



Warszawa, dnia 23 lutego 2026 r.

DAIL/0118/02.26/GG

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.44.10.2026

Data wpływu 10.III.26

Pan

Włodzimierz Czarzasty

**Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej
Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z wniesieniem do Sejmu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (nr druku 2250), Pracodawcy RP przekazują stanowisko odnoszące się do propozycji zawartych w dokumencie.

1. W projekcie ustawy uregulowano uprawnienie okręgowego inspektora pracy do wydawania decyzji administracyjnej stwierdzającej istnienie stosunku pracy w sytuacji, gdy strony zawarły umowę cywilnoprawną w warunkach odpowiadających przesłankom określonym w art. 22 § 1 Kodeksu pracy (*vide* art. 1 pkt 2 lit. b oraz pkt 13 projektu ustawy). Projektowana regulacja budzi istotne wątpliwości konstytucyjne, w szczególności w zakresie jej zgodności z zasadą swobody działalności gospodarczej, wolnością wyboru i wykonywania zawodu, a także wolnością wyboru miejsca pracy. Jak wielokrotnie podnoszono w dotychczasowych stanowiskach, umowa o pracę w polskim porządku prawnym stanowi umowę prywatnoprawną, której zawarcie wymaga zgodnych oświadczeń woli pracownika i pracodawcy (art. 11 Kodeksu pracy). W konsekwencji należy uznać za wysoce wątpliwe konstytucyjnie uregulowanie w drodze władczego aktu administracyjnego – jakim jest decyzja administracyjna – kwestii dotyczących powstania i treści stosunku pracy, który z istoty swej opiera się na autonomii woli stron. Tym samym niedopuszczalne jest kształtowanie stosunku pracy w drodze władczego rozstrzygnięcia administracyjnego, które zastępuje lub pomija wolę stron, stanowiąc *de facto* ingerencję w sferę prawa prywatnego.

Szczególne zastrzeżenia budzi zatem fakt, że projekt ustawy nie przewiduje obowiązku uwzględniania woli osoby wykonującej pracę zarobkową przy wydawaniu decyzji administracyjnej stwierdzającej istnienie stosunku pracy. W praktyce może to prowadzić do sytuacji, w której decyzja taka zostałaby wydana wbrew woli osoby, której interesy mają podlegać ochronie.



Mając powyższe na uwadze, zasadnym jest wprowadzenie do projektowanej ustawy jednoznacznej regulacji, zgodnie z którą brak wyraźnej zgody osoby wykonującej pracę zarobkową na przekształcenie umowy cywilnoprawnej w stosunek pracy wyłączałby możliwość wydania przez okręgowego inspektora pracy decyzji administracyjnej stwierdzającej istnienie stosunku pracy. Tylko takie rozwiązanie pozwoli na zachowanie równowagi pomiędzy potrzebą przeciwdziałania nadużyciom, a poszanowaniem konstytucyjnych praw i wolności stron stosunku prawnego.

2. W projekcie ustawy brak jest wystarczających regulacji materialnych i intertemporalnych w zakresie skutków, które wiążą się z wydaniem decyzji okręgowego inspektora pracy stwierdzającej istnienie stosunku pracy (decyzji o reklasyfikacji). W art. 14 projektu ustawy zaproponowano wprowadzić przepis przejściowy, zgodnie z którym do umów cywilnoprawnych, na podstawie których jest świadczona praca, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy i trwających w tym dniu, stosuje się przepisy w nowym brzmieniu, jednak regulacja ta ma charakter zbyt ogólny i nie rozstrzyga pojawiających się wątpliwości w zakresie chociażby skutków podatkowych dla przedsiębiorców, którzy wskutek reklasyfikacji umów B2B – staną się pracownikami. Decyzja okręgowego inspektora pracy w omawianym zakresie ma wywoływać skutki prawne, jakie wiążą się ze stwierdzeniem istnienia stosunku pracy, na gruncie przepisów prawa pracy, prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego oraz obowiązkowych wpłat na fundusze, o których mowa w przepisach odrębnych, od dnia jej wydania. Jednocześnie decyzja ta ma być 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 (vide art. 1 pkt 14 lit. d projektu ustawy). Zauważyć należy, że okres między wydaniem decyzji, a uprawomocnieniem się orzeczenia sądu może trwać kilka lat, a w tym czasie osoba prowadząca działalność gospodarczą może rozliczać się np. jako podatnik VAT, odliczać koszty uzyskania przychodu (np. leasing samochodu) czy też stosować opodatkowanie podatkiem liniowym. Brak stosownych regulacji implikuje szereg wątpliwości i pytań – nie jest jasne, jak będą traktowane faktury wystawione przez przedsiębiorcę (pracownika) w okresie, w którym uznano, że była zawarta umowa o pracę? W jaki sposób ma dokonać korekty rozliczeń wstecz? Czy przedsiębiorcy (pracownicy) stracą prawo do rozliczenia kosztów za ten okres i będą musieli zwrócić środki? Kwestie te wymagają ponownego przeanalizowania, wyjaśnienia i ewentualnego doprecyzowania.
3. Niezależnie od powyższych wątpliwości, należy wskazać, że projekt ustawy nie przewiduje szczególnych regulacji w zakresie nadawania decyzjom rygoru



natychmiastowej wykonalności. Jak wskazano w uzasadnieniu (na stronie 5) – w tym zakresie – będą obowiązywać ogólne zasady przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego. Takie rozwiązanie oznacza wprawdzie brak automatyzmu w nadawaniu rygoru natychmiastowej wykonalności, ale jednocześnie pozostawia organowi pełną swobodę w jego stosowaniu na zasadach ogólnych, co budzi zastrzeżenia, w szczególności w kontekście przesłanek przewidzianych w art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. „wyjątkowo ważnego interesu strony” oraz „innego interesu społecznego”. Obie przesłanki mają charakter szeroki i nieprecyzyjny, co w praktyce może prowadzić do ich potencjalnego wykorzystywania w sposób arbitralny. W przypadku decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności na podstawie tych ogólnych przesłanek mogłoby skutkować natychmiastowym powstaniem obowiązków finansowych i administracyjnych, w tym obowiązków składowych i podatkowych, jeszcze przed prawomocnym rozstrzygnięciem sprawy.

4. Należy również zauważyć, że zgodnie z projektowanym art. 33a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (art. 1 pkt 13 projektu ustawy), jeżeli okręgowy inspektor pracy stwierdzi, że praca jest wykonywana w warunkach określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy, może wydać decyzję stwierdzającą istnienie stosunku pracy lub skierować powództwo o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy (ust. 3). Okręgowy inspektor pracy może skierować powództwo, w szczególności gdy zachodzi konieczność ustalenia istnienia stosunku pracy za okres wcześniejszy niż ten, który może zostać objęty ww. decyzją (ust. 4). Zaproponowane brzmienie ust. 3, wskutek użycia spójnika „lub” oznaczającego alternatywę, nie zapewnia jednoznacznego rozdzielenia wskazanych trybów działania okręgowego inspektora pracy. Przepis ten może bowiem prowadzić do wniosku, że dopuszczalne jest zarówno wydanie decyzji administracyjnej stwierdzającej istnienie stosunku pracy, jak i równoczesne lub następcze wytoczenie powództwa do sądu pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy, w szczególności za okres poprzedzający dzień wydania decyzji (przy czym w przypadku wniesienia powództwa okręgowy inspektor pracy nie wydaje decyzji w zakresie objętym powództwem).

Pozostawienie organowi administracji swobody w zakresie środków administracyjnych oraz sądowych budzi wątpliwości i może prowadzić do stanu trwałej niepewności po stronie podmiotów prowadzących działalność gospodarczą co do ich sytuacji prawnej i finansowej. Szczególnie istotne ryzyko wiąże się z możliwością dochodzenia ustalenia istnienia stosunku pracy za okresy przeszłe, co może skutkować nałożeniem na przedsiębiorców znacznych, trudnych do przewidzenia obciążeń o charakterze retroaktywnym (w tym składowym i podatkowym).



W związku z powyższym, należy rozważyć wprowadzenie regulacji, zgodnie z którą skutki prawne decyzji okręgowego inspektora pracy stwierdzającej istnienie stosunku pracy następowałyby wyłącznie na przyszłość, tj. od dnia następującego po dniu upływu terminu do wniesienia odwołania, jeżeli żadna ze stron nie wniosła odwołania, albo od dnia uprawomocnienia wyroku sądu. Takie rozwiązanie ograniczałoby stan niepewności prawnej w okresie trwania postępowania odwoławczego oraz eliminowałoby ryzyko konieczności dokonywania wieloletnich korekt rozliczeń podatkowych i ubezpieczeniowych. Jednocześnie sprzyjałoby właściwej równowadze pomiędzy ochroną pracownika a zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie przerzucając całego ciężaru finansowego sporu na przedsiębiorców.

5. Zgodnie z projektowanym art. 477^{1d} Kodeksu postępowania cywilnego (art. 2 pkt 8 lit. b projektu ustawy) przewodniczący i sąd są obowiązani podejmować czynności tak, aby termin posiedzenia, na którym sprawa ma zostać rozpoznana, przypadł nie później niż miesiąc od dnia wniesienia pozwu, a jeżeli pozew był dotknięty brakami, od dnia usunięcia tych braków. Proponowany obowiązek wyznaczenia terminu posiedzenia nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wniesienia pozwu (lub usunięcia braków) należy ocenić jako trudny do realizacji w świetle aktualnego obciążenia i organizacji pracy sądów pracy. Sądy te od lat borykają się z nadmiernym wpływem spraw, niedoborem kadr orzeczniczych i administracyjnych oraz ograniczeniami organizacyjnymi, co w praktyce uniemożliwia sztywne dotrzymanie tak krótkiego terminu. Należy zauważyć, że zgodnie z danymi Ministerstwa Sprawiedliwości – w 2024 roku średni czas trwania postępowania sądowego procesowego z zakresie prawa pracy wynosił 8,8 miesięcy w sądach rejonowych, a w sądach okręgowych – 11,4 miesiąca. Warto podkreślić, że są to wartości wyższe niż średnie dla wszystkich rodzajów spraw sądowych: w 2024 roku ogólna średnia wynosiła 6 miesięcy, w sądach rejonowych – 5,4 miesiąca a w sądach okręgowych – 11 miesięcy¹. Wprowadzenie takiego rozwiązania, bez równoczesnego zapewnienia dodatkowych zasobów i zmian systemowych, może prowadzić do dalszego obniżenia efektywności postępowań oraz zaufania do wymiaru sprawiedliwości.
6. Zgodnie z dodawanym art. 755⁶ Kodeksu postępowania cywilnego (w art. 2 pkt 9 projektu ustawy) w sprawie o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy albo w sprawie odwołania od decyzji okręgowego inspektora pracy w przedmiocie stwierdzenia istnienia stosunku pracy, sąd udziela zabezpieczenia polegającego na tym, że umowa w trakcie postępowania może zostać zmieniona, wypowiedziana lub

¹ Ministerstwo Sprawiedliwości, Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011 - 2024 - wybrane repertoria, dostępne: <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/>



rozwiązana jedynie na zasadach określonych w przepisach prawa pracy dotyczących powszechnej i szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę. Jeżeli przemawia za tym potrzeba ochrony praw pracownika, a istnienie stosunku pracy zostało uprawdopodobnione, sąd może dodatkowo unormować prawa i obowiązki stron umowy na czas trwania postępowania. Proponowane rozwiązanie polegające na objęciu umów cywilnoprawnych reżimem powszechnej i szczególnej ochrony przed rozwiązaniem stosunku pracy przewidzianej w przepisach prawa pracy stanowi daleko idącą ingerencję w swobodę działalności gospodarczej. Udzielenie takiego zabezpieczenia (które jest co do zasady obligatoryjne – sąd może odmówić jego udzielenia wyłącznie w sytuacji, gdy w świetle okoliczności sprawy jest oczywiste, że stosunek prawny, nie jest stosunkiem pracy) prowadzi bowiem *de facto* do zrównania umów cywilnoprawnych z umową o pracę, bez formalnego ustalenia istnienia stosunku pracy. Rozwiązywanie umów cywilnoprawnych wyłącznie na zasadach określonych w przepisach prawa pracy może w praktyce znacząco utrudnić zakończenie współpracy nawet w sytuacji nienależytego wykonywania umowy. Rozwiązanie to generuje istotną niepewność prawną po stronie przedsiębiorców, ogranicza elastyczność prowadzenia działalności oraz może wywoływać efekt mrozący dla legalnych form współpracy gospodarczej. W konsekwencji należy je ocenić jako nieproporcjonalne i niesatysfakcjonujące z punktu widzenia stabilności i przewidywalności obrotu gospodarczego. Analogiczne uwagi dotyczą projektowanego art. 34 ust. 2h ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (art. 1 pkt 14 lit. d projektu ustawy) przewidującego stosowanie przepisów prawa pracy dotyczących powszechnej i szczególnej ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę oraz art. 25¹ Kodeksu pracy – w przypadku m.in. rozwiązania umowy cywilnoprawnej z inicjatywy pracodawcy w okresie między datą rozpoczęcia kontroli a datą upływu terminu do wniesienia odwołania albo uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

7. W projekcie ustawy (w art. 3) zaproponowano podwyższenie wysokości kar grzywny za obowiązujące w Kodeksie pracy wykroczenia przeciwko prawom pracownika odpowiednio: w art. 281 § 1 „od 2000 zł do 60 000 zł” (obecnie od 1 000 zł do 30 000 zł), w art. 281 § 2 „od 3000 zł do 90 000 zł” (obecnie od 1 500 zł do 45 000 zł), w art. 282 § 1 „od 2000 zł do 60 000 zł” (obecnie od 1 000 zł do 30 000 zł), w art. 282 § 3 „od 3 000 zł do 90 000 zł” (obecnie od 1 500 zł do 45 000 zł) oraz w art. 283 § 1 „od 2000 zł do 60 000 zł” (obecnie od 1 000 zł do 30 000 zł). Zaproponowana regulacja niemal w sposób automatyczny zwiększa dwukrotnie wysokość kar grzywny, co budzi zastrzeżenia. Proponowane podwyższenie kar grzywny za wykroczenia przeciwko prawom pracownika jest nieproporcjonalne i nieuwzględniające realiów



funkcjonowania przedsiębiorstw, w szczególności sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Należy przy tym zauważyć, że w przeważającej części przypadków stwierdzone naruszenia nie wynikają z umyślnego działania czy złej woli pracodawców, lecz są konsekwencją złożoności i zmienności przepisów prawa pracy, trudności interpretacyjnych oraz ograniczonych zasobów organizacyjnych i kadrowych, w szczególności po stronie mniejszych podmiotów gospodarczych.

8. Podkreślamy to, że 23 lutego 2026 r. strona społeczna Rady Dialogu Społecznego podjęła uchwałę, która wyraża sprzeciw wobec przedmiotowego projektu w jego aktualnej treści. W praktyce prac Rady rzadko zdarza się sytuacja, w której organizacje pracodawców i związki zawodowe prezentują zbieżne stanowisko. Proponowane przez rząd rozwiązania okazały się jednak na tyle kontrowersyjne, że sprzeciwiają się im również reprezentanci pracowników. Wszystkie organizacje pracodawców zasiadające w Radzie oraz dwie z trzech organizacji związkowych stoją na stanowisku, że niedopuszczalne jest władcze kształtowanie stosunku pracy, które zastępuje lub pomija wolę stron. W przyjętym stanowisku strona społeczna wyraża głęboki sprzeciw wobec projektu i apeluje do Parlamentu o przeprowadzenie – w trybie nadzwyczajnym – dodatkowych konsultacji. Strona społeczna wskazuje również na nieefektywność dialogu na etapie prac rządowych oraz ryzyka, jakie proponowane przez rząd rozwiązania niosą dla stosunków pracy i jakości stanowionego prawa.
9. Proponowany termin wejścia w życie ustawy (zasadniczo po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia) jest zbyt krótki i niewystarczający dla adresatów prawa, w tym przedsiębiorców (pracodawców), na przygotowanie się do wdrożenia projektowanych regulacji. Konieczne jest zatem jego wydłużenie, tym bardziej, że zgodnie z art. 68b ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców w przedkładanych Sejmowi projektach ustaw, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, termin wejścia w życie przepisów, z których wynika zwiększenie obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców, wyznacza się na dzień przypadający nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia (a nie 3 miesięcy – co wynika z projektowanego art. 18).

Z pozdrowieniami

Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
Janusz Makowski
Przewodniczący