowej wykonalności, jednak – jak zauważa projektodawca na str. 5 uzasadnienia projektu – oznacza to, że *„brak będzie automatyzmu w tym zakresie, nie wyłączając możliwości nadania rygoru natychmiastowej wykonalności na zasadach ogólnych, jeżeli będzie to uzasadnione okolicznościami konkretnego stanu faktycznego”*.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 108 § 1 zd. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹ decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

Sugerowana przez projektodawcę możliwość zastosowania administracyjnoprawnego rygoru natychmiastowej wykonalności nie jest środkiem adekwatnym dla omawianego rozstrzygnięcia okręgowego inspektora pracy. Natychmiastowa realizacja takiej decyzji nie jest bowiem niezbędna do ochrony istotnych dóbr takich jak zdrowie lub życie ludzkie przed poważnymi zagrożeniami. Trzeba ponadto pamiętać, że nadawanie przedmiotowym decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności będzie mogło prowadzić natomiast do potencjalnie nieodwracalnych konsekwencji dla podmiotu uznanego za pracodawcę, np. w zakresie obowiązków opłacania należności pieniężnych z tytułu podatków i ubezpieczeń społecznych przed prawomocnym rozstrzygnięciem sprawy przez sąd. Poprzednie wersje omawianego projektu ustawy, które przewidywały automatyczne nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności, były natomiast słusznie krytykowane za brak należytego uwzględnienia ryzyk związanych z wydawaniem potencjalnie błędnych, lecz natychmiastowo wykonalnych rozstrzygnięć o istotnym wpływie na prawa i obowiązki stron weryfikowanego stosunku umownego. Ryzyka te pozostają w znacznej mierze aktualne.

¹¹ T.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej: „Kodeks postępowania administracyjnego” lub „k.p.a.”.



Mając powyższe na uwadze zasadnym jest jednoznacznie wyłącznie w przepisach projektowanej ustawy możliwości nadawania omawianym rozstrzygnięciom okręgowych inspektorów pracy rygoru natychmiastowej wykonalności, o którym mowa w art. 108 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zdecydowanie bardziej adekwatnym środkiem jest w tym przypadku instytucja udzielanego przez sąd zabezpieczenia, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego¹², co jest tym bardziej uzasadnione z tego względu, że to sądy powszechne, a nie sądy administracyjne, będą rozpatrywać odwołania od decyzji okręgowego inspektora pracy.

3. Skutki prawne decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy

Zgodnie z projektowanym art. 34 ust. 2j ustawy o PIP decyzja okręgowego inspektora pracy od dnia jej wydania wywołuje skutki prawne, jakie wiążą się ze stwierdzeniem istnienia stosunku pracy, na gruncie przepisów prawa pracy, prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz obowiązkowych wpłat na fundusze, o których mowa w odrębnych przepisach.

Zgodnie zaś z projektowanym art. 34 ust. 2k ustawy o PIP ww. decyzja staje się wykonalna 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.

Mając powyższe na uwadze należy zwrócić uwagę na istotne ryzyko związane ze stanem niepewności prawnej zachodzącym w czasie między wydaniem decyzji administracyjnej a prawomocnym rozstrzygnięciem sprawy przez sąd, co w świetle obecnych realiów funkcjonowania sądownictwa może okazać się okresem długotrwałym. Podmiot uznany za pracodawcę, który nie zgadza się z wydaną wobec niego decyzją, będzie pozostawał w tym czasie w niejasnej sytuacji prawnej, którą może jeszcze dodatkowo pogarszać inicjowanie przez inne organy administracji publicznej, takie jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych czy organy podatkowe, odrębnych postępowań przeciwko temu podmiotowi

¹² T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm., dalej: „Kodeks postępowania cywilnego” lub „k.p.c.”.



jeszcze przed uprawomocnieniem się decyzji okręgowego inspektora pracy. Może to prowadzić do dezorganizacji wykonywanej działalności gospodarczej, a także konieczności ponoszenia kosztów i innych nakładów związanych z udziałem w takich postępowaniach.

Należy jednocześnie podkreślić, że w świetle projektowanych przepisów art. 34 ust. 2j i 2k ustawy o PIP projektodawca wprost dopuszcza możliwość nadania nieprawomocnym decyzjom okręgowych inspektorów pracy rygoru natychmiastowej wykonalności w sferze przepisów prawa pracy, prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz obowiązkowych wpłat na fundusze, o których mowa w odrębnych przepisach. Skutki takich rozstrzygnięć będą zatem nieodwracalne, nawet w razie skutecznego zaskarżenia danej decyzji i uznania jej przez sąd za błędną.

Projektowana ustawa ani jej uzasadnienie nie wyjaśniają, w jaki sposób dotknięty uchyloną następnie decyzją podmiot będzie mógł dochodzić swoich praw i naprawy stanu wywołanego potencjalnie błędnym działaniem organu administracji publicznej. Należy w tym miejscu podzielić wyrażane przez innych uczestników debaty publicznej postulaty zapewnienia potencjalnie poszkodowanym podmiotom, w tym zwłaszcza przedsiębiorcom z sektora MŚP, odpowiedniej ścieżki dochodzenia od państwa roszczeń odszkodowawczych.

4. Środki ochrony osoby uznanej za pracownika

Zgodnie z projektowanym art. 34 ust. 2l ustawy o PIP wydanie decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy nie może być podstawą jakiegokolwiek niekorzystnego traktowania pracownika, zwłaszcza nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie stosunku pracy lub jego rozwiązanie bez wypowiedzenia przez pracodawcę.

Nie kwestionując potrzeby ochrony praw osoby uznawanej za pracownika należy jednak zwrócić uwagę, że powyższa regulacja może wymagać doprecyzowania. Sformułowanie „niekorzystne traktowanie” ma charakter nieostry i może być odmiennie rozumiane, zarówno przez podmioty uznane za pracownika i pracodawcę, jak i przez sądy oraz organy Państwowej Inspekcji Pracy. Nie należy również zapominać, że weryfikowany przez okręgowego inspektora pracy stosunek umowny był rezultatem zgodnej woli stron tej umowy,



czego logiczną konsekwencją musi być uznanie, że obie strony uznały przyjęte przez nie warunki realizacji zawartej umowy cywilnoprawnej za bardziej korzystne od warunków właściwych dla umowy o pracę. Samo dostosowanie takiego stosunku umownego do norm właściwych dla umowy o pracę może zatem być rozumiane jako „niekorzystne traktowanie”, nawet jeżeli jest to skutkiem okoliczności pozostających poza kontrolą czy sferą decyzyjną podmiotu uznanego za pracodawcę. Ponadto projektowana regulacja nie wskazuje wyraźnie, co dokładnie należy przyjąć jako punkt odniesienia przy ocenie, czy dane traktowanie jest korzystne lub niekorzystne dla pracownika.

W związku z powyższym projektowany przepis art. 34 ust. 21 ustawy o PIP powinien zostać doprecyzowany, w szczególności poprzez wskazanie, że dostosowanie stosunku umownego do specyfiki stosunku pracy nie może być uznane za niekorzystne traktowanie pracownika. Konieczne jest także ponowne rozważenie formy i zakresu ograniczeń dotyczących zakończenia stosunku pracy z przyczyn pozostających poza kontrolą podmiotu uznanego za pracodawcę.

5. Zarządzenia Głównego Inspektora Pracy dotyczące kryteriów oceny okoliczności faktycznych stosowanych przez Państwową Inspekcję Pracy przy ustalaniu istnienia stosunku pracy

Zgodnie z projektowanym art. 37aa ust. 2 ustawy o PIP Główny Inspektor Pracy określi, w drodze zarządzenia, wytyczne zawierające kryteria oceny okoliczności faktycznych stosowane przez Państwową Inspekcję Pracy przy ustalaniu istnienia stosunku pracy, mając na uwadze potrzebę zapewnienia obiektywnych i jednolitych standardów działania.

Sposób sformułowania powyższej regulacji może wzbudzać wątpliwości w zakresie możliwości ewentualnego wpływania na prawa i obowiązki podmiotów trzecich na podstawie aktu wewnętrznego, jakim jest zarządzenie Głównego Inspektora Pracy. Nawet przy założeniu, że wskazany akt ma być jedynie dokumentem dookreślającym praktyczne zasady działania właściwych organów PIP, warto rozważyć uzupełnienie projektowanego przepisu art. 37aa ustawy o PIP o zobowiązanie Głównego Inspektora Pracy do uwzględnienia przy



formułowaniu kierowanych do organów PIP wytycznych wniosków z analizy orzecznictwa sądów.

W dotychczasowej praktyce Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców wielokrotnie można było się spotkać z postępowaniem niektórych organów administracji publicznej, które konsekwentnie wydawały decyzje sprzeczne z orzecznictwem weryfikujących rozstrzygnięcia tych organów sądów. Odpowiednie doprecyzowanie projektowanego przepisu art. 37aa ustawy o PIP pozwoli na ograniczenie ryzyka występowania tego typu sytuacji w sprawach dotyczących ustalania istnienia stosunku pracy.

6. Możliwość uchylenia przez sąd decyzji okręgowego inspektora pracy i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia

Projektowany przepis art. 477^{7g} § 3 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że jeżeli zaskarżona do sądu decyzja okręgowego inspektora pracy została wydana z rażącym naruszeniem Kodeksu pracy, to sąd będzie zobowiązany do uchylenia takiej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania okręgowemu inspektorowi pracy.

Niezrozumiałe jest ograniczenie zakresu powyższej regulacji przez projektodawcę wyłącznie do uchybień dotyczących Kodeksu pracy. Tak sformułowany przepis uniemożliwi przekazanie do ponownego rozpoznania sprawy nawet w sytuacji rażącego naruszenia przepisów ustawy o PIP, w tym także projektowanych przepisów dotyczących postępowania w sprawie ustalania istnienia stosunku pracy. Projektowana regulacja nie obejmuje swoim zakresem także potencjalnych rażących naruszeń Kodeksu postępowania administracyjnego, jakie mogą zaistnieć w toku prowadzonych postępowań. Nie jest jasne, dlaczego wyłącznie rażące naruszenie Kodeksu pracy będzie skutkowało przekazaniem sprawy do ponownego rozpoznania okręgowemu inspektorowi pracy.

Przedsiębiorcy nie powinni ponosić negatywnych konsekwencji rażących naruszeń prawa, jakich dopuszczają się organy administracyjne. Przewlekłość postępowania i związany z tym stan niepewności prawnej jest zjawiskiem niekorzystnym, któremu należy przeciwdziałać. W razie stwierdzenia rażącego naruszenia prawa przez organ administracyjny

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilecza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546.

tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, eupa: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl

Administratorem danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie. Dane przetwarzane są w celu prowadzenia korespondencji, wypełnienia obowiązków prawnych (art. 6 ust. 1 lit. c RODO), realizacji zadań publicznych (art. 6 ust. 1 lit. c RODO) oraz archiwizacji i celów dowodowych (art. 6 ust. 1 lit. f RODO). Odbiorcami mogą być podmioty uprawnione na podstawie przepisów prawa. Dane będą przechowywane zgodnie z przepisami o archiwizacji. Przysługuje Państwu prawo dostępu do danych, ich sprostowania, ograniczenia przetwarzania oraz wniesienia skargi do Prezesa UODO. Więcej informacji: <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/#rodo>.

➔ <https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/>

➔ <https://x.com/RzecznikMSP>

➔ <https://www.youtube.com/rzecznikmsp>

🌐 <https://rzecznikmsp.gov.pl/>

📧 <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/>

📖 <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>



sąd powinien mieć możliwość orzeczenia co do istoty sprawy i jej rozstrzygnięcia na korzyść przedsiębiorcy uznanego za pracodawcę.

7. Zabezpieczenie roszczenia w trakcie postępowania w przedmiocie odwołania od decyzji okręgowego inspektora pracy stwierdzającej istnienie stosunku pracy

Projektowane przepisy art. 755⁶ § 1–5 Kodeksu postępowania cywilnego przewidują wprowadzenie szczególnej formy zabezpieczenia roszczenia w sprawach dotyczących ustalania istnienia stosunku pracy, która na mocy postanowienia sądu będzie modyfikowała treść wiążącej strony na czas trwania sporu. Zaproponowane w tym zakresie rozwiązania mają służyć ochronie domniemanego pracownika w trakcie postępowania sądowego, jednak zostały one sformułowane w sposób budzący szereg istotnych wątpliwości i zastrzeżeń.

Zgodnie z projektowanym art. 755⁶ § 5 k.p.c. sąd może odmówić udzielenia zabezpieczenia, o którym mowa § 1 tego artykułu, gdy w świetle okoliczności sprawy jest oczywiste, że stosunek prawny, którego dotyczy odwołanie albo powództwo, nie jest stosunkiem pracy. Projektowany art. 755⁶ § 6 k.p.c. stanowi ponadto, że wniosek o udzielenie zabezpieczenia, o którym mowa w § 1, podlega rozpoznaniu bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia jego wpływu do sądu.

Analiza powyższych regulacji prowadzi do wniosku, że faktyczną intencją projektodawcy jest doprowadzenie do sytuacji, w której sąd nie będzie mógł odmówić udzielenia zabezpieczenia w zasadzie we wszystkich sprawach dotyczących ustalenia istnienia stosunku pracy z wyjątkiem tych spraw, gdzie nieistnienie stosunku pracy będzie oczywiste, i będzie to tak jasne, że sąd będzie w stanie stwierdzić taką oczywistość w ciągu zaledwie 3 dni od dnia wpływu wniosku o udzielenie zabezpieczenia. Regulacja ta stanowi zatem daleko idącą ingerencję w kompetencje sądu oraz nadmierne i nieuzasadnione odejście od zasad ogólnych postępowania sądowego na niekorzyść domniemanego pracodawcy, w tym również przedsiębiorcy uznanego za pracodawcę. Potrzeba ochrony praw i słuszych interesów przedsiębiorców tworzących sektor MŚP przemawia za wykreśleniem zaproponowanych w tym zakresie przepisów lub przynajmniej wprowadzenia w nich istotnych modyfikacji.

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546.

tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl

Administratorem danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie. Dane przetwarzane są w celu prowadzenia korespondencji, wypełnienia obowiązków prawnych (art. 6 ust. 1 lit. c RODO), realizacji zadań publicznych (art. 6 ust. 1 lit. c RODO) oraz archiwizacji i celów dowodowych (art. 6 ust. 1 lit. f RODO). Odbiorcami mogą być podmioty uprawnione na podstawie przepisów prawa. Dane będą przechowywane zgodnie z przepisami o archiwizacji. Przysługuje Państwu prawo dostępu do danych, ich sprostowania, ograniczenia przetwarzania oraz wniesienia skargi do Prezesa UODO. Więcej informacji: <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/#rodo>.

<https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/>

<https://x.com/RzecznikMSP>

<https://www.youtube.com/rzecznikmsp>

<https://rzecznikmsp.gov.pl/>

<https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/>

<https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>



Zgodnie z zasadami ogólnymi postępowania zabezpieczającego wyrażonymi w art. 730¹ § 1 k.p.c. udzielenia zabezpieczenia może żądać każda strona lub uczestnik postępowania, jeżeli uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Przepis art. 730¹ § 3 k.p.c. stanowi ponadto, że przy wyborze sposobu zabezpieczenia sąd uwzględni interesy stron lub uczestników postępowania w takiej mierze, aby uprawnionemu zapewnić należytą ochronę prawną, a obowiązane nie obciążać ponad potrzebę.

Określone w przytoczonych wyżej przepisach reguły, nawet z ewentualnymi modyfikacjami, powinny znaleźć zastosowanie także w postępowaniach dotyczących ustalania istnienia stosunku pracy. Zastosowanie omawianego mechanizmu zabezpieczenia w tego typu sprawach powinno być uzależnione od uprawdopodobnienia w treści wydanej przez okręgowego inspektora pracy decyzji, że wskazany w niej stosunek umowny jest stosunkiem pracy. Odejście od przytoczonych reguł mogłoby natomiast zostać uznane za zasadne wyłącznie w przypadkach osób kwalifikujących się do objęcia szczególną ochroną, podobnie jak zostało to uregulowane w obecnie obowiązujących przepisach dotyczących udzielenia zabezpieczenia roszczeń przez nakazanie dalszego zatrudnienia osoby uprawnionej przez pracodawcę¹³.

Odnosząc się natomiast do zaproponowanej przez projektodawcę regulacji, zgodnie z którą wniosek o udzielenie zabezpieczenia ma podlegać rozpoznaniu bezzwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia jego wpływu do sądu, warto zwrócić uwagę, że projektowana ustawa nie przewiduje analogicznego terminu na rozpoznanie wniosku o uchylenie rygoru natychmiastowej wykonalności nadanego zaskarżonej decyzji. Takie wnioski nie będą musiały być rozpatrywane bezzwłocznie, mimo że wskazane w nich decyzje

¹³ Zgodnie z art. 755⁵ § 1 k.p.c. w sprawach z zakresu prawa pracy, w których pracownik podlegający szczególnej ochronie przed rozwiązaniem stosunku pracy za wypowiedzeniem lub bez wypowiedzenia dochodzi roszczenia o uznanie wypowiedzenia stosunku pracy za bezskuteczne lub o przywrócenie do pracy, sąd na wniosek uprawnionego na każdym etapie postępowania udzieli zabezpieczenia przez nakazanie dalszego zatrudnienia go przez pracodawcę do czasu prawomocnego zakończenia postępowania. Podstawą udzielenia zabezpieczenia jest jedynie uprawdopodobnienie istnienia roszczenia. Sąd może odmówić udzielenia zabezpieczenia wyłącznie w sytuacji, gdy roszczenie jest oczywiście bezzasadne.



mogą prowadzić do potencjalnie nieodwracalnych negatywnych skutków dla podmiotu uznawanego za pracodawcę.

Regulacje o znacznej doniosłości prawnej nie powinny być wprowadzone w nadmiernym pośpiechu. Opisane wyżej istotne wątpliwości uzasadniają natomiast ponowne i kompleksowe przeanalizowanie zaproponowanego w projekcie ustawy szczególnego modelu zabezpieczenia roszczeń. Analizy te powinny uwzględniać potrzebę wyważenia praw i interesów wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz wnioski z rzetelnych konsultacji z partnerami społecznymi.

8. Kwestia zmiany wymiaru kar za naruszenia przepisów prawa pracy

Negatywnie należy ocenić także zaproponowane w projekcie ustawy dwukrotne zwiększenie maksymalnej wysokości określonych kar za naruszenia przepisów prawa pracy (art. 3 i 6 projektu ustawy).

Zastosowany przez projektodawcę mechanizm znacznego i jednolitego podniesienia kar wskazuje jednoznacznie, że proponowana regulacja stanowi przede wszystkim wyraz nieprzychylnego podejścia do ogółu pracodawców i nie jest wynikiem kompleksowej analizy skuteczności kar za poszczególne czyny wymienione w nowelizowanych przepisach. Działanie to narusza zasadę pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, co wymaga zdecydowanego sprzeciwu.

Uzasadnieniem wprowadzenia omawianych zmian nie może być także lakoniczne stwierdzenie na str. 46 uzasadnienia projektu ustawy, wedle którego „Doświadczenia kontrolne inspektorów pracy wskazują, że wielu pracodawców świadomie łamie prawo, gdyż korzyści płynące z faktu zatrudniania wbrew przepisom są większe niż kary nakładane przez inspektorów pracy i sądy”. Projektodawca nie przedstawił konkretnych danych uzasadniających przyjęcie takiego założenia. Trudno przy tym uznać, aby źródłem tego twierdzenia mogły być bliżej nieokreślone doświadczenia kontrolne, skoro celem realizowanych kontroli jest przede wszystkim wykrywanie naruszeń prawa, a nie badanie motywacji, ekonomicznych kalkulacji czy przyszłych planów sprawców takich naruszeń.



Zastrzeżenia budzą również wyrażone w uzasadnieniu projektu twierdzenia, że „dwukrotne podwyższenie kar miało miejsce w przypadku ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 621, z późn. zm.). Brak tożsamyh zmian w niniejszej nowelizacji w ocenie organu wnioskującego mógłby doprowadzić do sytuacji, w której standard ochrony praw dotyczących zatrudnienia cudzoziemców byłby wyższy niż w przypadku obywateli Rzeczypospolitej Polskiej”. Omawiany projekt ustawy zmienia wysokość kar za naruszenia przepisów dotyczących m.in. elastycznej organizacji pracy, pokrywania przez pracodawcę kosztów szkoleń czy prowadzenia dokumentacji pracowniczej. Projektodawca nie wyjaśnia w żaden sposób, dlaczego dwukrotne podwyższenie kar w sprawach dotyczących zatrudniania cudzoziemców miałoby stanowić uzasadnienie dla dwukrotnego podwyższenia kar za naruszenia w powyższych obszarach.

Przypomnieć ponadto należy, że uzasadnienie projektu ustawy powołuje się na zobowiązanie do dwukrotnego podwyższenia kar wyłącznie w zakresie realizacji zadania z kamienia milowego A71G w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), które przewiduje: „co najmniej dwukrotne zwiększenie maksymalnej wysokości grzywny, jaką PIP może nałożyć w postępowaniu mandatowym”. Oznacza to, że pozostałe zaproponowane w projekcie ustawy modyfikacje kar stanowią inicjatywę własną projektodawcy, a ich zmiana lub wykreślenie pozostałoby bez wpływu na możliwość realizacji postanowień KPO.

W związku z powyższym należy postulować wykreślenie powyższych zmian z projektu ustawy. W razie nieuwzględnienia tego wniosku konieczne jest przynajmniej ponowne przeanalizowanie kwestii zaostreżenia sankcji za naruszenia przepisów z zakresu prawa pracy w celu wypracowania regulacji, które będą dostosowane do faktycznie stwierdzonych i popartych konkretnymi danymi potrzeb.

9. Potrzeba wydłużenia terminu wejścia w życie projektowanych zmian

Mając na uwadze bardzo doniosłe społeczne i gospodarcze skutki projektowanych regulacji należy ocenić krytycznie propozycję wejścia w życie projektowanej ustawy po



upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia – co obejmuje także przepisy dotyczące ustalania istnienia stosunku pracy decyzją administracyjną. Zaproponowany przez projektodawcę termin wejścia w życie tej grupy regulacji jest zbyt krótki i powinien ulec wydłużeniu w celu zapewnienia realnej możliwości dostosowania się do nowych przepisów w ich finalnie przyjętym brzmieniu, zarówno przez pracodawców oraz pracobiorców, jak i przez zobowiązywane do egzekwowania tych przepisów Państwową Inspekcję Pracy i sądy powszechne. Z tych też względów zasadne jest wyrażenie postulatu, aby przepisy dotyczące ustalania istnienia stosunku pracy w trybie administracyjnoprawnym weszły w życie nie wcześniej niż 6 miesięcy od dnia ogłoszenia lub z dniem 1 stycznia 2027 r.

Jako Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wnoszę o wnikliwe rozważenie powyższych kwestii w toku dalszych prac nad projektem ustawy w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej.

Agnieszka
Maria
Majewska

Elektronicznie
podpisany przez
Agnieszka Maria
Majewska
Data: 2026.02.25
16:21:17 +01'00'

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Majewska
Rzecznik

Małych i Średnich Przedsiębiorców

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546.

tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, e-uap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl

Administratorem danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie. Dane przetwarzane są w celu prowadzenia korespondencji, wypełnienia obowiązków prawnych (art. 6 ust. 1 lit. c RODO), realizacji zadań publicznych (art. 6 ust. 1 lit. c RODO) oraz archiwizacji i celów dowodowych (art. 6 ust. 1 lit. f RODO). Odbiorcami mogą być podmioty uprawnione na podstawie przepisów prawa. Dane będą przechowywane zgodnie z przepisami o archiwizacji. Przysługuje Państwu prawo dostępu do danych, ich sprostowania, ograniczenia przetwarzania oraz wniesienia skargi do Prezesa UODO. Więcej informacji: <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/#rodo>.

➔ <https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/>

➔ <https://x.com/RzecznikMSP>

➔ <https://www.youtube.com/rzecznikmsp>

🌐 <https://rzecznikmsp.gov.pl/>

📧 <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/>

📖 <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>