

Warszawa, 6 listopada 2025 r.
KL/545/193/RL/2025

Pani
dr Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Pan
Maciej Berek
Minister do spraw Nadzoru nad Wdrażaniem Polityki Rządu
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

*Szanowna Pani Minister,
Szanowny Panie Ministrze,*

w nawiązaniu do prowadzonych prac nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw* (UD283), uwzględniając kolejną wersję projektu z dnia 16 października br., przekazuję stanowisko Konfederacji Lewiatan.

Aktualne pozostają uwagi zgłoszone przez Konfederację Lewiatan do pierwotnej propozycji projektu ustawy. Kolejna wersja projektu nie uwzględnia zastrzeżeń strony pracodawców. Utrzymano rozwiązania budzące największe kontrowersje. Dodatkowo wprowadzono niespotykane rozwiązanie w zakresie reklasyfikacji umowy, tj. nawet w przypadku uchylenia decyzji PIP przez sąd uznawać się będzie, iż trwał stosunek pracy od dnia doręczenia decyzji do dnia uprawomocnienia się orzeczenia sądu. Takie podejście tylko pogłębia wątpliwości na gruncie zasad określonych w Konstytucji RP, przenosząc na przedsiębiorców całość negatywnych skutków wadliwej decyzji PIP. Decyzja ta będzie według przedstawionej koncepcji w istocie niewzruszalna, nawet w przypadku rażącej jej wadliwości stwierdzonej przez sąd.

Pragnę podkreślić, iż środowisko przedsiębiorców krytycznie ocenia propozycje projektu ustawy. Przyznanie organowi kompetencji do dokonywania władczych rozstrzygnięć w zakresie stosunków zobowiązaniowych bez zgody zainteresowanych rodzi zasadnicze zastrzeżenia, również w świetle postanowień Konstytucji RP. Kontrowersje są tym większe, iż decyzja o wpisaniu takich rozwiązań do KPO była podejmowana samodzielnie przez Rząd RP, bez konsultacji społecznych.

Proponowane rozwiązanie należy oceniać pod kątem nieproporcjonalnej ingerencji państwa w sferę wolności gospodarczej jednostki. Możliwość wprowadzania ograniczeń w wolności

member of



BUSINESSatOECD

member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

działalności gospodarczej jest dopuszczalna tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP). Projektodawca nie wykazał, iż wprowadzenie proponowanych rozwiązań jest konieczne, niezbędne do ograniczenia konstytucyjnie zagwarantowanej wolności. Zarzut naruszenia Konstytucji RP będzie ciążył nad opracowywanymi rozwiązaniami.

Bez uwzględnienia szerszego wymiaru okoliczności społeczno-gospodarczych, zaproponowane rozwiązania grożą wywołaniem chaosu prawnego i gospodarczego czego w obecnej sytuacji powinniśmy unikać. Proces zmian powinien mieć charakter ewolucji, przy ograniczeniu ryzyk po stronie przedsiębiorców oraz osób fizycznych.

Dalsze prace nad projektem ustawy muszą uwzględniać następujące ryzyka, aspekty:

1. **Brak pewności prawnej, przewidywalności warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa** – władcze, administracyjne przekształcenia umów cywilnoprawnych w umowy o pracę w sytuacji kiedy:
 - a. od wielu lat obowiązujące przepisy dopuszczają różne podstawy współpracy, zrównując często status umów cywilnoprawnych z umowami o pracę,
 - b. w wielu przypadkach wybór podstawy współpracy wynika ze zgodnej, świadomej woli obu stron,
 - c. ocena czy cechy charakterystyczne dla stosunku pracy mają charakter przeważający nie będzie zawsze jednoznaczna.
2. **Horrendalne skutki finansowe ewentualnych decyzji PIP** – zgodnie z wyliczeniami firmy VIALTO Partners, przykładowo w przypadku umowy zlecenia zawartej ze studentem – z wynagrodzeniem 4806 zł, koszt przekształcenia tej umowy w zakresie PIT, ZUS i NFZ za okres 5 lat wstecz to ok. 120 000 złotych. W przypadku B2B (opodatkowanie według skali podatkowej, z 15% kosztami uzyskania przychodu) przy wynagrodzeniu 4806 zł, koszty przekształcenia wyniosą ok. 130 000 zł. Dla umowy B2B (skala podatkowa) przy wynagrodzeniu 9000 zł i 15000 zł koszty reklasyfikacji wyniosą odpowiednio 262 000 zł i 450960 zł. Kwoty te nie obejmują odsetek za zwłokę, korekt rozliczeń VAT, korekt wpłat na PFRON itp.

Ocena skutków regulacji musi uwzględnić wzrost kosztów po stronie przedsiębiorców (przykładowe wyliczenia w załączonej tabeli).

W dyskusji trzeba uwzględnić specyfikę poszczególnych sektorów np. IT, HoReCa. Zwracamy szczególną uwagę na sektor IT, w przypadku którego mówimy o ok. 230 tys. programistów, świadczących usługi w ramach prowadzonej jednoosobowej działalności gospodarczej. Takim modelem współpracy bardziej zainteresowane są osoby fizyczne. Sektor ten charakteryzuje się działaniem w oparciu o projekty, o różnym czasie trwania i intensywności, czego nasze prawo pracy nie dostrzega. Przy tak drastycznej zmianie warunków współpracy programiści mogą wybrać współpracę z firmami w innych krajach,

member of



BUSINESSatOECD

member of

BUSINESSEUROPE

Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy

a polskie podmioty staną przed trudnymi decyzjami odnośnie dalszego funkcjonowania na naszym rynku.

3. **Brak uwzględnienia woli stron, rynkowych realiów** – projekt ustawy pomija kwestie woli osób fizycznych nawiązujących współpracę z firmami. Jeśli faktycznie zakładanym celem nowelizacji jest „poprawa sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową” (pytanie kogo? z uzasadnienia to nie wynika), to brak uwzględnienia stanowiska osoby współpracującej jest całkowicie nieuzasadniony. W praktyce gospodarczej funkcjonuje pewna grupa osób - np. zatrudnieni na kontraktach cywilnych lub na umowach B2B, która preferuje ten model współpracy. Osoby te, z różnych względów, nie są zainteresowane zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę. Tym samym regulacja może w sposób negatywny oddziaływać na część osób funkcjonujących na rynku pracy. Dodatkowo, na tych osobach będą ciążyły istotne negatywne skutki nowych uprawnień PIP (w tym np. odpowiedzialność karna za wystawienie faktury w przeszłości). Przy wydawaniu decyzji administracyjnej ustalającej treść umowy o pracę powinna być brana pod uwagę wola stron tego stosunku prawnego (są to również aspekty na które zwraca uwagę MF i MS).
4. **Brak proporcjonalności zaproponowanych rozwiązań, przewidywalności** - w świetle danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych liczba osób fizycznych współpracujących na podstawie umów prawa cywilnego to ok. 1.5 mln. osób a osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą to ok. 1.8 mln. W latach 2022 – 2024 inspektorzy pracy skierowali 94 powództwa o ustalenie istnienia stosunku pracy na rzecz 106 osób. Tylko w 32 przypadkach sądy ustaliły stosunek pracy (w 25 sprawach zapadły wyroki, a w 7 sprawach zawarto ugodę). Oznacza to, że w większości przypadków sądy nie podzieliły oceny inspektorów PIP. Zaproponowane w projekcie rozwiązania spowodują permanentny stan niepewności po stronie uczestników rynku, a jednocześnie uwzględniając fakt natychmiastowej wykonalności decyzji oraz przewlekłość postępowań sądowych, przerzucając ryzyko i koszty na przedsiębiorców.
W momencie doręczenia decyzji ustalającej istnienie stosunku pracy, przedsiębiorca uzyskuje status pracodawcy ze wszelkimi tego konsekwencjami w zakresie prawa pracy od ustalonej przez inspektora daty rozpoczęcia pracy, a także skutkami w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych od dnia doręczenia decyzji. W 2024 roku w I instancji średni czas trwania spraw z zakresu prawa pracy w sądach rejonowych wynosił około 8,8 miesiąca. W sądach okręgowych było to około 11,4 miesiąca. W dużych miastach czas ten był znacznie dłuższy — często 2-3 lata. Projektodawca nie precyzuje natomiast kwestii odszkodowania dla pracodawcy w przypadku uchylecia decyzji przez sąd. Wręcz przeciwnie – pracodawca ma zostać obciążony skutkami decyzji, która została uznana za wadliwą. Z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, taka konstrukcja budzi

poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, które gwarantują zasadę demokratycznego państwa prawnego i prawo do sądu.

Dotyczy to również sytuacji osób współpracujących a poszkodowanych decyzją PIP. Skutki pierwotnego zastosowania się do uchylonej następnie decyzji będą ogromnie obciążające zarówno po stronie pracodawców, jak i osób współpracujących. Decyzje mają zatem potencjał wyrządzenia ich adresatom szkód liczonych w milionach złotych.

W przypadku podjęcia decyzji o kontynuowaniu prac nad projektem ustawy wymaga zauważenia, iż KPO nie określa szczegółowo kształtu nowych uprawnień PIP i tym samym istnieje przestrzeń do uwzględniania następujących kwestii:

a) **ugodowe załatwienia sprawy administracyjnej, przed wydaniem przez organ decyzji.**

Nowy instrument powinien być w pierwszej kolejności formą uzgodnień pomiędzy firmami a inspekcją pracy. Dopiero brak porozumienia umożliwiłby PIP wystosowanie zalecenia bądź nakazanie przedsiębiorcy reklasyfikację umów w określonym czasie. W miejsce wprowadzania nowej decyzji konstytucyjnej, można rozważyć wzmocnienie istniejącej instytucji nakazu wydawanego przez Inspektora Pracy. Nakaz reklasyfikacji umów powinien dać czas przedsiębiorcy i osobom fizycznym na dostosowanie się do nowych wymagań. Być może ostatecznie osoba fizyczna nie będzie zainteresowana kontynuowaniem współpracy na nowych warunkach.

Uznanie danej osoby za pracownika wymaga w szczególności:

1. ustalenia warunków współpracy pomiędzy stronami
2. przeprowadzenia badań, medycyny pracy oraz szkoleń bhp
3. stworzenia dokumentacji pracowniczej,
4. objęcie regulacjami wewnętrznymi dotyczącymi pracowników w zakresie premii, dodatków czy innych świadczeń
5. odprowadzanie zaliczek na podatek dochodowy od bieżącego wynagrodzenia,
6. zgłoszenie pracownika do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych,
7. naliczanie i odprowadzanie bieżących składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

b) **Czynności PIP powinny mieć skutek tylko na przyszłość.** Ze względu na powyżej opisane wątpliwości prawne i skutki finansowe reklasyfikacji, ustalenie istnienia stosunku pracy powinno dotyczyć tylko umów, które są nadal wykonywane, a datą nawiązania istnienia stosunku pracy powinna być data uzgodniona z PIP bądź data doręczenia nakazu.

- c) **Odejście od natychmiastowej wykonalności decyzji PIP w zakresie skutków, jakie przepisy prawa pracy wiążą z nawiązaniem stosunku pracy oraz obowiązkami w zakresie podatków i ubezpieczeń społecznych.**

Ustawowe nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji Okręgowego Inspektora Pracy jest niespójne z regulacją rygoru natychmiastowej wykonalności w innych przepisach prawa. Systemowo, zastosowanie rygoru natychmiastowej wykonalności przez organ administracji jest wyjątkiem wymagającym uzasadnienia i mającym zabezpieczyć nadrzędne dobra (por. np. art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego, który wśród okoliczności mogących uzasadniać nadanie takiego rygoru wymienia zagrożenie życia lub zdrowia, ciężkie straty dla gospodarki narodowej, inny ważny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony; innym przykładem jest art. 239b Ordynacji Podatkowej). W tych przepisach nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności przez organ jest uwarunkowane szczególnymi okolicznościami i podlega zaskarżeniu. Warto też wskazać, że przykładowo decyzje Zakładu Ubezpieczeń Społecznych kierowane do przedsiębiorców, a dotyczące należności publicznoprawnych wynikających z reklasyfikacji umowy stron, zasadniczo nie mają rygoru natychmiastowej wykonalności.

Z punktu widzenia zasad proporcjonalności i gwarancji procesowych można rozważyć przyznanie Inspektorowi Pracy prawa do złożenia wniosku do sądu o nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji. Decyzja PIP nie byłaby natychmiast wykonalna, natomiast Inspektor Pracy mógłby zwrócić się do sądu z wnioskiem o nadanie jej rygoru - wykazując, że przemawia za tym szczególnie ważny interes społeczny lub interes strony. Sąd, a nie organ administracji, decydowałby, czy dana sprawa rzeczywiście wymaga natychmiastowej interwencji. Takie rozwiązanie zapewniłoby pełną kontrolę sądową nad nadaniem rygoru natychmiastowej wykonalności, eliminując automatyzm decyzji PIP.

- d) **Konieczność uwzględnienia interesu osoby zatrudnionej.** Jeśli faktycznie zakładanym celem nowelizacji jest „poprawa sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową”, to brak uwzględnienia stanowiska osoby zatrudnionej jest całkowicie nieuzasadniony. Biorąc pod uwagę opisane w pozostałych częściach niniejszego stanowiska negatywne konsekwencje dla osoby współpracującej czy też zasadę swobody umów (art. 353¹ Kodeksu Cywilnego) brak uwzględnienia stanowiska zatrudnionego w procedurze reklasyfikacji stosunku prawnego nie tylko nie leży w interesie osoby wykonującej pracę, ale stanowi również pogwałcenie jej praw. W aktualnym stanie prawnym w toku procesu cywilnego osoba świadczący pracę (usługę) może aktywnie wyrazić swoje stanowisko w procesie cywilnym przed niezależnym organem orzekającym (sądem).

Co więcej, woli stron należy przypisać decydujące znaczenie również wtedy, gdy zawarta umowa wykazuje cechy wspólne dla umowy o pracę i umowy prawa cywilnego z porównywalnym ich nasileniem. Co potwierdza jednolite stanowisko orzecznictwa i doktryny.

e) Szczegółowego uregulowania konsekwencji uchylecia przez sąd decyzji – roszczenia odszkodowawcze przedsiębiorcy i osoby fizycznej.

Konieczne jest uregulowanie w projekcie kwestii uproszczonych zasad dochodzenia przez przedsiębiorców oraz osoby fizyczne poniesionych kosztów, strat w przypadku uchylecia decyzji PIP.

f) Czas trwania postępowania sądowego – ze względu na daleko idącą ingerencję w swobodę stron władczym rozstrzygnięciem organu i zasadnicze skutki takich działań, sąd I i II Instancji powinien rozpoznać sprawy w ciągu określonego, krótkiego czasu (np. 3 miesiące).

g) Data wejścia w życie przepisów ustawy – mając na uwadze przedmiot ustawy i wczesny etap jej procedowania, uważamy, iż termin wejścia w życie proponowanych zmian powinien być wyznaczony na dzień 1 stycznia 2027 r.

Z poważaniem



Marek Górski
Prezydent Konfederacji Lewiatan

Załącznik:

Reklasyfikacja umów cywilnoprawnych przez PIP – potencjalne skutki w zakresie PIT, ZUS, NFZ (VIALTO Partners)

member of



member of



Konfederacja Lewiatan
ul. Zbyszka Cybulskiego 5
00-727 Warszawa
tel. +48 22 55 99 900
lewiatan@lewiatan.org
www.lewiatan.org

Polish Confederation
Lewiatan
Brussels Office
Avenue de Cortenbergh 168
tel. +32 2 732 12 10

NIP 5262353400
KRS 0000053779
Sąd Rejonowy dla
m. st. Warszawy w Warszawie XIII
Wydział Gospodarczy