|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Protokół rozbieżności W RAMACH UZGODNIEŃ**  **do projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz**  **niektórych innych ustaw (UD283)** | | | | |
| **L.p.** | **Organ zgłaszający uwagę** | **Jednostka redakcyjna** | **Treść uwagi** | **Stanowisko MRPiPS** |
|  | **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. |
|  | **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 póżn zm. Zwanej dalej „ustawą o PIP” jest odwsłania 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). |
|  | **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. |
|  | **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 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. . Tym samym niezasadne jest twierdzenie, że regulacja stanowi „zachętę” do zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę.  Przeciwnie niż sugeruje autor uwagi, regulacja nie jest „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. Rozwiązanie projektowane wzmacnia bezpieczeństwo pracownika i gwarantuje stabilność po prawomocnym rozstrzygnięciu. |
|  | **Szef Służby Cywilnej** | **Art. 1 pkt 2 lit. a projektu ustawy (art. 11 pkt 7a ustawy o PIP)** | Popieram zaproponowane w projekcie rozwiązanie , które przyznaje organom PIP kompetencję do stwierdzania istnienia stosunku pracy w sytuacji, w której jest zawarta umowa cywilnoprawna, a powinna być umowa o pracę .  Zwracam jednak uwagę, aby ewentualne przekształcenie umowy cywilnoprawnej na umowę o pracę, nie kolidowało z obowiązującymi przepisami o służbie cywilnej .  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. | **Uwaga nieuwzględniona**  Wyłączenie służby cywilnej spod projektowanej regulacji prowadziłoby to do nieuzasadnionego różnicowania pracodawców w przypadku tego samego rodzaju uchybień w kształtowaniu stosunków pracy.  W służbie cywilnej takie stwierdzenie istnienia stosunku pracy może mieć miejsce poza korpusem s.c. np. na stanowisku pomocniczym eksperta. |
|  | **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. |
|  | **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  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. Uczciwie działający przedsiębiorca, zatrudniający w oparciu o umowę o pracę osoby faktycznie wykonujące pracę w warunkach z art. 22 § 1 k.p., nie odczuje 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. Prawidłowo działające 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 pracypozwolą 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 również jest ustalanie wsteczne    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. |
|  | **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 nieuwzglęnione**  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 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. |
|  | **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. |
|  | **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.) | 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. |
|  | **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.) | 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. |
|  | **MFiG/Ministerstwo Finansów** | **Pkt 6 OSR** | **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. |
|  | **MFiG/Ministerstwo Finansów** | **Pkt 6 OSR** | 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. | **Uwaga nieuwzględniona**  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. |
|  | **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 OIP jest wydawana wyłącznie w przypadku stwierdzonego faktycznego stosunku pracy, którego istnienie może być dowiedzione przez obie strony.    Strony mogą zgłaszać dowody i wyjaśnienia, w tym dotyczące woli co do formy zatrudnienia, co oznacza, że wola stron jest brana pod uwagę, a decyzja odzwierciedla rzeczywisty stan faktyczny, a nie 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.    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).    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.    W zawodach medycznych i prawniczych inspektor może stwierdzić stosunek pracy wyłącznie tam, gdzie realnie występuje hierarchia podległości, wyznaczone obowiązki i organizacja pracy.  Proponowana regulacja nie wprowadza automatycznej przymusowej zmiany formy zatrudnienia, lecz przeciwdziała nadużyciom, gdy faktycznie dochodzi do obejścia prawa pracy.    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. |
|  | **Rządowe Centrum Legislacji** |  | 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. |
|  | **Rządowe Centrum Legislacji** |  | 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. |
|  | **Rządowe Centrum Legislacji** |  | 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. |
| **18** | **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 nieuwzględniona w części** dotyczącej poddania sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego |
| **19** | **Rządowe Centrum Legislacji** | **Art. 14 projektu ustawy** | 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. |
| **20** | **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. |
| **21** | **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 5. ubezpieczeń społecznych lub innych źródeł, 6. 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*.* |
| **22** | **Minister Sprawiedliwości** | **Art. 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. |
| **23** | **Minister Sprawiedliwości** | **Art. 2 pkt 6** | 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** |
| **24** | **Minister Sprawiedliwości** | **Art. 1 pkt 11 lit a,c a także pkt 13 lit. a i b projektu ustawy** | W art. 1 pkt 11 lit. a, c, f a także pkt 13 lit. a i b projektu ustawyposłużono 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 nieuwzględniona** – są to instytucje zaczerpnięte z KPA. 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 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. |
| **25** | **Minister Sprawiedliwości** | **art. 1 pkt 9 projektu ustawy** | W art. 1 pkt 9 projektu ustawy 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. |
| **26** | **Minister Sprawiedliwości** | **Art. 1 pkt 13 projektu ustawy** | 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. |
| **27** | **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. |
| **28** | **Minister Sprawiedliwości** | **Art. 3** | **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**  Wprowadzone zmiany realizują zadanie określone w kamieniu milowym A71G w ramach KPO, który zakłada przynajmniej dwukrotne zwiększenie maksymalnej wysokości grzywny jaką PIP może nałożyć w postepowaniu mandatowym.  Ponadto mają pełnić funkcję odstraszającą dla pracodawców nieprzestrzegających przepisów prawa pracy. |
| **29** | **Minister Sprawiedliwości** | **Uwaga ogólna** | 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 nieuwzględniona**  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.).  Zagadnienia dotyczące możliwości żądania przez Pracodawcę od Pracownika zwrotu składek w części obciążającej Pracownika, było przedmiotem kilku orzeczeń SN. Wśród nich najważniejsze znaczenie mają wyr. SN z 26.9.2018 r., II PK 151/17 oraz post. SN z 27.9.2018 r., III PZP 3/18. O ile można przyjąć, że oba te orzeczenia zgodne wskazują, że Pracodawca może dochodzić od Pracownika zwrotu tych należności na podstawie ww. przepisów, o tyle nie są one zgodne co do kwestii zgodności tych roszczeń z zasadami współżycia społecznego (art. 411 pkt 2 k.c.).  W wyr. SN z 26.9.2018 r., II PK 151/17 jednoznacznie wskazano, że na skutek opłacenia przez Pracodawcę składek na ubezpieczenia społeczne (w części obciążającej Pracownika) w całości ze swoich środków, powstaje stan bezpodstawnego wzbogacenia Pracownika kosztem majątku Pracodawcy oraz że żądanie zwrotu od Pracownika równowartości tych składek nie jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (art. 8 k.p.).  W post. SN z 27.9.2018 r., III PZP 3/18 wskazano jednak, że w świetle art. 411 § 1 pkt 2 k.c. i art. 410 § 2 k.c. w związku z art. 300 k.p. i art. 87 § 1 k.p. Pracodawca nie może żądać zwrotu wynagrodzenia odpowiadającego kwocie zapłaconych z jego środków należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne (i zdrowotne) w części, która powinna być sfinansowana ze środków Pracownika w przypadku ustalenia, że Pracownik wykonujący pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z podmiotem trzecim w istocie wykonywał tę pracę na rzecz Pracodawcy, chyba że – zawierając umowę cywilnoprawną – Pracownik świadomie dążył do uzyskania wyższego wynagrodzenia kosztem redukcji obciążeń publicznoprawnych należnych w przypadku wykonywania równoczesnego zatrudnienia  w ramach stosunku pracy i umowy cywilnoprawnej.  Analogiczne stanowisko zawarto np. w wyr. SN z 24.6.2021 r., III PSK 26/21. Wskazano tam, że  w przypadku ustalenia wyrokiem, że Pracownik wykonujący pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej był zatrudniony na podstawie stosunku pracy, zaś wysokość świadczeń wypłacanych Pracownikowi na podstawie tej umowy odpowiadała wynagrodzeniu za pracę obejmującemu składki na ubezpieczenia społeczne (i zdrowotne), sprzeczne z zasadami współżycia społecznego jest żądanie od pracownika zwrotu wypłaconego wynagrodzenia odpowiadającego kwocie zapłaconych następczo przez Pracodawcę z jego środków należności z tytułu składek za ubezpieczenia społeczne (i ubezpieczenie zdrowotne) w części, która powinna być sfinansowana ze środków Pracownika (art. 411 § 1 pkt 2 k.c. i art. 410 § 2 k.c. w zw. z art. 300 k.p. i art. 87 § 1 k.p.), chyba że przy zawieraniu umowy cywilnoprawnej Pracownik dążył do uzyskania wyższego wynagrodzenia kosztem redukcji obciążeń publicznoprawnych należnych w przypadku wykonywania zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Zdaniem doktryny obecnie dominuje linia orzecznicza wyrażona w post. SN z 27.9.2018 r., III PZP 3/18 (por. *M. Kuśmierczyk*, Dopuszczalność żądania od pracownika zwrotu wypłaconego wynagrodzenia w przypadku ustalenia wyrokiem, że pracownik wykonujący pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej był zatrudniony na podstawie stosunku pracy, Doradztwo Podatkowe 2023, nr 3. i wskazane tam orzecznictwo).  W uzasadnieniu tego postanowienia wskazana jednak, iż ocena roszczeń Pracodawcy (z punktu widzenia ich zgodności z zasadami współżycia społecznego) jest ściśle uzależniona od okoliczności faktycznych konkretnej sprawy. |
| **30** | **Minister Sprawiedliwości** | **Uwaga ogólna** | 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, choć faktycznie nie istniał stosunek pracy. 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.  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. |
| **31** | **Minister Sprawiedliwości** | **Uwaga ogólna** | 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. |
| **32** | **Minister Sprawiedliwości** | **Uwaga ogólna** | 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 nieuwzględniona.**  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. |