Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Departament Prawny

**ZESTAWIENIE UWAG I ODNIESIENIE SIĘ DO UWAG ZGŁOSZONYCH W RAMACH UZGODNIEŃ**

**do projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz**

**niektórych innych ustaw (UD283)**

| **Lp.** | **Podmiot wnoszący uwagę** | **Jednostka redakcyjna, do której wnoszona jest uwaga** | **Treść uwagi** | **Propozycja brzmienia przepisu** | **Stanowisko do uwagi** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego | Art. 38 ust. 3 i 39 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712, z późn. zm.) | Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy  (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712, z późn. zm.) pracownikami Państwowej Inspekcji Pracy  nadzorującymi czynności kontrolne są: Główny Inspektor Pracy i jego zastępcy, okręgowi  inspektorzy pracy i ich zastępcy oraz wyznaczeni pracownicy Głównego Inspektoratu Pracy  i okręgowych inspektoratów pracy.  Wymagania dla pracowników Państwowej Inspekcji Pracy nadzorujących lub wykonujących  czynności kontrolne określa art. 39 ustawy, w myśl którego takim pracownikiem może być  osoba, która:  1) ma obywatelstwo polskie;  2) ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych;  3) nie była karana za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;  4) posiada tytuł magistra lub równorzędny i niezbędną znajomość zagadnień  wchodzących w zakres działania Państwowej Inspekcji Pracy oraz złożyła,  z wynikiem pozytywnym, państwowy egzamin przed komisją powołaną przez  Głównego Inspektora Pracy;  5) daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych;  6) ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na określonym stanowisku.  Z powyższych przepisów wynika, że Główny Inspektor Pracy musi spełniać wymagania określone w art. 39 ustawy dla pracowników Państwowej Inspekcji Pracy nadzorujących czynności kontrolne. Jednocześnie ustawa nie przewiduje innych wymagań dla osoby pełniącej stanowisko Głównego Inspektora Pracy. Mając na uwadze zwiększony zakres i charakter zadań powierzonych przez ustawodawcę Głównemu Inspektorowi Pracy, zasadne wydaje się rozważenie, czy wymagania te – w szczególności dotyczące posiadania tytułu magistra lub równorzędnego oraz niezbędnej znajomości zagadnień wchodzących w zakres działania Państwowej Inspekcji Pracy – są wystarczające. Wydaje się uzasadnione, aby wobec osoby pełniącej to stanowisko obowiązywały wyższe wymagania niż ogólne wymagania dla pracownika Państwowej Inspekcji Pracy nadzorującego czynności kontrolne. Wartym rozważenia wydaje się w szczególności wprowadzenie wymagania dotyczącego posiadania co najmniej stopnia naukowego doktora oraz znajomości zagadnień wchodzących w zakres działania Państwowej Inspekcji Pracy na wyższym poziomie niż tylko „niezbędna” znajomość tych zagadnień. Warto jednocześnie zauważyć, że również inne ustawy przewidują wymóg posiadania  stopnia naukowego doktora dla osoby kierującej daną instytucją. Przykładem może tu być wymóg posiadania stopnia naukowego dla Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych (art. 18a ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym  i archiwach (Dz.U. z 2020 r. poz. 164 z późn.zm)). |  | **Uwaga** **nieuwzględniona**.  Wymogu posiadania co najmniej stopnia naukowego doktora nie posiadają też inne organy takie jak: Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Główny Inspektor Ochrony Środowiska czy Główny Inspektor Transportu Drogowego. Nieuzasadnione jest, aby Główny Inspektor Pracy posiadał co najmniej stopień naukowy doktora. Wystarczający jest tytuł magistra.  Przedłożona propozycja, nie może zostać uwzględniona. Ponadto projekt ustawy zawiera regulacje niezbędne do częściowej realizacji kamienia milowego A71G „Wejście w życie reformy Państwowej Inspekcji Pracy i reformy Kodeksu pracy” oraz A72G „Działania na rzecz budowania zdolności Państwowej Inspekcji Pracy w ramach reformy A.4.7 „Ograniczenie segmentacji rynku pracy” zawartej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, zwanym dalej „KPO”. Z Konieczność wejścia w życie tych regulacji do końca IV kwartału 2025 r. i napięty harmonogram realizacji procedury legislacyjnej wyklucza rozszerzanie zakresu nowelizacji. |
| 2 | Minister Funduszy i Polityki Regionalnej | Art. 1 pkt 10 projektu ustawy (art.26 ust. 6 ustawy o PIP) | W art. 1 pkt 10 opiniowanego projektu proponowana treść art. 26 ust. 6 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. *o Państwowej Inspekcji Pracy* budzi wątpliwości co do zakresu uprawnień inspektorów pracy podczas kontroli zdalnej. Przykładowo nie jest jasne, dlaczego wskazano, iż kontrola zdalna nie ogranicza korzystania przez inspektora pracy z uprawnień wynikających z art. 23 ust. 1 (swobodny wstęp na teren oraz do obiektów i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego), a nie wskazano np. art. 23 ust. 2 (przeprowadzanie oględzin) czy ust. 3 (żądanie informacji). Proponuję sformułowanie bardziej ogólnego zapisu wskazującego, że prowadzenie kontroli lub poszczególnych czynności kontrolnych w sposób zdalny nie ogranicza korzystania przez inspektora pracy z przysługujących mu uprawnień. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  W dodawanym art. 26 ust. 6 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712, z późn. zm. zwanej dalej „ustawą o PIP” jest odesłanie do art. 23 ust. 1 tej ustawy w którym jest mowa o wszystkich prawach inspektora pracy w trakcie postępowania kontrolnego (w tym o przeprowadzaniu oględzin – pkt 2 tego przepisu i żądaniu informacji – pkt 3 tego przepisu). |
| 3 | Minister Funduszy i Polityki Regionalnej | Art. 6 projektu ustawy (art. 96 § 1a ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* | W art. 6 projektu, zmieniającym art. 96 § 1a ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* proponuję wskazać, iż w postępowaniu mandatowym, w sprawach, w którym oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy można nałożyć grzywnę w wysokości **do** 5000 zł. Projektowany zapis („można nałożyć grzywnę w wysokości 5000 zł”) wydaje się zbyt sztywny i odbiega od dotychczasowego sposobu uregulowania tej kwestii („można nałożyć grzywnę w wysokości **do** 2000 zł”). W tym kontekście pragnę zwrócić uwagę, że zapisy KPO odnoszą się do „co najmniej podwojenia **maksymalnej** kwoty kar pieniężnych, jakie Państwowa Inspekcja Pracy może nakładać w postępowaniach mandatowych”. |  | **Uwaga uwzględniona**.  Nastąpiła omyłka pisarska. Nie było zamierzeniem projektodawcy odbieganie od dotychczasowego sposobu uregulowania tej kwestii. W art. 96 pkt 1 otrzymuje brzmienie:  „§ 1a. W postępowaniu mandatowym, w sprawach:  1) w którym oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy można nałożyć grzywnę w wysokości do 5000 zł;”. |
| 4. | Minister Funduszy i Polityki Regionalnej | Art. 7 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy | Wymaga dopracowania pod względem redakcyjno-stylistycznym. |  | **Uwaga uwzględniona**. W art. 7 w pkt 1 lit a otrzymuje brzmienie:  „a) rozwiązanie problemu nieobsadzonych etatów,”. |
| 5 | Minister Funduszy i Polityki Regionalnej | Art. 10 projektu ustawy | W art. 10 projektu proponuję następujące zmiany: Główny Inspektor Pracy najpóźniej do dnia 31 marca ~~2025 r.~~ **2026 r.** przedłoży ministrowi właściwemu do spraw pracy strategię, raport z audytu, zarządzenie i porozumienie, o którym mowa odpowiednio w art. ~~8–10.~~ **7-9.** |  | **Uwaga uwzględniona**.  Art. 10 otrzymuje brzmienie:  „**Art. 10**. Główny Inspektor Pracy najpóźniej do dnia 31 marca 2026 r. przedłoży ministrowi właściwemu do spraw pracy strategię, raport z audytu, zarządzenie i porozumienie, o którym mowa odpowiednio w art. 7–9.”. |
| 6. | Minister Funduszy i Polityki Regionalnej | OSR projektu ustawy | Zwracam również uwagę na zapis OSR *„Wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w ww. projekcie ustawy stanowi częściową realizację kamieni milowych A71G „Wejście w życie reformy Państwowej Inspekcji Pracy i reformy Kodeksu pracy” oraz A72G „Działania na rzecz budowania zdolności Państwowej Inspekcji Pracy w ramach reformy A.4.7 „Ograniczenie segmentacji rynku pracy” zawartej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, zwanym dalej „KPO”. Wdrożenie reformy powinno być zakończone do 30 czerwca 2026 r.”* Proszę o przeredagowanie ww. zapisu w taki sposób, aby jednoznacznie wskazać, że w celu realizacji zobowiązań zawartych w KPO projekt ustawy bezwzględnie musi w życie nie później niż 1 stycznia 2026 r., co wynika z terminu wdrożenia kamienia milowego A71G (IV kwartał 2025 r.).  Proszę też o wprowadzenie następującej zmiany w treści OSR: „Zgodnie z kamieniem milowym A71G wzmocnienie PIP ~~miałoby~~ **ma** nastąpić przez: (…)” |  | **Uwaga uwzględniona.**  Wskazany fragment OSR zostanie przeredagowany w następujący sposób:  „Wprowadzenie rozwiązań przewidzianych w ww. projekcie ustawy stanowi częściową realizację kamieni milowych A71G „Wejście w życie reformy Państwowej Inspekcji Pracy i reformy Kodeksu pracy” oraz A72G „Działania na rzecz budowania zdolności Państwowej Inspekcji Pracy w ramach reformy A.4.7 „Ograniczenie segmentacji rynku pracy” zawartej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, zwanym dalej „KPO”. Wdrożenie reformy powinno być zakończone do 30 czerwca 2026 r. Jednakże projektowane regulacje muszą wejść w życie nie później niż z dniem 1 stycznia 2026 r. co wynika z terminu wdrożenia kamienia milowego A71G.”. Ponadto  w treści OSR: wyrazy „Zgodnie z kamieniem milowym A71G wzmocnienie PIP miałoby nastąpić przez: (…)” zastępuje się wyrazami „Zgodnie z kamieniem milowym A71G wzmocnienie PIP ma nastąpić przez: (…)” |
| 7. | Minister Funduszy i Polityki Regionalnej | Uwaga ogólna | W uzupełnieniu do powyższych uwag dotyczących treści projektu i OSR odnotowania wymaga, iż zgodnie z art. 7 ust 2 opiniowanego projektu Rada Ochrony Pracy (ROP) zatwierdza opracowaną przez Głównego Inspektora Pracy wieloletnią strategię budowania zdolności i poprawy warunków pracy PIP w ciągu 14 dni od dnia jej przekazania, a termin ten dotyczy każdego kolejnego rozpatrzenia strategii w zmienionym brzmieniu po zgłoszonych przez nią uwagach. W tym kontekście zwracam uwagę na konieczność prac nad ww. strategią jeszcze przed wejściem w życie projektowanych przepisów oraz jej jak najszybszego przekazania do zatwierdzenia przez ROP po ich wejściu w życie – tak, aby zagwarantować jej terminowe przyjęcie również w przypadku zgłaszania lub ponawiania uwag przez ROP, co jest niezbędne dla realizacji przez Polskę zobowiązań zawartych w KPO. Uwaga ta odnosi się również do pozostałych elementów kamienia milowego A72G, w przypadku których realizacja poszczególnych etapów prac nie jest uzależniona od zmian ustawowych. |  | **Uwaga wyjaśniona.**  Informację w tym zakresie otrzymał również GIP i do jego kompetencji należy przygotowanie strategii. |
| 8. | Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi | Art. 10 projektu ustawy | w nawiązaniu do pisma z 1 września br. [znak: DP.I.0210.142.2025] dot. uzgodnień międzyresortowych projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD283) informuję, że nie wnoszę uwag do przekazanego projektu. Jednocześnie proponuję korektę art. 10 projektu ustawy, którego proponowane brzmienie jest następujące:  „Art. 10. Główny Inspektor Pracy najpóźniej do dnia 31 marca 2025 r. przedłoży ministrowi właściwemu do spraw pracy strategię, raport z audytu, zarządzenie i porozumienie, o którym mowa odpowiednio w art. 8–10.”, w zakresie: - daty wskazanej w projektowanym przepisie (jest 2025 r., powinno być 2026 r.), - odesłania do artykułów projektowanej ustawy, tj. zamiast odesłania do art. 8–10, powinno być odesłanie do art. 7–9 |  | **Uwaga uwzględniona.**  Art. 10 otrzymuje brzmienie:  „Art. 10. Główny Inspektor Pracy najpóźniej do dnia 31 marca 2026 r. przedłoży ministrowi właściwemu do spraw pracy strategię, raport z audytu, zarządzenie i porozumienie, o którym mowa odpowiednio w art. 7–9.”. |
| 9. | Minister Zdrowia | Art. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy (art. 11 pkt 7a ustawy o PIP) | Propozycja zmiany projektowanego przepisu ma na celu rozszerzenie zakresu stosowania przepisu również o inne występujące w praktyce stany faktyczne, tj. okoliczność, że nie zawsze praca jest wykonywana na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej, np. w wyniku kontroli Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do Narodowego Funduszu Zdrowia trafiają wnioski o objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym osób, które np. świadczą pracę na budowach na podstawie kierowania do wykonywania świadczenia niepieniężnego na rzecz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na podstawie art. 176 Kodeksu spółek handlowych. W przypadku wprowadzenia powyższej zmiany zmianie powinny ulec również odpowiednie projektowane przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. | „7a) stwierdzania istnienia stosunku pracy w sytuacji kiedy zawarto umowę cywilnoprawną lub osoba faktycznie świadczy pracę za wynagrodzeniem w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 k.p., powinna być zawarta umowa o pracę;" | **Uwaga uwzględniona**  Przepis zostanie zmieniony zgodnie z uwagą |
| 10. | Minister Zdrowia | Art. 1 pkt 3 lit. a oraz lit. b projektu ustawy (art. 13 pkt 1 i 5 ustawy o PIP) | W zakresie art. 1 pkt 3 lit. a oraz lit. b projektu zmieniających odpowiednio treść art. 13 pkt 1 i 5 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy proponuję wydłużyć termin umożliwiający wszczęcie kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy na okres dłuższy niż okres jednego roku poprzedzającego dzień rozpoczęcia kontroli. |  | **Uwaga nieuwzględniona**. Propozycja nie została uzasadniona. Okres jednego roku jest optymalny w tym zakresie. |
| 11. | Minister Zdrowia | art. 1 pkt 13 lit. c projektu ustawy (art. 34 ust. 2e ustawy o PIP) | W zakresie art. 1 pkt 13 lit. c projektu proponuję rozważenie odstąpienia od dodawania ust. 2e w art. 34 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, przewidującego wstrzymanie w zakresie skutków jakie przepisy prawa wiążą z obowiązkami w zakresie podatków powstałymi przed dniem wydania decyzji oraz jakie przepisy prawa wiążą z obowiązkami w zakresie ubezpieczeń społecznych powstałymi przed dniem wydania decyzji, do dnia upływu terminu na wniesienie odwołania, a w przypadku wniesienia odwołania do dnia prawomocnego orzeczenia sądu. Wprowadzenie proponowanego rozwiązania budzi wątpliwości, z uwagi na potencjalne skutki oraz ryzyko nadużyć – ustawowe wstrzymywanie obowiązków w zakresie opłacania składek i podatków może bowiem stanowić zachętę przedsiębiorców do zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, natomiast dochodzenie tych należności, po prawomocnym orzeczeniu sądu, może być znacznie utrudnione lub niemożliwe. Jest to rozwiązanie de facto niekorzystne dla osób, wobec których następuje stwierdzanie istnienia stosunku pracy decyzją wydaną na podstawie art. 11 pkt 7a nowelizowanej ustawy (np. z uwagi na brak opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne i wysokość przyszłej emerytury), co wydaje się być sprzeczne z celem ustawy. Ponadto jest to rozwiązanie niespójne z obowiązującymi regulacjami ustawowymi dotyczącymi wykonalności decyzji dotyczących obowiązku uiszczenia nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Zgłoszona uwaga wobec projektowanego art. 34 ust. 2e ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy nie znajduje uzasadnienia.  Czasowe wstrzymanie skutków decyzji w zakresie skutków podatkowych powstałych przed dniem wydania decyzji oraz skutków, jakie przepisy prawa wiążą z obowiązkami w zakresie ubezpieczeń społecznych powstałymi przed dniem wydania decyzji, do dnia upływu terminu na wniesienie odwołania, a w przypadku wniesienia odwołania do dnia prawomocnego orzeczenia sądu, jest zgodne z zasadą zaufania do państwa. Chroni to strony przed nieodwracalnymi konsekwencjami finansowymi w sytuacji, gdy decyzja zostanie wzruszona w toku postępowania odwoławczego albo zostanie uchylona przez sąd.  Regulacja nie zwalnia pracodawcy z obowiązku uregulowania należności, a jedynie przesuwa moment ich wymagalności do czasu uprawomocnienia się decyzji. Dodatkowo uwzględniono uwagę Ministerstwa Finansów oraz ZUS i wprowadzono przepisy dotyczące terminów przedawnienia, tak aby terminy te nie biegły albo zostały zawieszone w sytuacji, gdy strona wniesie odwołanie od decyzji właściwego organu PIP. Pracodawca w przypadku utrzymania się decyzji zobowiązany będzie do uregulowania wszelkich należności. Tym samym niezasadne jest twierdzenie, że regulacja stanowi „zachętę” do zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę.  Regulacja nie jest też „niekorzystna dla pracowników”. Gdyby należności były egzekwowane natychmiast, a następnie decyzja zostałaby uchylona, to pracownik znalazłby się w stanie niepewności prawnej co do wysokości opłaconych składek i swoich przyszłych świadczeń. Projektowane rozwiązanie wzmacnia bezpieczeństwo pracownika i gwarantuje stabilność po prawomocnym rozstrzygnięciu. |
| 12. | Minister Zdrowia | Art. 5 pkt 1 lit. b projektu ustawy (art. 50 ust. 13a pkt 1 lit. g ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) | W zakresie art. 5 pkt 1 lit. b projektu, modyfikacji wymaga dodawany w art. 50 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych ust. 13a pkt 1 lit. g –zaproponowane brzmienie przepisu nie uwzględnia bowiem faktu, że w określonych prawem przypadkach powstaje wyłącznie obowiązek ubezpieczenia zdrowotnego bez obowiązku ubezpieczeń społecznych. Wobec powyższego przepis ten powinien otrzymać następujące brzmienie: „g) datę powstania obowiązku ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego,”. |  | **Uwaga uwzględniona**.  W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.) w art. 50 w ust.13a w pkt 1 lit g otrzymuje brzmienie:  „g) datę powstania obowiązku ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego,”. |
| 13. | Szef Służby Cywilnej | Art. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy (art. 11 pkt 7a ustawy o PIP) | Popieram zaproponowane w projekcie rozwiązanie[[1]](#footnote-2), które przyznaje organom PIP kompetencję do *stwierdzania istnienia stosunku pracy w sytuacji*, w której jest zawarta umowa cywilnoprawna, a powinna być umowa o pracę[[2]](#footnote-3).  Zwracam jednak uwagę, aby ewentualne przekształcenie umowy cywilnoprawnej na umowę o pracę, nie kolidowało z obowiązującymi przepisami o służbie cywilnej[[3]](#footnote-4).   1. Art. 6 ustawy wskazuje, że nabór do służby cywilnej jest co do zasady otwarty i konkurencyjny. Jest to realizacja postanowień art. 60 Konstytucji RP, który zapewnia prawo dostępu do służby publicznej dla obywateli polskich na jednakowych zasadach. Dodanie nowej kompetencji dla PIP, która będzie mogła w drodze decyzji stwierdzić istnienie stosunku pracy, może naruszać tę fundamentalną dla służby cywilnej zasadę. W ten sposób będzie można ominąć, wymagany przez przepisy, proces otwartego i konkurencyjnego naboru w sytuacji osób, którym urząd, w którym funkcjonuje korpus służby cywilnej, powierzył wykonywanie zadań urzędniczych w ramach umów cywilnoprawnych. 2. Art. 4 i art. 4a ustawy zawiera wymagania, jakie należy spełniać, aby być zatrudnionym w służbie cywilnej. Moje wątpliwości budzi, czy PIP w trakcie korzystania z nowych kompetencji, przed stwierdzeniem istnienia stosunku pracy będzie badała, czy osoba, której urząd powierzył wykonywanie zadań na podstawie umowy cywilnoprawnej, spełnia wymagania wskazane w ustawie. Brak wytycznych w tym zakresie bezpośrednio w projekcie może prowadzić do sytuacji, że w służbie cywilnej znajdą się osoby, które nie spełniają tych wymagań. Korpus służby cywilnej powstał, aby zawodowo, rzetelnie, bezstronnie i politycznie neutralnie wykonywać zadania państwa. Ważne jest zatem, aby były w nim zatrudnione osoby, które spełniają wymagania wskazane w ustawie. Ma to w pewien sposób gwarantować realizację zadań w zgodzie z celami funkcjonowania korpusu.   Proszę Panią Ministrę o uzupełnienie projektu aktu prawnego tak, aby jego przepisy uwzględniały regulacje przewidziane w ustawie o służbie cywilnej. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Wyłączenie służby cywilnej spod projektowanej regulacji prowadziłoby do nieuzasadnionego różnicowania pracodawców w przypadku tego samego rodzaju uchybień w kształtowaniu stosunków pracy. Dodatkowo istnieją także inne regulacje, które stawiają określone wymogi dla pracowników w danym obszarze np. ustawa o pracownikach samorządowych, czy o pracownikach sądów i prokuratury. Wprowadzenie wyjątków dla poszczególnych pragmatyk służbowych stanowić będzie nieuzasadnione różnicowanie pracodawców, którzy naruszają przepisy prawa pracy.  Wskazać należy, iż w tych urzędach, w których stwierdzone zostanie istnienie stosunków pracy w miejsce umów cywilnoprawnych możliwym rozwiązaniem jest zatrudnienie poza korpusem urzędniczym, co w przypadku służby cywilnej może oznaczać zatrudnienie np. na stanowisku pomocniczym: eksperta. |
| 14. | Minister, Członek Rady Ministrów Koordynator Służb Specjalnych | art. 1 pkt 9 projektu ustawy (art. 23 ust. 1 pkt 2a i ust. 1a ustawy o PIP) | Jednym z istotnych rozwiązań prawnych uregulowanych w projekcie jest wprowadzenie możliwości przeprowadzania kontroli zdalnej i przesłuchania kontrolowanego lub świadków przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przekazywanie obrazu i dźwięku (art. 1 pkt 9 projektu dodający art. 23 ust. 1 pkt 2a i ust. 1a). Niemniej zastosowanie w toku kontroli tego rodzaju środków wobec funkcjonariuszy służb specjalnych budzi uzasadnione wątpliwości z uwagi na potrzebę szczególnej ochrony ich wizerunku, jako osób realizujących zadania w obszarze bezpieczeństwa narodowego. Podobne zastrzeżenia budzi możliwość przeprowadzania oględzin obiektów i pomieszczeń wykorzystywanych przez służby specjalne oraz stanowisk służbowych funkcjonariuszy „przy zastosowaniu urządzeń technicznych umożliwiających przekaz telekomunikacyjny”. Wobec powyższego proponuję wprowadzenie wyłączenia stosowania projektowanego rozwiązania, w zakresie rejestrowania i utrwalania obrazu i dźwięku, jak również wykorzystania urządzeń technicznych umożliwiających przekaz telekomunikacyjny, w odniesieniu do działań podejmowanych wobec funkcjonariuszy lub w obiektach służb specjalnych. |  | **Uwaga nieuwzględniona.**  Służby specjalne mogą być przez PIP kontrolowane jedynie w wąskim zakresie (jednie bhp), ponadto prowadzone przez PIP kontrole uwzględniają w praktyce niekwestionowaną specyfikę służb specjalnych. Nie trzeba w związku z tym wprowadzać przepisów odrębnych. |
| 15. | MFiG/Ministerstwo Rozwoju i Technologii | Uwagi ogólne | Zwalczanie nadużyć na rynku pracy zasługuje na poparcie, nie może jednak prowadzić do nałożenia na przedsiębiorców, w szczególności mikro, małych i średnich, nieuzasadnionych obciążeń i nadmiarowych obowiązków. Wnioskodawca, jak się wydaje, nie doszacował skali potencjalnych skutków ich wprowadzenia, w szczególności oceny realnego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców.  Projektowana regulacja nie pozostanie również bez wpływu na funkcjonowanie (i koszty) administracji publicznej, nie tylko PIP i ZUS, co nie zostało jednak oszacowane w załączonym dokumencie oceny skutków regulacji (OSR, gdzie wykazano te obowiązki w formie opisowej.  Projektodawca, w pkt 7 OSR, ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że poprawa skuteczności działania PIP poprzez przyznanie jej uprawnienia do przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę, może przyczynić się do wyrównania warunków konkurencji między przedsiębiorcami. Uczciwi przedsiębiorcy nie będą już konkurować z tymi, którzy obniżali koszty poprzez obchodzenie przepisów prawa pracy. Poprzestanie na takiej ocenie jest dalece niewystarczające, ponieważ projektowana regulacja może mieć także negatywne skutki dla przedsiębiorców z sektora MŚP, których konsekwencje nie zostały przeanalizowane/przestawione przez projektodawcę.  W szczególności przyznanie PIP nowych uprawnień do wydawania decyzji administracyjnych o przekształceniu nieprawidłowo zawartych umów cywilnoprawnych w umowy o pracę może oznaczać dla MŚP nadmiarowe obciążenia związane choćby z koniecznością przeglądu umów (tj. działanie zapobiegawcze przedsiębiorców w celu uniknięcia potencjalnych sankcji). W OSR pominięto możliwą skalę tych działań przygotowawczych w ramach opisu oddziaływania projektu na przedsiębiorców, zwłaszcza MŚP.  Z projektu ustawy wynika także, że ewentualny nakaz zmiany umowy cywilnoprawnej będzie miał moc wsteczną, co dla MŚP może oznaczać konieczność poniesienia dodatkowych kosztów związanych z ustaleniem wstecznego istnienia stosunku pracy (np. koszty podatkowe).  Powyższe może spowodować zarówno wzrost kosztów zatrudnienia, jak i powszechne rozwiązywanie dotychczasowych umów wraz z zaprzestaniem współpracy między przedsiębiorcami.  Jako niezasadne należy wskazać także użycie w OSR zwrotu „uczciwi przedsiębiorcy”, w kontekście wskazania na celowość działania i założenia z góry, że część (jaka?) przedsiębiorców, wobec których inspektor pracy wyda decyzje administracyjne o przekształcaniu umów cywilnoprawnych w umowy o pracę, nie może poszczycić się przymiotem uczciwości. Takie oceniające sformułowanie wydaje się co najmniej nadmiarowe w materiale, który co do swej zasady powinien mieć charakter analityczny i odnosić się do danych faktycznych, opartych na konkretnych wartościach.  W pkt 8 OSR brakuje też informacji, czy są wprowadzane dodatkowe obciążenia, poza bezwzględnie wymaganymi przez UE. Projektodawca wspomniał, że wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności), tabela taka nie została jednak zamieszczona w RPL[[4]](#footnote-5)  W tym kontekście należy wskazać również na zasady opracowywania uzasadnień i OSR projektów ustaw dotyczących wykonywania działalności gospodarczej, o których ostatnio przypomniała Prezes Rządowego Centrum Legislacji w piśmie z 15 września 2025 r., znak: RCL.DPK.072.15.2026.  W piśmie tym Prezes RCL przypomina wszystkim członkom Rady Ministrów, że w odniesieniu do projektów aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców zastosowanie mają dodatkowe wymogi ustanowione w przepisach szczególnych, w tym w art. 66 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. ‒ Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.). Regulacje zawarte w powołanych przepisach ustawy – Prawo przedsiębiorców zobowiązują do uwzględnienia w uzasadnieniu projektu aktu normatywnego wyników analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków, a także oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy – Prawo przedsiębiorców. Dodatkowo w przypadku stwierdzenia wpływu projektu aktu normatywnego na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców przy opracowaniu projektu aktu normatywnego dąży się do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców albo uzasadnia brak możliwości zastosowania takich ograniczeń.  Na konieczność uwzględnienia w uzasadnieniach projektów ustaw wymogów uregulowanych w ustawie ‒ Prawo przedsiębiorców wskazuje art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu.  Mając na uwadze zwiększenie obciążeń i kosztów dla MŚP, projektowany wzrost wysokości grzywien, brak możliwości niestosowania sankcji za samodzielne przekształcenie umów przez pracodawcę po wejściu w życie ustawy (zgodnie z projektowanym art. 34 ust 2 pkt 2a do decyzji, o których mowa w art. 11 pkt 7a, nie stosuje ust. 2 pkt 6) należałoby rozważyć  wydłużenie zaproponowanego terminu wejścia w życie ustawy w stosunku do zaproponowanego tj. 1 stycznia 2026 r., tak aby dać przedsiębiorcom czas na dostosowanie się do projektowanych zmian. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 68b ust. 1 Prawa przedsiębiorców, w przypadku takich projektów ustaw termin wejścia w życie powinien zostać wyznaczony na dzień przypadający nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. Ponadto projekt nie przewiduje żadnego okresu na dobrowolne przekształcenie umów B2B na umowy o pracę (abolicja).  Uzasadnienie i OSR przedkładanego projektu zdaje się nie spełniać wskazanych wymogów. |  | **Uwagi nieuwzględnione**  Zarzuty formułowane w odniesieniu do OSR oraz obciążeń dla sektora MŚP należy uznać za niezasadne.  Projekt nie wprowadza żadnych nowych obowiązków na przedsiębiorców. Jedynie daje narzędzie PIP do odzwierciedlania rzeczywistego stanu prawnego. Projektodawca przyjmuje, że organy administracji publicznej działają w granicach prawa i ewentualne nieprawidłowości będą marginalne. Przedsiębiorcy, którzy zatrudniają w oparciu o umowę o pracę osoby faktycznie wykonujące pracę w warunkach z art. 22 § 1 Kodeksu pracy, nie odczują żadnych dodatkowych kosztów. Regulacja dotyka wyłącznie te podmioty, które stosują praktyki niezgodne z prawem pracy.  Stwierdzenie istnienia stosunku pracy dotyczyć będzie jedynie sytuacji, w których zaistnieją rzeczywiste przesłanki stosunku pracy. To nie nowe obowiązki, lecz egzekwowanie tych już istniejących, tylko obchodzonych pod pozorem zawieranych umów cywilnoprawnych. Działające zgodnie z przepisami firmy nie poniosą dodatkowych kosztów, a jedynie zyskają wyrównanie warunków konkurencji wobec podmiotów obchodzących prawo.  Określenie „uczciwi przedsiębiorcy” w OSR jest opisowe i ma podkreślać różnicę między podmiotami respektującymi prawo a tymi, którzy je obchodzą. To nie jest ocena etyczna, lecz faktyczne rozróżnienie sytuacji rynkowej. Pracodawcy, którzy prawidłowo zatrudniają na podstawie umów o pracę, są dziś narażeni na nieuczciwą konkurencję ze strony tych, którzy ukrywają stosunek pracy pod postacią umów cywilnoprawnych. Decyzje stwierdzające istnienie stosunku pracy pozwolą na szybsze i skuteczniejsze usuwanie takich nieprawidłowości, co wzmocni równe warunki prowadzenia działalności gospodarczej i zwiększy przestrzeganie prawa pracy.  Przyznanie PIP nowych kompetencji ma na celu wyrównanie warunków konkurowania na rynku, eliminując przewagę podmiotów obchodzących prawo pracy. To rozwiązanie wspiera zasadę uczciwej konkurencji i chroni przedsiębiorców rzetelnie zatrudniających pracowników.  OSR został sporządzony zgodnie z obowiązującymi wytycznymi. Nie jest możliwe pełne skwantyfikowanie tzw. kosztów prewencyjnych, gdyż zależą one od decyzji samych przedsiębiorców. W OSR wskazano jednak kluczowy efekt regulacji: wzmocnienie skuteczności PIP i eliminacja patologii na rynku pracy.  Postulat wydłużenia okresu wejścia w życie należy uznać za bezzasadny. Projekt ustawy służy wykonaniu kamieni milowych. Przedsiębiorcy nie muszą podejmować żadnych działań dostosowawczych – jedyną konsekwencją dla podmiotów działających zgodnie z prawem jest utrzymanie dotychczasowych praktyk. Wydłużanie vacatio legis nie znajduje zatem uzasadnienia; przeciwnie, mogłoby prowadzić do dalszego utrwalania nieprawidłowych praktyk i odwlekania koniecznej ochrony pracowników. Dlatego utrzymanie krótkiego okresu vacatio legis jest w pełni proporcjonalne i zgodne z zasadami techniki prawodawczej. Także na gruncie przepisów art. 68b ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców odstąpienie od wskazanych 6 miesięcy może nastąpić, jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny lub wynika to z konieczności implementacji lub wykonania przepisów prawa Unii Europejskiej.  W ocenie MRPiPS projektowana regulacja spełnia przesłankę ważnego interesu publicznego i w pełni uzasadnia odstąpienie od 6-miesięcznego vacatio legis.  Wydłużenie okresu wejścia w życie ustawy stoi w sprzeczności z zasadami ochrony porządku publicznego i fiskalnej odpowiedzialności. Skutecznie nagradzałoby też omijanie prawa i nagradzało przedsiębiorców, którzy latami zaniżali koszty przez obchodzenie prawa pracy.  Uwaga dotycząca wstecznego ustalania stosunku pracy – uwaga nieuwzględniona.  W obecnym stanie prawnym sądy pracy również ustalają istnienie stosunku pracy ze skutkami wstecz, np. co do zaległych składek na ubezpieczenia czy w kwestiach podatkowych.  Uwaga dotyczącą określenia „uczciwi przedsiębiorcy” – uwaga nieuwzględniona  Jeżeli u konkretnego przedsiębiorcy zostaną wykryte nieprawidłowości w zawieraniu umów a w konsekwencji wydanie decyzji o przekształceniu ich w umowę o pracę to trudno domniemywać uczciwe intencje.  Uwaga w zakresie odwróconej tabeli zgodności – uwaga nieuwzględniona.  Projekt nie wdraża prawa Unii Europejskiej, służy wykonaniu kamieni milowych z Krajowego Planu Odbudowy dlatego nie ma obowiązku przygotowania odwróconej tabeli zgodności. Należy również zauważyć, że brak w tym zakresie uwag ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE |
| 16. | MFiG/Ministerstwo Rozwoju i Technologii | Art. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy (art. 11 pkt 7a ustawy o PIP) | Przyznanie organom PIP uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych stwierdzających istnienie stosunku pracy w miejscu zawartej umowy cywilnoprawnej Aktualnie pracownicy PIP są wyposażeni w narzędzia, które pozwalają na ustalenie świadczenia pracy w warunkach odpowiadających umowie o pracę. W propozycji zrezygnowano z uprawnienia PIP do wnoszenia powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy (pozostawiając inspektorom możliwość uczestnictwa w postępowaniu przed sądem pracy w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy za zgodą osoby zainteresowanej), uzasadniając jego stosunkowo rzadkie wykorzystywanie obawami o czasochłonność prowadzenia procesu sądowego oraz ryzyko przegrania sprawy. Należy wszakże podkreślić, że w procesie cywilnym organ nie pozostaje w gorszej sytuacji aniżeli pracodawca, a to organ gromadzi dowody i przeprowadza ustalenia w toku kontroli u pracodawcy. Sądy dają stronom pełne gwarancje procesowe i zapewniają sprawiedliwe rozstrzygnięcie o obowiązkach równorzędnych stron umowy. Jeżeli organ nie przygotowuje się do procesu i unika wnoszenia powództw z obawy o „ryzyko przegrania sprawy”, to powstaje obawa, że po zmianie przepisów organ będzie wydawał decyzje stwierdzające istnienie stosunku pracy również w sprawach, w których w obecnych warunkach postępowanie sądowe mógłby przegrać. Rodzi to ryzyko nadużywania władczych rozstrzygnięć przez PIP i ingerowania w umowy cywilnoprawne zawarte swobodnie przez strony  W projekcie oprócz zmian, które mogą przyczynić się do skuteczniejszego eliminowania nieprawidłowości i nadużyć, znalazł się też budzący wątpliwości postulat zastąpienia stosowanych obecnie przez PIP wystąpień lub poleceń oraz powództw w sprawie ustalenia istnienia stosunku pracy nowym władczym środkiem – decyzją stwierdzającą istnienie stosunku pracy w miejscu zawartej przez strony umowy cywilnoprawnej.  Oprócz wnoszenia powództw organy PIP mogą wszczynać i przeprowadzać postępowania mandatowe w sprawach o wykroczenia. Projekt przewiduje podwójne zaostrzenie sankcji za wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Inspektor pracy może też złożyć zawiadomienie o przestępstwie z artykułu 218 §1 Kodeksu karnego, który sankcjonuje złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracownika, a następnie wziąć udział w tych sprawach w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Powyższe uprawnienia oznaczają dotkliwe konsekwencje dla pracodawców naruszających prawa pracownicze, jak również pozwalają na przeprowadzenie skutecznej kontroli z wyłączeniem większości ograniczeń kontroli działalności gospodarczej zawartych w Prawie przedsiębiorców.  Istotne znaczenie mają ponadto wystąpienia i polecenia wydawane przez inspektorów, które są najczęściej stosowanymi środkami prawnymi w reakcji na nieprawidłowo zawartą umowę cywilnoprawną. Jak wskazał Główny Inspektor Pracy w swoim wykładzie w ramach webinaru „Quo vadis, Inspekcjo?”, niewładczy środek w postaci wniosku zawartego w wystąpieniu przynosi efekty – w 2023 roku 1387 osób uzyskało umowę o pracę na skutek złożonych wniosków, a kolejne 189 osób dostało umowę o pracę na skutek 98 wydanych poleceń.  W przedstawionych dokumentach brakuje zatem pogłębionej analizy, z której wynikałoby, że aktualne stosowane instrumenty są rzeczywiście nieskuteczne. W związku z tym zachodzi wątpliwość dotycząca potrzeby wprowadzenia nowego narzędzia, jakim jest wydawanie decyzji administracyjnych stwierdzających istnienie stosunku pracy w miejscu zawartej umowy cywilnoprawnej. Zasadnym byłoby przedstawienie przez MRPiPS lub GIP danych odnoszących się do ogólnej liczby podjętych interwencji w oparciu o obowiązujące regulacje oraz analiza ich skuteczności, tj. w ilu przypadkach interwencja GIP okazała się nieskuteczna, co stanowiłoby uzasadnienie do podjęcia interwencji legislacyjnej w zaproponowanym przez MRPiPS kierunku.  Jednocześnie należy zauważyć, że z podanych przez projektodawcę w pkt 3 OSR informacji wynika, że analogiczne władcze uprawnienia do ustalenia istnienia stosunku pracy nie przysługują zbyt często inspekcjom w innych krajach UE. Można natomiast znaleźć w OSR przykłady stosowanych w tych krajach sprawdzonych rozwiązań alternatywnych, które być może powinien wykorzystać jako wzorzec MRPiPS, np. obowiązek skierowania sprawy dotyczącej zatrudnienia w warunkach umowy o pracę do obowiązkowej instytucji przedsądowej. Na podobnej zasadzie organy PIP mogłyby przed zainicjowaniem sporu przed sądem przeprowadzać obowiązkową próbę skłonienia stron umowy cywilnoprawnej do zawarcia umowy o pracę. Z kolei przykład Bułgarii i Łotwy dowodzi, że w niektórych krajach ingerujących władczo w stosunki między stronami umowy cywilnoprawnej organ może nakazać wyłącznie zawarcie umowy o pracę, natomiast nie może określać jej treści ani warunków pracy i płacy. Dla porównania, z projektu wynika, że decyzja, o której mowa w art. 11 pkt 7a ustawy o PIP, będzie określała w szczególności rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wymiar czasu pracy oraz wysokość wynagrodzenia za pracę.  W przypadku niektórych stosunków cywilnoprawnych zawarta przez strony umowa może niekiedy nie precyzować na piśmie niektórych elementów określonych w decyzji – oznacza to, że organ może nie znaleźć w zebranym materiale dowodowym wystarczających podstaw do ustalenia wszystkich warunków pracy i płacy, a zatem określając te elementy samodzielnie w decyzji może zastąpić strony w swobodnym kształtowaniu umowy o pracę. W projektowanym art. 34 ust. 2c ustawy o PIP uwzględniono zresztą sytuację, gdy zgromadzony przez inspektora pracy materiał dowodowy nie pozwala na ustalenie wynagrodzenia za pracę – w tym konkretnym przypadku przyjęto dość arbitralnie, że organ wskazuje w decyzji minimalne wynagrodzenie za pracę. W związku z powyższymi wątpliwościami projektodawca powinien jak się wydaje, wzorując się na przykładzie tych krajów, zrezygnować z określania przez organ ww. elementów umowy o pracę w treści decyzji, ograniczając się do zobowiązania pracodawcy do zawarcia umowy o pracę, która zastąpi umowę cywilnoprawną.  Co więcej, wydanie decyzji będzie skutkowało przedłużającym się stanem niepewności prawnej po stronie przedsiębiorców. Jak wynika z projektowanych przepisów art. 34 ust. 2d i 2e ustawy o PIP, w zakresie skutków, jakie przepisy prawa wiążą z obowiązkami w zakresie podatków i w zakresie ubezpieczeń społecznych powstałymi przed dniem wydania decyzji, o których mowa w art. 11 pkt 7a, decyzje te będą podlegały wstrzymaniu do czasu upływu terminu na wniesienie odwołania, a w przypadku wniesienia odwołania do dnia prawomocnego orzeczenia sądu. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje natomiast wykonania tej decyzji w zakresie skutków, jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy oraz obowiązkami w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych powstałymi od dnia jej wydania (podlega natychmiastowemu wykonaniu). Jak wskazano w uzasadnieniu: „Wstrzymanie skutków decyzji w powyższym zakresie gwarantuje, że obowiązki podatkowe i ubezpieczeniowe nie zostaną wykonane w stosunku do sytuacji, która może ulec zmianie w wyniku odwołania. Taka regulacja jest zgodna z zasadą pewności obrotu prawnego i chroni strony przed skutkami administracyjnymi wynikającymi z decyzji, której ostateczny charakter może zostać zweryfikowany przez sąd.” Powyższy fragment uzasadnienia rozmija się z treścią projektowanych przepisów, bowiem w wyniku odwołania decyzja może zostać uchylona w całości a finalnie może nie dojść do stwierdzenia istnienia stosunku pracy. Gdyby przyjąć konsekwentnie cytowaną argumentację, należałoby odstąpić od natychmiastowego wykonania decyzji w zakresie wszystkich skutków, a nie różnicować ich zakres w zależności od daty ich powstania. Na gruncie ww. przepisów powstaje dodatkowo wątpliwość co do skutków, jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy, powstałych przed dniem wydania decyzji (np. prawo do zaległego urlopu) – nie mówi o nich wprost ust. 2d ani 2e.  Należy podkreślić, że w niektórych przypadkach nie będzie łatwo inspektorom ocenić, która z szeregu następujących po sobie umów cywilnoprawnych była w rzeczywistości umową o pracę. Nie wyjaśniono nadto kto będzie ponosił odpowiedzialność finansową za błędne ustalenie w decyzji PIP istnienia stosunku pracy, jeśli decyzja zostanie uchylona lub zmieniona przez sąd pracy, np. z tytułu udzielenia przez przedsiębiorcę będącego stroną decyzji nienależnego rzekomemu pracownikowi nienależnego mu urlopu wypoczynkowego. Ma to szczególne znaczenie w związku z tym, że decyzje będą podlegać natychmiastowemu wykonaniu w zakresie skutków, jakie przepisy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy, od dnia wydania decyzji. Środowisko pracodawców wyrażało w przeszłości swoje obawy odnośnie do możliwości nadużywania przez inspektorów pracy przyznanych im władczych uprawnień i nieostrożnego korzystania z nich. Gdyby do tego rzeczywiście doszło, na pracodawcach spoczywałby ciężar wypełniania obowiązków właściwych dla umowy o pracę, w sytuacji, gdy strony porozumiały się co do zawarcia umowy cywilnoprawnej – do czasu uchylenia błędnej decyzji urzędniczej.  Mając powyższe na uwadze, MRiT za rozwiązanie optymalne uważałby odstąpienie przez MRPiPS od propozycji przyznania organom PIP nowych uprawnień do wydawania decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy. Gdyby jednak do tego ostatecznie nie doszło i tego typu reforma została przeprowadzona, należałoby przynajmniej uwzględnić wspomniane wyżej alternatywne, mniej dolegliwe rozwiązania stosowane w niektórych innych krajach UE. W ostateczności należałoby zapewnić, że wydana przez okręgowego inspektora pracy decyzja będzie mogła zostać bardzo łatwo wzruszona przez stronę, bez wymogu podawania szczegółowego uzasadnienia, a wniesienie przez stronę takiego środka zaskarżenia skutkowało całkowitym wyeliminowaniem decyzji z obrotu i samodzielnym rozpoznaniem sprawy od początku przez sąd (w I i II instancji). Taki środek mógłby przypominać pod wieloma względami sprzeciw od wyroku nakazowego w postępowaniu karnym (sprzeciw od decyzji PIP). Dzięki takiemu rozwiązaniu inspektorzy pracy zyskaliby zwiększone poczucie sprawczości, kamień milowy zostałby zrealizowany (organy PIP zyskałyby uprawnienie do wydawania decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy), a strony zachowałyby gwarancje wszechstronnego rozpatrzenia sprawy przez niezależny sąd. |  | **Uwagi nieuwzględnione**  Argumenty przemawiające za odstąpieniem od przyznania PIP kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych stwierdzających istnienie stosunku pracy należy uznać za niezasadne.  Dotychczasowe instrumenty są nieskuteczne – dane GIP pokazują, że efekty stosowania wystąpień i poleceń są niewspółmierne do skali problemu. Nowy instrument ma charakter systemowy i ma zapewnić realną egzekwowalność prawa.  Aktualne środki prawne w rękach Państwowej Inspekcji Pracy – takie jak wystąpienia, polecenia czy powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy nie zapewniają wystarczającej skuteczności w zwalczaniu patologii polegających na obchodzeniu prawa pracy poprzez nadużywanie umów cywilnoprawnych.  Decyzje GIP będą zaskarżalne do sądu pracy, co zapewnia pełną kontrolę instancyjną i zgodność z art. 45 Konstytucji RP. Argument o rzekomym ryzyku nadużywania uprawnień nie uwzględnia faktu, że każda decyzja administracyjna podlega weryfikacji sądowej w przypadku jej zaskarżenia.  Zasadne jest odejście od instytucji powództw wnoszonych przez PIP – proces cywilny, mimo że zapewnia gwarancje procesowe, jest długotrwały, kosztowny i w praktyce mało efektywny. Organ państwowy, który posiada wiedzę, dowody i doświadczenie kontrolne, powinien móc przekuć te ustalenia w wiążące rozstrzygnięcie administracyjne. Model ten odpowiada logice działania inspekcji pracy jako organu nadzoru i kontroli. Sąd pozostaje gwarantem kontroli legalności i słuszności decyzji – co w pełni realizuje konstytucyjne prawo do sądu.  Zarzut, że PIP mogłaby wydawać decyzje także w sprawach, które potencjalnie „przegrałaby” przed sądem, jest nieuzasadniony. Po pierwsze, decyzja będzie podlegała kontroli instancyjnej i sądowej, a po drugie, doświadczenie inspektorów w kwalifikowaniu stosunku prawnego, poparte bogatym orzecznictwem SN, daje podstawy do przyjęcia, że decyzje będą wydawane w sposób profesjonalny i w zgodzie z kryteriami ustawowymi.  Ryzyko błędnego ustalenia istnienia stosunku pracy nie różni się od ryzyka każdej innej decyzji administracyjnej, które to ryzyko jest standardowo równoważone przez mechanizm odwoławczy i kontrolę sądową. Odpowiedzialność finansowa za skutki błędnej decyzji nie może być argumentem przeciwko jej wprowadzeniu – analogicznie funkcjonują inne decyzje organów administracji ingerujące w prawa i obowiązki podmiotów prywatnych.  Brak jednolitości w funkcjonowaniu w UE nie oznacza, że Polska nie może wybrać bardziej zdecydowanego instrumentu. Wręcz przeciwnie, przyjęcie skuteczniejszego modelu realizuje konstytucyjny obowiązek ochrony pracy.  Dodatkowo wprowadzenie uprawnienia do wydawania decyzji administracyjnych zmieniających nieprawidłowo zawarte umowy cywilnoprawne w umowy o pracę stanowi realizację kamienia milowego w ramach reformy A.4.7 „Ograniczenie segmentacji rynku pracy”, zawartej w KPO tj. kamienia milowego A71G „Wejście w życie reformy Państwowej Inspekcji Pracy i reformy Kodeksu pracy”.  Obowiązek wskazania przez organ podstawowych elementów stosunku pracy (rodzaj pracy, miejsce, wymiar czasu pracy, wynagrodzenie) wynika z potrzeby zapewnienia przejrzystości i wykonalności decyzji. Zastosowanie minimalnego wynagrodzenia w razie braku danych nie jest arbitralne, lecz gwarantuje minimalny standard ochrony, zgodny z ustawą o minimalnym wynagrodzeniu.  Dodatkowo wskazać należy, że w sytuacji, gdy okręgowy inspektor pracy będzie miał jakiekolwiek wątpliwości, co do zaistnienia przesłanek stosunku pracy, to nie będzie podstaw do wydania decyzji w takiej sprawie. Decyzja powinna zostać wydana tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy wszystkie wskazane w art. 22 § 1 k.p. przesłanki zostaną spełnione.  Mechanizm natychmiastowej wykonalności decyzji jest uzasadniony koniecznością ochrony praw pracownika. Czekanie na uprawomocnienie decyzji w sprawach podstawowych uprawnień (wynagrodzenie, urlop, ochrona przed zwolnieniem) oznaczałoby de facto pozbawienie ochrony przez wiele miesięcy, a nawet wiele lat. Rozróżnienie między skutkami w zakresie prawa pracy a skutkami podatkowymi i ubezpieczeniowymi jest racjonalne i oparte na ich odmiennym charakterze.  Decyzja będzie podlegała natychmiastowemu wykonaniu w zakresie skutków, jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy oraz obowiązkami w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych powstałymi od dnia jej doręczenia pracodawcy.  W zakresie obowiązków podatkowych i ubezpieczeniowych powstałych przed dniem jej doręczenia pracodawcy decyzja będzie wywierała skutki od dnia upływu terminu na wniesienie odwołania, a w przypadku wniesienia odwołania do dnia prawomocnego orzeczenia sądu.  W odniesieniu do propozycji wprowadzenia sprzeciwu od decyzji PIP, tak aby decyzja okręgowego inspektora pracy mogła być w prosty sposób „znoszona”, prowadziłoby to do faktycznego pozbawienia nowego instrumentu jego skuteczności. W praktyce oznaczałoby to powrót do obecnego stanu prawnego, w którym każda sprawa kończy się dopiero po długotrwałym procesie przed sądem pracy. Tymczasem celem reformy jest właśnie to, aby inspekcja pracy mogła szybko i skutecznie zapewnić pracownikowi ochronę jego praw.  Trzeba podkreślić, że wprowadzenie sprzeciwu jako środka automatycznie eliminującego decyzję PIP prowadziłoby do iluzoryczności reformy – pracodawca mógłby rutynowo wnosić sprzeciw, aby odwlec stosowanie prawa pracy.  Konstrukcja sprzeciwu byłaby także niekorzystna dla pracowników – w praktyce oznaczałaby pozbawienie ich natychmiastowej ochrony, do czasu prawomocnego zakończenia sprawy, co stoi w sprzeczności z zasadą uprzywilejowania pracownika.  Środki odwoławcze i sądowa kontrola decyzji zapewniają równowagę interesów stron, ale nie pozbawiają instrumentu jego realnej mocy oddziaływania.  W kwestii odpowiedzialności za wydanie decyzji, która następnie zostanie uchylona w trybie odwoławczym albo przez sąd pracy wskazać należy, że w takim przypadku odpowiedzialność odszkodowawcza spoczywa na Skarbie Państwa, na podstawie zasad odpowiedzialności państwa za działanie organów władzy publicznej, wynikających w szczególności z art. 417 § 1 k.c. |
|  | MFiG/Ministerstwo Rozwoju i Technologii | Art. 1 pkt 9 lit. a tiret pierwsze projektu ustawy (art. 23 ust. 1 pkt 2a ustawy o PIP) | Przeprowadzanie oględzin przy zastosowaniu urządzeń technicznych Projektowany art. 23 ust. 1 pkt 2a ustawy o PIP uprawnia do żądania od podmiotu kontrolowanego przeprowadzenia oględzin przy zastosowaniu pewnych urządzeń technicznych umożliwiających przekaz telekomunikacyjny. Jako przykład wskazano w szczególności urządzenia umożliwiające dwukierunkową łączność w czasie rzeczywistym, udostępnionych do tego celu przez organ PIP. Dążąc do ułatwienia realizacji przez kontrolowanego obowiązków z tym związanych, należałoby sprecyzować, czy do przeprowadzenia oględzin w taki sposób konieczne jest technologiczne rozwiązanie telekonferencyjne udostępniane do tego celu przez PIP. O ile w przypadku zdalnego przesłuchania konieczna jest tego rodzaju aplikacja przesyłająca obraz i dźwięk w czasie rzeczywistym, o tyle być może w przypadku oględzin wystarczyłaby możliwość przesłania na żądanie organu, np. w emailu, zwykłego zdjęcia określonego obiektu lub pomieszczenia. Obecna treść przepisu takiej uproszczonej realizacji obowiązku raczej nie dopuszcza. Dodatkowo redakcja przepisu rodzi wątpliwości ze względu na wskazanie, że to podmiot kontrolowany przeprowadza oględziny, tymczasem wszelkie czynności kontrolne przeprowadza sam kontrolujący z udziałem kontrolowanego. |  | **Uwaga uwzględniona**.  W art. 23 ust. 2a otrzymuje brzmienie:  „2a) żądania od podmiotu kontrolowanego – w uzasadnionych przypadkach, jeżeli nie stoi to w sprzeczności z celem kontroli – przeprowadzenia transmisji online umożliwiającej dokonanie zdalnych oględzin obiektów, pomieszczeń, stanowisk pracy, maszyn i urządzeń oraz przebiegu procesów technologicznych i pracy przy zastosowaniu dostępnych urządzeń technicznych umożliwiających przekaz telekomunikacyjny, a w szczególności urządzeń umożliwiających dwukierunkową łączność, pozwalających na odbiór obrazu lub obrazu i dźwięku w czasie rzeczywistym pomiędzy uczestnikami czynności kontrolnej;” |
| 17 | MFiG/Ministerstwo Rozwoju i Technologii | Art. 1 pkt 10 projektu ustawy (art. 26 ust. 5) | Przesłanki i tryb kontroli zdalnej W celu zapewnienia maksymalnej spójności między art. 51 ust. 3a Prawa przedsiębiorców a projektowanym art. 26 ust. 5 ustawy o PIP warto doprecyzować, że kontrola zdalna może zostać przeprowadzona w uzasadnionych przypadkach, „jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli lub przemawia za tym charakter prowadzonej przez kontrolowanego działalności”. Jednocześnie należałoby wyjaśnić, dlaczego zgodnie z ust. 7 do okazania legitymacji służbowej oraz przekazania upoważnienia konieczne jest użycie środków komunikacji umożliwiających jednoczesne przekazywanie obrazu i dźwięku, skoro legitymacja i upoważnienie to dokumenty, które nie zawierają dźwięku (innymi słowy, nie jest jasne, dlaczego nie można przesłać wyłącznie obrazów np. mailem lub jako załącznik w komunikatorze). |  | **Uwaga uwzględniona.**  W art. 26 ust. 5 otrzymuje brzmienie:  „5. W uzasadnionych przypadkach, jeżeli  nie stoi to w sprzeczności z celem kontroli i może usprawnić jej przeprowadzenie lub przemawia za tym charakter prowadzonej przez kontrolowanego działalności, kontrola lub poszczególne czynności kontrolne mogą być przeprowadzone w sposób zdalny za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2025 r. poz. 366 i 820) lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2024 r. poz. 1513).  Ponadto w art. 26 w ust. 7 na końcu skreśla się przecinek i wyrazy „umożliwiających jednoczesne przekazywanie obrazu i dźwięku.”. |
| 18 | MFiG/Ministerstwo Rozwoju i Technologii | Art. 1 pkt 11 lit. b projektu ustawy (art. 31 ust. 2 pkt 16 ustawy o PIP) | Podpisy pod protokołem kontroli i zastrzeżenia do protokołu Wątpliwości budzi zasadność proponowanych zmian, które polegają na zniesieniu wymogu złożenia podpisu pod protokołem kontroli przez osobę lub organ reprezentujący podmiot kontrolowany. Takie rozwiązanie jest szeroko stosowane w różnych obszarach kontroli. Nie ma żadnych przeszkód, które uniemożliwiałyby reprezentantowi kontrolowanego złożenie podpisu pod protokołem w formie elektronicznej. Podpis zapewnia, że kontrolowany zapoznał się z okazanym mu egzemplarzem protokołu i została na nim naniesiona wzmianka o wniesieniu lub niewniesieniu zastrzeżeń do treści protokołu (art. 31 ust. 2 pkt 15 ustawy o PIP). Po zmianach kontrolowany otrzyma protokół podpisany przez inspektora pracy i być może wniesie później osobno zastrzeżenia do protokołu. Takie podejście wydaje się pogarszać sytuację i gwarancje prawne kontrolowanego, nie niosąc za sobą żadnych wymiernych korzyści. |  | **Uwaga nieuwzględniona**.  Podpisanie protokołu wymusza ponowne , po wcześniejszym przedstawieniu protokołu do zapoznania, spotkanie z przedstawicielami podmiotu kontrolowanego celem jego dwustronnego podpisania. Przy czym jeżeli nie zostanie ten protokół podpisany inspektor pracy może stosować środki prawne przewidziane ustawą. Istotne jest zapoznanie kontrolowanego z protokołem i przysługujące mu prawo zgłoszenia zastrzeżeń. |
| 19 | MFiG/Ministerstwo Rozwoju i Technologii | Art. 2 projektu ustawy (art. 4777d Kodeksu Postępowania Cywilnego | Brak możliwości zawarcia ugody sądowej Wskazane byłoby dopuszczenie w projektowanym art. 4777d KPC zawarcia przez strony ugody przed sądem. Z uzasadnienia wynika, że zakaz ugody jest motywowany ochroną praw pracowniczych i publicznoprawnym charakterem sprawy. Wydaje się jednak, że w przypadku ugody sądowej sąd może czuwać nad prawidłowym jej zawarciem, bez uszczerbku dla uzasadnionego interesu pracownika, a sprawy pracownicze przed sądem pracy nie mają charakteru jednoznacznie publicznoprawnego. |  | |  | | --- | | **Uwaga uwzględniona**  Przepis zostanie zmieniony poprzez umożliwienie stronom zawarcia ugody sądowej przy zgodzie GIP. | |
| 20 | MFiG/Ministerstwo Rozwoju i Technologii | Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych | Proponowana ustawa zakłada zwiększenie obowiązków administracyjnych ciążących na przedsiębiorcach. Wynikają one np. z rozszerzenia zakresu podmiotowego kontroli przeprowadzanych przez PIP (które obejmą m.in. byłych pracodawców), z wprowadzenia obowiązku przekazywania przez kontrolowanego przedsiębiorcę kopii dokumentów w postaci elektronicznej, z obowiązku umożliwienia wykonania oględzin za pomocą kamery z przekazem online. W związku z tym zasadne jest przedstawienie bardziej szczegółowych  informacji o zmianie obciążeń administracyjnych w pkt 8 OSR. Ponadto, zgodnie z regułą „one in, one out”, przy opracowywaniu projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej należy w szczególności dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, dążyć do:  a) nakładania obowiązków administracyjnych jedynie w stopniu koniecznym do  osiągnięcia ich celów oraz  b) równoważnego zmniejszenia innych obciążeń administracyjnych wynikających  z uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie.  W związku z powyższym niezbędne wydaje się przeanalizowanie przez MRPiPS możliwości  zmniejszenia innych obciążeń administracyjnych w dziedzinie nadzoru Państwowej Inspekcji  Pracy nad przestrzeganiem prawa pracy przez pracodawców oraz uwzględnienie wyników  tej analizy w OSR. |  | **Uwaga uwzględniona.**  W OSR w pkt 8 zostanie wskazane  „Wprowadza się również obowiązek przekazywania przez kontrolowanego przedsiębiorcę kopii dokumentów w postaci elektronicznej. Przedsiębiorca będzie też zobowiązany do umożliwienia oględzin z pomocą kamery z przekazem online oraz udziału w przesłuchaniu online.  Wprowadzenie tych obowiązków ograniczone zostało do niezbędnego minimum koniecznego do realizacji celów projektowanych regulacji jakim jest m. in. umożliwienie kontroli zdalnych. Wprowadzone rozwiązania mają usprawnić procedury kontrolne i ograniczyć ich uciążliwość dla przedsiębiorców.” |
| 21 | MFiG/Ministerstwo Rozwoju i Technologii | Uwagi dodatkowe: | 1. Z przedłożonego projektu wynika, że inspektorzy PIP będą mogli przekształcać umowy cywilnoprawne i umowy B2B w umowy o pracę na mocy decyzji administracyjnej, która będzie natychmiast wykonalna. W praktyce oznacza to, że inspektor pracy na podstawie przedmiotowej decyzji będzie mógł wymusić ze skutkiem natychmiastowym na pracodawcy przekształcenie np. umowy zlecenia w umowę o pracę. Nie jest wyjaśnione, czy przy wydawaniu decyzji inspektor pracy będzie brał pod uwagę wolę stron.  Aktualnie to sądy pracy, po przeprowadzeniu postępowania, są uprawnione do orzekania o istnieniu stosunku pracy, tj. o tym, czy wykonywanie danej pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej faktycznie odbywa się w warunkach właściwych dla stosunku pracy. Należy także wskazać, że przyjęcie rozwiązań przewidzianych w opiniowanym projekcie spowoduje dalece szersze konsekwencji niż wykazane w OSR. Znaczne obciążenie pracą obejmie również inne instytucje publiczne i ich systemy teleinformatyczne, nie tylko PIP i ZUS. W przypadku masowego wydawania decyzji przekształcających umowy B2B w umowy o pracę, należy liczyć się z równie masowymi odwołaniami przedsiębiorców (zarówno „pracodawców”, jak i „pracowników”) do sądów pracy, co może sparaliżować ich funkcjonowanie. Konieczność „przeliczania” składek i podatków wstecz może stanowić także istotne obciążenie organów administracji skarbowej. Natomiast potencjalna utrata statusu przedsiębiorcy przez obecne jednoosobowe działalności gospodarcze, może skutkować poważnymi konsekwencjami dla organów prowadzących rejestry publiczne, tj. CEIDG, NIP i REGON, a także rejestrów działalności regulowanej. Trudna do oszacowania jest też skala potencjalnego wpływu proponowanych rozwiązań na spółki cywilne, których wspólnikami są osoby fizyczne wykonujące działalność gospodarczą.  Przykładowo MRiT może zostać obciążone koniecznością prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie wykreślenia przedsiębiorcy z CEIDG w związku z niezgodnością wpisu ze stanem faktycznym (w CEIDG dana osoba figuruje jako przedsiębiorca, który, na mocy decyzji PIP staje się pracownikiem – i to wstecz). Każda decyzja tego typu może być przedmiotem zaskarżenia w ramach wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez Ministra (Ministra Finansów i Gospodarki) i zaskarżona do sądu administracyjnego. Takich spraw mogą być setki w skali roku.  2. Zgodnie z projektowanym art. 11 pkt 7a ustawy o PIP: *W razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione odpowiednio do: stwierdzania istnienia stosunku pracy w sytuacji kiedy zawarto umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, powinna być zawarta umowa o pracę;”,*  Na podstawie analizy brzmienia przepisu wydaje się, że decyzja wydana na tej podstawie ma charakter uznaniowy, a nie związany, co oznacza, że mimo spełnienia przesłanek, organ ma możliwość wyboru treści decyzji, opierając się na tzw. uznaniu administracyjnym. Istotą decyzji uznaniowej jest to, że organ administracji publicznej ma wybór sposobu rozstrzygnięcia sprawy, a nie jest zobowiązany do podjęcia konkretnej decyzji o z góry określonej treści. W przypadku decyzji uznaniowej organ może wydać decyzję w zależności od oceny sytuacji a to bardzo ważne, przy tego rodzaju sprawach.  W celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości co do charakteru wydawanej decyzji, zasadne jest doprecyzowanie w treści uzasadnienia projektu i wskazanie, że decyzja ta ma charakter uznaniowy. Odpowiednią informację można zamieścić na stronie 4 uzasadnienia przy informacji o poszerzeniu katalogu środków władczych przysługujących PIP. Istotne jest, aby podkreślić i wyjaśnić jaki rodzaj decyzji administracyjnej statuuje przepis art. 11 pkt 7a ustawy. Przy decyzji uznaniowej, organ ma pewną swobodę w podjęciu rozstrzygnięcia, a nie jest ściśle związany przepisami prawa jak w przypadku decyzji związanej. Wyjaśnienie jaki rodzaj i charakter będzie miała wydawana decyzja jest istotną informacją nie tylko dla poszczególnych organów, ale i dla stron uczestniczących w postępowaniu. Na marginesie można wspomnieć, że przepisy k.p.a. przewidują możliwość przeprowadzenia mediacji w sprawach, której charakter na to pozwala, a taką sprawą zgodnie z art. 96a § 1a k.p.a., jest sprawa rozstrzygana w ramach uznania administracyjnego.  3. Należy też wskazać, że powyższa zmiana związana z wydawaniem decyzji na podstawie art. 11 pkt 7a ustawy, rodzi daleko idące skutki dla byłych przedsiębiorców jak i ich pracodawców, w tym przede wszystkim o charakterze kadrowym, podatkowym,  biznesowym tj.:  a) skutki podatkowe np. konieczność korekty PIT, w tym ewentualny zwrot lub zapłata  podatku, utrata prawa do rozliczenia kosztów już poniesionych (np. najem powierzchni biurowej, leasing, sprzęt), korekta deklaracji VAT,  b) biznesowe np. wątpliwe stają się zawarte umowy, wystawione faktury, konieczność  zmian w rejestrach państwowych np. CEIDG, REGON, Wykazie podatników VAT,  c) kadrowe np. kwestie urlopu, stażu pacy, nagród jubileuszowych, składek ZUS, PPK  itp.  W OSR pominięto analizę skutków wprowadzonych zmian. Nie wskazano skutków podatkowych dla budżetu np. korekty zobowiązań podatkowych, zwrot VAT itp. oraz skutków w zakresie opłat i składek np. ubezpieczenie społeczne ZUS, składka zdrowotna. Nie oszacowano także skutków zmian dla osób, wobec których zastosowano zmianę z B2B na umowę o pracę.  4. Postuluję wydłużenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy i przyjęcie analogicznego terminu, który określają przepisy k.p.a. (art. 129 § 2) na wniesienie odwołania, tj.14 dni od dnia doręczenia decyzji.  Powszechnie przyjęte jest w procedurze administracyjnej, że strona ma 14 dni na złożenie odwołania. Zgodnie z art. 129 § 2 k.p.a. odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie, a gdy decyzja została ogłoszona ustnie - od dnia jej ogłoszenia stronie.  Przyjęcie na gruncie ustawy o PIP mniej korzystnej regulacji w zakresie rzeczonego terminu niż przewidzianej w k.p.a., jest całkowicie nieuzasadnione i niekorzystne z punktu widzenia strony postępowania. Ogranicza to bowiem stronie (o połowę względem standardowej procedury administracyjnej), czas na przygotowanie odwołania. Termin ten nie daje stronie wystarczającego czasu na sformułowanie zarzutów czy wniosków oraz zgromadzenia stosownej, często obszernej, dokumentacji. Nie ulega wątpliwości, że specyfika tego postępowania będzie wymagała szczegółowego postępowania dowodowego, dlatego wprowadzenie zaledwie 7-dniowego terminu na wniesienie odwołania przez stronę (przedsiębiorcę) przy jednoczesnym założeniu projektodawcy, że organ (Główny Inspektor Pracy) ma 30 dni na rozpatrzenie tego odwołania, stawia stronę (przedsiębiorcę) w zdecydowanie niekorzystnej sytuacji procesowej. Dodać należy, że projektodawca nie wyjaśnił w uzasadnieniu dlaczego przyjął w zakresie proponowanego terminu (7 dni), regulację mniej korzystną od powszechnie obowiązującej regulacji normowanej w k.p.a. przewidującej dłuższy termin (14 dni), którego (k.p.a.) zresztą przepisy zgodnie z art. 12 ustawy o PIP, znajdują zastosowanie w tego rodzaju postępowaniach. Kwestie związane z określeniem istnienia stosunku zatrudnienia są niejednokrotnie skomplikowane i wymagają szczegółowej analizy. Wydanie przez PIP wielu decyzji w stosunku do jednego przedsiębiorcy może spowodować, że odwołanie może być niemożliwe lub co najmniej utrudnione.  5. Kolejną kwestią, która budzi poważne wątpliwości jest nadawanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji.  Tryb ten określono w projektowanym art. 34 ust. 2d ustawy o PIP. W procedurze administracyjnej, powszechną zasadą jest, że decyzja nieostateczna nie podlega wykonaniu. Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności sprawia, że decyzja, która nie jest ostateczna staje się natychmiast wykonalna.  Należy zwrócić uwagę, że przepis art. 108 § 1 k.p.a., przewiduje, że rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji, wtedy 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.  Nie ulega zatem wątpliwości, że instytucja ta ma charakter szczególny, można powiedzieć, że nadzwyczajny i jest stosowana wyjątkowo. Na gruncie k.p.a. wyłącznie w sytuacjach określonych w ww. przepisie. Stosowanie tej instytucji w istocie automatycznie do każdej sprawy mającej za przedmiot przekształcenie umowy cywilnoprawnej i umowy B2B w umowę o pracę, przeczy wyjątkowemu charakterowi tej instytucji zarezerwowanej dla sytuacji szczególnych. Projektodawca w tym zakresie nie przedstawił przekonującego i wyczerpującego uzasadnienia na poparcie swoich twierdzeń o wprowadzeniu tej szczególnej instytucji do postępowania administracyjnego w trybie art. 11 pkt 7a.  Można podnieść, że w praktyce będzie to oznaczać, że w dniu poprzedzającym wydanie decyzji strona (przedsiębiorca) wykonywała działalność na zasadzie B2B, a następnego dnia (w praktyce jeszcze przed fizycznym doręczeniem decyzji) wskutek wydania decyzji o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy i nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności będzie ona już pracownikiem, świadczącym pracę na podstawie umowy o pracę. Przyjęcie w tego rodzaju postępowaniach rygoru natychmiastowej wykonalności jest nietrafione. Takie rozwiązanie może podważać zaufanie do organów władzy publicznej, która to zasada powinna być brana pod uwagę także na etapie tworzenia aktu normatywnego czy jego nowelizacji. Nie sposób się zgodzić z projektodawcą, że natychmiastowa wykonalność decyzji (strona 20 uzasadnienia) jest zawsze gwarancją realizacji obowiązków pracodawcy, ale również mechanizmem chroniącym prawa pracowników i wzmacniającym ich pozycję. Należy zakładać, że nie zawsze wola stron będzie taka jak ta wyrażona w wydanej decyzji o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy, jeśli strony w ramach swobody umów przyjęły odmienny sposób współpracy. Zakładając więc, że przedsiębiorca nie zgadza się z decyzją o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy i od tej decyzji się odwołuje (a takie sytuację będą z pewnością miały miejsce i nie będą odosobnione) to w jaki sposób chronione i wzmacnianie są prawa tej osoby, która de facto z dnia na dzień staje się z przedsiębiorcy pracownikiem w ramach umowy o pracę, a przy rygorze natychmiastowej wykonalności dowiaduje się o tym fakcie post pactum, bowiem decyzja administracyjna z reguły jest doręczana stronie kilka dni po jej wydaniu?  Decyzja inspektora pracy będzie podlegała natychmiastowemu wykonaniu w zakresie skutków, jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy oraz obowiązkami w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych powstałymi od dnia jej wydania. Wniesienie odwołania nie będzie wstrzymywać wykonania decyzji w tym zakresie. Może to powodować nieodwracalne, negatywne skutki dla przedsiębiorcy pracodawcy, a w skrajnych przypadkach zakończenie przez niego działalności, w szczególności, gdy dotyczy to sektora MŚP działających w branżach wykorzystujących model współpracy B2B.  Należy przy tym podkreślić, że ze sprawozdania PIP za 2023 r. wynika, że w tym roku inspektorzy pracy skierowali do właściwych sądów 52 powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 58 osób. Tylko w 18 przypadkach wydano wyrok ustalający istnienie stosunku pracy między stronami, uwzględniając powództwo inspektora pracy, zaś w 4 przypadkach strony zawarły ugodę przed sądem. Natomiast sprawozdanie PIP za 2024 r. wskazuje, że inspektorzy pracy skierowali do właściwych sądów 24 powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 28 osób. Tylko w 4 przypadkach wydano wyroki ustalające istnienie stosunku pracy między stronami, uwzględniając powództwo inspektora pracy; w 2 przypadkach strony zawarły ugodę przed sądem. Zaś w pierwszym półroczu 2025 r. inspektorzy pracy skierowali zaledwie dziewięć powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz dziewięciu osób (źródło https://www.prawo.pl/kadry/pippowinna-miec-wieksze-kompetencje-opinia-glownego-inspektora,446535.html). Tylko w jednym przypadku sąd ustalił stosunek pracy.  Powyższe statystyki pokazują, że przedmiotowe decyzje inspektorów dotychczas nie zawsze były trafne i zasadne jest pozostawienie uprawnienia do orzekania o istnieniu stosunku pracy wyłącznie sądom pracy.  6. Z przedstawionego projektu wynika także, że decyzja w przedmiocie *stwierdzenia istnienia stosunku pracy* (art. 11 pkt 7a, art. 34 ust. 1, ust. 2, 2a, 2b ustawy o PIP) nie będzie zawierała ani uzasadnienia faktycznego ani uzasadnienia prawnego. Regulacja w tym kształcie powoduje poważne wątpliwości. Rezygnacja z uzasadnienia faktycznego i prawnego w tak istotnej przedmiotowo decyzji administracyjnej jest niezrozumiała i także nieuzasadniona. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 107 § 1 k.p.a. uzasadnienie faktyczne i prawne jest obligatoryjnym i de facto podstawowym elementem każdej decyzji administracyjnej. Wskazuje na to wprost brzmienie art. 107 § 1 k.p.a. który w pkt 6 stanowi, że decyzja zawiera: 6) uzasadnienie faktyczne i prawne. Zarówno uzasadnienie faktyczne jak i prawne to kluczowe elementy decyzji administracyjnej, mające kluczowe znaczenie dla jej adresatów (stron postępowania). Celem art. 107 § 1 pkt 6 k.p.a. jest niewątpliwie zapewnienie transparentności i zrozumienia decyzji administracyjnej poprzez przedstawienie, na jakiej podstawie faktycznej i prawnej organ podjął daną decyzję, a jego rolą jest umożliwienie adresatowi poznania toku rozumowania organu, kontroli decyzji, a także realizacji praw i obowiązków w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. Uzasadnienie faktyczne powinno wskazać udowodnione fakty i dowody, a prawne – podstawę prawną i jej wykładnię.  *Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a., uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.*  Ustawodawca przewiduje w procedurze administracyjnej (k.p.a.), że odstąpić od uzasadnienia można jedynie w ściśle określonych sytuacjach. Zgodnie z art. 107 § 4 k.p.a., można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Zgodnie z art. 107 § 5 k.p.a., organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny.  Projektowane przepisy nie przewidują możliwości odstąpienia od uzasadnienia. Przepisy te wskazują, że przedmiotowa decyzja w ogóle nie będzie go zawierać. Zasadne wydaje się uzupełnienie projektowanego art. 34 ust. 2 ustawy o PIP i dodanie (na wzór k.p.a.) po pkt 5 –rozstrzygnięcie, pkt 6 w brzmieniu - uzasadnienie faktyczne i prawne albo sporządzenie odrębnego katalogu elementów decyzji, o której mowa w art. 11 ust 7a ustawy o PIP w odrębnej jednostce redakcyjnej z wyraźnym wskazaniem, że jej elementem jest uzasadnienie faktyczne i prawne.  7. Zasadne jest dodanie w art. 1 pkt 13 ustawy (ust. 5c pkt 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy) wśród rozstrzygnięć możliwych do wydania przez organ rozpatrujący odwołanie, analogicznej regulacji do tej, którą przewidziano w art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. jako jednego z podstawnych rozstrzygnięć, tj. uprawnienia do uchylenia zaskarżonej decyzji w całości lub części i umorzenia postępowania pierwszej instancji w całości albo w części. Jest to tym bardziej uzasadnione, że art. 12 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, przewiduje, że *w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach nieuregulowanych w ustawie bądź przepisach wydanych na jej podstawie albo w przepisach szczególnych stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572)*, a sytuacje w której zajdą podstawy do umorzenia postępowania pierwszej instancji z pewnością będą występowały. W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono dlaczego zrezygnowano z tej regulacji (jednego z podstawowych rozstrzygnięć na gruncie procedury administracyjnej – art. 138 k.p.a.), jeśli została przeoczona postuluję uzupełnienie tego przepisu zgodnie z przedstawioną propozycją.  Proponuje się, że czynnościom kontrolnym będą poddani nie tylko pracodawcy oraz niebędący pracodawcami przedsiębiorcy, ale także inne jednostki organizacyjne. To różnorodne podmioty prawa, zarówno te, które posiadają osobowość prawną (np. spółki kapitałowe, spółdzielnie, uczelnie) oraz te nieposiadające osobowości prawnej, np. spółki osobowe.  W OSR nie przeanalizowano i nie wykazano konkretnych skutków dla ww. podmiotów. W OSR znajduje się jedynie zdanie „konieczność realizowania uprawnień wynikających ze stosunku pracy”, co jest dalece niewystarczające przy tak istotnej zmianie.  Dodatkowo wskazano, że czynnościom kontrolnym poddani będą nie tylko pracodawcy, którzy aktualnie mają zawarte umowy cywilnoprawne, ale także dotyczy to stanów przeszłych. Często taki pracodawca nie ma kontaktu z daną osobą, która zaprzestała wykonywania czynności na jego rzecz a zgodnie z nowym rozwiązaniem zostanie obarczona przekształceniem B2B w umowę o pracę, ze wszystkimi tego konsekwencjami wstecz (w tym z osobami, które podlegają szczególnej ochronie np. kobiety w ciąży itp.).  9. W art. 14a projektu wskazano dane, które Państwowa Inspekcja Pracy udostępnia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych. Katalog ten wymaga korekt.  Należy użyć sformułowania „numer REGON”. Sam skrót REGON oznacza Rejestr Gospodarki Narodowej, czyli polskiego krajowego rejestru urzędowych podmiotów gospodarki narodowej, nie zaś numer w tym rejestrze.  Należy także zwrócić uwagę, że nie wszystkie podmioty posiadają siedzibę. Zgodnie z ustawą Kodeks cywilny siedzibę posiadają osoby prawne. Natomiast projekt poszerza krąg podmiotów, które objęto regulacją. W przypadku przedsiębiorców – osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą wpisanych do CEIDG „siedzibą” jest adres stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej, o ile przedsiębiorca go posiada (at. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o CEIDGiPIP).  Nie wskazano także jaki konkretnie zakres obejmują „dane podmiotu powierzającego pracę” Nie określono też precyzyjnie co oznacza sfomułowanie „okres wykonywanej pracy”. Tak przywołane sfomułowanie będzie poprawne dla określenia „6 miesięcy” jak i „od stycznia do listopada”. Wydaje się, że chodzi o wskazanie dat dziennych np. od 1.01.2025 r. do 31 lipca 2025 r., tym bardziej, że PIP taką daną będzie udostępniał ZUS.  10. W art. 5 projektu wprowadza się zmiany w art. 13a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie z projektem Zakład Ubezpieczeń Społecznych udostępnia Państwowej Inspekcji Pracy, w postaci elektronicznej, pewne dane. Redakcja niektórych punktów budzi wątpliwości  c*) numer PESEL – nie wszyscy objęci kontrolą pracodawcy, zgodnie z rozszerzoną definicją zawartą w projekcie w będą posiadać numer PESEL, a zatem powinno być dodane „o ile posiada”*  *d) kod rodzaju działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) – przedsiębiorcy mogą posiadać więcej niż jeden kod PKD, należy zatem dookreślić czy ZUS będzie udostępniał kod PKD przeważający czy też wszystkie kody PKD*  *k) adres siedziby - nie wszystkie podmioty posiadają siedzibę. Zgodnie z Kodeksem cywilnym siedzibę posiadają osoby prawne. Natomiast projekt poszerza krąg podmiotów objętych regulacją. Należy dodać, że w przypadku przedsiębiorców – osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą wpisanych do CEIDG „siedzibą” jest adres stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej, o ile posiada (at. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o CEIDGiPIP)*  *m) adres miejsca prowadzenia działalności – należy dodać „o ile posiada”. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą mogą nie posiadać stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej.*  11. W projekcie całkowicie pominięto kwestię informowania innych rejestrów np. CEIDG czy REGON o fakcie przekształcenia umów B2B na umowy o pracę. Należy powtórzyć, że w wielu przypadkach dana osoba może utracić status przedsiębiorcy i stanie się pracownikiem (bo nie wykonuje innej działalności niż na rzecz „pracodawcy”). Zgodnie z at. 16 ust. 1 ustawy o CEIDGiPIP domniemywa się, że dane zawarte w CEIDG są prawdziwe. Należy zatem zapewnić możliwość sprawnej wymiany informacji pomiędzy organami (a także oszacować koszty ewentualnego dostosowania systemów teleinformatycznych). |  | **Uwaga uwzględniona w zakresie:**  - wydłużenia terminu na wniesienie odwołania,  - wprowadzenia uzasadnienia faktycznego i prawnego decyzji,  - oraz nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności od dnia doręczenia decyzji pracodawcy  - poszerzeniu katalogu decyzji o decyzję o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania pierwszej instancji – w całości albo w części / w związku z uwzględnieniem uwagi dotyczącej terminu na wniesienie odwołania i uwagi dotyczącej możliwych rozstrzygnięć GIP wykreślony zostanie ust. 5b i 5c w art 34, gdyż będą wówczas wchodziły przepisy k.p.a. zgodnie z art 12 ustawy o PIP.  Projekt nie pozbawia sądów pracy ich ustawowych kompetencji do orzekania o istnieniu stosunku pracy. Decyzja okręgowego inspektora pracy ma charakter administracyjny i podlega kontroli instancyjnej oraz sądowej. Nie dochodzi zatem do przesunięcia kompetencji z sądów do organów administracji, lecz do wprowadzenia dodatkowego instrumentu władczego, umożliwiającego skuteczniejsze egzekwowanie norm prawa pracy w czasie rzeczywistym. Mechanizm odwoławczy oraz sądowo-administracyjna kontrola legalności gwarantują, że rola sądów w ustalaniu istnienia stosunku pracy pozostaje zachowana. Dodatkowo zakłada się, że zgromadzony przez inspektorów pracy materiał dowodowy, uzasadnienie decyzji i wreszcie jej kontrola instancyjna pozwoli sądom na szybsze rozpoznanie sprawy niż w sytuacji, gdy to sąd w toku procesu o ustalenie istnienia stosunku pracy gromadzi materiał dowodowy.  W tym kontekście zarzut dotyczący masowego obciążenia sądów nie znajduje uzasadnienia. Wprowadzenie odwołania do GIP i kontrola instancyjna GIP, a co za tym idzie pozostawienie w obrocie tylko decyzji co do których nie będzie wątpliwości w zakresie ustalonego stosunku pracy, pozwoli na ograniczenie odwołań do sądów pracy.  Konstrukcja prawna stosunku pracy została jednoznacznie ukształtowana w art. 22 § 1 k.p., który przesądza o jego powstaniu z mocy prawa w razie spełnienia określonych przesłanek faktycznych, niezależnie od nazwy i treści zawartej umowy. Zadaniem okręgowego inspektora pracy jest ustalenie stanu faktycznego i dokonanie jego kwalifikacji prawnej, a nie kształtowanie stosunku prawnego wedle subiektywnych preferencji stron. Jest to decyzja stwierdzająca a nie uznaniowa. W konsekwencji uwaga, jakoby inspektor „pomijał wolę stron”, jest chybiona, albowiem taka wola nie może skutecznie wyłączać norm ochronnych prawa pracy.  Sama zasada swobody umów jest ograniczona naturą stosunku prawnego, przepisem ustawy, bądź zasadami współżycia społecznego. Tym samym, art. 22 § 1 k.p. wprost wyłącza pierwszeństwo woli stron i w tym zakresie w prawie materialnym nic się nie zmienia.  Organy administracji publicznej dysponują już obecnie instrumentami i procedurami obsługi korekt w zakresie CEIDG, REGON, VAT czy składek ZUS; projekt nie nakłada na nie nowych, nieznanych dotąd obowiązków, lecz jedynie może zintensyfikować ich stosowanie w skali, która nie stanowi zagrożenia systemowego.  Podnoszone konsekwencje fiskalne i gospodarcze nie stanowią następstwa nowelizacji, lecz istniejącego stanu faktycznego i prawnego, zgodnie z którym stosunek pracy wywołuje określone skutki podatkowe i ubezpieczeniowe. Projekt nie kreuje nowych obowiązków, lecz umożliwia ich realne egzekwowanie wobec podmiotów, które dotąd uchylały się od ich wykonywania poprzez zawieranie umów pozornych. W istocie nowelizacja przywraca stan zgodności faktycznego wykonywania pracy z obowiązującym porządkiem prawnym.  Natychmiastowa wykonalność decyzji okręgowego inspektora pracy jest niezbędna do skutecznej ochrony praw pracowników, zwłaszcza gdy istnieje ryzyko długotrwałego unikania zawarcia umowy o pracę przez pracodawcę.  Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera definicji decyzji wykonalnej. Mając na uwadze art. 130 k.p.a., można wskazać, że wykonalność to stan prawny, w którym decyzja może być realizowana. Nie musi się ona pokrywać z ostatecznością i prawomocnością. Zgodnie z art. 108 § 1 k.p.a., 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. Natychmiastowa wykonalność (jeżeli decyzja nie jest zgodna z żądaniem wszystkich stron) może zatem być wynikiem nadania decyzji przez organ rygoru natychmiastowej wykonalności w przypadkach wskazanych w k.p.a., lub może istnieć z mocy przepisu szczególnego.  W projektowanej ustawie zawarty jest taki właśnie przepis szczególny, a możliwość jego wprowadzenia wynika wprost z art. 130 § 3 pkt 2 k.p.a.  Uzasadnieniem nadania decyzji takiego rygoru jest ochrona pracowników przed naruszeniami prawa pracy oraz ochrona interesu społecznego w postaci zagwarantowania praw socjalnych i ubezpieczeniowych pracowników.  Praca znajduje się bowiem pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania (art. 24 Konstytucji). Pozostawienie decyzji w mocy wyłącznie po jej uprawomocnieniu się prowadziłoby do iluzoryczności ochrony, gdyż pracodawca mógłby przez długi czas uchylać się od wykonania podstawowych obowiązków wobec pracownika.  Natychmiastowa wykonalność nie pozbawia stron prawa odwołania do GIP ani do sądu, co zapewnia kontrolę sądową. Z perspektywy praktycznej umożliwia to szybką korektę nielegalnych praktyk zatrudnienia i zapobiega skutkom opóźnień w egzekucji praw pracowniczych.  Zmiany w zakresie wpisów do rejestrów publicznych (CEIDG, REGON, NIP, rejestry podatkowe) nie są efektem decyzji okręgowego inspektora pracy, lecz wynikiem obiektywnej okoliczności faktycznej – braku prowadzenia działalności gospodarczej. Obowiązek dostosowania wpisu do stanu faktycznego istnieje już obecnie na gruncie ustaw o CEIDG czy o systemie REGON, a projekt nie wprowadza nowych obowiązków w tym zakresie.Fakt stwierdzenia istnienia stosunku pracy nie wpływa też bezpośrednio na status pracownika jako przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej, czy ustawy o VAT.  Co do zasady nie ma bowiem zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez pracowników, jeżeli nie ma w tym zakresie przepisów szczególnych, czy zakazu konkurencji.  Pracownik może zatem prowadzić dalej działalność gospodarczą i wystawiać faktury wobec innych przedsiębiorców w związku z inną działalnością niż ta objęta decyzją.  Uwaga błędnie zakłada, że projekt rozszerza krąg podmiotów poddanych kontroli. Już obecnie art. 13 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy przewiduje, że inspektorzy mogą kontrolować nie tylko pracodawców i przedsiębiorców, ale również inne jednostki organizacyjne, bez względu na to, czy posiadają osobowość prawną. Projekt nie tworzy zatem nowego zakresu podmiotowego, a jedynie doprecyzowuje i uspójnia istniejące przepisy, eliminując praktyczne wątpliwości interpretacyjne.  Zarzut dotyczący braku analizy skutków w OSR jest chybiony. Skutki regulacji są jednolite – wszystkie podmioty, niezależnie od formy prawnej, w razie stwierdzenia stosunku pracy będą zobowiązane do realizacji uprawnień pracowniczych. Wskazanie w OSR konieczności respektowania obowiązków wynikających z prawa pracy w pełni oddaje istotę zmiany, ponieważ jej konsekwencje są tożsame dla spółki kapitałowej, osobowej, spółdzielni czy uczelni.  OSR w sposób adekwatny wskazuje istotę skutków – jednolitą dla wszystkich jednostek organizacyjnych  Uwaga sugeruje, że projekt wprowadza retroaktywność i wsteczne przekształcenia, co nie jest prawdą. Decyzja okręgowego inspektora pracy ma charakter deklaratoryjny – potwierdza, że stosunek pracy istniał z mocy prawa od chwili spełnienia przesłanek określonych w art. 22 § 1 k.p. Nie jest to tworzenie nowego stosunku prawnego wstecz, lecz potwierdzenie faktu, który zaistniał ex lege.  Obawa, że okręgowy inspektor pracy będzie orzekał w sytuacji braku kontaktu z osobą świadczącą pracę w przeszłości, jest czysto hipotetyczna. Warunkiem wydania decyzji jest ustalenie stanu faktycznego i zgromadzenie materiału dowodowego. Obowiązek wyczerpującego ustalenia stanu faktycznego wynika z art. 77 § 1 k.p.a., do którego odsyła art. 12 ustawy o PIP. Jeżeli brak jest możliwości potwierdzenia wykonywania pracy, decyzja nie może być wydana. Projekt nie nakłada obowiązku wydawania decyzji w każdym przypadku historycznym, lecz umożliwia reagowanie tam, gdzie istnieją wystarczające dowody wykonywania pracy podporządkowanej.  Zastosowanie przepisów o ochronie stosunku pracy (np. kobiet w ciąży, osób w wieku przedemerytalnym) nie jest skutkiem decyzji okręgowego inspektora, lecz obowiązkiem wynikającym bezpośrednio z kodeksu pracy i prawa pracy jako gałęzi prawa. Projekt nie kreuje nowych kategorii ochrony, lecz zapewnia, że ochrona ta będzie realnie egzekwowana w przypadkach, gdy stosunek pracy był nieprawidłowo maskowany umową cywilnoprawną.  **Uwaga z pkt 9 i 10 uwzględniona.**  **Uwaga uwzględniona.**  Przepis art. 5 projektu zostanie odpowiednio zmieniony. |
| 22 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Art. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy (art. 11 pkt 7a ustawy o PIP) | 1. W odniesieniu do propozycji zmiany zawartej w **art. 1 pkt 2 lit. a projektu** - dot. zmiany art. 11 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy - wydaje się, że przepis ten w niektórych sytuacjach może budzić pewne kontrowersje także ze strony pracowników.  Przewiduje on nadanie Państwowej Inspekcji Pracy uprawnienia do stwierdzania istnienia stosunku pracy w sytuacji kiedy zawarto umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, powinna być zawarta umowa o pracę.  W praktyce gospodarczej funkcjonuje pewna grupa osób - np. zatrudnieni na kontraktach cywilnych lub na umowach B2B. Osoby te, z różnych względów, mogą nie być zainteresowane zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę. Tym samym regulacja ta, pomimo swych zalet, może w sposób negatywny oddziaływać na część osób funkcjonujących na rynku pracy, a nawet być wbrew ich woli.  Jest to istotne, gdyż w myśl art. 1 pkt 13 lit. c – dot. zmiany art. 34 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy - decyzje, o których mowa w art. 11 pkt 7a, podlegać będą natychmiastowemu wykonaniu w zakresie skutków, jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy oraz obowiązkami w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych powstałymi od dnia jej wydania, a wniesienie odwołania nie będzie wstrzymywać wykonania decyzji Państwowej Inspekcji Pracy w tym zakresie. |  | **Uwaga nieuwzględniona.**  Decyzje o których mowa w art. 11 pkt 7a ustawy o PIP odnoszą się do faktu wykonywania pracy, a nie do deklarowanej woli stron. W sytuacjach, gdy faktyczny charakter świadczenia wskazuje na stosunek pracy (art. 22 §1 kp), organ ma obowiązek ochrony pracownika. Prawo pracy chroni pracownika nawet, gdy formalnie zgodził się na umowę cywilnoprawną, co jest zgodne z doktryną semi-publicznego charakteru prawa pracy.  Dlatego też w razie stwierdzenia, że umowa jest w istocie umową o pracę, wola stron nadania jej innego charakteru pozostaje bez znaczenia. Umowa spełniająca warunki umowy o pracę musi być uznana za taką, nawet wbrew woli stron. W świetle art. 22 § 1 i art. 11 k.p. sąd może ustalić istnienie stosunku pracy także wówczas, gdy strony w dobrej wierze zawierają umowę cywilnoprawną, lecz jej treść lub sposób realizacji odpowiada cechom stosunku pracy.  Art. 3531 k.c. sam w sobie zawiera ograniczenia swobody stron w kształtowaniu stosunku prawnego. |
| 23 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Art. 1 pkt 13 lit c projektu ustawy (art. 34 ust. 2d-2e ustawy o PIP) | 2. Do **art. 1 pkt 13 lit.** c w zakresie art. 34 ust. 2d-2e ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w odniesieniu do obowiązków w zakresie podatków nie można mówić o wykonaniu decyzji, o której mowa w art. 11 pkt 7a ustawy o PIP, ponieważ nie jest to decyzja podatkowa nakładająca na stronę obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Decyzja o której mowa w art. 11 pkt 7a ustawy o PIP, może natomiast wywoływać skutki podatkowe. |  | **Uwaga uwzględniona.**  Decyzja, o której mowa w art. 11 pkt 7a ustawy o PIP nie jest decyzją podatkową lecz jej skutki implikują konsekwencje podatkowe.  Propozycja przepisu (wstępu do wyliczenia):  „2e. Decyzja, o której mowa w art. 11 pkt 7a, wywiera skutki, jakie przepisy prawa wiążą z:” |
| 24 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Art. 4 projektu ustawy (dotyczący ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.) | 3. W odniesieniu do propozycji zawartej w **art. 4** projektu zachodzi potrzeba wyraźnego sprecyzowania w projektowanym przepisie art. 4 Ordynacji podatkowej do jakich konkretnie danych objętych tajemnicą skarbową, miałby uzyskiwać dostęp ZUS lub PIP. Odwołanie się w tym zakresie do zawartości danych z Centralnego Rejestru Danych Podatkowych wiąże się bowiem z ryzykiem zwiększenia zakresu udostępnionych danych poprzez rozbudowę tego rejestru lub jego integrację z innymi bazami.  Wprowadzanie wyjątku od zachowania tajemnicy skarbowej powinno odbywać się w sposób uzasadniony i kontrolowany, także w kontekście zakresu przedmiotowego. Ww. przepis, jako wprowadzający wyjątek od zasady objęcia tajemnicą skarbową, powinien mieć ściśle sprecyzowany zakres przedmiotowy, inaczej niż w przypadku pozostałych instytucji wymienionych w art. 297e Ordynacji podatkowej, bowiem także cele i zadania tych instytucji istotnie odbiegają od celów i zadań ZUS i PIP.  Wobec powyższego, podtrzymuję stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 18 sierpnia 2025 roku, z którego wynika że bardzo szeroki zakres danych i sposób ich wymiany (bez wniosku) niesie za sobą ryzyko nieograniczonego dostępu do danych objętych tajemnicą skarbową. Taka wymiana może stanowić zbyt duże odstępstwo od ugruntowanych norm prawnych i prowadzić do naruszenia spójności prawa. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  z uwagi na brak przedstawienia propozycji brzmienia przepisu.  Projektodawca jest otwarty na propozycje zmiany przepisów we wskazanym w uwadze zakresie, o ile zostaną przekazane niezbędne w tym celu dane. |
| 25 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Art. 4 projektu ustawy (dotyczący ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.) | 4. Ponadto, do **art. 4** dotyczącego zmiany w Ordynacji podatkowej, proponuję następujące dodatkowe zmiany :  W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, 497, 621, 622, 769 i 820) wprowadza się następujące zmiany:  1) w art. 70:  a) w § 6 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:  „3a) wniesienia odwołania od decyzji właściwego organu Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie stwierdzenia istnienia stosunku pracy, o którym mowa w art. 11 pkt 7a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 oraz z 2025 r. poz. 321, 368, 620 i 769);”,  b) w § 7 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:  „3a) uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego w sprawie decyzji właściwego organu Państwowej Inspekcji Pracy stwierdzającej istnienie stosunku pracy, o którym mowa w art. 11 pkt 7a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy;”;  Uzasadnienie:  Celem proponowanej zmiany w art. 70 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.) jest zapobieżenie przedawnieniu zobowiązania podatkowego na skutek upływu czasu związanego z rozpatrywaniem odwołania od decyzji właściwego organu Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie stwierdzenia istnienia stosunku pracy, o którym mowa w art. 11 pkt 7a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy. Proponuje się, aby z dniem wniesienia odwołania od takiej decyzji bieg terminu przedawnienia zobowiązania nie rozpoczynał się, a rozpoczęty ulegał zawieszeniu (projektowany § 6 pkt 3a). Jednocześnie proponowana zmiana zakłada, że bieg terminu przedawnienia rozpocznie się, a po zawieszeniu będzie biegł dalej, od dnia następującego po dniu uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego w sprawie decyzji właściwego organu Państwowej Inspekcji Pracy stwierdzającej istnienie stosunku pracy (projektowany § 7 pkt 3a). | W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, 497, 621, 622, 769 i 820) wprowadza się następujące zmiany:  1) w art. 70:  a) w § 6 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:  „3a) wniesienia odwołania od decyzji właściwego organu Państwowej Inspekcji Pracy w sprawie stwierdzenia istnienia stosunku pracy, o którym mowa w art. 11 pkt 7a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2024 r. poz. 1712 oraz z 2025 r. poz. 321, 368, 620 i 769);”,  b) w § 7 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:  „3a) uprawomocnienia się orzeczenia sądu powszechnego w sprawie decyzji właściwego organu Państwowej Inspekcji Pracy stwierdzającej istnienie stosunku pracy, o którym mowa w art. 11 pkt 7a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy;” | **Uwaga uwzględniona**  Przepis zostanie dostosowany |
| 26 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Art. 5 pkt 2 projektu ustawy (art. 68ac ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.) | 5. **Art. 5 pkt 2 projektu** ustawy dodaje art. 68ac ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, który przewiduje, że Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi system teleinformatyczny służący do wymiany danych i informacji przekazanych przez Państwową Inspekcję Pracy oraz Krajową Administrację Skarbową w celu realizacji obowiązków wynikających z art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236), tj. planowania kontroli na podstawie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Dane i informacje będą udostępniane w drodze teletransmisji danych, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Szczegółowe warunki techniczne udostępniania i zakres danych i informacji, określa porozumienie zawarte pomiędzy ZUS, KAS i PIP.  Z kolei z uzasadnienia do projektu ustawy (str. 26) wynika, że „zmiany (…) mają na celu umożliwienie wymiany danych pomiędzy PIP, ZUS i KAS na potrzeby prowadzonych kontroli i analizy ryzyka. Umożliwi to m. in. przeprowadzanie kontroli w tych podmiotach, w których dochodzić może z dużym prawdopodobieństwem do naruszeń prawa.”  W projekcie ustawy nie określono zakresu danych i informacji przekazywanych przez KAS do ZUS. Proponowany przepis wskazuje wyłącznie, że system teleinformatyczny ZUS ma służyć do wymiany danych i informacji przekazanych przez PIP i KAS.  Zakres danych i informacji przekazywanych do ZUS przez PIP został natomiast określony w proponowanym art. 14a ustawy o PIP. W projekcie ustawy brak jest analogicznego przepisu dla KAS. W projekcie ustawy wskazano jedynie, że zakres danych i informacji określi porozumienie zawarte pomiędzy ZUS, KAS i PIP.  Zakres danych i informacji przekazywanych przez KAS powinien również być określony w drodze ustawy, na wzór rozwiązań zawartych w proponowanym art. 14a ustawy o PIP. Trzeba mieć na uwadze, że dane i informacje będące w posiadaniu KAS są objęte tajemnicą skarbową oraz ochroną danych osobowych. Z tego względu o tym, jakie dane i informacje będą ewentualnie przekazywane powinna regulować ustawa, a nie porozumienie.  Regulacje dotyczące przekazywania przez KAS do ZUS danych i informacji zostały określone w art. 52 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. W świetle projektowanego art. 68ac ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych powstaje wątpliwość co do możliwości wykorzystywania danych i informacji przez KAS zawartych w systemie teleinformatycznym ZUS. Z projektowanego art. 14a ustawy o PIP wynika bowiem, że PIP udostępnia dane i informacje do ZUS. W związku z czym powstaje wątpliwość, czy dostęp do tych danych i informacji będzie miał także KAS, skoro w ustawie o PIP nie będzie podstawy prawnej określającej, czy i w jakim zakresie mogą być udostępniane dane i informacje przez PIP do KAS. Wyjaśnienia wymaga kwestia wzajemnej relacji proponowanego art. 68ac ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz zmienianego art. 297e Ordynacji podatkowej zapewniającego udostępnianie przez Szefa KAS dla PIP oraz ZUS danych niezawartych w aktach spraw podatkowych, jeżeli znajdują się w CRDP.  Mając na względzie zasadę wzajemności uzasadnione byłoby uregulowanie zakresu danych i informacji, które mogłyby być wykorzystywane przez KAS do realizacji zadań ustawowych.  Kolejna wątpliwość dotyczy organu KAS, określonego w art. 11 ust. 1 ustawy o KAS, który miałby realizować zadania wskazane w projekcie ustawy. W konsekwencji w pkt 4 OSR – Podmioty, na które oddziałuje projekt ustawy – zasadne byłoby doprecyzowanie także w OSR, na które organy KAS projekt ustawy miałby wpływ. Niewystarczające jest w tym zakresie wskazanie, że projekt ustawy będzie miał on wpływ na „Krajową Administrację Skarbową/Ministerstwo Finansów”. Ponadto projekt ustawy nie przewiduje zadań dla Ministra Finansów, zatem wyjaśnienia wymaga, jaki wpływ projekt ustawy będzie miał na Ministerstwo Finansów. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  z uwagi na brak przedstawienia propozycji brzmienia przepisu.  Projektodawca jest otwarty na propozycje zmiany przepisów we wskazanym w uwadze zakresie, o ile zostaną przekazane niezbędne w tym celu dane. |
| 27 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Art. 9 projektu ustawy | 6. **Zgodnie z art. 9 projektowanej ustawy** Główny Inspektor Pracy, Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Szef Krajowej Administracji Skarbowej, najpóźniej do dnia 27 marca 2026 r., utworzą w drodze porozumienia i powołają międzyinstytucjonalny zespół zadaniowy do spraw oceny ryzyka w celu zwiększenia skuteczności kontroli Państwowej Inspekcji Pracy.  W uzasadnieniu nie wskazano jednak zadań powyższego zespołu ani informacji o ilości osób, które miałyby być zaangażowane w prace zespołu. W związku z powyższym nie ma możliwości merytorycznego odniesienia się do zasadności udziału przedstawicieli KAS w zespole zadaniowym do spraw oceny ryzyka. Brak również możliwości określenia czy wystąpi konieczność zatrudnienia dodatkowych osób. |  | **Uwaga uwzględniona.**  Uzasadnienie do projektu ustawy zostanie uzupełnione: „Intencją projektowanej regulacji (zawartej w art. 9) jest zapewnienie elastyczności w zakresie organizacji i funkcjonowania zespołu, który zostanie powołany w drodze porozumienia między wskazanymi instytucjami. To strony porozumienia mają określić jego skład oraz zadania i tryb działania co pozwoli dostosować jego funkcjonowanie do aktualnych potrzeb i możliwości kadrowych każdej z instytucji. Dlatego nie przewiduje się konieczności tworzenia nowych etatów ani ponoszenia dodatkowych kosztów. Przyjmuje się, ze zadanie to będzie realizowane w ramach istniejących struktur organizacyjnych tych instytucji.  Ponadto uczestnictwo Krajowej Administracji Skarbowej w tym Zespole wynika z realizacji kamienia milowego A72G. |
| 28 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Art. 10 projektu ustawy | 7. **Art. 10** projektu otrzymał brzmienie: „Główny Inspektor Pracy najpóźniej do dnia 31 marca 2025 r. przedłoży ministrowi właściwemu do spraw pracy strategię, raport z audytu, zarządzenie i porozumienie, o którym mowa odpowiednio w art. 8–10.”  Biorąc pod uwagę, że termin 31 marca 2025 r już minął, należy go uaktualnić. Ponadto odwołanie do art. 8-10 jest nieprawidłowe, powinno dotyczyć art. 7-9. |  | **Uwaga uwzględniona.**  Art. 10 otrzymuje brzmienie:  „Art. 10. Główny Inspektor Pracy najpóźniej do dnia 31 marca 2026 r. przedłoży ministrowi właściwemu do spraw pracy strategię, raport z audytu, zarządzenie i porozumienie, o którym mowa odpowiednio w art. 7–9.”. |
| 29 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Brak przepisów dotyczących maksymalnych limitów wydatków budżetu państwa | 8. Zgodnie z OSR wydatki cz. 12 budżetu państwa miałyby wzrastać ponad dotychczasowy limit. Zauważam zatem, że w **projekcie ustawy** brakuje 5/6 przepisów dotyczących maksymalnych limitów wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy, co oznacza, że projektodawca nie zastosował art. 50 ustawy o finansach publicznych. |  | Stabilizacyjna reguła wydatkowa nie dotyczy Państwowej Inspekcji Pracy (organ określony w art. 139 ust. 2 Ustawy o finansach publicznych.  W zakresie PIP – 12 cześć budżetu państwa maksymalny limit wydatków budżetu państwa na lata 2026- 2036 wynosi 1 002,5 tys. złotych, z tym że w:   1. w roku 2026 – 57,6 tys. zł 2. w roku 2027 – 91,0 tys. zł, 3. w roku 2028 – 93,9 tys. zł, 4. w roku 2029 – 95,9 tys. zł, 5. w roku 2030 – 87,1 tys. zł, 6. w roku 2031 – 92,9 tys. zł 7. w roku 2032 – 94,1 tys. zł 8. w roku 2033 – 93,8 tys. zł 9. w roku 2034 – 96,1 tys. zł 10. w roku 2035 – 98,4 tys. zł 11. w roku 2036 – 101,7 tys. zł   W przypadku zagrożenia przekroczenia limitu wydatków zostanie zastosowany mechanizm korygujący polegający na ograniczeniu kosztów rzeczowych Urzędu związanych z realizacją kontroli. Organem monitorującym wykorzystanie limitów wydatków będzie dysponent 12 części budżetu państwa – Główny Inspektor Pracy. |
| 30 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Pkt 6 OSR | 9. Zgodnie z **OSR** do projektu planuje się zwiększenie zatrudnienia w Państwowej Inspekcji Pracy łącznie o 360 etatów (190 etatów w 2026 r. oraz kolejne 170 etatów w 2027 r.). Nie jest jasne, z czego wynika wzrost zatrudnienia na wskazanym poziomie.  Rozważyć należy ukierunkowanie działań na rzecz automatyzacji i tworzenia systemów z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, które zracjonalizują wzrastające zatrudnienie oraz zwiększą efektywność wydatków budżetu państwa.  Należy również mieć na uwadze, że zgodnie ze sprawozdaniem RB-70 w Państwowej Inspekcji Pracy w całym roku 2024 zatrudnienie w grupie pracowniczej 01 – osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń kształtowało się przeciętnie na poziomie 89,9% (tj. 283 nieobsadzone etaty), natomiast w II kwartale 2025 na poziomie przeciętnie 92,7% (tj. 202 nieobsadzonych etatów).  Wątpliwości budzi również przyjęty w kalkulacji zwiększonych wydatków poziom średniego miesięcznego wynagrodzenia w PIP brutto na poziomie 12.500 zł . Należy mieć na uwadze, że zgodnie ze sprawozdaniem RB-70 za II kw. 2025r., przeciętne wynagrodzenie wg planu po zmianach wynosi 11.740,35 zł. |  | **Uwaga wyjaśniona** Wyjaśnienia wymaga, że faktyczny stan wakatów w PIP w IV kwartale 2024 r. wynosił 106 etatów, natomiast w II kwartale 2025 r. – 83 etaty. Wynika to z różnicy planów zatrudnienia i stanów na koniec wskazanych okresów sprawozdawczych. Wykazane przez Ministerstwo 283 nieobsadzone etaty w IV kwartale 2024 r. oraz 202 w II kwartale 2025 r. są rezultatem uwzględnienia przeciętnego zatrudnienia w okresie sprawozdawczym, do obliczenia którego nie wlicza się pracowników nie pobierających za dany okres wynagrodzenia, np. korzystających z urlopów bezpłatnych, wychowawczych i macierzyńskich czy przebywających na zasiłkach chorobowych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.  Aktualnie (tj. według stanu na 1.10.2025 r.) w dyspozycji PIP pozostaje 72 wakaty. Z tej liczby 21 wakatów zostało już przeznaczonych na zatrudnienie w najbliższym możliwym terminie osób, które pomyślnie przeszły kwalifikację do odbycia aplikacji inspektorskiej, 15 kolejnych wakatów zostanie wykorzystane na realizację naborów pracowników nie wykonujących czynności kontrolnych, które zostały zakończone bądź są w toku, **tym samym pozostanie 36 wakatów**, które zostaną wykorzystane jeszcze w ty roku na zatrudnienie kandydatów na kolejną aplikacje inspektorską. PIP prowadzi ciągły nabór kandydatów na stanowiska merytoryczne z zamiarem skierowania na przyszłe aplikacje inspektorskie. Takie postępowanie ma na celu zbudowanie wewnętrznego zaplecza kadrowego kandydatów na inspektorów pracy, których pozyskanie z roku na rok jest coraz trudniejsze, biorąc pod uwagę stosunkowo niską wysokość wynagrodzenia proponowanego po ukończeniu kursu inspektorskiego, zwłaszcza dla najbardziej preferowanych do zatrudnienia kandydatów po studiach technicznych oraz związanych z bhp i zdrowiem zawodowym.  Należy również wskazać, że zatrudnienie na stanowiskach wykonujących lub nadzorujących czynności kontrolne od kilku lat pozostaje na tym samym poziomie ( stany na 31.12 przedstawiają się następująco: 2020 r. – 1576 osób, 2021 – 1572 osoby, 2022 – 1583 osoby, 2023 r. 1590 osób, 2024 – 1553 osoby).  Średni wiek na stanowisku inspektorskim wynosi prawie 50 lat. Zatem konieczne jest zintensyfikowanie zatrudnienia i szkolenia nowej kadry inspektorskiej, która będzie mogła jeszcze skorzystać z wiedzy doświadczonych inspektorów pracy. Ponadto koniecznym jest również zwiększenia liczby pracowników wykonujących czynności kontrolne ze względu na wzrost zadań nakładanych w ostatnich latach na Urząd.  Ponadto przewiduje się zwiększenie zapytań i porad prawnych świadczonych dla obywateli z zakresu wchodzących przepisów, co będzie wymagało zatrudnienia pracowników merytorycznych –prawników specjalizujących się w ww. zagadnieniach  W zakresie wysokości wynagrodzenia proponuje się przyjęcie przeciętnego wynagrodzenia wg planu wynagrodzeń osobowych pracowników nieobjętych mnożnikowym systemem wynagrodzeń w stosunku do planu zatrudnienia w danej grupie, na poziomie 12.087, 30 zł. Kwota przeciętnego wynagrodzenia zakłada 10% wzrost wynagrodzenia w stosunku do roku 2025. |
| 31 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Pkt 6 OSR | 10. **W Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO)** w działaniu *A4.7 Ograniczenie segmentacji rynku pracy, w opisie kamienia milowego A72G „Działania na rzecz budowania zdolności Państwowej Inspekcji Pracy”* wskazano, m.in. przyjęcie budżetu Państwowej Inspekcji Pracy na 2026 r., zwiększonego o co najmniej 10% w porównaniu z 2025 r. Uwzględniając fakt, że przyjęta w ustawie budżetowej na rok 2025 r. kwota planowanych wydatków bieżących wynosi 577.317 tys. zł, zwiększenie budżetu o 10% oznaczałoby kwotę 57,73 mln zł. W związku z powyższym, nieuzasadnione jest wskazane w tabeli w poz. 6 OSR, zwiększanie wydatków w kolejnych latach o dalsze kwoty na poziomie 87,9 mln zł (w roku 1, tj. w 2027 r.) - 105,3 mln zł (w roku 10, tj. w 2036 r.). W kontekście KPO wątpliwości budzi również przyjęte w OSR zwiększenie etatowe docelowo do 360 etatów (190 etatów w 2026 r. oraz kolejne 170 etatów w roku następnym). Opis ww. kamienia milowego wskazuje jedynie na „przyjęcie budżetu Państwowej Inspekcji Pracy na 2026 r., zwiększonego o co najmniej 10 % w porównaniu z 2025 r.”, co nie oznacza, że mają być to środki przewidziane na wynagrodzenia i dodatkowe zatrudnienie w PIP, jako wydatki sztywne, które będą powodować skutki przechodzące na kolejne lata. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Należy wskazać, że w zakresie kamienia milowego A72G „Działania na rzecz budowania zdolności Państwowej Inspekcji Pracy” w ramach którego ma nastąpić.:  przyjęcie wieloletniej strategii budowania zdolności i poprawy warunków pracy, w której przewiduje się, m.in. sprostanie wyzwaniu nieobsadzonych wakatów. Dlatego też w dużej mierze uzyskane zwiększenie budżetu ma umożliwić zwiększenie obsady kadrowej PIP. Należy przewidywać, że nie stanie się to w 1 roku a raczej będzie to proces kilkuletni.  Realizacja nowego uprawnienia PIP do wydawania decyzji administracyjnych o przekształceniu nieprawidłowo zawartych umów cywilnoprawnych w umowy o pracę nie jest możliwa z wykorzystaniem obecnego zasobu kadrowego. Zwiększenie etatów wynika z liczby podmiotów do potencjalnej kontroli. Wg danych GUS na koniec 2024 r. pracę na podstawie umów zlecenia i pokrewnych wykonywało w Polsce ponad 2457,6 tys. osób. Najwięcej z tych osób mieszkało w regionie warszawskim stołecznym – 314,9 tys. oraz regionie śląskim – 288,3 tys.  Oznacza to, że nawet przy docelowym zatrudnieniu 340 inspektorów pracy, na jednego inspektora może statystycznie przypadać ponad 7 tys. osób pracujących na takich umowach.  Brak zwiększenia liczby kontroli wynika ze zwiększenia ich pracochłonności. |
| 32 | MFiG/Ministerstwo Finansów | Pkt 6 OSR | 11. **W pkt 6 OSR** wskazano wydatki planowane m.in. na koszty wyposażenia nowych stanowisk pracy w komputery wraz z oprogramowaniem oraz koszty wyposażenia biurowego. Niezrozumiałe jest utrzymanie tych kosztów w drugim roku i latach kolejnych, gdyż wyposażenie stanowisk pracy powinno być wydatkiem w roku zwiększenia zatrudnienia, tj. w roku zerowym i pierwszym.  12. Niezależnie od ww. uwag w związku ze wskazaniem w **OSR** wzrostu zatrudnienia w Państwowej Inspekcji Pracy zauważam, że w tabeli w pkt 6 OSR nie wskazano dochodów dla Funduszu Pracy oraz Funduszu Solidarnościowego.  13. W tabeli na **str. 15 w OSR** błędnie wskazano składki na Fundusz Pracy w wysokości 2,45%. Stosownie do postanowień ustawy budżetowej na rok 2025, wysokość obowiązującej składki na Fundusz Pracy wynosi 1,0% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, z kolei w przypadku Funduszu Solidarnościowego jest to 1,45% podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe.  14. Mając na względzie informację zawartą **w pkt** **4 OSR** dotyczącą wpływu projektu ustawy na sądy rejonowe w zakresie wzrostu rozpatrywania odwołań od decyzji Głównego Inspektora Pracy dotyczących stwierdzenia istnienia stosunku pracy, **pkt 6 OSR** należy uzupełnić o informację, iż ewentualne skutki finansowe dla cz. 15 –- Sądy powszechne zostaną sfinansowane w ramach dotychczasowych środków i nie będą stanowić podstawy do planowania i ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa w roku wejścia w życie ustawy oraz w latach kolejnych.  15. Odnośnie do wymiany danych z PIP, biorąc pod uwagę zakres oczekiwanych informacji szacuje się, że w pierwszej fazie prac (do końca 2025 roku) koszty wyniosą, zgodnie z **OSR**, około 1 mln zł. Jednakże szczegółowa analiza w tym zakresie musi być jeszcze przeprowadzona przez IT MF. Kolejne fazy rozbudowy systemu będą związane z dalszymi kosztami, które będą szacowane w kolejnych fazach prac. Niezbędne jest także wskazanie źródła sfinansowania tych kosztów.  16. Podkreślić należy, że na obecnym etapie prac nad przedmiotowym projektem powinny zostać oszacowane **wszystkie ewentualne skutki finansowe** jego wejścia w życie. W związku z tym należałoby uzupełnić **OSR** w tym zakresie, aby możliwa była kompleksowa weryfikacja tych kosztów.  Ponadto zauważam, że zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej, Polska od lipca 2024 roku została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Oznacza to, że konieczne jest wdrożenie planu działań naprawczych zmierzających do konsolidacji finansów publicznych i obniżenia deficytu w kolejnych latach, co także ograniczać będzie przestrzeń na możliwe zwiększenia wydatków budżetowych. |  | **Uwaga nieuwzględniona dot. pkt 11**  Z uwagi na zaplanowane zatrudnienie w okresie dwóch kolejnych lat, wydatki na wyposażenie w roku 0 oraz 1 obowiązywania ustawy zostały zaplanowane proporcjonalnie do zatrudnienia. Wydatki w latach kolejnych wiążą się z technologicznym i fizycznym zużyciem wyposażenia w okresach 5-letnich  **Uwaga zostanie uwzględniona dot. pkt 13.**  OSR zostanie poprawiony w zakresie obowiązującej składki na FP oraz FŚ.  Mechanizm odwoławczy do GIP i sądu pracy jest ograniczony i zapewnia sądową kontrolę decyzji, co minimalizuje ryzyko nadmiernego obciążenia sądów.  OSR zostanie uzupełniony o fragment: ewentualne skutki finansowe dla cz. 15 –- Sądy powszechne zostaną sfinansowane w ramach dotychczasowych środków i nie będą stanowić podstawy do planowania i ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa w roku wejścia w życie ustawy oraz w latach kolejnych.  Ad. 16. Biorąc pod uwagę, że wprowadzane jest nowe narzędzie w postaci decyzji administracyjnych przekształacających umowy cywilnoprawne w umowy o pracę po spłęnieniu warunków z art. 22 KP brak jest wymiernych danych, w tym biorąc pod uwagę stosowane obecnie ustalanie przez sądy istnienia stosunku pracy by można było w sposób kompleksowy uzupełnić OSR. Niemniej jednak w samym OSR przewidziano ewaluację działania przepisów w corocznym Sprawozdaniu z działalności Państwowej Inspekcji Pracy. |
| 33 | Koordynator Oceny Skutków Regulacji | Pkt 4 OSR | 1. W pkt 4 OSR zasadne byłoby uzupełnienie liczby sądów rejonowych |  | **Uwaga uwzględniona.**  — 319 sądów rejonowych |
| 34 | Koordynator  Oceny Skutków Regulacji | Pkt 6 OSR | 2. W zakresie wpływu regulacji na sektor finansów publicznych (pkt 6 OSR) należy: a. rozszerzyć omówienie pracochłonności zadań uzasadniającej proponowany wzrost zatrudnienia w PIP w kontekście oczekiwanych efektów projektu (np. porównanie czasu potrzebnego obecnie na kontrole/działania prewencyjne z prognozowanymi potrzebami po zmianach). Tak istotny wzrost liczby etatów wymaga pogłębionej analizy i uzasadnienia (zwłaszcza, gdy „Zmiany zasadniczo nie wpłyną na ogólną liczbę kontroli planowanych w danym roku”); b. uzupełnić tabelę pod kątem wpływów z zaliczek podatkowych PIT, a także składek do FUS, NFZ, FP, FS; c. przedstawić w tabeli koszty ZUS oraz KAS i omówić ich strukturę jako dodatkowe informacje. |  | a)Projektowane zmiany ustawy o PIP, w szczególności dotyczące poszerzenia kompetencji organów, podniesienia standardów zarządzania kontrolami, czy podwyższenia sankcji za wykroczenia przeciwko prawom pracownika, będą w sposób oczywisty wymagały większego zaangażowania kadrowego. Realne wdrożenie tych rozwiązań nie jest możliwe bez adekwatnego wzrostu liczby pracowników.  Po pierwsze, projektowana zmiana umożliwiająca wydawanie decyzji w przedmiocie ustalenia istnienia stosunku pracy znacząco poszerza zakres kompetencji i odpowiedzialności organów PIP. Wprowadzenie powyższej instytucji oznacza nie tylko przekazanie inspektorom pracy dodatkowych obowiązków w przedmiocie prowadzenia kontroli, ale także konieczność prowadzenia postępowań administracyjnych, wymagających gromadzenia i oceny dowodów, zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu, czy obsługi ewentualnych odwołań od decyzji (do Głównego Inspektora Pracy i ew. do sądu). Przy tym niewątpliwie każde postępowanie wymagać będzie od inspektorów dodatkowego nakładu pracy, ale również wsparcia prawnego i organizacyjnego ze strony okręgowych inspektoratów pracy. Bez realnego wzmocnienia kadrowego istnieje realne ryzyko wydłużenia czasu rozpatrywania spraw, dużej liczby odwołań od decyzji, a także ograniczenia czasu na inne zadania Państwowej Inspekcji Pracy, powierzone ustawą.  Po drugie, zakres obowiązków pracowników PIP stale rośnie, zarówno w wyniku zmian legislacyjnych, jak i w efekcie oczekiwań społecznych co do skuteczniejszej ochrony praw pracowniczych. Wobec już wprowadzonych oraz planowanych zmian ustawy o PIP utrzymanie wysokiej jakości i jednolitości działań kontrolno-nadzorczych – przy rosnącej liczbie zadań - wymaga zapewnienia odpowiednich warunków pracy i racjonalnych obciążeń, aby uniknąć rotacji pracowników i spadku ich efektywności.  Ponadto, wprowadzone zmiany (możliwość wydawania decyzji, zwiększenie wysokości kar grzywny) naturalnie spowoduje wzrost liczby odwołań od nowych/zmodyfikowanych środków nadzoru, co przełoży się na dodatkowe obowiązki analityczne i procesowe po stronie organów Urzędu.  Inaczej rzecz ujmując, w sytuacji, gdy w świetle proponowanych rozwiązań organy PIP mają przejąć dużą część zadań sądów powszechnych w obszarze ustalania istnienia stosunku pracy, wzmocnienie organizacyjne i kadrowe Urzędu jest niezbędne. Dlatego też planowane  w projekcie zwiększenie zatrudnienia w Państwowej Inspekcji Pracy łącznie o 360 etatów (190 etatów w 2026 r. oraz kolejne 170 etatów w 2027 r.), wydaje się być propozycją wyważoną. |
| 35 | Koordynator Oceny Skutków Regulacji | Pkt 7 OSR | 3. W pkt 7 OSR należy uzupełnić analizę finansową o szacunkowe koszty dla przedsiębiorców, w szczególności dla sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, wynikające z przewidywanej konwersji umów cywilnoprawnych na umowy o pracę. Choć OSR trafnie identyfikuje obowiązek realizacji uprawnień pracowniczych, brak jest kwantyfikacji potencjalnych zwiększonych obciążeń finansowych (np. z tytułu składek ZUS, wynagrodzeń urlopowych, odpraw itp.). Jest to kluczowe dla pełnej oceny obciążeń regulacyjnych. Zasadne jest przedstawienie szerokiej analizy wpływu na różne grupy obywateli: pracodawców, osoby samozatrudnione, osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto wynagrodzenia netto wynikające ze wzrostu etatów w PIP powinny zostać ujęte w tabeli pkt 7 OSR. |  | **Uwaga uwzględniona** w ujęciu niepieniężnym |
| 36 | Koordynator Oceny Skutków Regulacji | Pkt 8 OSR | 4. Pkt 8 OSR wymaga uzupełnienia przede wszystkim pod kątem omówienia obciążeń przedsiębiorców w związku z proponowanymi zmianami. |  | **Uwaga uwzględniona**.  W OSR w pkt 8 zostanie wskazane:  „Wprowadza się również obowiązek przekazywania przez kontrolowanego przedsiębiorcę kopii dokumentów w postaci elektronicznej. Przedsiębiorca będzie też zobowiązany do umożliwienia oględzin z pomocą kamery z przekazem online oraz udziału w przesłuchaniu online.  Wprowadzenie tych obowiązków ograniczone zostało do niezbędnego minimum koniecznego do realizacji celów projektowanych regulacji jakim jest m. in. umożliwienie kontroli zdalnych. Wprowadzone rozwiązania mają usprawnić procedury kontrolne i ograniczyć ich uciążliwość dla przedsiębiorców. |
| 37 | Rządowe Centrum Legislacji | Art. 1 pkt 2 lit a (art. 11 pkt 7a ustawy o PIP) | 1. W projekcie ustawy przyznaje się Państwowej Inspekcji Pracy uprawnienia do przekształcenia umowy cywilnoprawnej w umowę o pracę w drodze decyzji wydawanej przez okręgowego inspektora pracy (dalej „OIP”). W decyzji tej będzie ustalona treść umowy o pracę (rodzaj umowy, data zawarcia i rozpoczęcia pracy, rodzaj i miejsce wykonywania pracy, wymiar czasu pracy i wynagrodzenie). Od decyzji okręgowego inspektora przysługuje odwołanie do Głównego Inspektora Pracy, a dalej odwołanie do sądu w trybie Kodeksu postępowania cywilnego.  Proponowane w powyższym zakresie w projekcie ustawy regulacje należy ocenić negatywnie z uwagi na zasadnicze wady prawne (konstytucyjne i systemowe) oraz poważne i często nieodwracalne skutki dla pracodawców. Przede wszystkim należy podkreślić, że proponowana regulacja budzi wątpliwości na gruncie zasad określonych w Konstytucji RP. W szczególności istotne zastrzeżenia budzi przeniesienie na poziom decyzji administracyjnej kwestii związanych z kształtowaniem treści umowy o pracę – w ocenie Rządowego Centrum Legislacji narusza to bowiem konstytucyjne zasady: swobody prowadzenia działalności gospodarczej, wolności wyboru i wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy. Po pierwsze, umowa o pracę w systemie prawa jest traktowana jako umowa prywatnoprawna, której strony co do zasady są równorzędne, a jej ważne zawarcie wymaga zgodnego oświadczenia woli pracownika i pracodawcy (art. 11 Kodeksu pracy). Z projektowanych przepisów ustawy nie wynika w żadnym stopniu, czy przy wydawaniu decyzji administracyjnej ustalającej treść umowy o pracę w jakimkolwiek zakresie byłaby brana pod uwagę wola stron tego stosunku prawnego oraz czym miałby się kierować OIP, określając poszczególne elementy treści tej umowy (jedynie w odniesieniu do wynagrodzenia przesądzono w projekcie, że zostanie wskazane minimalne wynagrodzenie za pracę, jeżeli na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego nie będzie możliwe ustalenie kwoty wynagrodzenia przez OIP). Po drugie, nieprawidłowe jest również nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności „na przyszłość” w zakresie skutków, jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy oraz obowiązkami w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych powstałymi od dnia jej wydania (projektowany art. 34 ust. 2d ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy). Zgodnie z projektem wniesienie odwołania nie wstrzymuje bowiem wykonania decyzji w tym zakresie (wstrzymanie wykonania decyzji dotyczy jedynie skutków, które miałyby powstać w okresie poprzedzającym wydanie decyzji i to jedynie w obszarze obowiązków podatkowych i z obszaru ubezpieczeń społecznych), a należy mieć na uwadze, że ustalenie istnienia stosunku pracy na drodze sądowej (czyli po przeprowadzeniu rozprawy) zawiera gwarancję uwzględnienia woli (interesów) stron stosunku prawnego, którego spór dotyczy, co w przypadku ustalania umownego stosunku jest szczególnie istotne. Tymczasem w omawianej sytuacji uwzględnienie przez sąd interesu stron następuje już po wykonaniu decyzji. Projektowane rozwiązanie nie może zatem zostać uznane za proporcjonalne w kontekście norm wymagań wynikających w tym zakresie z Konstytucji RP.  2. Biorąc pod uwagę, że w niektórych zawodach na równi są dopuszczalne w przepisach ustawowych różne podstawy prawne świadczenia pracy tego samego rodzaju (np. zawody medyczne czy zawody prawnicze), nasuwa się pytanie, czy proponowana regulacja nie doprowadzi do nierówności tego rodzaju, że a priori (a nie na podstawie wyraźnego przepisu ustawy) wykluczy się możliwość zawierania innych niż umowa o pracę umów w niektórych branżach (gdyż niejako z góry będą one w obszarze zainteresowania inspektorów pracy, np. budownictwo czy firmy sprzątające). Takie wykluczające podejście stałoby bowiem w pewnej sprzeczności z regulacjami, które mają na celu zachęcenie do podejmowania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej (np. tzw. ulga na start, czyli zwolnienie z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne przez sześć pełnych miesięcy przez przedsiębiorcę rozpoczynającego działalność gospodarczą). Projekt wymaga w tym zakresie ponownej analizy. |  | **Uwagi nieuwzględnione**  Projekt ustawy nie wprowadza arbitralnego naruszania swobody prowadzenia działalności gospodarczej lecz precyzuje procedurę wykrywania i korygowania nadużyć w zakresie stosowania umów cywilnoprawnych w miejsce stosunku pracy.  Ustalenie przez okręgowego inspektora pracy, że w konkretnym przypadku zachodzi stosunek pracy, jest działaniem prewencyjno-korekcyjnym, chroniącym prawa pracownika, który w przeciwnym wypadku byłby pozbawiony ustawowych świadczeń (wynagrodzenia minimalnego, urlopu, składek ZUS itp.).  Decyzja nie tworzy nowych obowiązków, lecz stwierdza, że stosunek pracy istniał od określonego momentu.  Projekt nie narusza zasady równorzędności stron, gdyż decyzja okręgowego inspektora pracy jest wydawana wyłącznie w przypadku stwierdzonego faktycznego stosunku pracy.  Strony w toku kontroli będą miały prawo zgłaszać dowody i wyjaśnienia, w tym dotyczące woli co do formy zatrudnienia, co oznacza, że wola stron umowy jest oceniana przez inspektora pracy w toku ustaleń, ale sama decyzja ma odzwierciedlać rzeczywisty stan faktyczny, a nie wolę stron. Decyzja ta nie będzie zatem arbitralną decyzję organu.  Regulacja nie tylko nie narusza praw konstytucyjnych pracodawców, lecz także zapewnia realizację konstytucyjnej ochrony praw pracowników, w tym prawa do wynagrodzenia i zabezpieczenia społecznego.  W praktyce, bez takiej regulacji, pracownicy mogliby zostać pozbawieni przysługujących świadczeń w sytuacji pozornego zatrudnienia na podstawie umów cywilnoprawnych, co mogłoby być uznane za naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony pracy (art 24 Konstytucji).  Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest w pełni uzasadnione w przypadku decyzji potwierdzających istnienie stosunku pracy. Służy szybkiemu wykonaniu tej decyzji, chroni interes pracowników i jest niezbędne ze względu na interes społeczny.  W zawodach medycznych (lekarze, pielęgniarki, fizjoterapeuci) i prawniczych (adwokaci, radcowie prawni) prawo dopuszcza różne formy świadczenia pracy: zarówno na podstawie umów o pracę, jak i kontraktów cywilnoprawnych (B2B, umowy zlecenia, kontrakty menedżerskie).  Proponowana regulacja nie wprowadza automatycznej przymusowej zmiany formy zatrudnienia, lecz przeciwdziała nadużyciom, gdy faktycznie dochodzi do obejścia prawa pracy. Regulacja przewidująca możliwość przekształcenia umów cywilnoprawnych w umowy o pracę nie wyklucza innych form zatrudnienia, lecz działa wyłącznie w sytuacji, gdy faktycznie istnieje stosunek pracy w rozumieniu Kodeksu pracy.  W zawodach regulowanych często stosuje się kontrakty cywilnoprawne dla osób prowadzących własną działalność gospodarczą. Jednak jeśli pracownik wykonuje pracę pod kierownictwem podmiotu, w określonym miejscu i czasie, zachodzi tzw. fikcyjne samozatrudnienie.  Przekształcenie w umowę o pracę w takim przypadku chroni przed obejściem prawa pracy, a tym samym nierównym traktowaniem pracowników zatrudnionych faktycznie na umowę o pracę w tych samych zawodach.  Mechanizm przekształcania umów nie faworyzuje żadnego sektora ani nie dyskryminuje innych zawodów. Dotyczy tylko sytuacji, w których występują przesłanki faktycznego stosunku pracy niezależnie od branży.  Regulacja nie ogranicza wolności prowadzenia działalności gospodarczej ani ulg podatkowych dla osób fizycznych prowadzących działalność w formule B2B. Jeżeli w danym przypadku faktycznie nie występuje stosunek pracy, umowa cywilnoprawna pozostaje w mocy.  Dzięki temu zachowana jest spójność z polityką państwa promującą samozatrudnienie i elastyczne formy pracy, np. tzw. „ulga na start” dla przedsiębiorców w pierwszych 6 miesiącach działalności.  Mechanizm jest obiektywny, neutralny i proporcjonalny, chroni zarówno prawa pracowników, jak i interesy legalnie działających przedsiębiorców, nie ograniczając jednocześnie swobody prowadzenia działalności w zawodach regulowanych. |
| 38 | Rządowe Centrum Legislacji |  | 3. W projekcie ustawy nie zamieszczono regulacji odnoszącej się do skutków, jakie przepisy prawa wiążą z obowiązkami w zakresie prawa pracy powstałymi przed dniem wydania decyzji ustalającej istnienie stosunku pracy. Na przykład wyjaśnienia wymaga, czy pracownikowi będzie przysługiwać roszczenie o wypłatę zaległych świadczeń pracowniczych oraz w jakim terminie powinien mu zostać udzielony zaległy urlop wypoczynkowy. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Projektowana ustawa nie tworzy próżni prawnej w zakresie skutków powstałych przed wydaniem decyzji okręgowego inspektora pracy. Wszelkie roszczenia pracownicze wynikające z przekształconego stosunku pracy będą realizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa pracy, w tym przede wszystkim Kodeksem pracy.  Projekt ustawy nie ogranicza praw pracowniczych w zakresie świadczeń powstałych przed wydaniem decyzji, a kwestie te będą rozstrzygane zgodnie z istniejącymi przepisami prawa pracy, w tym przy uwzględnieniu okresów przedawnienia.  Oznacza to, że pracownikowi przysługują wszystkie świadczenia wynikające z umowy o pracę, w tym wynagrodzenie, urlop wypoczynkowy, składki ZUS, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy, niezależnie od daty zawarcia pierwotnej umowy cywilnoprawnej.  Roszczenia pracownicze, w tym dotyczące zaległych świadczeń i urlopu, podlegają przedawnieniu na zasadach ogólnych, tj. zgodnie z art. 291–300 k.p.  Oznacza to, że pracownik będzie mógł dochodzić świadczeń w terminach przewidzianych ustawowo, a pracodawca będzie miał możliwość obrony roszczeń w oparciu o przepisy o przedawnieniu.  Wprowadzenie odrębnych regulacji dotyczących świadczeń powstałych przed dniem wydania decyzji byłoby niepotrzebnym powieleniem istniejących przepisów prawa pracy i mogłoby prowadzić do sprzeczności lub niejasności interpretacyjnych.  W praktyce, skutki wsteczne są już rozstrzygane na podstawie obowiązujących norm, a projekt ustawy jedynie określa moment, od którego przekształcenie umowy cywilnoprawnej w umowę o pracę staje się formalnie uznane, pozostawiając mechanizm realizacji świadczeń zgodnie z Kodeksem pracy. |
| 39 | Rządowe Centrum Legislacji |  | 4. Z projektu nie wynika, jakie będą skutki w sytuacji, gdy sąd pozytywnie rozpatrzy odwołanie i uchyli decyzję przekształcającą umowę cywilnoprawną w stosunek pracy. Przykładowo jak miałyby wyglądać rozliczenia z „byłym pracownikiem”. Czy powinien zwrócić otrzymane świadczenia, które nie byłyby należne, gdyby nie decyzja okręgowego inspektora pracy. Projekt wymaga w tym zakresie ponownej analizy. |  | **Uwaga częściowo uwzględniona**  W kpc w postępowaniu odrębny wprowadzony zostanie art. 4777h. stanowiący, iż w przypadku prawomocnego uchylenia decyzji Głównego Inspektora Pracy uznaje się, że stwierdzony w decyzji stosunek pracy trwał od dnia doręczenia pracodawcy decyzji okręgowego inspektora pracy do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu albo do rozwiązania stosunku pracy, jeśli rozwiązanie to nastąpiło przed wydaniem prawomocnego orzeczenia. |
| 40 | Rządowe Centrum Legislacji | Art. 1 pkt 13 lit f projektu ustawy (art. 34 ust. 5b ustawy o PIP) | 5. Ponownego rozważenia wymaga przewidziany w projekcie termin (7 dni) na wniesienie odwołania do Głównego Inspektora Pracy, ponieważ wydaje się być niewystarczający dla stron ustalonego stosunku pracy (dodawany w art. 34 ust. 5b *ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*). Uzasadnienia wymaga zaproponowanie terminu krótszego niż przewidziany w art. 129 § 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego* termin czternastu dni. |  | **Uwaga uwzględniona.**  Zostanie zmieniony przepis projektu ustawy w zakresie wydłużenia terminu na wniesienie odwołania do 14 dni. |
| 41 | Rządowe Centrum Legislacji | art. 2 pkt 8 lit. b projektu ustawy (dodawany art. 4777d Kodeksu postępowania cywilnego) | 6. W art. 2 pkt 8 lit. b projektu ustawy (dodawany art. 4777d *Kodeksu postępowania cywilnego*) wyłączono możliwość zawarcia ugody oraz poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego przy rozpatrywaniu odwołania od decyzji Głównego Inspektora Pracy. Brak takiej możliwości wydaje się stać w sprzeczność z kierunkiem rozwiązań w prawie procesowym, także tych które pojawiły się w ramach postulatów deregulacyjnych odnośnie „promowania” tej ścieżki rozwiązywania sporów. Projektowane rozwiązanie wymaga zatem ponownej analizy i szczegółowego uzasadnienia. |  | **Uwaga częściowo uwzględniona**  Przepis zostanie zmieniony poprzez umożliwienie zawarcia ugody sądowej przy zgodzie GIP.  Nie uwzględniono uwagi dotyczącej poddania sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego. |
| 42 | Rządowe Centrum Legislacji |  | 7. Z analizy projektowanych przepisów wynika, że brak jest wystarczających regulacji materialnych i intertemporalnych w związku z decyzją o przekształceniu zlecenia w umowę o pracę. Ogólny przepis przejściowy (art. 12 projektu ustawy), z którego wynika, że do umów cywilnoprawnych trwających w dniu wejścia w życie ustawy (i zawartych przed tym dniem) stosuje się przepisy w nowym brzmieniu, nie rozstrzyga licznych wątpliwości. Przykładowo w zakresie skutków podatkowych (czy pracownicy, którzy przestaną być np. przedsiębiorcami, w razie zawarcia tzw. umowy B2B i rozliczenia PIT według skali, stracą prawo do rozliczenia kosztów? Czy pracodawcy i pracownicy musieliby wówczas zapłacić zaległe zaliczki PIT i składki ZUS (są to także ewentualne skutki finansowe dla budżetu państwa w różnych aspektach). Jak będą traktowane faktury wystawione przez pracownika w okresie, który uznano, że była zawarta umowa o pracę. Jak ma dokonać korekty rozliczeń wstecz podmiot zatrudniający osoby w ramach umów cywilnoprawnych (czy to oznaczałoby konieczność skorygowania deklaracji podatku dochodowego, VAT i ZUS). Nasuwa się pytanie, na ile pracownicy i pracodawcy są przygotowani na skutki finansowe wynikające z ww. rozliczeń? Powyższe zagadnienia wymagają ponownej analizy i szczegółowego wyjaśnienia. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Uwaga o braku regulacji materialnych i intertemporalnych jest niezasadna. Projekt nie tworzy nowych obowiązków podatkowych czy ubezpieczeniowych, lecz jedynie konstatuje stan prawny wynikający z istniejących przepisów (art. 22 § 1 k.p.). Skutki podatkowe i składkowe wynikają z przepisów podatkowych i ubezpieczeniowych i powinny być rozliczane przy zastosowaniu tych właśnie przepisów. Bardziej szczegółowe regulacje fiskalne lub rozliczeniowe rodziłyby poważne ryzyko kolizji normatywnej.  Z charakteru decyzji wynika, iż jej rolą jest stwierdzenie istniejącego stanu prawnego, a nie tworzenie nowych obowiązków.  Decyzja okręgowego inspektora ma charakter deklaratoryjny: stwierdza, że stosunek pracy istniał ex lege od momentu spełnienia przesłanek art. 22 § 1 k.p. (faktyczny stosunek pracy nie „powstaje” dlatego, że organ wydał decyzję; decyzja jedynie potwierdza istniejącą sytuację). Skutki podatkowe/ubezpieczeniowe nie są tworzone przez ustawę o PIP, lecz przez obowiązujące regulacje podatkowe i ubezpieczeniowe. Zatem projekt nie wprowadza nowych, nieuregulowanych zobowiązań fiskalnych — przesądza jedynie kto, z jaką podstawą faktyczną, podlega już obowiązkom przewidzianym w odrębnych ustawach.  Rozstrzyganie skutków fiskalnych i składkowych należy do właściwych organów (KAS, ZUS).  Przepisy materialne dotyczące opodatkowania i ubezpieczeń regulują zakres i mechanikę korekt, odsetek, terminy przedawnienia, możliwości ratalizacji, ulgi czy umorzenia. Organy podatkowe i ZUS dysponują już instrumentami do wyliczenia i dochodzenia zaległości (kontrole, postępowania wyjaśniające, decyzje wymiarowe, korekty deklaracji, instrumenty egzekucyjne i ulgowe).  Wystawione faktury przez osobę zaklasyfikowaną jako pracownik pozostają dowodami księgowymi i podlegają badaniu w kontekście właściwego kwalifikowania przychodu (przychód z działalności gospodarczej vs. przychód ze stosunku pracy). Ewentualne konsekwencje VAT i podatkowe wynikają z obowiązujących reguł wykładni prawa podatkowego i VAT.  Skala ewentualnych korekt i ich wpływ na budżet są trudne do wiarygodnego oszacowania. Nawet gdyby wystąpiła potrzeba korekt, organy podatkowe i ZUS dysponują narzędziami proceduralnymi do rozłożenia obciążeń w czasie, ustalenia rozmiaru należności i zastosowania środków złagodzenia (np. ulgi, raty).  Projekt nie kreuje nowych obowiązków podatkowych ani składkowych — decyzja okręgowego inspektora stwierdza istnienie stosunku pracy ex lege, a wynikające z tego skutki materialne i rozliczeniowe rozstrzygają odrębne ustawy podatkowe i ubezpieczeniowe. Szczegółowe mechanizmy korekt PIT, VAT czy składek ZUS i sposób ich rozliczenia wstecz wynikają z przepisów właściwych organów (KAS, ZUS) oraz istniejącego orzecznictwa i nie powinny być dublowane w ustawie o PIP. W konsekwencji uwaga dotycząca braku przepisów materialnych i intertemporalnych jest nietrafna.  Podkreślenia wymaga, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym, w którym sądy pracy ustalają istnienie stosunku pracy pomiędzy stronami, skutki wyroków sądowych także dotyczą spraw z mocą wsteczną. W przypadku decyzji okręgowych inspektorów pracy, wszystkie skutki wynikające z wydawanych decyzji, także te podatkowe, będą zatem takie same i rozstrzygane tak samo jak w przypadku prawomocnych wyroków sądów. Należy przy tym wskazać, że każda sprawa będzie wymagała odrębnego rozpoznania i ustalenia organów podatkowych, organów ZUS, czy innych.  Dokładniejsze regulacje intertemporalne (np. szczegółowy tryb korekt podatkowych) nie są konieczne. |
| 43 | Rządowe Centrum Legislacji | Art. 1 pkt 6 projektu ustawy (art. 16 ustawy o PIP) | 8. W art. 1 pkt 6 projektu ustawy zamieszczono upoważnienie dla Prezesa Rady Ministrów do wydania aktu wykonawczego, przy czym zakres spraw przekazanych do uregulowania wymaga ponownego przeanalizowania, ponieważ w niektórych obszarach upoważnienie to ma charakter blankietowy (np. określenie trybu prowadzenia wspólnych kontroli oraz kontroli na wniosek organu współdziałającego, czy określenie zasad udzielania wzajemnej pomocy w zakresie prowadzonych postępowań – przy braku jakichkolwiek regulacji ustawowych w tym zakresie). Akt wykonawczy służy wykonaniu ustawy, zatem nie może dotyczyć treści, które nie zostały uregulowane w ustawie co najmniej w sposób ogólny. Przepis upoważniający wymaga zatem ponownego przeanalizowania w celu zapewnienia zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. |  | **Uwaga uwzględniona**.  Art. 16 otrzyma brzmienie:  „Art 16. Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, tryb i formy współdziałania niektórych organów z Państwową Inspekcją Pracy w zakresie prawa pracy oraz legalności zatrudnienia, uwzględniając potrzebę współdziałania i wymiany informacji pomiędzy niektórymi organami w zakresie prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w celu poprawy praworządności w stosunkach pracy i zapobieganiu naruszeniom prawa.”. |
| 44 | Rządowe Centrum Legislacji | Art. 13 projektu ustawy | 9. W świetle wytycznych zawartych w § 33 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej budzi wątpliwości zachowanie w mocy aktu wykonawczego wydanego na podstawie art. 16 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, ponieważ wydaje się on być niezgodny ze znowelizowaną ustawą ze względu na szerszy niż dotychczas zakres spraw przekazanych do uregulowania. Przykładowo zgodnie z obowiązującym brzmieniem upoważnienia w rozporządzeniu mają być określone tryb i formy współdziałania innych organów nadzoru i kontroli z Państwową Inspekcją Pracy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia, podczas gdy z nowego brzmienia wynika, że mają być określone m.in. „tryb i formy współdziałania niektórych organów z Państwową Inspekcją Pracy. Przepis art. 13 projektu wymaga zatem ponownego przeanalizowania. |  | **Uwaga uwzględniona**  Usunięto art. 13 projektu ustawy |
| 45 | Rządowe Centrum Legislacji |  | 10. W projektowanej ustawie nie zawarto regulacji przejściowej w związku z rezygnacją z uprawnienia PIP do wnoszenia powództw w sprawach o ustalenie stosunku pracy (art. 2 pkt 1 projektu); projektowana ustawa wymaga uzupełnienia o regulacje przejściowe przesądzające, jakie przepisy mają zastosowanie w toczących się postępowaniach sądowych, w których PIP wniosła powództwo na podstawie dotychczasowych przepisów. |  | **Uwaga uwzględniona** Propozycja przepisu:  “Do postępowań sądowych wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których PIP wniosła powództwo o ustalenie stosunku pracy, stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568 i 1841 oraz z 2025 r. poz. 620 i 1172) w brzmieniu dotychczasowym.”. |
| 46 | Rządowe Centrum Legislacji | Art. 8 pkt 2 projektu ustawy | 11. W projekcie ustawy przewiduje się, że Główny Inspektor Pracy określi w zarządzeniu standardy i metody zarządzania kontrolami (art. 8 pkt 2 projektu), co nasuwa wątpliwości, ponieważ mogą tam się znaleźć przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym, co nie powinno mieć miejsca w przypadku aktów o charakterze wewnętrznym. Ponadto nie jest jasne, dlaczego upoważnienie to nie zostało umieszczone w przepisach merytorycznych ustawy i w jakim celu ma ono być przedstawione (do dnia 31 marca 2025 r.) ministrowi właściwemu do spraw pracy (art. 10 projektu ustawy)? |  | **Uwaga nieuwzględniona.**  Regulacja zawarta w projektowanym przepisie wynika z realizacji kamienia milowego A72G |
| 47 | Rządowe Centrum Legislacji | Art. 14 projektu ustawy | 12. Proponowany termin wejścia w życie ustawy (z dniem 1 stycznia 2026 r.) budzi wątpliwości ze względu na przyjęty harmonogram prac nad projektem – może się bowiem okazać, *że vacatio legis* okaże się niewystarczająca dla adresatów norm. Należy mieć w szczególności na uwadze, 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. Ponadto z dołączonego formularza OSR wynika, że jest przewidziane docelowe zatrudnienie 360 nowych pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, które rozbito na okres dwuletni, tj. 190 etatów w 2026 r. oraz kolejne 170 etatów w roku następnym, co wskazuje na konieczność uwzględnienia faktu, że również po stronie tej inspekcji niezbędne będą działania organizacyjne poprzedzające etap bezpośredniego stosowania regulacji projektowanej ustawy. |  | **Uwaga nieuwzględniona.**  Projektowany termin wynika z potrzeby terminowej realizacji kamienia milowego A71G w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. |
| 48 | Rządowe Centrum Legislacji |  | Przedstawiając powyższe zastrzeżenia, Rządowe Centrum Legislacji wskazuje na konieczność ponownej gruntownej analizy projektowanej regulacji, która w zaproponowanym kształcie – z uwagi na przywołane poważne wady prawne i systemowe – budzi wątpliwości co do zasadności dalszego jej procedowania. |  | **Uwaga nieuwzględniona.**  Projekt musi być procedowany z uwagi na to, że zawarte w nim rozwiązania realizują częściowo kamienie milowe A71G oraz A72G w ramach KPO. |
| 49 | Minister Sprawiedliwości | 2 pkt 2 projektu ustawy | **1)** W pierwszej kolejności wskazać należy, że **art. 2 pkt 2** projektowanej ustawy wprowadza do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego – **kolejne postępowanie odrębne, w ramach którego sąd powszechny (in casu sąd pracy) ma rozpoznawać odwołania od decyzji wydawanych przez organ administracji publicznej** – Głównego Inspektora Pracy, na skutek odwołania od decyzji okręgowego inspektora pracy. Rozwiązanie takie należy ocenić krytycznie. Projektowany przepis przewiduje dwuinstancyjny tryb odwoławczy: od decyzji okręgowego inspektora pracy przysługuje odwołanie do Głównego Inspektora Pracy, a dopiero następnie – od decyzji Głównego Inspektora Pracy – odwołanie do sądu powszechnego na zasadach określonych w Kodeksie postępowania cywilnego. Takie rozwiązanie odbiega od dotychczasowej konstrukcji przewidzianej w k.p.c., w której odwołanie od decyzji organu rentowego czy innego organu pierwszej instancji przysługuje bezpośrednio do sądu (art. 477⁹ k.p.c.) i stanowi wyjątek od ogólnych zasad postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Odwołanie do sądu stanowiłoby w istocie trzecią instancję od decyzji okręgowego inspektora pracy, co jest typowe dla postępowań administracyjnych, w których decyzja organu wyższego stopnia podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego. **W tym zakresie projekt zmierza w kierunku przeciwnym do prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości, które zmierzają do zmniejszenia liczby postępowań odrębnych w k.p.c.** Sytuacje, w których sądy powszechne – zamiast sądów administracyjnych – rozpoznają odwołania od decyzji administracyjnych, mają charakter asystemowy, a **dalsze poszerzanie ich zakresu**  **stoi w kontrze do dążenia Komisji i Ministra Sprawiedliwości do ograniczenia kognicji sądów powszechnych.** Podkreślenia wymaga, że intencja zachowania merytorycznej kontroli decyzji inspektora pracy nie może stanowić wystarczającego argumentu, aby sprawy publicznoprawne przenosić na forum sądu powszechnego, zamiast naturalnej dla tych spraw kognicji sądów administracyjnych. W razie potrzeby można przewidzieć regulacje dostosowawcze w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poszerzające kompetencje tych sądów do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze merytorycznym. Mimo wprowadzenia w projekcie 30-dniowego terminu na rozpatrzenie odwołania przez Głównego Inspektora Pracy, istnieje ryzyko, że dwuinstancyjny system okaże się niewydolny i wydłuży czas trwania postępowań. Konieczność przejścia dodatkowego etapu przed organem administracyjnym przed skierowaniem sprawy do sądu może opóźniać uzyskanie ostatecznego rozstrzygnięcia oraz ograniczać efektywność sądowej kontroli decyzji Państwowej Inspekcji Pracy. Ponadto projektowany przepis nie precyzuje skutków rozpatrzenia odwołania do Głównego Inspektora Pracy w kontekście ostateczności i wykonalności decyzji okręgowego inspektora pracy, co może mieć istotne znaczenie dla praw i obowiązków stron. **Alternatywnie można przewidzieć wariant, w którym po wydaniu decyzji i bezskutecznym odwołaniu do organu drugiej instancji stronie stosunku pracy (pracodawcy bądź pracownikowi) przysługiwałby termin na wytoczenie powództwa (np. o ustalenie nieistnienia stosunku pracy) przed sądem pracy.** W przeciwnym razie decyzja stawałaby się prawomocna. Jeżeli strona sprzeciwiłaby się decyzji inspektora pracy, sąd pracy oceniałby *ex novo* istnienie stosunku pracy, przy czym materialne skutki decyzji administracyjnej w zakresie prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych mogłyby zostać utrzymane do wydania wyroku. Takie rozwiązanie – analogiczne do trybu orzekania o wysokości opłat za użytkowanie wieczyste (art. 80 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami) – pozwala zachować walory projektu, unikając przy tym kreowania kolejnego typu spraw cywilnych w znaczeniu formalnym, a w konsekwencji także kolejnego postępowania odrębnego. |  | **Uwaga**  **nieuwzględniona**  Niewątpliwie podniesiona w uwagach kwestia asystemowości postępowań odrębnych w ramach k.p.c. zasługuje na poważne potraktowanie, podobnie jak dostrzeżenie tendencji do ograniczania wyjątków od ogólnych zasad postępowania cywilnego. Argument ten ma swoją wagę z punktu widzenia spójności systemowej i jednolitości regulacyjnej. Niemniej jednak, w tym przypadku konieczne jest przyjęcie rozwiązania, które odpowiada realnym potrzebom ochrony praw pracowniczych i efektywności nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy.  Po pierwsze, odwołanie do Głównego Inspektora Pracy stanowi nie biurokratyczne „wydłużenie” procedury, lecz wprowadzenie gwarancji jednolitości stosowania prawa w ramach Inspekcji Pracy. Tylko poprzez dwuinstancyjność w strukturach inspekcyjnych można zapewnić, że decyzje o fundamentalnym znaczeniu – jak stwierdzenie istnienia stosunku pracy – będą poddane kontroli merytorycznej w ramach tej samej wyspecjalizowanej instytucji. Wprowadzenie bezpośredniej drogi do sądu, z pominięciem instancji wewnętrznej, mogłoby prowadzić do rozproszenia i braku jednolitości praktyki orzeczniczej inspektorów.  Po drugie, wybór sądu powszechnego, a nie sądu administracyjnego, jako organu sprawującego sądową kontrolę decyzji okręgowych inspektorów, jest rozwiązaniem głęboko uzasadnionym. Stosunek pracy, w swej istocie, należy do sfery prawa prywatnego, a nie publicznego. To sądy pracy – a nie sądy administracyjne – posiadają wyspecjalizowaną wiedzę oraz doświadczenie w ocenie relacji pracodawca–pracownik i w stosowaniu materialnych przepisów prawa pracy. To bowiem sądy pracy w obecnym stanie prawnym rozpoznają sprawy o ustalenie istnienia stosunku pracy, a taką sprawą niewątpliwie będzie sprawa z odwołania od decyzji GIP. Przeniesienie tej materii na grunt sądownictwa administracyjnego groziłoby formalizacją i spłyceniem merytorycznej oceny, co stałoby w sprzeczności z ratio legis projektowanej ustawy.  Po trzecie, ryzyko wydłużenia postępowania jest minimalizowane właśnie poprzez wprowadzenie terminu 30 dni na rozpatrzenie odwołania przez Głównego Inspektora Pracy. Tym samym mechanizm instancyjny zyskuje charakter gwarancyjny, a nie przewlekający. W praktyce umożliwi on wielu stronom zakończenie sporu już na etapie wewnętrznej kontroli, bez konieczności angażowania sądów. W konsekwencji – zamiast obciążać sądownictwo – mechanizm ten może działać wprost przeciwnie: jako filtr ograniczający napływ spraw do sądu.  Po czwarte, podniesiony postulat analogii do rozwiązań z ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 80) nie znajduje pełnego przełożenia na grunt prawa pracy. Spór o stosunek pracy dotyczy bowiem nie tylko interesów stron prywatnych, ale także dobra wspólnego, jakim jest prawidłowe funkcjonowanie rynku pracy i systemu ubezpieczeń społecznych. W tym kontekście konieczne jest zachowanie ścisłej kontroli instytucjonalnej, zanim sprawa trafi do sądu, aby uniknąć chaosu normatywnego i faktycznego.  Reasumując, choć uwagi stanowią wyraz troski o spójność systemową i proporcjonalność procedur, to jednak projektowane rozwiązanie – z dwuinstancyjnym trybem administracyjnym i kontrolą sądową w ramach sądu pracy – jest konstrukcją w pełni uzasadnioną. Łączy ona gwarancje merytorycznej oceny ze strony wyspecjalizowanego organu oraz dostęp do niezależnej kontroli sądowej, zachowując właściwy balans między interesem jednostki, spójnością systemu prawa a ochroną interesu publicznego. |
| 50 | Minister Sprawiedliwości | Art. 2 pkt 1 projektu ustawy | **2)** Mimo zaproponowania nadania nowego brzmienia art. 631 k.p.c. – **art. 2 pkt 1** projektu, w którym wykreśla się uprawnienia inspektorów pracy do wnoszeniapowództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy, do proponowanej zmiany niedostosowano następnego przepisu – art. 632 k.p.c. poprzez wskazanie, że jedynymprzepisem o prokuratorze, który będzie odpowiednio stosowany będzie art. 60 k.p.c. |  | **Uwaga uwzględniona**  Damy odesłanie do art 60 kpc |
| 51 | Minister Sprawiedliwości | Art. 2 pkt 2 projektu ustawy | **3) art. 460 § 1 k.p.c. (art. 2 pkt 2 projektu ustawy)**  a) Zgodnie z projektowaną zmianą art. 460 § 1 k.p.c. zdolność sądowa i procesowa ma zostać przyznana w sprawach z zakresu prawa pracy Głównemu Inspektorowi Pracy. Taka konstrukcja przepisu będzie stwarzać wątpliwość, czy zdolność sądową i procesową posiadają również inspektorzy pracy inni niż Główny Inspektor Pracy w sprawach, w których wstępują – za zgodą powoda – do sprawy o ustalenie stosunku pracy (art. 63¹ k.p.c.). Uwzględniając dodatkowo wcześniejszą uwagę dotyczącą odwołania od decyzji Głównego Inspektora Pracy, należałoby przyjąć, że zdolność sądową oraz procesową posiadają także inspektorzy pracy.  Na marginesie należy zauważyć, że wprowadzenie jedynie zaproponowanego obecnie przez wnioskodawcę uregulowania, które nadaje ww. uprawnienia jedynie Głównemu Inspektorowi Pracy, może pogłębić wątpliwości natury systemowej. Nie istnieje bowiem przepis, który wprost przyznawałby zdolność sądową organom regulacyjnym w analogicznych postępowaniach przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (np. art. 479²⁹ § 1 k.p.c., z którego wynika jedynie, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest stroną postępowania przed tym sądem, nie zawiera jednak stwierdzenia, że wskazany  w nim organ ma zdolność sądową). Sposób przyznawania szczególnej zdolności sądowej w analogicznych postępowaniach należałoby ujednolicić, posługując się ogólnym uregulowaniem  **b)** Ponadto zaproponowane brzmienie art. 460 § 1 k.p.c. jest nieprawidłowe ze względu na brak spójnika przed dodawaną frazą „w sprawach z zakresu prawa pracy Główny Inspektor Pracy”. Taka redakcja, tj. wskazanie, że zdolność sądową i procesową w sprawach pracy ma Główny Inspektor Pracy, a w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych organ rentowy i wojewódzki zespół do spraw orzekania o niepełnosprawności, może powodować wątpliwości co do spraw, w jakich zdolność sądową i procesową ma pracodawca, z uwagi na brak jego wymienienia w tym przepisie. |  | **Uwagi uwzględnione**  Przepis art. 460 § 1 k.p.c. zostanie przeredagowany i uzupełniony o “organ Państwowej Inspekcji Pracy” |
| 52 | Minister Sprawiedliwości | Art. 2 pkt 6 projektu ustawy | **4)** W projektowanym **art. 2 pkt 6** dotyczącym dodania art. 467 § 5 k.p.c. brak jest wskazania, w jakim terminie nastąpi uzupełnienie materiału sprawy przez Głównego Inspektora Pracy oraz pod jakim rygorem. |  | Uwaga bezprzedmiotowa, z uwagi na wykreślenie tego przepisu zgodnie z uwagą nr 20 Ministerstwa Sprawiedliwości kwestionującego dodanie tego przepisu |
| 53 | Minister Sprawiedliwości | Art. 2 pkt 8 projektu ustawy | **5)** W zakresie **art. 2 pkt 8 projektu ustawy:**  **a)** Nadany projektem tytuł: „*Oddział 1. Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy z wyłączeniem postępowań w sprawach odwołań od decyzji Głównego Inspektora Pracy dotyczących stwierdzenia istnienia stosunku pracy”* jest niefortunny i zawiera błąd językowy, bowiem poprawnie powinno to mieć brzmienie: „*Oddział 1.* Postępowanie w sprawach z zakresu prawa pracy, z wyłączeniem spraw dotyczących odwołań od decyzji Głównego Inspektora Pracy w przedmiocie stwierdzenia istnienia stosunku pracy.”  **b)** Z projektowanego art. 4777b § 3 k.p.c. ma wynikać, że jeżeli Główny Inspektor Pracy uzna odwołanie za słuszne, może zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję. W tym przypadku odwołaniu nie nadaje się dalszego biegu. Brakuje doprecyzowania, że przepis ten może zostać zastosowany, jeżeli organ uzna odwołanie za w całości słuszne (por. art. 4779 k.p.c.).  **c)** Art. 4777b § 5 k.p.c. ma stanowić, że sąd odrzuci odwołanie wniesione po upływie terminu, o którym mowa w § 1, chyba że przekroczenie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od odwołującego się. Brakuje jednak zastrzeżenia, że przekroczenie terminu nie może być nadmierne (tak jest w art. 4779 § 3 k.p.c.).  **d)** W projektowanym art. 4777c k.p.c. należy usunąć oznaczenie „§ 1”.  **e)** **Uzasadnienie projektu nie wyjaśnia w sposób wystarczający, dlaczego**  **w rozważanych sprawach *a priori* niedopuszczalne miałoby być zawarcie ugody** (zob. proponowany art. 4777d), bowiem przedmiot sporu (istnienie stosunku pracy) pozostaje w sferze ogólnych uregulowań (art. 469 i art. 223 § 2 k.p.c.).  **f)** **Wątpliwości natury systemowej pogłębia zaproponowane wprowadzenie art. 4777d *in fine* k.p.c., z którego ma wynikać, że w sprawach wynikających z odwołania od decyzji Głównego Inspektora Pracy nie jest dopuszczalne poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego**. W uzasadnieniu projektu stwierdzono, że sprawy te mają charakter publicznoprawny i związane są z realizacją ustawowych zadań państwa. Podobny charakter mają jednak także sprawy z odwołań, które rozpoznawane są przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, podczas gdy w tych przypadkach nie wyłączono zapisu na sąd polubowny. Może to skłaniać do wykładni systemowej *a contrario*, czego należy uniknąć.  **g)** W uzasadnieniu projektu nie wyjaśniono, dlaczego w art. 4777f k.p.c. nie uwzględniono odpowiednika art. 47714 § 21 k.p.c., w myśl którego, jeżeli decyzja została wydana z rażącym naruszeniem przepisów o postępowaniu przed organem, który ją wydał, sąd uchyla tę decyzję i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania temu organowi. |  | **Uwagi uwzględnione**  Tytuł zostanie zmieniony. |
| 54 | Minister Sprawiedliwości | Art. 1 pkt 11 lit a,c a także pkt 13 lit. a i b projektu ustawy | **6)** W **art. 1 pkt 11 lit. a, c, f a także pkt 13 lit. a i b projektu ustawy** posłużono się sformułowaniem (…) *na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej*. Intencja takiej konstrukcji pozostaje zrozumiała, jednakże dla zachowania spójności projektowanej regulacji z ogólnymi zasadami prawa cywilnego względniejszym określeniem byłoby *w formie pisemnej albo elektronicznej*, tj. zgodnie z brzmieniem 78  § 1 i 781 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. |  | **Uwaga niezasadna** – są to instytucje zaczerpnięte z Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 12 ustawy o PIP w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Pracy  w sprawach nieuregulowanych w ustawie bądź przepisach wydanych na jej podstawie albo  w przepisach szczególnych stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. |
| 55 | Minister Sprawiedliwości | Art. 1 pkt 6 projektu ustawy | **7)** Zgodnie z projektowanym **np. 16** zmienianej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (**np. 1 pkt 6 projektu**) Prezes Rady Ministrów ma określić, w drodze rozporządzenia, np. zasady udzielania wzajemnej pomocy w zakresie prowadzonych postępowań. W tym miejscu trzeba zauważyć, że określone zasady są materią ustawową, innymi słowy nie powinny być regulowane w akcie wykonawczym. W związku z tym proponuje się rozważyć zapisanie zamiast „zasad udzielania…”, np. wyrażenia „sposób udzielania…”. |  | U  Upoważnienie zawarte w zmienianym art. 16 ustawy o PIP zostało zmienione zgodnie z uwagą numer 43. |
| 56 | Minister Sprawiedliwości | Art. 1 pkt 13 projektu ustawy | **8)** W dodawanym **ust. 5c do art. 34a** zmienianej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (art. 1 pkt 13 projektu) zostały wymienione w sposób wyczerpujący rozstrzygnięcia, jakie będzie mógł wydać Główny Inspektor Pracy na skutek rozpoznania odwołań od decyzji okręgowych inspektów pracy. W wyliczeniu tym nie ma m.in. decyzji o umorzeniu postępowania odwoławczego (taką decyzję przewidują zaś przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego – zob. art. 138 § 1 pkt 3). Decyzję tę organ odwoławczy najczęściej wydaje w przypadku skutecznego cofnięcia odwołania przez stronę albo w sytuacji stwierdzenia, że podmiot, który wniósł odwołanie, nie ma statusu strony w danym postępowaniu. Poza tym, w omawianym katalogu brak jest decyzji o uchyleniu zaskarżonej decyzji i umorzeniu postępowania pierwszej instancji – w całości albo w części (zob. też art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.). Taką decyzję organ odwoławczy wydaje m.in. w sytuacji, gdy organ I instancji wyda decyzję bez podstawy prawnej albo z naruszeniem przepisów o właściwości. Takie przypadki mogą wystąpić potencjalnie w postępowaniu odwoławczym przed Głównym Inspektorem Pracy. Mając to na uwadze, projektodawca powinien rozważyć uzupełnienie proponowanego katalogu rozstrzygnięć organu odwoławczego o decyzje: umarzającą postępowanie odwoławcze oraz uchylającą zaskarżoną decyzję i umarzającą postępowanie pierwszej instancji (w całości albo części). |  | **Uwaga uwzględniona**  W związku z odesłaniem w ustawie o PIP do k.p.a. usunięte zostaną z art 34 ust. 5b i 5c |
| 57 | Minister Sprawiedliwości | Art. 3 projektu ustawy | **9)** Analiza przedłożonego projektu nowelizacji m.in. przepisów art. 281- 283 ustawy  z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), dalej jako „k.p.” (**art. 3 projektu**), oraz art. 96 § 1a, 1b-1bc ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2025 r. poz. 860), dalej jako „k.p.w.” (**art. 6 projektu**), nasuwa wątpliwości co do zasadności proponowanego kierunku zmiany. Podwyższenie górnej i dolnej granicy grzywny możliwej do orzeczenia za wykroczenia przeciwko prawom pracownika (art. 281-283 k.p.), w świetle obowiązującego katalogu kar za inne wykroczenia (w tym także wykroczenia określone w innych ustawach zawierających przepisy karne) nie wydaje się być uzasadniona. Przepisy karne Kodeksu pracy penalizują m.in. zachowania pracodawcy, który nie dopełnił istotnych, określonych wprost przepisami prawa obowiązków (np. nie zawiadomił właściwego okręgowego inspektora pracy w przepisanej formie i w określonym terminie o zawarciu z pracownikiem umowy o pracę, o której mowa w art. 251 § 4 k.p.; nie potwierdził na piśmie zawartej z pracownikiem umowy o pracę przed dopuszczeniem go do pracy; nie prowadził dokumentacji pracowniczej; nie wydał pracownikowi w terminie świadectwa pracy). W istocie są to czyny zabronione, których przedmiotem czynności wykonawczej jest niedopełnienie przed pracodawcę określonych na mocy prawa obowiązków, powstających na skutek zawarcia przez strony stosunku pracy umowy o pracę. Wykroczenia te związane są z szeroko rozumianą „transparentnością” działania, do którego przepisy prawa zobowiązują pracodawcę zatrudniającego określoną osobę. Zaproponowane w projekcie ustawy granice dolnej i górnej wysokości kary grzywny możliwej do orzeczenia za dane wykroczenia w wysokości od 2.000 zł do 60.000 zł (art. 281 § 1 k.p. oraz art. 283 § 1 k.p.), od 3.000 do 90.000 zł (art. 281 § 2 i 3 k.p.), a więc  w wysokości dwukrotnie wyższej niż aktualnie obowiązujące normy prawne, nie jest adekwatne do stopnia społecznej szkodliwości tych czynów, a także rodzaju naruszonych przez sprawcę obowiązków. Sztywne narzucenie takich granic stoi w sprzeczności z dyrektywami swobodnego wyboru wymiaru kary, określonymi w art. 33 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. - Kodeks wykroczeń (Dz. U. z 2025, poz. 734), dalej jako „k.w.”, wskazującymi, że organ orzekający wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę za dane wykroczenie, oceniając stopień społecznej szkodliwości czynu i biorąc pod uwagę cele kary w zakresie społecznego oddziaływania oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma ona osiągnąć w stosunku do ukaranego. Nadto wymierzając karę, bierze się pod uwagę m.in. rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej wykroczeniem, stopień winy, pobudki, sposób działania, jak również właściwości, warunki osobiste i majątkowe sprawcy, jego stosunki rodzinne, sposób życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu wykroczenia. Natomiast narzucenie minimalnej wysokości kary grzywny możliwej do wymierzenia za dane wykroczenia ogranicza swobodę organu w tym zakresie, a nadto może utrudniać uwzględnienie wszystkich wskazanych w art. 33 k.w. okoliczności. Znamiennym w tym zakresie jest również to, że normy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn.zm.), dalej jako „ustawa”, penalizujące  w art. 98 zachowania osób, które m.in. nie dopełniły obowiązku opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne w przepisanym terminie, nie prowadziły dokumentacji związanej z obliczaniem składek, nie dopełniły obowiązków przesłania stosownych deklaracji  i raportów w określonym terminie działając jako płatnik składek, nie zakładają możliwości wymierzania tak wysokiej grzywny, jak czynią to projektowane przepisy k.p. Norma sankcjonująca tego wykroczenia pozwala bowiem na wymierzenie kary grzywny za jego popełnienie w wysokości do 46.000 zł, nie narzucając tym samym minimalnej dolnej granicy wysokości grzywny wymierzonej w takiej sprawie. Czynności wykonawcze przepisu art. 98 ustawy podobnie jak wykroczenia określone w art. 281-283 k.p. dotyczą niewywiązania się przez płatnika składek (którym w przeważającym stopniu jest pracodawca) z wykonania określonych obowiązków sprawozdawczych, dotyczą transparentności działania takiego podmiotu. Dlatego też stanowią istotny element porównawczy dla oceny proponowanej nowelizacji. Jeśli chodzi natomiast o propozycję zmiany przepisów art. 96 § 1a, 96 § 1b-1bc k.p.w. w których co najmniej dwukrotnie została podwyższona wysokość grzywny, którą może nałożyć inspektor pracy  w postępowaniu mandatowym (odpowiednio z 2.000 zł do 5.000 zł oraz z 5.000 zł do 10.000 zł) to należy wskazać, że jeżeli rzeczywiście uzgodnienie takie stanowi realizację jednego z postanowień kamieni milowych A71G, Rzeczpospolita Polska ma obowiązek zmian przepisów w takim kierunku. Uzasadnienie projektu ustawy nie odsyła jednak literalnie do punktu czy też numeru tego postanowienia umowy (tzw. kamienie milowe), które to odesłanie jest potrzebne do weryfikacji tej okoliczności. Ponadto, lakonicznie zwraca uwagę na fakt częstego łamania prawa przez pracodawców w zakresie przestrzegania praw pracowniczych, nie podając liczbowo jak często (np. w skali roku) dochodzi do popełnienia tego typu wykroczeń (co utrudnia ocenę zasadności zmian przepisów w tym zakresie). Natomiast przytaczanie okoliczności wskazujących, że kara grzywny w wykroczeniach, co do których inspektorzy pracy mogą występować do sądu  z wnioskiem o ukaranie wynosi w niektórych przypadkach 45.000 zł, nie uzasadnia zmiany przepisów określających wysokość nakładania grzywny w drodze mandatu karnego. Inspektorzy pracy mogą bowiem odstąpić od ukarania sprawcy w drodze mandatu karnego i skierować zamiast tego wniosek o ukaranie do sądu. Wówczas sąd będzie mógł wymierzyć karę w wysokości wskazanej w danym przepisie prawa materialnego, nie będzie zobligowany normami obowiązującymi w postępowaniu mandatowym. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Odnosząc się do zgłoszonej uwagi należy zauważyć, że zmiana w ustawie - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia stanowi wprost realizację kamienia milowego A71G, który przewiduje wzmocnienie Państwowej Inspekcji Pracy m.in. poprzez co najmniej dwukrotne zwiększenie maksymalnej wysokości grzywny, jaką Państwowa Inspekcja Pracy może nałożyć w postępowaniu mandatowym.  Jeśli chodzi natomiast o propozycję zmian w Kodeksie pracy zmierzającą do podwyższenia kar grzywny za wykroczenia przeciwko prawom pracownika należy stwierdzić, że kierunek projektowanych zmian jest słuszny. Wraz ze zmianami dotyczącymi postępowania mandatowego stanowiłoby to niewątpliwie kompleksowe podejście do ochrony pracowników w przypadkach działań naruszających prawa pracownicze. Niemniej należy uznać, że podnoszenie kar grzywny za wykroczenia wymaga wyważenia między prewencyjnym (odstraszającym) charakterem takiej kary, a jej proporcjonalnością. W konsekwencji  przy projektowaniu  górnej granicy kary grzywny przede wszystkim należy brać pod uwagę rodzaj i wagę naruszenia. |
| 58 | Minister Sprawiedliwości | Art. 6 projektu ustawy | **10)** Na marginesie wskazuję, że w **art. 6 projektu** w zmienianym art. 96 § 1a pkt 1 k.p.s.w. znajduje się omyłka pisarska: zamiast „grzywnę w wysokości 5000 zł” powinno być „grzywnę w wysokości do 5000 zł”. W obecnym stanie prawnym jest to grzywna w wysokości do 2000 zł. Jak wynika z uzasadnienia, intencją projektodawcy było podwyższenie górnej granicy grzywny. |  | **Uwaga uwzględniona**.  Nastąpiła omyłka pisarska. Nie było zamierzeniem projektodawcy odbieganie od dotychczasowego sposobu uregulowania tej kwestii. W art. 96 pkt 1 otrzymuje brzmienie:  „§ 1a. W postępowaniu mandatowym, w sprawach:  1) w którym oskarżycielem publicznym jest właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy można nałożyć grzywnę w wysokości do 5000 zł;”. |
| 59 | Minister Sprawiedliwości | Art. 1 pkt 8 projektu ustawy | 1. **W art. 1 pkt 8 projektu ustawy** określono uprawnienia PIP, ale nie zostało określone, w jakiej formie mają one zostać zrealizowane. Z tego względu posłużenie się  w projektowanym art. 19 ust. 1 pkt 4 sformułowaniem „wydawanie decyzji, o których mowa w art. 11 pkt 5 i 7a” jest z punktu widzenia legislacyjnego błędne, ponieważ art. 11 pkt 5 oraz 7a nie stanowi o decyzjach. Poprawniej byłoby użyć sformułowania:  „4) wydawanie decyzji w sprawach, o których mowa w art. 11 pkt 5 i 7a”; |  | **Uwaga uwzględniona.**  Przepis zostanie stosownie zmieniony. |
| 60 | Minister Sprawiedliwości | art. 1 pkt 9 projektu ustawy | 1. W **art. 1 pkt 9 projektu ustaw**y proponowane dodanie zwrotu "lub dostarczania ich w postaci elektronicznej" w **art. 23 w ust. 1** w pkt 5a po wyrazach „w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług” wydaje się zbędne, ponieważ obecne brzmienie przepisu nie wyklucza możliwości przekazywania informacji, dokumentów lub oświadczeń w formie elektronicznej. Użyte w przepisie określenie "żądania" nie zawiera ograniczeń co do sposobu przekazania żądanych materiałów przez podmioty kontrolowane. Podobne zastrzeżenie dotyczy również zmian w art. art. 11 pkt 8. Dodatkowo wprowadzenie sformułowania "dostarczania ich w postaci elektronicznej" może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych. Nie jest jasne, czy chodzi o przesłanie dokumentów drogą elektroniczną (np. z wykorzystaniem skrzynki e-PUAP czy e-Doręczeń), czy też o złożenie ich na trwałym nośniku elektronicznym (np. płycie CD, pendrive). Brak precyzji w tym zakresie może utrudnić praktyczne stosowanie przepisu przez inspektorów pracy oraz podmioty kontrolowane. Proponowana zmiana może również sugerować, że bez wyraźnego wskazania na możliwość dostarczania dokumentów w postaci elektronicznej taka forma byłaby niedopuszczalna, co nie znajduje uzasadnienia ze względu na przepisy KPA, gdzie elektroniczna postać dokumentów oraz dokumenty elektroniczne są akceptowane (art. 14 § 1d, art. 76a § 2a k.p.a.). |  | **Uwaga nieuwzględniona.**  Proponuje się pozostawienie projektowanego brzmienia. |
| 61 | Minister Sprawiedliwości | Art. 1 pkt 9 projektu ustawy | 1. **W art. 23 ust. 1a (art. 1 pkt 9 projektu ustawy)** przewidziano, że „1a. Przesłuchanie kontrolowanego lub świadka może nastąpić przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie tej czynności na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku. Przesłuchanie utrwala się za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk. Z przesłuchania sporządza się protokół, którego treść ograniczona jest do zapisu najbardziej istotnych oświadczeń osób biorących w nim udział. Zapis obrazu i dźwięku stanowią załącznik do protokołu.”. Wydaje się, że obok tego przepisu konieczne jest wprowadzenie upoważnienia do wydania rozporządzenia, które określi rodzaje urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania dźwięku albo obrazu i dźwięku, sposób sporządzania zapisów dźwięku albo obrazu i dźwięku oraz sposób identyfikacji osób je sporządzających, jak również sposób udostępniania takich zapisów dla stron postępowania. |  | **Uwaga uwzględniona.**  Zostanie dodany przepis upoważniający do wydania rozporządzenia , które określi rodzaje urządzeń i środków technicznych służących do utrwalania dźwięku albo obrazu i dźwięku, sposób sporządzania zapisów dźwięku albo obrazu i dźwięku oraz sposób identyfikacji osób je sporządzających, jak również sposób udostępniania takich zapisów dla stron postępowania. |
| 62 | Minister Sprawiedliwości | Art. 1 pkt 13 projektu ustawy | 1. W art. 34 (art. 1 pkt 13 projektu ustawy) dodaje się projektowany ust. 2a o treści: „Do decyzji, o których mowa w art. 11 pkt 7a, nie stosuje ust. 2 pkt 6.”. Przepis ten jest zbędny ponieważ art. 34 ust. 2 pkt 6 stanowi, że **w razie wniesienia odwołania od decyzji wydanych w przypadkach, o których mowa w art. 11 pkt 2-4**, okręgowy inspektor pracy może wstrzymać jej wykonanie do czasu rozpatrzenia odwołania, jeżeli podjęte przez podmiot kontrolowany przedsięwzięcia wyłączają bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Przepis ten i tak nie znajduje więc zastosowania do decyzji, o których mowa w art. 11 pkt 7a projektu. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Wydaje się, że MS odniósł się do obowiązującego art. 34 ust. 6 a nie do projektowanego art. 34 ust. 2 pkt 6.  W projektowanym art. 34 ust. 2a chodzi o wyłączenie elementu decyzji dotyczącego terminu usunięcia stwierdzonych uchybień. Tego elementu nie będzie w decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy. |
| 63 | Minister Sprawiedliwości | Art. 1 pkt 13 lit. c projektu ustawy | 1. Zgodnie z projektowanym **art. 34 ust. 2b** (art. 1 pkt 13 lit. c projektu ustawy) rozstrzygnięcie decyzji, o której mowa w art. 11 pkt 7a zawiera:   1) rodzaj zawartej pomiędzy stronami umowy o pracę;  2) datę zawarcia umowy o pracę i datę rozpoczęcia pracy;  3) rodzaj pracy;  4) miejsce wykonywania pracy;  5) wymiar czasu pracy;  6) wysokość wynagrodzenia za pracę.  Projektowany przepis nie precyzuje, w jaki sposób inspektorzy Państwowej Inspekcji Pracy mają ustalić charakter prawny umowy zawartej między stronami. Powstaje  w szczególności wątpliwość, czy w przypadku krótkoterminowej umowy cywilnoprawnej, która w ocenie inspektora faktycznie spełnia przesłanki umowy o pracę, należy przyjąć, że została zawarta umowa o pracę na czas określony odpowiadający terminowi wskazanemu w umowie cywilnoprawnej. Nie jest także jasne, czy w takim przypadku inspektor PIP powinien brać pod uwagę wcześniejsze umowy cywilnoprawne łączące strony, mając na względzie treść art. 25¹ k.p. Projekt nie daje również odpowiedzi, w jaki sposób inspektor ma ustalić wymiar czasu pracy, jeśli z ustaleń dotyczących realizacji łączącej strony umowy będzie wynikać, że przekroczone zostały normy czasu pracy. Projekt wprowadza domniemanie wyłącznie w zakresie ustalenia wynagrodzenia (projektowany art. 34 ust. 2c). Nie wprowadza jednak żadnych domniemań dotyczących rodzaju zawartej umowy, czy wymiaru czasu pracy. Ustalenia w tym zakresie mogą być w podobny sposób problematyczne. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Uregulowanie wskazanych elementów umowy o pracę byłoby pożądane niemniej jednak zdecydowano o pozostawieniu w tym zakresie swobody okręgowym inspektorom pracy. Mają oni doświadczenie w tego typu sprawach, więc ryzyko błędnych ustaleń jest niewielkie. Dodatkowo wprowadzenie odwołania od decyzji do GIP pozwoli skontrolować te ustalenia. Gdy strona odwoła się od decyzji i wskaże, które elementy decyzji są według niej ustalone błędnie i poprze swoje twierdzenia dowodami, to decyzja będzie w tym zakresie podlegała kontroli GIP, a co za tym idzie będzie mogła być zmieniona. |
| 64 | Minister Sprawiedliwości | Art. 2 projektu ustawy | 1. W art. 461 k.p.c. proponuje się uzupełnić jego treść o wskazanie, że do właściwości sądów rejonowych, bez względu na wartość przedmiotu sporu, należą sprawy dotyczące odwołań od decyzji Głównego Inspektora Pracy dotyczących stwierdzenia istnienia stosunku pracy w sytuacji kiedy zawarto z pracownikiem umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy powinna być zawarta umowa o pracę.”. Niezależnie od zakwestionowania podwójnego odwołania do Głównego Inspektora Pracy, a dopiero następnie do sądu, proponuje się, aby decyzję, od której będzie przysługiwało odwołanie do sądu pracy, opisać w sposób bardziej zwięzły i poprzez odpowiednie odwołanie do treści ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, a nie przytoczenie całości jej przedmiotu; 2. Błędne i nieuzasadnione jest przyjęcie w projektowanym przepisie art. 461 k.p.c. (art. 2 pkt 3 projektu ustawy) kryterium, zgodnie z którym właściwy do rozpoznania sprawy jest sąd rejonowy, w którego obszarze właściwości znajduje się siedziba okręgowego inspektora pracy, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Okręgowi Inspektorzy Pracy mają bowiem siedziby w miastach wojewódzkich, podczas gdy na obszarze poszczególnych województw działa zwykle kilka sądów pracy i ubezpieczeń społecznych. Przyjęcie takiego kryterium właściwości spowoduje w praktyce koncentrację wpływu spraw w sądach już najbardziej obciążonych, zamiast równomiernego rozłożenia go między sądy właściwe miejscowo np. według miejsca zamieszkania osoby, której praw i obowiązków dotyczy zaskarżona decyzja. Rozwiązanie to będzie również niekorzystne dla pracowników i świadków, którzy w wielu przypadkach będą musieli ponosić dodatkowe koszty oraz niedogodności związane z dojazdem do sądu znajdującego się w siedzibie okręgowego inspektora pracy, a nie w miejscu świadczenia pracy czy zamieszkania. W konsekwencji projektowany przepis może ograniczyć realny dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz utrudnić sprawne prowadzenie postępowania dowodowego, co stoi w sprzeczności z zasadą ekonomiki procesowej i dostępności sądów pracy. 3. Projektowany przepis art. 465 § 12 k.p.c., który stanowi, że Pełnomocnikiem Głównego Inspektora Pracy w sprawach, o których mowa w art. 461 § 12 k.p.c., może być pracownik Głównego Inspektoratu Pracy, sugeruje, iż pełnomocnikiem w tych sprawach może być wyłącznie pracownik Głównego Inspektoratu Pracy. Taka redakcja może w praktyce prowadzić do ograniczenia możliwości skutecznego reprezentowania Głównego Inspektora Pracy przed sądami z uwagi na skalę spraw oraz potencjalnie dużą liczbę postępowań toczących się jednocześnie. Z kontekstu projektowanej regulacji można przypuszczać, że zamiarem ustawodawcy było raczej wskazanie, iż pracownik Głównego Inspektoratu Pracy może być **również** pełnomocnikiem Głównego Inspektora Pracy, a nie wykluczenie możliwości ustanowienia innych pełnomocników procesowych. W obecnym brzmieniu przepisu może nie być to jednak jasne zwłaszcza porównując jego treść do art. art. 465 § 11 k.p.c. 4. Projektowany przepis art. 476 § 5 k.p.c. przewiduje możliwość zwrócenia przez przewodniczącego sądu akt sprawy Głównemu Inspektorowi Pracy w celu uzupełnienia materiału dowodowego w sytuacji, gdy w sprawie, o której mowa w art. 461 § 12 k.p.c., występują istotne braki, a ich uzupełnienie w postępowaniu sądowym byłoby połączone ze znacznymi trudnościami. Rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości w świetle zasad postępowania cywilnego oraz konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Po pierwsze, żaden obecny przepis k.p.c. nie przewiduje mechanizmu, w którym sąd mógłby zwracać akta sprawy organowi administracyjnemu w celu uzupełnienia materiału dowodowego.  W postępowaniu cywilnym to strony przedstawiają materiał dowodowy, a sąd –  w granicach swoich uprawnień – przeprowadza dowody. Nie jest rolą sądu zwracanie sprawy GIP celem uzupełnienia braków. Wskazanie tych braków mogłoby naruszać zasadę bezstronności sądu. Przepis tworzy w istocie procedurę quasi-administracyjną w ramach postępowania sądowego, co jest obce modelowi procesu cywilnego. Po drugie, takie rozwiązanie może prowadzić do przewlekłości postępowania i osłabienia roli sądu jako niezależnego organu rozstrzygającego spory. W praktyce wydłuży to postępowania oraz utrudni stronom dochodzenie swoich praw, ponieważ czas postępowania będzie zależał od działań organu administracyjnego poza kontrolą sądu. Po trzecie, brak jest precyzyjnych kryteriów, co należy rozumieć pod pojęciem „znacznych trudności”  w uzupełnieniu materiału w postępowaniu sądowym, co może prowadzić do niejednolitego stosowania prawa i uznaniowości decyzji przewodniczącego. Projektowany przepis jest sprzeczny z zasadą koncentracji materiału dowodowego oraz z konstytucyjną gwarancją prawa do bezstronnego sądu i rzetelnego procesu. |  | **Uwagi:**  17) uwzględniono w części jaka dotyczy uzupełnienia art 461 kpc (powołanie się na decyzję, o której mowa w art. 11 ust. 7a ustawy o PIP)  18) uwaga do uwzględnienia, ale należy się zastanowić na zapisem dotyczącym rozproszenia; wstępnie przyjęto, że sądem właściwym będzie sąd rejonowy ustalany według miejsca świadczenia pracy z decyzji OIP  19) uwaga uwzględniona, przepis należy przeredagować: “może być również pracownik Państwowej Inspekcji Pracy”  20) Uwaga uwzględniona |
| 65 | Minister Sprawiedliwości |  | 21) Dla uczynienia projektowanego mechanizmu skutecznym środkiem zwalczania zjawiska zastępowania umowy o pracę umowami cywilnoprawnymi, należałoby rozważyć połączenie go z domniemaniem stosunku pracy. Obecnie w sprawie o ustalenie istnienia stosunku pracy to na powodzie ciąży obowiązek wykazania przesłanek określających cechy charakterystyczne tego stosunku prawnego, łączącego go ze stroną pozwaną (ciężar dowodu zgodnie z zasadą wynikającą z art. 6 Kodeksu cywilnego). Zostało to potwierdzone w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt I PK 72/16. Jak wskazał Sąd Najwyższy, w postanowieniu z dnia 24 września  2015 r., sygn. akt I PK156/15, „ustalenie istnienia stosunku pracy wymaga określenia przedmiotowo istotnych elementów czynności prawnej konstytuującej stosunek pracy, takich jak rodzaj pracy, miejsce pracy, wynagrodzenie i wymiar czasu pracy, a ich wskazanie jest obowiązkiem powoda, bowiem w ten sposób ujawnia się istota sprawy, która została poddana pod osąd, co do której sąd może wyrokować”. Takie same zasady będą obowiązywać PIP przy wydaniu decyzji oraz po wniesieniu odwołania przez domniemanego pracodawcę do sądu pracy (zob. uzasadnienie postanowienia SN  z 12.01.2023 r., I USK 4/22, LEX nr 3459169). Cechy stosunku pracy z reguły są dobrze maskowane, ponieważ z ewentualnym ustaleniem stosunku pracy wiążą się daleko idące skutki finansowe dla pracodawcy zastępującego umowę o pracę umową cywilnoprawną. Również nierzadko sami zatrudnieni nie dostrzegają swojego interesu w ustaleniu stosunku pracy. Może się zatem okazać, że samo przyznanie PIP możliwości wydawania decyzji nie będzie oznaczało istotnych zmian w walce ze zjawiskiem zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi. Co więcej, w związku z ewentualną odpowiedzialnością PIP za wydawane decyzje, prowadzone postępowania dotyczące wydania decyzji mogą być przewlekane, a skłonność do wydawania decyzji ustalających stosunek pracy niewielka. W przypadku wniesienia powództwa PIP jedynie przedstawia twierdzenia pozwu wskazujące na cechy stosunku pracy, w przypadku wydania decyzji administracyjnej PIP będzie zajmowała stanowisko w akcie prawnym o charakterze władczym. Należy zwrócić uwagę, że w związku z bardzo wysokimi kosztami wynikającymi z ustalenia stosunku pracy odwołania pracodawców do sądów pracy będą regułą. Będzie to oznaczało, że postępowanie dowodowe przeprowadzane przez PIP w celu wydania decyzji będzie w dużej części powtarzane przed sądem. Co więcej, PIP (jako strona) będzie angażowana w często bardzo skomplikowane postępowania przed sądem pracy, co będzie wymagało profesjonalnej obsługi. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform (Dz. U. UE. L. z 2024 r. poz. 2831) w art. 5 przewiduje konieczność wprowadzenia domniemania stosunku pracy na korzyść osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform. Może zostać uznane za dyskryminujące niewprowadzenie podobnego rozwiązania na rzecz innych osób wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, lecz realizujących ją poza platformami. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  Wprowadzenie projektowanej regulacji powinno w znaczący sposób przyczynić się do przyśpieszenia postępowania. Przyjmuje się bowiem, że uporządkowane akta z postępowania dowodowego przeprowadzonego w toku kontroli (w tym np. protokoły kontroli wraz z zeznaniami świadków) będą wraz z odwołaniem - jeżeli nie zostanie uwzględnione w toku procedury odwołania - przekazywane do sądu przez GIP. Postępowanie dowodowe przed sądem powinno więc opierać się o materiał dowodowy zgromadzony przez okręgowego inspektora pracy.  W kwestii domniemania istnienia stosunku pracy uwaga nie znajduje uzasadnienia, albowiem tryb rozpoznania sprawy przez sąd odbywa się w drodze rozstrzygnięcia w przedmiocie odwołania od decyzji, nie zaś pozwu o ustalenie istnienia stosunku pracy, Sama decyzja mająca rygor natychmiastowej wykonalności stanowi już bowiem podstawę do przyjęcia istnienia stosunku pracy. Rolą sądu jest ocena zarzutów co do dokonanych w toku postępowania kontrolnego ustaleń dotyczących istnienia stosunku pracy. Proponowane wprowadzenie “domniemania” nie występuje w analogicznych postępowaniach dotyczących odwołań np. od decyzji regulatorów, czy od decyzji ZUS. Poza tym nie wiadomo, jak konstrukcja domniemania miałaby wyglądać, MS nie proponuje w tym zakresie żadnego rozwiązania, w szczególności, czy miałby to być przepis materialny, czy procesowy. |
| 66 | Minister Sprawiedliwości |  | **22)** Należy również wskazać, że jednym z potencjalnych negatywnych skutków, z którymi liczą się zatrudnieni w przypadku ustalenia istnienia stosunku pracy, jest ryzyko podnoszenia wobec nich roszczeń z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia wynikających  z konieczności zapłaty w takim przypadku przez pracodawcę zaległych składek na ubezpieczenie społeczne (zob. postanowienie SN z 13.05.2025 r., I PSK 70/24, LEX nr 3867070). Warto byłoby rozważyć uregulowanie tej kwestii w projekcie. |  | Uwaga bezprzedmiotowa  Co prawda żaden przepis u.s.u.s. nie stanowi podstawy do wystąpienia przez Pracodawcę (płatnika) względem Pracownika z żądaniem zwrotu składek (por. uchwała SN z 5.12.2013 r., III PZP 6/13), niemniej jednak podstawą prawną tego roszczenia mogą być przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia oraz świadczenia nienależnego (art. 405 k.c. oraz art. 410 k.c.).  Aby uniknąć tych wątpliwości wprowadzony zostanie do ustawy Kodeks postępowania cywilnego przepis art. 4777h stanowiący, iż w przypadku prawomocnego uchylenia decyzji Głównego Inspektora Pracy uznaje się, że stwierdzony w decyzji stosunek pracy trwał od dnia doręczenia pracodawcy decyzji okręgowego inspektora pracy do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu ~~.~~albo do rozwiązania stosunku pracy, jeśli rozwiązanie to nastąpiło przed wydaniem prawomocnego orzeczenia. |
| 67 | Minister Sprawiedliwości |  | **23) Nie zostaje rozstrzygnięta sytuacja, kto ponosi odpowiedzialność finansową za błędne ustalenie w decyzji PIP stosunku pracy, jeśli decyzja zostanie uchylona lub zmieniona przez sąd pracy.** Skorzystanie z uprawnień pracowniczych przez osobę, której stosunek pracy ustalono w decyzji (w OSR przyjmuje się, że decyzje będą podlegać natychmiastowemu wykonaniu w zakresie skutków, jakie przepisy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy), może powodować określone skutki finansowe po stronie pracodawcy. Nie wiadomo, czy w razie błędnej decyzji za ewentualne odszkodowanie odpowiedzialność poniesie PIP czy też „niedoszły” pracownik, który skorzystał  z uprawnień. |  | **Uwaga nieuwzględniona**  W sytuacji, gdy okręgowy inspektor pracy wyda decyzję stwierdzającą istnienie stosunku pracy, a sąd w toku postępowania cywilnego uzna, że umowa nie miała charakteru stosunku pracy, powstaje problem odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z błędnego działania organu państwowego. Decyzja organu administracyjnego może wyrządzić szkodę pracodawcy, który w dobrej wierze wykonywał obowiązki wynikające z decyzji, w tym wypłacił wynagrodzenie, naliczył świadczenia lub podjął inne działania wynikające z błędnego ustalenia. W takim przypadku odpowiedzialność odszkodowawcza spoczywa na Skarbie Państwa, na podstawie zasad odpowiedzialności państwa za działanie organów władzy publicznej, wynikających w szczególności z art. 417 § 1 k.c.  Pracodawca, działając w dobrej wierze, nie odpowiada za skutki prawne wynikające z błędnej decyzji administracyjnej, a ewentualna szkoda wyrządzona wskutek decyzji organu powinna być rekompensowana poprzez roszczenie odszkodowawcze skierowane do Skarbu Państwa. W praktyce oznacza to, że pracodawca może dochodzić od państwa naprawienia szkody powstałej w związku z wypłatą wynagrodzenia lub świadczeń, które według decyzji okręgowego inspektora pracy były należne. Zakres roszczenia obejmuje rzeczywistą szkodę, w tym koszty procesowe, wypłacone świadczenia oraz inne straty majątkowe powstałe w bezpośrednim związku z decyzją organu.  W odniesieniu do relacji pracodawca–pracownik, istotne jest, że pracownik nie odpowiada wobec pracodawcy za realizację decyzji organu administracyjnego, która okazała się błędna.  Wynika to z faktu, że pracodawca, działając w oparciu o obowiązującą decyzję administracyjną, wypłacił wynagrodzenie, naliczył świadczenia oraz podjął inne niezbędne działania opierające się na obowiązującym akcie administracyjnym, a nie w wyniku bezprawnego postępowania samego pracownika.  Aby ograniczyć wątpliwości w tym zakresie proponuje sie wprowadzenie art. 4777h. Kpc, zgodnie z którym w przypadku prawomocnego uchylenia decyzji Głównego Inspektora Pracy uznaje się, że stwierdzony w decyzji stosunek pracy trwał od dnia doręczenia pracodawcy decyzji okręgowego inspektora pracy do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu ~~.~~albo do rozwiązania stosunku pracy, jeśli rozwiązanie to nastąpiło przed wydaniem prawomocnego orzeczenia.  Odpowiedzialność Skarbu Państwa ma charakter subsydiarny i funkcjonuje niezależnie od sytuacji między pracodawcą a pracownikiem. Pracodawca dochodzi roszczenia wobec państwa w ramach odpowiedzialności odszkodowawczej organów władzy publicznej, wykazując szkodę, związek przyczynowy z decyzją organu oraz bezprawność działań organu. Pracownik natomiast nie ponosi odpowiedzialności za powstałą szkodę, chyba że sam wyrządził ją umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa niezwiązanego z decyzją organu.  W praktyce sąd cywilny rozpoznaje takie roszczenie pod kątem pełnego odszkodowania, uwzględniając faktyczne straty pracodawcy i ich związek z wydaną decyzją. Odpowiedzialność Skarbu Państwa obejmuje również koszty procesowe oraz inne nakłady poniesione w związku z realizacją decyzji, pod warunkiem że były konieczne i proporcjonalne. Pracodawca nie może przerzucać odpowiedzialności na pracownika, gdy podjęte przez pracodawcę działania wynikały z obowiązującej decyzji administracyjnej.  W związku z tym, w sytuacji uchylenia decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, może powstać problem odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z błędnego działania organu państwowego. Decyzja stwierdzająca istnienie stosunku pracy może wyrządzić szkodę Pracodawcy lub Pracownikowi, którzy w dobrej wierze wykonywali obowiązki wynikające z takiej decyzji. Zakres roszczenia obejmuje rzeczywistą szkodę Pracodawcy lub Pracownika, w tym koszty procesowe, koszty związane z korektą deklaracji w sferze prawa ubezpieczeń społecznych i podatkowego, koszty związane z uzyskaniem nowych dokumentów uprawniających cudzoziemców do pracy, wypłacone świadczenia oraz inne straty majątkowe wynikające z błędnego ustalenia stosunku pracy.  W takiej sytuacji odpowiedzialność odszkodowawcza spoczywa na Skarbie Państwa. Podstawy odpowiedzialności będą jednak różnić się w zależności od tego, czy decyzja stwierdzająca istnienie stosunku pracy uchylona zostanie w ramach kontroli instancyjnej (por. projektowany art. 34 ust. 5a-5c ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy), czy kontroli sądowej (por. projektowane art. 4777b – art. 4777g k.p.c.).  W razie uchylenia decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy przez sąd, podstawę odpowiedzialności będzie stanowić art. 4171 § 2 zd. 1 k.c. Przepis ten stanowi, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. W odniesieniu do decyzji przesłankami odpowiedzialności Skarbu Państwa na podstawie tego przepisu są: istnienie szkody w wyniku wydania ostatecznej decyzji, stwierdzenie we właściwym postepowaniu jej niezgodności z prawem (tzw. przedsąd lub prejudykat) oraz wykazanie adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy wydaniem decyzji a wyrządzeniem szkody (por. *P. Sobolewski* [w:] *W. Borysiak* (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. 33, 2024, art. 4171., wyr. SA w Białymstoku z 27.10.2017 r., I ACa 412/17, wyr. SA w Warszawie z 26.10.2017 r., I ACa 1319/16). Decyzja GIP będzie miała charakter decyzji ostatecznej, gdyż nie będzie od niej służyło ani odwołanie w administracyjnym toku instancji, ani wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Jednocześnie postępowanie uregulowane przez projektowane art. 4777b – art. 4777g k.p.c. i wydane w jego wyniku orzeczenie uchylające decyzję stwierdzającą istnienie stosunku pracy, będzie można uznać za właściwe postępowanie, o którym mowa w treści art. 4171` § 2 zd. 1 k.c.  Przepis ten nie będzie mógł jednak stanowić podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej, jeśli do uchylenia decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy wydanej przez okręgowego inspektora pracy, dojdzie w ramach kontroli instancyjnej przez GIP (por. projektowany art. 34 ust. 5a-5c ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy). Powodem tego jest brak przymiotu ostateczności takiej decyzji i brak możliwości uzyskania prejudykatu. Niemniej jednak nieostateczna decyzja okręgowego inspektora pracy również może być źródłem szkody, chociażby z uwagi na to, że Projekt nadaje jej rygor natychmiastowej wykonalności. W takim przypadku podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa będzie mógł stanowić art. 417 § 1 k.c., który stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Pogląd ten jest prezentowany w doktrynie prawniczej  i orzecznictwie (por. *J. Kuźmicka-Sulikowska* [w:] *E. Gniewek, P. Machnikowski* (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. 12, 2025, art. 4171., *P. Sobolewski* [w:] *W. Borysiak* (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. 33, 2024, art. 4171., wyr. SN z 16.1.2015 r., III CSK 96/14). Poglądy doktryny prawniczej prezentujące stanowisko odmienne uznać należy za mniejszościowe.  W praktyce oznacza to, że Pracodawca i Pracownik będą mogli dochodzić od Skarbu Państwa naprawienia szkody powstałe w wyniku decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy (zwłaszcza tych z zakresu prawa pracy, sprzed dnia wydania decyzji), choć faktycznie taki stosunek pracy nie istniał.  Podsumowując, błędna decyzja organu stwierdzająca istnienie stosunku pracy skutkuje odpowiedzialnością odszkodowawczą Skarbu Państwa. Pracodawca zachowuje prawo do dochodzenia pełnego odszkodowania od państwa za faktycznie poniesioną szkodę, natomiast pracownik nie może być pociągnięty do odpowiedzialności cywilnej wobec pracodawcy w związku z realizacją decyzji administracyjnej. Takie ujęcie zapewnia spójność z zasadami odpowiedzialności państwa za działania organów władzy publicznej oraz chroni pracodawcę działającego w dobrej wierze przed nieuzasadnionymi roszczeniami ze strony pracownika. |
| 68 | Minister Sprawiedliwości |  | **24)** Minister Sprawiedliwości przyjmuje kierunek zmian przewidziany w projekcie ustawy, zgodnie z którym okręgowi inspektorzy pracy uzyskują kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych stwierdzających istnienie stosunku pracy w sytuacjach, gdy zawarto umowę cywilnoprawną w warunkach wskazanych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy, tj. charakterystycznych dla zatrudnienia pracowniczego. Rozwiązanie to ma na celu przeciwdziałanie negatywnemu zjawisku nadużywania umów cywilnoprawnych, co zostało udokumentowane m.in. w raporcie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych. **Jednocześnie Ministerstwo zwraca uwagę, że projektowany przepis jest sformułowany zbyt ogólnie i nie wskazuje na żadne szczególne okoliczności, które uzasadniałyby odstąpienie od wydania decyzji. Brakuje również szczegółowego uzasadnienia, co może prowadzić do automatyzmu w stosowaniu regulacji, bez uwzględnienia specyfiki poszczególnych przypadków.** Należy podkreślić, że świadczenie pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej może być uzasadnione w odniesieniu do wybranych grup pracobiorców (np. studentów, opiekunów osób zależnych, cudzoziemców), dlatego przepis powinien przewidywać możliwość odstępstwa w  uzasadnionych przypadkach. Wprowadzenie nowych kompetencji dla organów Państwowej Inspekcji Pracy będzie miało istotne konsekwencje dla sądownictwa powszechnego. Projektodawcy przewidują, że od decyzji okręgowego inspektora pracy przysługiwać będzie odwołanie do Głównego Inspektora Pracy, a następnie – zgodnie z nowo dodanym oddziałem w Kodeksie postępowania cywilnego – odwołanie do sądu rejonowego właściwego dla siedziby OIP, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Takie rozwiązanie odbiega od ogólnej zasady wyrażonej w art. 462 § 1 k.p.c., zgodnie z którą powództwo w sprawach z zakresu prawa pracy można wytoczyć przed sąd właściwy dla miejsca wykonywania pracy. Brak uzasadnienia dla odstępstwa od tej zasady budzi wątpliwości, zwłaszcza że może to być mniej korzystne dla stron postępowania i świadków, a także obciążać sądy w dużych miastach. Z danych zawartych w OSR projektu wynika, że w latach 2022–2024 organy PIP wydały łącznie 4238 wniosków dotyczących świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach typowych dla stosunku pracy, obejmujących łącznie 11 168 osób. Przy założeniu, że w co drugim przypadku dojdzie do zainicjowania postępowania sądowego, nowe przepisy mogą wygenerować około 1861 spraw rocznie. Średnia liczba spraw przypadających na jednego sędziego w pionie pracy i ubezpieczeń społecznych wynosiła w 2024 roku 211,72, co oznacza konieczność pozyskania co najmniej 9 nowych etatów sędziowskich, 9 etatów asystenckich oraz 18 etatów urzędniczych – łącznie 36 etatów. Podsumowując, Minister Sprawiedliwości popiera kierunek zmian, jednak wskazuje na konieczność doprecyzowania przepisów, zapewnienia wsparcia kadrowego dla sądów oraz wyjaśnienia odstępstw od ogólnych zasad właściwości sądu w sprawach z zakresu prawa pracy. |  | **Uwaga uwzględniona w części dotyczącej właściwości miejscowej sądu.**  Przepis zostanie zmieniony, aby ustalenie właściwości sądu następowało ze względu na miejsce świadczenia pracy zgodnie z decyzją PIP.  Projektowane rozwiązanie jest konieczne i uzasadnione zarówno z punktu widzenia ochrony praw pracowniczych, jak i zapewnienia spójności systemu prawnego. Nadanie okręgowym inspektorom pracy kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych stwierdzających istnienie stosunku pracy w sytuacjach typowych dla umów cywilnoprawnych o charakterze pracowniczym pozwala na skuteczną interwencję w przypadkach nadużywania formy cywilnoprawnej w celu obejścia obowiązków pracodawcy.  Jednocześnie należy podkreślić, że brak regulacji dotyczącej wyjątków od stwierdzania istnienia stosunku pracy jest przemyślany i w pełni uzasadniony, ponieważ jego celem jest zagwarantowanie jednolitej wykładni prawa i przeciwdziałanie nadużywaniu umów cywilnoprawnych w celu obejścia obowiązków pracodawcy. Wprowadzenie wyjątków dla wybranych kategorii pracobiorców w praktyce mogłoby skutkować fragmentaryzacją regulacji, tworzeniem luk prawnych oraz obniżeniem skuteczności kontroli ze strony PIP. W tym kontekście projekt w swojej ogólnej formie zapewnia maksymalną ochronę praw pracowniczych i spójność systemu prawa pracy, jednocześnie pozostawiając mechanizmy kontroli, w postaci odwołania do GIP i sądów pracy.  W kontekście sądowej kontroli decyzji należy zaznaczyć, że dwuinstancyjny tryb odwoławczy – od OIP do GIP, a następnie do sądu pracy. – został świadomie przyjęty w celu zachowania równowagi między szybkością procedury a zapewnieniem pełnej merytorycznej kontroli decyzji.  Zapewnia efektywność administracyjną, ponieważ decyzja GIP może szybko korygować lub zatwierdzać rozstrzygnięcie okręgowego inspektora pracy, zanim sprawa trafi do sądu, a także chroni interesy pracowników i przedsiębiorców, umożliwiając wyważone stosowanie decyzji w praktyce, przy jednoczesnym zachowaniu natychmiastowej wykonalności decyzji, która jest kluczowa dla ochrony praw pracowniczych i przeciwdziałania nadużyciom.  Co więcej, obawy dotyczące zwiększenia obciążenia sądów powszechnych należy rozpatrywać w kontekście historycznego doświadczenia ustawodawczego: wprowadzenie nowych instytucji kontrolnych, które weryfikują stosunki pracy na wczesnym etapie, w rzeczywistości redukuje liczbę późniejszych sporów sądowych, ponieważ precyzyjne ustalenie stosunku pracy przez PIP eliminuje niepewność prawną i ogranicza konieczność dochodzenia roszczeń przez pracowników w postępowaniach cywilnych. Tym samym zwiększenie liczby spraw w sądach nie oznacza ich „zakorkowania”, lecz raczej przesunięcie ciężaru decyzyjnego na etap administracyjny, co jest strategicznie uzasadnione i spójne z zasadą efektywności postępowania.  Podsumowując, proponowane rozwiązania są konieczne i niezbędne do skutecznego przeciwdziałania nadużywaniu umów cywilnoprawnych, zachowania spójności systemu prawa pracy i zapewnienia ochrony interesów zarówno pracowników, jak i przedsiębiorców. Wszelkie postulaty doprecyzowania przepisów czy wprowadzenia wyjątków, mogłyby w praktyce osłabić skuteczność całego mechanizmu i prowadzić do odwrotnego skutku niż zamierzony, czyli ograniczenia ochrony praw pracowniczych. |
| 69 | Minister Sprawiedliwości |  | Dodatkowo należy wskazać, następujące uwagi redakcyjne do omawianego projektu:  25) w art. 1 w pkt 5 *projektu* skrót REGON powinien być zapisany wielkimi literami,  26) w art. 7 w ust. 1 w pkt 1 lit. c *projektu* wpisano: „*opracowania* *plan szkoleń dla pracowników*, a powinno być „*opracowania* *planu szkoleń dla pracowników*”,  27) w art. 10 *projektu* wpisano omyłkową datę roczną przekazania dokumentów przez Głównego Inspektora Pracy, tj. 31 marca 2025 r., a powinien być to rok 2026. |  | **Uwaga uwzględniona.**  Przepisy projektu ustawy zostaną zmienione w przedmiotowym zakresie. |
| 70. | **Minister Cyfryzacji** | **art. 1 pkt 5** | Art. 14a ust. 1 przewiduje m.in., że Państwowa Inspekcja Pracy udostępnia Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych:  - dane dotyczące podmiotu kontrolowanego, w tym m.in. NIP, REGON, nazwę, adres, datę kontroli, kwoty wskazane w nakazach i wystąpieniach inspektora pracy oraz imię, nazwisko i numer PESEL osób, których dotyczą decyzje;  - dane dotyczące osób wykonujących pracę, obejmujące m.in. imię i nazwisko, numer PESEL, obywatelstwo, okres wykonywanej pracy, dane podmiotu powierzającego pracę oraz rodzaj zawartej umowy – w zakresie niezbędnym do realizacji zadań ZUS wskazanych w art. 68 ust. 1 pkt 1 i 6, art. 68ac oraz art. 71 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.  Projektowany art. 14a ust. 1 wprowadza w sposób blankietowy obowiązek przekazywania przez PIP do ZUS szerokiego katalogu danych osobowych ustalanych podczas kontroli, obejmującego większość danych identyfikacyjnych i zawodowych kontrolowanych osób wykonujących pracę.  Wobec powyższego proponuję:  - doprecyzować katalog danych przekazywanych przez PIP do ZUS, ograniczając go wyłącznie do tych, które są niezbędne do realizacji zadań ZUS określonych w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych,  - wskazać wprost cel przekazywania poszczególnych kategorii danych, aby zapewnić zgodność z zasadą ograniczenia celu,  - rozważyć rezygnację z przekazywania danych nieistotnych dla realizacji zadań ZUS, takich jak obywatelstwo,  - wprowadzić regulację dotyczącą ograniczenia przechowywania tych danych przez ZUS, aby udostępniane przez PIP dane nie były przechowywane w ZUS na zawsze. |  | **Uwaga nieuwzględniona.**  Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że projektowany przepis wprowadza w sposób „blankietowy” obowiązek przekazywania przez PIP do ZUS szerokiego katalogu danych osobowych ustalanych podczas kontroli. Przez blankietowy przepis należy rozumieć regulację, która odsyła do innych aktów prawnych bez określenia szczegółowych zasad i zakresu (w tym wypadku danych). Projektowany przepis zawiera odesłanie do realizacji zadań określonych w art. 68 ust. 1 pkt 1 i 6, art. 68ac oraz art. 71 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350, z późn. zm.), jednakże nie zawiera ono sugerowanego odesłania o charakterze blankietowym, bowiem art. 1 pkt 5 (projektowany art. 14a ustawy o PIP) zawiera katalog enumeratywnie wymienionych i skonkretyzowanych danych o kontrolowanych podmiotach oraz pracownikach.  Projektowany przepis nie pozostawia organom dowolności co do zakresu danych, lecz określa go w sposób konkretny i proporcjonalny do realizacji zadań ustawowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.  W związku z tym odnosząc się do:   * pierwsze tiret – dot. propozycji doprecyzowania niezbędnych danych, należy wskazać, że jest to katalog niezbędnych do realizacji celu ustawy danych, wypracowany w trakcie spotkań ekspertów uczestniczących w procesie instytucji; * drugie tiret – dot.   wskazania wprost  celu przekazywania poszczególnych kategorii danych, aby zapewnić zgodność z zasadą ograniczenia celu, należy wskazać, że cel ten został doprecyzowany poprzez odniesienie do przepisów określających realizację zadań określonych w:   * art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. realizację przepisów o ubezpieczeniach społecznych, a w szczególności:  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;      * art. 68 ust. 1 pkt 6 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, tj. kontroli wykonywania przez płatników składek i przez ubezpieczonych obowiązków  w zakresie ubezpieczeń społecznych oraz innych zadań zleconych Zakładowi; Zakres kontroli określa art. 86 ust. 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, m.in:  1. zgłaszanie do ubezpieczeń społecznych; 2. prawidłowość i rzetelność obliczania, potrącania i opłacania składek oraz innych składek i wpłat, do których pobierania zobowiązany jest Zakład; 3. ustalanie uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych i wypłacanie tych świadczeń oraz dokonywanie rozliczeń z tego tytułu; 4. prawidłowość i terminowość opracowywania wniosków o świadczenia emerytalne i rentowe; 5. wystawianie zaświadczeń lub zgłaszanie danych dla celów ubezpieczeń społecznych; 6. dokonywanie oględzin składników majątku płatników składek zalegających z opłatą należności z tytułu składek; 7. prawidłowość i rzetelność danych, informacji i oświadczeń przekazanych przez płatnika składek we wniosku, o którym mowa w art. 17a ust. 1.     Jako przykład można wskazać, że dane wymienione w projektowym art. 14a pkt 2 ustawy o PIP np. dane takie jak ustalone podczas kontroli dane dotyczące osób wykonujących pracę obejmujące:  a) imię i nazwisko osoby wykonującej pracę,  b) numer PESEL,  c) obywatelstwo,  d) okres wykonywanej pracy,  e) dane podmiotu powierzającego wykonywanie pracy,  f) rodzaj zawartej umowy  - służą weryfikacji czy taka osoba została zgłoszona przez płatnika składek do ubezpieczeń społecznych w właściwym okresie i z właściwego tytułu, a także do analizy ryzyka i typowania podmiotów do kontroli, których wyniki wskazują na brak stosowanie przepisów prawa.   * art. 68ac ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, dotyczący projektowanej wymianie danych służącej wzmocnieniu działań kontrolnych PIP, ZUS i KAS poprzez systemową i zautomatyzowaną wymianę informacji o wynikach analiz na podstawie danych przekazywanych sobie wzajemnie przez te instytucje. Cel jest skonkretyzowany poprzez odesłanie do art. 47 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, który nakłada na organy kontroli obowiązek prowadzenia analizy ryzyka w celu wytypowania do kontroli wyłącznie podmiotów, co do których zachodzi ryzyko naruszenia prawa. Działania te wpisują się w projektowane zmiany prawne związane ze wzmocnieniem działań kontrolnych PIP dotyczące nowych zadań i uprawnień związanych z możliwością stwierdzenia istnienia stosunku pracy w sytuacji kiedy zawarto umowę cywilnoprawną w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, powinna być zawarta umowa o pracę.     Działania te wpisują się także w projektowane zmiany związane z deregulacją w zakresie prawa gospodarczego i administracyjnego określoną w ustawie z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie  niektórych ustaw w celu regulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Dz. U. poz. 769). Zmiany te częściowo weszły w życie z dniem 13 lipca 2025 r., które obejmowały między innymi skrócenie czasu trwania kontroli mikroprzedsiębiorcy z 12 do 6 dni, konieczność zawiadamiania każdego przedsiębiorcy o wstępnej liście dokumentów do kontroli, wprowadzenia regulacji umożlwiających wnoszenie sprzeciwu przedsiębiorcy wobec prowadzonej kontroli w trybie przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia. Natomiast od **1 stycznia 2026 r.** wejdą w życie kluczowe zmiany ustawy deregulacyjnej, których celem jest ograniczenie kontroli wyłącznie do podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie naruszenia przepisów prawa a jednocześnie zapewnienie większej swobody prowadzenia działalności gospodarczej dla uczciwych przedsiębiorców oraz zmniejszenie częstotliwości prowadzonych kontroli. Celowi temu ma służyć zwiększenie zadań w zakresie analiz ryzyka i typowania do kontroli podmiotów, co do których zachodzi podejrzenie naruszenia prawa. W tym celu ustawodawca wprowadził konieczność przypisywania przedsiębiorcy kategorii ryzyka (niskie, średnie, wysokie), a także w zależności od danej kategorii ograniczenie częstotliwości prowadzonych kontroli np. dla przedsiębiorcy, dla którego organ kontroli przypisze kategorię ryzyka niskiego kontrolę będzie można prowadzić nie częściej niż raz w ciągu 5 lat. Z tych względów podkreślenia wymaga, że projektowany art. 68ac służący wymianie danych pomiędzy PIP, ZUS i KAS ma służyć realizacji celu określonego w ustawie deregulacyjnej i zmianach jakie wejdą w życie od 1 stycznia 2026 r., a także służą realizacji reformy PIP.     * trzecie tiret – odnośnie rozważenia rezygnacji z przekazywania danych nieistotnych w ocenie MC dla realizacji zadań ZUS, takich jak obywatelstwo. Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem, że dane o obywatelstwie pracownika są nieistotne. ZUS wyjaśnia, że informacja ta jest jedną z kluczowych danych przy prowadzonych analizach dotyczących realizacji obowiązku zgłaszania do ubezpieczeń społecznych cudzoziemców. Rosnąca liczba cudzoziemców świadczących usługi na terytorium RP wymaga stosownych analiz, a dotychczasowe wyniki prowadzonych kontroli podmiotów zatrudniających cudzoziemców wskazują na nieprawidłowości w sferze ubezpieczeń społecznych.   Należy również zaznaczyć, że dana o obywatelstwie jest standardową daną m.in. identyfikacyjną, którą ZUS przyjmuje w zgłoszeniu do ubezpieczeń społecznych.     * czwarte tiret – odnośnie wprowadzenia regulacji dotyczącej ograniczenia przechowywania tych danych przez ZUS, uprzejmie informuję, że dane dotyczące kariery zawodowej ubezpieczonego są przechowywane przez okres niezbędny do wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych i przedawnienia roszczeń z tego tytułu po zaprzestaniu ich wypłaty*.* |
| 71. | **Minister Cyfryzacji** | **art. 1 pkt 5 projektu dot. art. 14a ust. 1 pkt 1 i 2** | Odnośnie art. 1 pkt 5 projektu dot. art. 14a ust. 1 pkt 1 i 2 - wymaga wyjaśnienia, w jaki sposób będą sprawdzane dane tj. imię i nazwisko osoby, numer PESEL, obywatelstwo, czy te dane będą pozyskiwane z rejestru PESEL. |  | **Uwaga wyjaśniona**  Należy wskazać, że z przepisu jednoznacznie wynika, że przekazywane informacje to „ustalone podczas kontroli dane”, a więc pochodzące bezpośrednio z dokumentów poddanych weryfikacji przez inspektora pracy w toku czynności kontrolnych. Dane takie jak imię i nazwisko, numer PESEL czy obywatelstwo są ustalane na podstawie dokumentacji udostępnionej przez kontrolowany podmiot, a nie pozyskiwane z rejestru PESEL. |
| 72. | **Minister Cyfryzacji** | **art. 1 pkt 9** | Przepis art. 1 pkt 9 lit. a projektu dot. art. 23 ust. 1 pkt 2a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy daje inspektorowi pracy możliwość żądania przeprowadzenia oględzin z wykorzystaniem urządzeń do przekazu telekomunikacyjnego (np. wideokonferencji), ale nie precyzuje, co się dzieje, gdy podmiot kontrolowany:  - odmówi udziału w kontroli zdalnej,  - nie udostępni wymaganych urządzeń,  - utrudni lub uniemożliwi przekaz obrazu i dźwięku. |  | **Uwaga wyjaśniona**  Przepisy określają sankcję za utrudnianie kontroli, które będą miały zastosowanie w tym przypadku. W zasadzie do każdej czynności polegającej na żądaniu od podmiotu kontrolowanego określonego zachowania wskazanej w ustawie można byłoby zgłosić podobna uwagę, dlatego nie wydaje się zasadne wprowadzanie odrębnej regulacji. |
| 73 | **Minister Cyfryzacji** | **art. 1 pkt 9 lit. b** | Projektowany przepis art. 1 pkt 9 lit. b projektu ustawy dodającego ust. 1a w art. 23 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracyprzewiduje, że przesłuchanie zdalne utrwala się za pomocą urządzenia rejestrującego obraz i dźwięk, a zapis audiowizualny stanowi załącznik do protokołu. Jednocześnie brak jest regulacji dotyczącej okresu przechowywania takich nagrań, zasad ich retencji oraz trybu ich usuwania.  Tak ukształtowany przepis rodzi wątpliwości pod kątem zgodności z art. 5 ust. 1 lit. e RODO (zasada ograniczenia przechowywania), zgodnie z którym dane osobowe mogą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do realizacji celu, dla którego dane są przetwarzane.  Dodatkowo:  - protokół pisemny jest ustawowo wskazanym, podstawowym dokumentem urzędowym zawierającym treść najistotniejszych oświadczeń i ustaleń,  - nagranie audiowizualne obejmuje znacznie szerszy zakres informacji, w tym dane biometryczne (wizerunek, głos, sposób poruszania się), które ze swojej natury są bardziej wrażliwe,  - utrwalanie pełnego zapisu audiowizualnego jako trwałego elementu akt sprawy prowadziłoby w praktyce do wieczystej archiwizacji takich danych, co jest nieproporcjonalne wobec celu.    Wobec tego proponuję projektowany art. 23 ust. 1a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy uzupełnić o jednoznaczne wskazanie okresu przechowywania nagrań oraz zasad ich usuwania. Okres retencji powinien być powiązany z ostatecznym zakończeniem postępowania (np. decyzja ostateczna i prawomocna) i określony jako czasowy – przykładowo nie dłużej niż 12 miesięcy od daty uprawomocnienia się rozstrzygnięcia, chyba że przepisy o archiwizacji dokumentów urzędowych wymagają dłuższego okresu. Należy wyraźnie odróżnić status prawny protokołu (dokument urzędowy i archiwalny) od statusu nagrania (materiał pomocniczy, który powinien podlegać usunięciu po zakończeniu postępowania). |  | **Uwaga jest zasadna**. Zostanie dodany przepis upoważniający, który określi zasady zapisu, urządzenia techniczne do zapisu, sposoby zapisu, przechowywania nagrań, okres przechowywania, itp.  Zostanie także dodany przepis o uprzedzeniu osób nagrywanych o nagrywaniu. |
| 74. | **Minister Cyfryzacji** | **art. 1 pkt 10, 11 i 13 projektu ustawy tj. dodanie ust. 7 w art. 26 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy oraz regulacje dotyczące doręczania dokumentów elektronicznych** | Projekt wprowadza możliwość prowadzenia czynności kontrolnych w sposób zdalny, w tym okazywania legitymacji służbowej i upoważnienia za pomocą środków komunikacji elektronicznej umożliwiających jednoczesne przekazywanie obrazu i dźwięku, a także szerokie stosowanie dokumentów w postaci elektronicznej (protokoły, decyzje, zastrzeżenia). Projektowana regulacja nie określa jednak wymogów bezpieczeństwa dla tych kanałów komunikacji i transmisji danych. Brak takich ram prawnych nie wypełnia art. 32 RODO (bezpieczeństwo przetwarzania) i zasady z art. 5 ust. 1 lit. f RODO, które nakładają na administratora danych obowiązek wdrożenia odpowiednich środków technicznych i organizacyjnych w celu zapewnienia stopnia bezpieczeństwa odpowiadającego ryzyku i dochowania zasady poufności i integralności przetwarzanych danych osobowych.  Wobec powyższego rekomenduje się, aby:  a) przepisy dotyczące zdalnych czynności kontrolnych (art. 23 ust. 1a, art. 26 ust. 5–7) oraz doręczeń elektronicznych zawierały ogólny wymóg stosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniających poufność, integralność i dostępność transmisji danych, np. poprzez szyfrowanie,  b) alternatywnie, projekt ustawy powinien przewidywać delegację ustawową dla ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, minimalnych wymogów technicznych dla systemów wykorzystywanych do zdalnych kontroli i przesyłania dokumentacji. Pozwoliłoby to zapewnić jednolity, wysoki standard bezpieczeństwa oraz zgodność z RODO w całym systemie. |  | **Uwaga zasadna.**  Zostanie dodany przepis o zapewnieniu wymogów stosowania środków technicznych i organizacyjnych zapewniających bezpieczeństwo przesyłania danych. |
| 75. | **Minister Cyfryzacji** | **art. 5 projektu ustawy dodającego ust. 13a w art. 50 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych** | Projektowany przepis zakłada, że ZUS będzie udostępniał Państwowej Inspekcji Pracy w postaci elektronicznej bardzo szeroki katalog danych dotyczących ubezpieczonych. Lista ta obejmuje 23 kategorie danych o ubezpieczonym, w tym m.in. wypłacane świadczenia z ubezpieczenia chorobowego, wypłacone jednorazowe odszkodowanie z ubezpieczenia wypadkowego, wypłacane świadczenia z ubezpieczenia emerytalnego i z ubezpieczeń rentowych oraz imię i nazwisko oraz datę uzyskania lub utraty uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego przez członka rodziny.  Celem udostępnienia danych jest, jak wskazano w projekcie, ''realizacja ustawowych zadań w zakresie kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy i przepisów dotyczących zatrudnienia''. Choć cel ten jest prawnie uzasadniony (art. 6 ust. 1 lit. e RODO – zadanie realizowane w interesie publicznym), to nie jest jasne, w jaki sposób dane o wypłacanych świadczeniach emerytalnych, rentowych czy statusie ubezpieczenia członków rodziny pracownika są niezbędne do weryfikacji, czy umowa cywilnoprawna została zawarta w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy. Przepisy RODO wymagają, aby ustawodawca precyzyjnie określił, które dane są niezbędne do realizacji konkretnego zadania.  W związku z powyższym rekomenduję przeprowadzenie testu niezbędności. Należy dokonać ponownej, szczegółowej analizy każdej kategorii danych wymienionej w projektowanym art. 50 ust. 13a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Analiza ta powinna być udokumentowana w OSR i uzasadnieniu, wykazując wprost, w jaki sposób każda kategoria danych jest niezbędna do realizacji zadań kontrolnych PIP w zakresie weryfikacji istnienia stosunku pracy.  Ponadto zasadne wydaje się ograniczenie katalogu danych.  Warto również rozważyć wprowadzenie dostępu kaskadowego. Zamiast szerokiego dostępu do wszystkich danych od razu, rekomenduje się wprowadzenie mechanizmu dwuetapowego. W pierwszym etapie PIP otrzymywałaby dostęp jedynie do podstawowego, ograniczonego zestawu danych (np. dane identyfikacyjne, tytuł ubezpieczenia, dane płatnika). Dopiero w przypadku, gdy analiza tych danych wskaże na wysokie prawdopodobieństwo naruszenia, PIP mogłaby złożyć uzasadniony wniosek do ZUS o udostępnienie dodatkowych, ściśle określonych kategorii danych. |  | **Uwaga częściowo uwzględniona**  W odniesieniu do uwag dotyczących projektowanego art. 50 ust. 13a ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych należy wskazać, że z treści przepisu proponuje się usunięcie następujących kategorii danych:  p) informacji o przekroczeniu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe,  t) danych dotyczących wypłacanych świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego i rentowego,  u) imienia i nazwiska oraz daty uzyskania lub utraty uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego przez członka rodziny ubezpieczonego.    Jednocześnie należy podkreślić, że dalsze ograniczanie katalogu danych udostępnianych PIP przez ZUS byłoby nieuzasadnione i prowadziłoby do wypaczenia celu regulacji. Zakres danych został zaprojektowany tak, aby umożliwić Inspekcji skuteczne i kompleksowe wykonywanie ustawowych zadań kontrolnych. W toku kontroli inspektorzy często badają złożone stany faktyczne obejmujące różne aspekty zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego, co wymaga dostępu do danych o szerszym zakresie.  Propozycja wprowadzenia tzw. dostępu kaskadowego, polegającego na etapowym udostępnianiu informacji, prowadziłaby do nadmiernego wydłużenia postępowań kontrolnych, a w konsekwencji mogłaby ograniczyć skuteczność działań PIP oraz obniżyć efektywność współpracy między instytucjami.  Należy również zaznaczyć, że omawiane rozwiązania realizują kamień milowy dotyczący ograniczenia segmentacji rynku pracy, w szczególności w zakresie umożliwienia wymiany danych pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Krajową Administracją Skarbową na potrzeby kontroli. Celem projektowanego przepisu jest zatem nie tylko wzmocnienie kompetencji PIP w zakresie przekształcania nieprawidłowo zawartych umów cywilnoprawnych w umowy o pracę, lecz przede wszystkim usprawnienie i integracja wymiany informacji między organami kontrolnymi, co stanowi istotny element reformy systemowej. |
| 76. | **Minister Cyfryzacji** | **art. 5 projektu ustawy dodającego ust. 13a pkt 1 lit. s w art. 50 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych** | Projekt przewiduje udostępnianie przez ZUS danych o wypłaconym jednorazowym odszkodowaniu z ubezpieczenia wypadkowego, w powiązaniu z identyfikatorem podmiotu zatrudniającego, ustalonym procentem uszczerbku na zdrowiu, datą zaistnienia wypadku przy pracy albo stwierdzenia choroby zawodowej. Informacja o przyznaniu odszkodowania i procencie uszczerbku na zdrowiu jest bezsprzecznie daną dotyczącą zdrowia.  Dane dotyczące zdrowia należą do szczególnych kategorii danych osobowych, których przetwarzanie jest co do zasady zakazane na mocy art. 9 ust. 1 RODO. Dopuszczenie takiego przetwarzania wymaga spełnienia jednej z przesłanek określonych w art. 9 ust. 2 RODO. W tym przypadku mogłaby to być przesłanka z art. 9 ust. 2 lit. b, tj. gdy przetwarzanie jest ''niezbędne do wypełnienia obowiązków i wykonywania szczególnych praw przez administratora lub osobę, której dane dotyczą, w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej''.  W związku z powyższym w uzasadnieniu do ustawy należy dodać dedykowany fragment, który identyfikuje dane z art. 50 ust. 13a pkt 1 lit. s, jako dane dotyczące zdrowia. Wymaga on szczegółowego wyjaśnienia, dlaczego ich przetwarzanie jest konieczne do realizacji celów ustawy, oraz wskazania podstawy prawnej z art. 9 ust. 2 RODO (np. art. 9 ust. 2 lit. b).  Ponadto sugeruję wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń w ustawie. W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych lub w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy należy dodać przepis zobowiązujący do stosowania szczególnych środków ochrony przy przetwarzaniu danych o stanie zdrowia. Mogą to być wymogi dotyczące ograniczonego dostępu do tych danych (wyłącznie dla upoważnionych inspektorów), obowiązku pseudonimizacji tam, gdzie to możliwe, oraz wprowadzenia skróconych okresów retencji. |  | **Uwaga częściowo uwzględniona**   1. W zakresie danych o jednorazowym odszkodowaniu za wypadek przy pracy   Cel przekazywania przez instytucję publiczną odpowiedzialną za:   1. wypłatę świadczeń z podstawowego i genetycznie najstarszego ubezpieczenia ryzyka społecznego jakim jest ubezpieczenie z tytułu wypadków przy pracy, 2. prewencję wypadkową,   danych o wypłaconym świadczeniu z ubezpieczenia wypadkowego innej, wysoko wyspecjalizowanej instytucji publicznej, której ustawowym zadaniem jest chociażby kontrola przestrzegania zasad BHP, danych o świadczeniach wydaje się być oczywisty. **Nie mniej w związku z uwagą MC proponujemy rozszerzenie uzasadnienia o poniższy fragment:**  **„Zadaniem PIP jest min. nadzór i kontrola przestrzegania u pracodawców zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. PIP promuje bezpieczne i zgodne z prawem warunki pracy i posiada niezbędną wiedzę i oprzyrządowania do ich kontroli (np. poprzez kontrolę stanu technicznego maszyn i urządzeń, ich zabezpieczenia warunków zabezpieczenia przed hałasem, oświetlenia stanowiska pracy, ergonomii itp.). Celem minimalizacji w wyniku działań kontrolnych PIP zagrożeń na stanowisku pracy ZUS przekazuje PIP informacji o wypłaconych świadczeniach z ubezpieczenia wypadkowego. Należy nadmienić, że zadaniem ZUS jest prewencja wypadkowa, natomiast ZUS nie posiada uprawnień, wiedzy, doświadczenia i oprzyrządowania do kontroli środowiska pracy.”.**     1. w zakresie dodatkowych zabezpieczeń w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.   Przepisy ustawy systemowej przewidują już bardzo daleko idące zabezpieczenia danych przetwarzanych przez ZUS, w tym danych dotyczących zdrowia. Norma prawna zawarta w art. 79 ust. 1 ustawy systemowej wprowadza instytucję tajemnicy prawnie chronionej danych zgromadzonych na kontach ubezpieczonych i płatników składek. Przepis ten stanowi, że *„indywidualne dane zawarte na kontach ubezpieczonych i kontach płatników składek, a także w rejestrach prowadzonych przez Zakład oraz dane źródłowe będące podstawą zapisów na tych kontach i w rejestrach stanowią tajemnicę prawnie chronioną Zakładu. Do przestrzegania tej tajemnicy obowiązani są:*  *1) pracownicy Zakładu;*  *2) członkowie Rady Nadzorczej Zakładu.*  Dodatkowe zabezpieczenie jest przewidziane również w art. 34 ust. 5 ustawy systemowej, który określa, że „*wykorzystywanie danych osobowych i innych informacji zgromadzonych na kontach ubezpieczonych dopuszczalne jest jedynie w przypadkach określonych w ustawie*”.  Powołane przepisy prawne tworzą spójny system ochrony danych przetwarzanych przez ZUS do realizacji ustawowych zadań korelując jednocześnie z zasadami przetwarzania danych osobowych wynikającymi z RODO, w tym przede wszystkim z zasadą zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości oraz z zasadą ograniczenia celu.  Brak jest więc uzasadnienia do wprowadzania dodatkowych zabezpieczeń dotyczących przetwarzania danych w przepisach ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. |
| 77. | **Minister Cyfryzacji** | **Uwaga do uzasadnienia** | Projekt zakłada stworzenie przez ZUS systemu teleinformatycznego służącego do wymiany danych i informacji pomiędzy trzema dużymi instytucjami państwowymi. Przetwarzanie będzie miało charakter zautomatyzowany, obejmie dane milionów osób i dotyczyć będzie danych wrażliwych (o zdrowiu) oraz finansowych. W uzasadnieniu i OSR nie ma żadnej wzmianki o przeprowadzeniu lub planowaniu oceny skutków dla ochrony danych. Art. 35 ust. 1 RODO nakłada na administratora obowiązek przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych (DPIA).  Art. 35 ust. 3 lit. b RODO wprost wskazuje, że DPIA jest wymagana w przypadku „przetwarzania na dużą skalę szczególnych kategorii danych osobowych, o których mowa w art. 9 ust. 1”.  Planowana operacja przetwarzania danych spełnia wszystkie kryteria wymagające przeprowadzenia DPIA. Jest to: a) przetwarzanie na dużą skalę, b) obejmujące dane szczególnej kategorii, c) wykorzystujące nowe technologie (dedykowany system teleinformatyczny), d) prowadzące do systematycznego monitorowania i wymiany informacji o osobach fizycznych.  W związku z powyższym należy przeprowadzić ocenę skutków dla ochrony danych (DPIA) dla projektowanej ustawy oraz poinformować o jej wynikach w uzasadnieniu projektu. |  | **Uwaga uwzględniona**  Została przeprowadzona ocena skutków dla ochrony danych (DPIA) dla projektowanej ustawy. |
| 78. | **Minister Cyfryzacji** |  | Ponadto rekomenduję przekazanie projektu ustawy do opinii Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, zgodnie z art. 51 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych oraz § 38 ust. 1 pkt 3 Regulaminu Pracy Rady Ministrów. |  | **Uwaga uwzględniona -** Prezes UODO otrzymał projekt w ramach opiniowania |

1. art. 1 pkt 2 projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw. [↑](#footnote-ref-2)
2. zgodnie z art. 22 § 1 Kodeksu pracy. [↑](#footnote-ref-3)
3. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, (Dz. U. z 2024 r. poz. 409 oraz z 2025 r. poz. 620), dalej: ustawa. [↑](#footnote-ref-4)
4. https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401602/katalog/13153003#13153003 (według stanu na 19 września 2025 r.) [↑](#footnote-ref-5)