

Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej

za pośrednictwem:

Prezesa Rady Ministrów

Al. Ujazdowskie 1/3

00-583 Warszawa

PETYCJA

o pilne podjęcie rządowej inicjatywy ustawodawczej w celu uchwalenia ustawy epizodycznej (naprawczej), wstrzymującej wejście w życie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2026 poz. 473).

Działając we własnym imieniu, jako obywatel Rzeczypospolitej Polskiej, a zarazem w interesie publicznym, na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.), zwracam się do Rady Ministrów za pośrednictwem Prezesa Rady Ministrów z formalnym wnioskiem o pilne podjęcie rządowej inicjatywy ustawodawczej mającej na celu uchwalenie ustawy epizodycznej (naprawczej) wstrzymującej wejście w życie przepisów ustawy z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2026 poz. 473).

Przedmiotowa ustawa, wprowadzająca dwuetapowy mechanizm głębokiej ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej, stanowiąca bezpośrednią realizację zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) poprzez realizację kamieni milowych A71G oraz A72G, w przyjętym kształcie w sposób rażąco narusza fundamentalne zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej (w tym zasadę demokratycznego państwa prawnego, *lex retro non agit* oraz *in dubio pro libertate*) i stanowi bezpośrednie zagrożenie dla stabilności gospodarczej państwa. Pełna implementacja restrykcyjnych przepisów zaplanowana na dzień 8 lipca 2026 r. wywoła nieodwracalne skutki gospodarcze oraz doprowadzi do chaosu prawnego, co nakłada na Radę Ministrów pilny obowiązek podjęcia działań korygujących w ramach przysługującej jej inicjatywy legislacyjnej.

Jednocześnie, realizując obowiązek wynikający z art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach, wyrażam pełną i bezwarunkową zgodę na ujawnienie na stronie internetowej organu rozpatrującego petycję moich danych osobowych (imienia i nazwiska).

UZASADNIENIE

I. Ustrojowa niedopuszczalność substytucji władzy sądowniczej przez organy egzekutywy (*trias politica*)

Wprowadzona nowelizacja zakłada wyposażenie inspektora pracy – a więc urzędnika administracji publicznej podległego egzekutywie – w uprawnienie do jednostronnego, władczego kształtowania stosunków cywilnoprawnych za pomocą decyzji administracyjnej. Taka konstrukcja stanowi drastyczny demontaż konstytucyjnej zasady trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji RP) oraz społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP). W cywilizowanym porządku prawnym badanie oświadczeń woli stron oraz merytoryczne rozstrzyganie sporów co do charakteru prawnego zawartej umowy (*ratio contractus*) zastrzeżone jest wyłącznie dla niezawistych sądów powszechnych.

Forsowane rozwiązanie stoi w jaskrawej sprzeczności z utrwaloną i jednolitą linią orzecniczą (m.in. uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. I OPS 4/12 oraz wyrok z dnia 4 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 908/12), w której sądy

jednoznacznie przesądziły, że decyzje inspekcji pracy mają charakter wyłącznie porządkujący i nie mogą w sposób władczy wiązać innych organów ani rozstrzygać stosunków spornych. Przyznanie PIP uprawnień quasi-jurysdykcyjnych stanowi rażące pogwałcenie art. 175 Konstytucji RP, prowadząc do niedopuszczalnej kumulacji ról, gdzie organ staje się jednocześnie inkwizytorem, oskarżycielem i sędzią we własnej sprawie (*iudex in causa propria*).

Zgodnie z opublikowanym art. 1 pkt 2 lit. b ustawy (nowy art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o PIP), inspektor otrzymał pozasądowe uprawnienie do jednostronnego stwierdzania stosunku pracy w sprawach, w których strony autonomicznie zawarły umowę cywilnoprawną bądź kontrakt B2B. Arbitralne zignorowanie uwag Ministra Sprawiedliwości (pismo znak: DL-VIII.420.12.2025) skutkowało wprowadzeniem rażąco asystemowego art. 477⁷h KPC. Przepis cet kreuje konstrukcję *fictio iuris*, sankcjonującą byt prawny stosunku pracy pomimo następczego, prawomocnego wyeliminowania decyzji PIP z obrotu prawnego przez niezawisły sąd. Przedsiębiorca zostaje w ten sposób uwięziony w pułapce proceduralnej, co rażąco narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 2 Konstytucji RP).

II. Fikcja ekonomiczna Oceny Skutków Regulacji oraz ukryte koszty fiskalne (ex nihilo nihil fit)

Rządowy proces legislacyjny, który doprowadził do uchwalenia rzeczonej ustawy, został przeprowadzony z rażącym naruszeniem przepisów § 32 w zw. z § 26 Prac Rady Ministrów. Ocena Skutków Regulacji (OSR) została sporządzona w sposób wadliwy, nieweryfikowalny i sprzeczny z rzeczywistością gospodarczą, całkowicie pomijając rzetelną kwantyfikację obciążeń dla sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP).

Sztuczne zatajanie kosztów zostało obnażone w toku prac parlamentarnych (druk sejmowy nr 2250, Kadencja X) przed Komisją Polityki Społecznej i Rodziny, gdzie eksperci wskazali na zagrożenia dla stabilności Funduszu Emerytur Pomostowych. Ponadto oficjalna korespondencja Podsekretarza Stanu (pismo znak: DKRM-10-38(3)/15) dowodzi, że resort pracy został zmuszony przez Kancelarię Premiera do gwałtownej korekty OSR i ujawnienia, że nowelizacja uderza bezpośrednio w 8,3 tysiąca pracodawców oraz aż 323,1 tysiąca pracowników. Twierdzenie w OSR, jakoby regulacja „nie miała wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorców”, stanowi intencjonalne wprowadzanie opinii publicznej w błąd (*suppressio veri, suggestio falsi*).

Analiza dokumentacji historycznej z analogicznych prób legislacyjnych (tożsamy w części kontroli projekt UD202) dowodzi systemowej recydywy w zatajaniu kosztów. Ówczesny Minister Finansów w oficjalnym stanowisku (pismo znak: PW6.021.12.2015) kategorycznie odmówił akceptacji dla zabezpieczenia w OSR kwoty 26,4 mln zł na nowe etaty PIP, zarzucając projektodawcom rażące naruszenie dyscypliny budżetowej, brak założeń do obliczeń (*error in calculo*) oraz naruszenie stabilizującej reguły wydatkowej. Z oficjalnego protokołu ustaleń nr 12/2015 posiedzenia Stałego Komitetu Rady Ministrów wynika, że Minister Pracy został wówczas zmuszony do kapitulacji, co potwierdza wadliwość metodologiczną tych rozwiązań.

W odniesieniu do obecnej ustawy (Dz.U. 2026 poz. 473), Minister Finansów ponownie zarzucił projektodawcy złamanie art. 50 ustawy o finansach publicznych poprzez nieprzedstawienie maksymalnych limitów wydatków. Ponadto Minister Finansów wskazał, że od lipca 2024 roku Polska objęta jest unijną Procedurą Nadmiernego Deficytu (EDP), co wyklucza kreowanie sztywnych wydatków na rozbudowę biurokracji i żądanie 360 nowych etatów dla inspekcji – szczególnie że oficjalne sprawozdania RB-70 dowodzą, iż PIP nie potrafi obsadzić już istniejących wakatów (283 puste etaty w 2024 r. i 202 w 2025 r.). Koordynator OSR (pismo KOSR.0610.287.2025) również wytknął resortowi pracy całkowity brak szacunku potężnych kosztów konwersji umów (ZUS, urlopy, odprawy) dla sektora MŚP. Forsowanie przepisów wbrew oficjalnym ostrzeżeniom o braku gotowości operacyjnej instytucji państwowych rażąco łamie konstytucyjną zasadę rzetelnej legislacji.

Merytoryczną pustkę regulacji demaskują twarde dane makroekonomiczne partnerów społecznych. Krajowa Rada Drobniarstwa (KRD-IG) oraz NSZZ RI 'Solidarność' alarmują, że szacowane przez MF

marginalne wpływy budżetowe (ok. 200 mln zł z reklasyfikacji 10% umów B2B) zostaną bezpowrotnie zniszczone przez gigantyczne straty eksportowe branży rolno-spożywczej i outsourcingu, co zagrozi bezpieczeństwu żywnościowemu kraju. W sektorze IT organizacja SoDA wykazała, że narzucenie składek generuje dodatkowy koszt rządu 5 000 zł miesięcznie na jednego kontrahenta, co w średniej wielkości firmie (30 osób na B2B) podnosi koszty o 1,8 mln zł rocznie, całkowicie likwidując marżę EBITDA i wpędzając innowacyjne przedsiębiorstwa w strukturalny deficyt. Z kolei Konfederacja Lewiatan (w tym Pracodawcy Zdrowia) wprost wskazuje na nieuchronne widmo bankructwa szpitali publicznych opierających się na kontraktach medycznych.

Co więcej, wprowadzony już w życie pierwszy etap ustawy (art. 20 w zw. z art. 17), który wszedł w życie 8 kwietnia 2026 r., przyznał ZUS prawo do całkowitego ominięcia przepisów Prawa zamówień publicznych przy budowie systemu teleinformatycznego z art. 68ac ustawy o SUS. Narusza to krajowe i unijne zasady konkurencyjności oraz transparentności wydatkowania środków publicznych, na co Rządowe Centrum Legislacji w oficjalnej opinii prawnej (pismo znak: RCL.DPS.550.76.2025) wprost wskazało jako na nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Działanie to nastąpiło wbrew oficjalnym ostrzeżeniom technicznym ZUS (Lp. 12), który wprost oświadczył, że zbudowanie tego systemu w zakładanym terminie jest technicznie nierealne i zażądał bezwzględnego odroczenia *vacatio legis* o co najmniej 9–12 miesięcy w celu uniknięcia paraliżu systemu poboru składek.

III. Naruszenie autonomii woli stron oraz błędne i anachroniczne założenia doktrynalne

Rządowa regulacja opiera się na z gruntu fałszywym i anachronicznym założeniu socjologicznym, jakoby każda forma zatrudnienia niebędąca umową o pracę była wynikiem przymusu ekonomicznego. W realiach nowoczesnego rynku pracy roku 2026, setki tysięcy wysokiej klasy specjalistów świadomie wybiera kontrakty B2B lub umowy cywilnoprawne w celu maksymalizacji elastyczności i przychodów netto. Administracyjny nakaz automatycznego przekształcania tych umów w etaty drastycznie godzi w zasadę wolności umów (art. 353¹ Kodeksu cywilnego) oraz wprost obniży wynagrodzenia netto pracowników wbrew ich woli.

Wskazać należy, iż dążenia organów inspekcji pracy do pozaustrojowego rozszerzania swoich kompetencji władczych mają charakter systemowy, co potwierdza analogiczna próba legislacyjna podjęta w przeszłości (projekt UD202). Warto wskazać, że ówczesne oficjalne stanowisko ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE, odnoszące się do historycznego (w części kontroli umów przez PIP tożsamego) projektu UD202, w pełni potwierdzało te obawy. Obecna ustawa (UD283) stanowi bezpośrednią realizację zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), realizując kamienie milowe A71G („Reforma Państwowej Inspekcji Pracy”) oraz A72G. Wprowadzenie tych mechanizmów jest wprost powiązane z prawem Unii Europejskiej i realizacją międzynarodowych deklaracji rządu. Niemniej jednak, jak trafnie zauważyło Rządowe Centrum Legislacji (pismo RCL.DPS.550.76.2025), przyjęty przez projektodawcę model uderzenia w kontrakty B2B i arbitralne narzucanie treści umów decyzją administracyjną stanowi rażąco nieproporcjonalną ingerencję w konstytucyjną swobodę działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP). Realizacja zobowiązań unijnych i międzynarodowych deklaracji rządu nie może odbywać się z pogwałceniem krajowych standardów ustrojowych oraz wolności umów. Co najbardziej paradoksalne, sama PIP w oficjalnych sprawozdaniach (przytoczonych przez IGTL) przyznaje, że osoby zatrudniane na umowach cywilnoprawnych często preferują tę formę, a decydujący wpływ na oddalenie powództw ma niechęć do zmiany dotychczasowej podstawy prawnej ze strony samych zainteresowanych.

IV. Konstrukcja pułapki fiskalnej, destabilizacja Ordynacji podatkowej oraz mechanizm przymusu ekonomicznego (*Damnum sine iniuria*)

Ustawa wprowadza rażącą asymetrię ochrony prawnej na korzyść aparatu fiskalnego. Na wniosek Ministra Finansów do art. 4 ustawy wprowadzono do Ordynacji podatkowej przepisy (art. 70 § 6 pkt 3a i 3b oraz § 7 pkt 3a i 3b) sztywno zawieszające bieg terminów przedawnienia zobowiązań podatkowych

na czas rozpatrywania odwołań od decyzji PIP. Na rażącą asystemowość tego proceduru wskazuje oficjalna opinia Komisji Prawnej KRDP z dnia 7 listopada 2025 r. Doradcy podatkowi podnieśli, że wprowadzanie takich wyjątków „tylnymi drzwiami” w ustawie rażąco niepodatkowej narusza transparentność systemu fiskalnego, generując chaos w dobie równoległych prac nad reformą przedawnień w dedykowanym projekcie UD196 (*Vigilantibus iure scripta sunt*).

Równolegle pracodawca zostaje uwięziony w pułapce prawnej na gruncie ubezpieczeń społecznych. Z uwagi na obowiązujący 5-letni termin przedawnienia należności składowych (art. 24 ust. 6g ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych), w momencie ostatecznej weryfikacji uprawnień przez ZUS (co następuje po latach), roszczenie przedsiębiorcy o zwrot nienależnie opłaconych składek ulegnie całkowitemu przedawnieniu, co sankcjonuje bezpodstawne wzbogacenie państwa kosztem substancji majątkowej obywatela. Prezes ZUS w toku konsultacji kategorycznie ostrzegał przed nadaniem decyzjom PIP natychmiastowej wykonalności, wskazując, że wymusi to na organach rentowych opieranie się na nieprawomocnych ustaleniach PIP, które po latach mogą zostać uchylone przez sąd powszechny, co wywoła nieodwracalne skutki prawne i gigantyczne zatory w rozliczeniach.

Zaprojektowane w art. 34 ust. 2d i 2e ustawy o PIP rozszczępienie skutków prawnych tej samej decyzji okręgowego inspektora pracy – nadanie jej natychmiastowej wykonalności na gruncie prawa pracy przy jednoczesnym wstrzymaniu skutków w sferze ubezpieczeń i podatków – prowadzi do głębokiej niespójności systemowej. Jak alarmował ZUS (Lp. 9 Zestawienia uwag), odwołania od decyzji PIP rozpatrują sądy rejonowe, podczas gdy decyzje wymiarowe ZUS podlegają kontroli sądów okręgowych, co stwarza bezpośrednie ryzyko funkcjonowania w obrocie wzajemnie sprzecznych wyroków sądowych w tej samej sprawie i całkowicie rozbija jednolitość orzecznictwa.

Co więcej, wprowadzenie w art. 34 ust. 2e domniemania umowy na czas nieokreślony, pełnego etatu i minimalnego wynagrodzenia w przypadku braku dowodów spotkało się z kategorycznym sprzeciwem Głównego Inspektora Pracy (Lp. 30 Zestawienia uwag), który wprost wniósł o rezygnację z tych kompetencji, ostrzegając przed rażącą urzędniczą uznaniowością i kreowaniem fikcji prawnej. Taran fiskalny domyka art. 16 ustawy, wprowadzający instytucję 12-miesięcznej „amnestii” od kar z art. 281 § 1 pkt 1 KP pod warunkiem dobrowolnej likwidacji kontraktu B2B na rzecz etatu. Stanowi to jaskrawy przymus ekonomiczny: albo przedsiębiorca ugnie się przed urzędniczym dyktatem, albo zostanie poddany telemetrycznej kontroli online (nowy art. 23 ust. 1 pkt 2a ustawy o PIP) i obciążony drakońskimi grzywnami, podniesionymi w art. 3 ustawy do kwoty 60 000 zł, a w określonych przypadkach nawet do 90 000 zł z dniem 8 lipca 2026 r. Chaos ten wprost narusza standardy poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

V. Systemowa przewlekłość, niewydolność proceduralna oraz bezprecedensowe pogwałcenie standardów prywatności (RODO)

Rządowa narracja o „szybkiej ochronie” zostaje całkowicie obalona przez oficjalne stanowiska samych organów kontrolnych oraz strony społecznej. W toku konsultacji zarówno Główny Inspektor Pracy (pismo znak: GNP-572-4000-4-1/15), jak i związki zawodowe (OZZPBOAIT) wprost przyznali, iż merytoryczne postępowanie oparte na decyzjach nakazowych PIP będzie w realiach gospodarczych procedurą „długotrwałą” i skrajnie przewlekłą, wywołującą gigantyczną falę sporów odwoławczych i rozproszenie spraw na dwa równoległe, wieloletnie postępowania (administracyjne i powszechne).

Koronnym dowodem na systemową niewydolność i czystą fasadowość tego mechanizmu są oficjalne sprawozdania Głównego Inspektora Pracy, zaimplementowane do opinii merytorycznej Biura Analiz Sejmowych do druku nr 3383. Dane te bezwzględnie obnażają strukturę decyzji administracyjnych wydawanych przez PIP w sprawach wpisów ewidencyjnych: na 1155 wydanych decyzji, zaledwie 59 stanowiło realne nakazy wpisu (marginalne 5,1%). Pozostała, przytłaczająca większość postępowań – to jest 463 decyzje o odmowie wpisu oraz aż 501 decyzji o umorzeniu postępowań – wskazuje na znaczną liczbę postępowań, które nie doprowadziły do wydania rozstrzygnięcia merytorycznego (blisko 83,5% bezużytecznych postępowań). Model ten marnuje kapitał i czas przedsiębiorców na

procedury, które w dziewięciu na dziesięć przypadków okazują się całkowicie bezprzedmiotowe (*onus probandi*).

Obok paraliżu proceduralnego, ustawa generuje rażące naruszenia standardów prywatności. Oficjalne stanowisko Ministra Cyfryzacji (pismo DP.MC.WLA.0210.659.2025) jednoznacznie krytykuje regulację za masowe i bezprawnie rozszerzone przetwarzanie danych, ujawniając, że PIP planuje blankietowy transfer aż 23 kategorii wrażliwych danych finansowych i socjalnych do ZUS bez testu niezbędności oraz permanentną archiwizację nagrań biometrycznych (wizerunek, głos) z przesłuchań online, co drastycznie narusza art. 5 ust. 1 lit. e RODO. Projektodawca zaniechał przy tym przeprowadzenia obligatoryjnej oceny skutków dla ochrony danych (DPIA) z art. 35 RODO.

Co więcej, pozostawienie kluczowych kwestii wymiany oraz zakresu przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych do uregulowania w drodze nietransparentnych „porozumień” między ZUS, PIP i KAS (zaprojektowany art. 68ac ust. 3 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych) stanowi rażące naruszenie art. 51 ust. 5 Konstytucji RP. Materia ta objęta jest bezwzględną wyłącznością ustawową. Delegowanie jej do dokumentów o charakterze wewnętrznym drastycznie godzi w standardy ochrony praw jednostki (art. 47 Konstytucji RP) i podważa ustrojową zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

WNIOSEK PETYCYJNY

Mając na uwadze powyższą argumentację prawną, konstytucyjną oraz ekonomiczną, na podstawie art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach, wnoszę o:

1. Pilne podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy legislacyjnej w trybie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, polegającej na przyjęciu i skierowaniu do Sejmu RP projektu ustawy epizodycznej (naprawczej) o zmianie ustawy z dnia 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2026 poz. 473).
2. Nadanie rzeczonemu projektowi rządowemu statusu pilnego i zaproponowanie przepisu intertemporalnego, który odroczy termin wejścia w życie przepisów wprowadzających uprawnienia decyzyjne PIP, telemetryczną kontrolę online oraz modyfikacje w KPC i Ordynacji podatkowej (których wejście w życie zaplanowano na dzień 8 lipca 2026 r.) Odroczenie to jest niezbędne dla ochrony setek tysięcy miejsc pracy w sektorze prywatnym, zapobieżenia katastrofalnym skutkom makroekonomicznym oraz umożliwienia rzetelnego przygotowania systemów teleinformatycznego instytucji państwowych bez wywoływania paraliżu gospodarczego.

Z poważaniem,
Maciej Puchalski

