



Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

DP-IV.070.9.2026.AD

Warszawa, /elektron. znacznik czasu/

Pan

Maciej Puchalski

(
;
/

Dotyczy: petycji nr 125-2026

Szanowny Panie,

w dniu 29 czerwca 2026 r. złożona została przez Pana petycja w rozumieniu art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), która została rozpatrzona w trybie przewidzianym tą ustawą, w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od dnia jej złożenia (art. 10 ust. 1 ustawy o petycjach). Zgodnie z wyrażoną w treści petycji zgodą, na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję ujawnione zostaną dane osobowe wnoszącego wraz z niniejszą odpowiedzią (art. 4 ust. 3 ustawy o petycjach).

Petycja zawiera postulat podjęcia przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do uchwalenia ustawy epizodycznej 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. poz. 473), wraz z obszernym uzasadnieniem wskazującym na zarzuty natury ustrojowej, legislacyjnej, ekonomicznej, cywilnoprawnej, podatkowej oraz dotyczącej ochrony danych osobowych.

Po rozpatrzeniu petycji informuję, że Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie znajduje podstaw do podjęcia postulowanej inicjatywy ustawodawczej.

Niezależnie od oceny merytorycznej przedstawionych zarzutów, zwracam uwagę na okoliczność o charakterze zasadniczym. Część przepisów ustawy weszła w życie jeszcze przed datą wniesienia niniejszej petycji, natomiast pozostałe przepisy objęte jej zakresem weszły w życie przed datą rozpatrzenia petycji. Oznacza to, że na etapie jej rozpatrywania wszystkie przepisy, których dotyczył zawarty w niej postulat, już obowiązywały.

W konsekwencji żądanie „wstrzymania wejścia w życie” tych przepisów stało się bezprzedmiotowe. Nie jest bowiem możliwe wstrzymanie wejścia w życie regulacji, które już weszły w życie i stanowią element obowiązującego porządku prawnego. Ewentualna zmiana stanu prawnego wymagałaby podjęcia odrębnej inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany lub uchylenia obowiązujących przepisów, a nie do wstrzymania ich wejścia w życie.

Petycja nie została jednak sformułowana jako postulat nowelizacji lub uchylenia ustawy, lecz jako żądanie wstrzymania wejścia w życie wskazanych przepisów. W związku z tym rozpatrzeniu podlegał wyłącznie postulat wyrażony w jej treści.

Zarzut naruszenia zasady trójpodziału władzy (art. 10 i art. 175 Konstytucji RP) opiera się na założeniu, że decyzja okręgowego inspektora pracy stwierdzająca istnienie stosunku pracy ma charakter konstytutywny i zastępuje rozstrzygnięcie sądu w sporze cywilnoprawnym. Założenie to nie znajduje potwierdzenia w treści znowelizowanych przepisów. Decyzja inspektora pracy nie kreuje nowego stosunku prawnego, lecz stwierdza, że łącząca strony relacja faktyczna spełnia przesłanki stosunku pracy określone w art. 22 § 1 Ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), obowiązującym w niezmienionym brzmieniu od dziesięcioleci. Decyzja może zostać wydana wyłącznie w przypadkach, w których zgromadzony materiał dowodowy pozwala jednoznacznie i bez wątpliwości stwierdzić spełnienie wszystkich ustawowych przesłanek stosunku pracy.

Decyzja podlega przy tym pełnej, dwuinstancyjnej kontroli sądowej przez sąd powszechny, który bada meritum sprawy, a nie legalność działania organu administracji publicznej. Przysługuje od niej odwołanie do sądu pracy w terminie miesiąca, a spór rozstrzyga niezależny sąd powszechny na zasadach Kodeksu postępowania cywilnego, z zachowaniem prawa do zaskarżenia orzeczenia. Dodatkowo co do zasady decyzja wywołuje skutki dopiero z dniem prawomocnego orzeczenia sądu. Model ten nie różni się co do zasady od funkcjonujących od dawna w polskim systemie prawa mechanizmów, w których organ administracji wydaje decyzję podlegającą następczej kontroli sądu powszechnego (np. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych). Wyposażenie inspektora pracy w kompetencję do wydania decyzji nie stanowi zatem przejęcia funkcji wymiaru sprawiedliwości, lecz jedynie skrócenie czasu oczekiwania osoby faktycznie świadczącej

pracę w warunkach podporządkowania na przywrócenie należytej jej ochrony, przy zachowaniu pełnej gwarancji sądowej kontroli rozstrzygnięcia.

Zwracam przy tym uwagę, że orzecznictwo przywołane w petycji (uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 4/12, oraz wyrok NSA z 4 stycznia 2013 r., I OSK 908/12) dotyczyło stanu prawnego sprzed wprowadzenia analizowanej nowelizacji i odnosiło się do zakresu kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy obowiązującego w tamtym czasie, więc nie mogło zatem przesądzać o niekonstytucyjności kompetencji przyznanej dopiero ustawą z 11 marca 2026 r., wprowadzającą odrębną, nową podstawę prawną (art. 11 ust. 1 pkt 7a ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy) wraz z odrębnym, pełnym trybem odwoławczym.

Odnosnie do zarzutów dotyczących jakości Oceny Skutków Regulacji, wskazuję, że proces legislacyjny ustawy przeszedł pełny etap konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych, w toku których zgłaszane uwagi, w tym uwagi dotyczące kosztów po stronie przedsiębiorców oraz terminu wejścia w życie, były przedmiotem analizy i częściowo zostały uwzględnione w ostatecznym kształcie ustawy (m.in. w zakresie wydłużenia terminu na wniesienie odwołania oraz wprowadzenia instytucji ugody i interpretacji indywidualnej). Sam fakt, że nie wszystkie zgłoszone uwagi zostały uwzględnione w postulowanym przez ich autorów zakresie, nie świadczy o wadliwości procesu legislacyjnego w stopniu uzasadniającym wstrzymanie wejścia w życie ustawy. Warto przy tym zaznaczyć, że nowelizacja nie zmieniła prawa materialnego w zakresie obowiązku związania się stron stosunkiem pracy w przypadku ziszczenia się przesłanek, o których mowa w art. 22 § 1 k.p. Na długo przed zmianą prawa, której dotyczy petycja, naruszenie art. 22 § 1 k.p. stanowiło czyn zabroniony określony w art. 281 § 1 pkt 1 k.p. zagrożony karą grzywny (wówczas do 30.000 PLN). Jest to istotne w kontekście kosztów nowelizacji, bowiem ta nie nakłada na przedsiębiorców nowych obowiązków, a jedynie zapewnia skuteczniejsze egzekwowanie obowiązującego prawa.

Jednocześnie należy podkreślić, że w Ocenie Skutków Regulacji przedstawiono orientacyjne skutki finansowe projektowanej zmiany dla sektora finansów publicznych oraz szacunki dotyczące jej przybliżonego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw. W analizie wykorzystano m.in. dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Głównego Urzędu Statystycznego oraz dane dotyczące działalności kontrolnej Państwowej Inspekcji Pracy.

W obliczeniach uwzględniono dane historyczne dotyczące liczby kontroli przeprowadzanych przez PIP, przyjmując średnią z lat 2022–2024. Założono wzrost liczby kontroli o 200 w poszczególnych latach objętych OSR. Na podstawie średniego udziału

poszczególnych rodzajów umów cywilnoprawnych w liczbie kontroli prawidłowości zawierania takich umów oszacowano możliwą liczbę zakwestionowanych umów w kolejnych latach dla umów zlecenia, umów o dzieło oraz kontraktów B2B. Przyjęto również założenie co najmniej dwukrotnego wzrostu odsetka zakwestionowanych umów cywilnoprawnych w wyniku zwiększenia skuteczności kontroli.

W OSR przyjęto ponadto założenie, że decyzja okręgowego inspektora pracy stwierdzająca istnienie stosunku pracy wywołuje skutki właściwe dla stosunku pracy od dnia jej wydania, w szczególności na gruncie prawa pracy, przepisów podatkowych oraz systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, a także w zakresie obowiązków związanych z odprowadzaniem składek i wpłat na fundusze przewidziane w odrębnych przepisach.

Szczegółowe założenia przyjęte do obliczeń oraz orientacyjne skutki finansowe zostały przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji dostępnej w systemie Rządowego Procesu Legislacyjnego. Projekt ustawy był prowadzony w RCL pod numerem UD283, a obecnie proces jest oznaczony jako zakończony i powiązany z ustawą ogłoszoną jako Dz. U. z 2026 r. poz. 473.

OSR jest dostępny w systemie elektronicznym Rządowego Procesu Legislacyjnego pod adresem: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12401602>

W świetle powyższego nie można uznać, że skutki gospodarcze regulacji zostały pominięte w procesie legislacyjnym. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że wartości przedstawione w OSR mają charakter szacunkowy i służą ocenie przewidywanego wpływu projektowanych rozwiązań. Nie stanowią one gwarantowanej prognozy rzeczywistych skutków funkcjonowania ustawy.

Co do istoty podnoszonych kosztów gospodarczych należy podkreślić, że obowiązek dostosowania zatrudnienia do wymogów prawa dotyczy przede wszystkim podmiotów, w przypadku których sposób wykonywania pracy odpowiada cechom stosunku pracy określonym w art. 22 § 1 Kodeksu pracy, niezależnie od nazwy i formalnej postaci zawartej umowy.

Podmioty stosujące umowy cywilnoprawne lub kontrakty B2B zgodnie z rzeczywistym charakterem łączącej strony relacji nie są objęte obowiązkiem przekształcania takich umów wyłącznie z powodu wejścia w życie nowych kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy.

Argumentacja przedstawiona w petycji, wskazująca na potencjalne koszty w określonych branżach, w szczególności w sektorze IT, sektorze rolno-spożywczym oraz w podmiotach leczniczych, odnosi się zatem w istotnej części do kosztów dostosowania zatrudnienia do stanu zgodnego ze wcześniej obowiązującymi przepisami prawa.

Ustawa nie eliminuje możliwości zawierania umów cywilnoprawnych ani kontraktów B2B w sytuacji, gdy odpowiadają one rzeczywistemu charakterowi łączącej strony relacji. Przedmiotem kontroli pozostają przypadki, w których faktyczny sposób wykonywania obowiązków odpowiada przesłankom stosunku pracy określonym w art. 22 § 1 Kodeksu pracy.

W postępowaniu administracyjnym dotyczącym decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy ustawodawca nakazał przy tym uwzględnianie woli stron, o ile nie jest ona sprzeczna z prawem, w szczególności z przepisami prawa pracy lub zasadami współżycia społecznego, albo nie zmierza do obejścia prawa.

Jednocześnie, ustawa nie ogranicza swobody zawierania umów cywilnoprawnych ani kontraktów B2B, tam gdzie odpowiadają one rzeczywistemu charakterowi łączącej strony relacji. Przedmiotem kontroli inspektora pracy pozostają wyłącznie te przypadki, w których niezależnie od nazwy i formy zawartej umowy faktyczny sposób wykonywania obowiązków spełnia wszystkie przesłanki stosunku pracy z art. 22 § 1 Kodeksu pracy, w szczególności podporządkowanie kierownictwu, osobiste świadczenie pracy oraz wykonywanie jej w miejscu i czasie wyznaczonym przez zatrudniającego. Zasada swobody umów nie obejmuje możliwości nadawania stosunkowi prawnemu nazwy sprzecznej z jego rzeczywistą treścią w celu obejścia przepisów bezwzględnie obowiązujących (art. 58 Kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy), a to właśnie takich przypadków dotyczy analizowana regulacja. W postępowaniu uwzględnia się przy tym wolę stron, o ile nie zmierza ona do obejścia prawa lub nie jest sprzeczna z zasadami współżycia społecznego.

W zakresie zarzutów dotyczących zawieszenia biegu terminów przedawnienia zobowiązań podatkowych na czas rozpatrywania odwołań od decyzji okręgowego inspektora pracy (art. 70 § 6 i 7 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.) oraz relacji tych przepisów do 5-letniego terminu przedawnienia należności składkowych, przyjmuję do wiadomości podniesione wątpliwości co do techniki legislacyjnej zastosowanej przy wprowadzaniu zmian w Ordynacji podatkowej za

pośrednictwem ustawy regulującej w pierwszym rzędzie kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy. Podnoszona w petycji kwestia spójności terminów przedawnienia na gruncie prawa podatkowego oraz ubezpieczeń społecznych z nowym trybem wydawania i zaskarżania decyzji okręgowego inspektora pracy będzie monitorowana w toku bieżącego stosowania ustawy. Niezależnie od oceny zasadności przedstawionych postulatów, petycja sygnalizuje problemy, które mogą mieć znaczenie dla oceny praktycznego oddziaływania przyjętych rozwiązań prawnych. Jednak, nawet gdyby wymagała interwencji legislacyjnej w przyszłości, dotyczy technicznej korekty przepisów regulujących skutki podatkowo-składkowe decyzji, nie zaś podstaw do wstrzymania wejścia w życie całej ustawy, w tym jej części dotyczącej kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy i ochrony osób faktycznie świadczących pracę w warunkach podporządkowania.

Co do zarzutu przewlekłości modelu dwuetapowego (postępowanie administracyjne i sądowe), wskazać należy, że ustawa wprowadza jednocześnie szereg rozwiązań mających przeciwdziałać temu ryzyku, w tym prekluzję dowodową, możliwość rozpoznania sprawy na posiedzeniu niejawnym, instytucję wyroków wstępnych i częściowych oraz mechanizm autokontroli decyzji przez organ przed przekazaniem sprawy do sądu. Wskazane w petycji dane statystyczne dotyczące struktury dotychczasowych decyzji w sprawach wpisów ewidencyjnych odnoszą się do stanu prawnego sprzed wejścia w życie nowelizacji i nie stanowią miarodajnej prognozy funkcjonowania nowego mechanizmu.

W odniesieniu do zarzutów dotyczących zakresu przetwarzania danych osobowych oraz wymiany danych między PIP, ZUS i KAS, wyjaśniam, że zakres tej wymiany ograniczony jest do danych niezbędnych do realizacji zadań ustawowych tych organów, a szczegółowy zakres i sposób udostępniania danych określają porozumienia zawierane między Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, Prezesem ZUS oraz Głównym Inspektorem Pracy. Należy jednocześnie wskazać, że zagadnienia dotyczące ochrony danych osobowych, w tym kwestie odnoszące się do art. 5 ust. 1 lit. e oraz art. 35 RODO, podlegały weryfikacji w ramach procesu legislacyjnego poprzedzającego uchwalenie ustawy. Podniesione w petycji argumenty nawiązują do kwestii, które były już przedmiotem analiz na etapie projektowania i uzgadniania przyjętych rozwiązań prawnych.

Mając na uwadze powyższe, informuję, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie toczą się prace zmierzające do podjęcia postulowanej w petycji inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wstrzymania wejścia w życie ustawy z dnia 11 marca 2026

r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw. Podniesione w petycji zarzuty o charakterze ustrojowym i cywilnoprawnym nie znajdują dostatecznego uzasadnienia w treści znowelizowanych przepisów, które przewidują pełną kontrolę sądową decyzji administracyjnych oraz nie ingerują w materialną treść definicji stosunku pracy. Zarzuty o charakterze technicznym, w szczególności dotyczące relacji nowych przepisów do terminów przedawnienia na gruncie prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych oraz zakresu przetwarzania danych osobowych, odnoszą się do zagadnień, które były przedmiotem analiz w toku prac legislacyjnych nad ustawą, a także dotyczą one jednocześnie praktycznych aspektów stosowania nowych regulacji. Nie stanowią jednak podstawy do wstrzymania ich stosowania.

Na koniec warto zaznaczyć, że omawiana nowelizacja stanowi realizację szeregu wartości i praw zawartych w Konstytucji RP. Art. 2 nakazuje, żeby Rzeczpospolita Polska urzeczywistniała zasady sprawiedliwości społecznej – zasada ta może być naruszana poprzez bezprawne obchodzenie przepis prawa pracy. Zgodnie zaś z art. 24 Konstytucji praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania. Przypomnijmy również o art. 66 (prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy oraz dni wolnych i płatnych urlopów) czy art. 67 (prawo do zabezpieczenia społecznego) – prawa te są immanentnie związane z przestrzeganiem postanowień prawa pracy, a temu właśnie służy omawiana tu nowelizacja.

Zgodnie z art. 13 ustawy o petycjach, niniejsza odpowiedź stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji. Ustawa o petycjach nie przewiduje środka zaskarżenia ani odrębnego trybu odwoławczego od sposobu jej załatwienia. Powyższe pozostaje bez wpływu na uprawnienia przysługujące obywatelom na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w tym ustawy o petycjach. Nie wyklucza to prawa do złożenia nowej petycji w tej samej sprawie, w szczególności w razie ujawnienia się nowych okoliczności w toku stosowania ustawy.

Z wyrazami szacunku

Karol Perkowski
Zastępca Dyrektora
Departamentu Prawnego
/-podpisano elektronicznie-/