

Decyzja
Prezydium KK
nr 136/25

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy
oraz niektórych innych ustaw (UD283)

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” ocenia pozytywnie kierunek projektowanych zmian ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD283), mających na celu wzmocnienie rangi Państwowej Inspekcji Pracy i możliwości jej działań w przypadku konkretnych przypadków sytuacji patologicznego zatrudnienia.

Prezydium KK NSZZ „Solidarność” jednocześnie podkreśla, że projekt ustawy w obecnym kształcie jest na tyle niespójny i niejasny, że zdecydowanie wymaga szczegółowych konsultacji w Radzie Dialogu Społecznego. Wobec nowych zadań PIP, Prezydium KK postuluje także konieczność zapewnienia odpowiedniego finansowania PIP, aby inspektorzy pracy mogli w sposób aktywny realizować cele projektowanej ustawy.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” zauważa, że projekt ustawy stanowi element zmiany realizacji kamienia milowego A71G Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) poprzez jednostronne odstępnie przez rząd RP od objęcia ubezpieczeniem emerytalno-rentowym wszystkich umów cywilnoprawnych. Krok ten jednoznacznie ocenialiśmy negatywnie podczas konsultacji III rewizji KPO. Tę opinię podtrzymujemy. W naszej ocenie odejście od poprzedniego brzmienia kamienia milowego nie pozwoli na systemową zmianę obecnej, częściowo patologicznej, struktury rynku pracy i na zaprzestanie promowania optymalizacji podatkowej, wpływającej negatywnie na długofalową stabilność systemu ubezpieczeń społecznych. Ta zmiana kamienia milowego, wynikająca jedynie z przyczyn politycznych nie została poddana konsultacji z partnerami społecznymi w ramach Rady Dialogu Społecznego, co należy uznać za rażące naruszenie zasad dialogu społecznego, co także pokazuje niezdolność rządu do perspektywicznego spojrzenia na wyzwania polskiego rynku pracy.

Po przeanalizowaniu przedstawionego projektu ustawy nie uważamy, iż przyczyni się on do kompleksowej reformy mającej zapewnić wyraźne ograniczenie segmentacji rynku

pracy co zapowiedziano w KPO (A.4.7). Prezydium zdecydowanie podkreśla, że walka z segmentacją rynku pracy powinna zawierać rozwiązania prawne, które gwarantują przekształcenie umów cywilnoprawnych w umowę o pracę w sytuacji istnienia przesłanek wynikających z art. 22 kodeksu pracy i zwraca uwagę, że rząd powinien równolegle przygotować zmiany, które wyrównają obciążenia publicznoprawne (składki na FUS oraz podatki) pomiędzy zatrudnieniem pracowniczym a niepracowniczym.

Proponowane w projekcie zmiany nie przyniosą na rynku pracy zmiany, której oczekuje Komisja Europejska tj. zmniejszenie dualizacji rynku pracy i ograniczenia nadużywania niepracowniczych podstaw zatrudnienia w Polsce. W naszej ocenie warunkiem trwałej normalizacji sytuacji na rynku pracy jest także:

- wycofanie zwolnienia z obowiązku opłacania składki na FUS w przypadku umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami poniżej 26. roku życia, które się uczą.
- pilną modyfikację mechanizmów „małego ZUS” oraz „ulgi na start” w przypadku samozatrudnienia, tak aby nie stanowiły one bodźca do pozornego wypychania z „etatów”.

Pomimo powyższej krytycznej oceny działania rządu RP w odniesieniu do zmiany kamienia milowego, uważamy, że każda propozycja wzmocnienia pozycji osoby wykonującej pracę zarobkową, a zwłaszcza dotycząca sfery, w której praktyka od lat wykazuje istnienie daleko idących nieprawidłowości zyskuje poparcie NSZZ „Solidarność”. Zagadnienie nadużywania umów cywilnoprawnych, a zwłaszcza zastępowanie nimi umów o pracę, w szczególności wówczas, gdy faktycznie łącząca strony relacja wypełnia przesłanki wskazane w art. 22 § 1 k.p. jest szczególnie dotkliwe dla zatrudnionych.

W ocenie Prezydium KK rozwiązania zawarte w projekcie budzą liczne wątpliwości wymagające wyjaśnienia.

Z projektu powinno wyraźnie wynikać, że błędna decyzja inspektora pracy nie będzie obciążać osoby zatrudnionej. Ustawa nie odnosi się do skutków odmiennej kwalifikacji umowy dokonanej przez sąd powszechny od kwalifikacji umowy określonej w decyzji inspektora Państwowej Inspekcji Pracy. Jeśli sąd pracy nie uzna umowy zawartej przez strony za umowę o pracę powstaną wątpliwości co do rozliczeń należności, które zostały wypłacone w czasie trwania sporu sądowego osobie wykonującej pracę, np. wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego, wynagrodzenie i dodatek za nadgodziny itd. Nie jest jasne, czy w takim przypadku podmiot zatrudniający nie uznany przez sąd za pracodawcę mógłby żądać zwrotu wypłaconego wynagrodzenia lub innych świadczeń związanych z pracą jako nienależnie pobranych. Kwestia ta, wymaga wyraźnego rozstrzygnięcia i nie obciążania konsekwencjami takiej sytuacji osoby wykonującej pracę.

Kolejną nierozstrzygniętą kwestią jest rozwiązanie, w czasie sporu sądowego, stosunku pracy i wydanie świadectwa pracy, w razie uznania przez sąd pracy, że nie było przesłanek do wydania przez inspektora pracy decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy. Powstaje wątpliwość, jak należałoby w takim przypadku traktować nie tylko świadectwo pracy, ale i dokumentację pracowniczą wytworzoną w trakcie trwania sporu sądowego, już po uzyskaniu rozstrzygnięcia, że stosunek pracy nie istniał.

Projekt nie wprowadza domniemań materialnych ani procesowych, co stanowi jedną z jego podstawowych słabości i sugeruje instrumentalne wprowadzenie kamienia milowego KPO, zamiast realnej reformy. Za nierealistyczne uznajemy założenie, że sama decyzja administracyjna PIP (stwierdzająca istnienie stosunku pracy) ograniczy dualizację rynku pracy bez zmian w rozkładzie ciężaru dowodu. Proponujemy wprowadzenie negatywnych konsekwencji dowodowych za nieprzedłożenie dokumentów znajdujących się u pracodawcy (np. grafiki, dane z systemów): „Nieprzedłożenie bez usprawiedliwienia dokumentów lub danych, do których przedłożenia pracodawca został zobowiązany, pozwala sądowi przyjąć za ustalone twierdzenia strony przeciwnej co do faktów, które dokumenty te miały potwierdzać.”

Z przepisów ustawy powinno wynikać wyraźnie, że „osoba, której praw i obowiązków dotyczy decyzja” to także osoba prowadząca działalność na własny rachunek, jeśli praca miała cechy z art. 22 § 1 k.p. Z nowododanego do art. 34 ustawy ust. „5a. wynika, że od decyzji okręgowego inspektora pracy, o której mowa w art. 11 pkt 7a, podmiotowi kontrolowanemu lub osobie, której praw i obowiązków dotyczy decyzja, przysługuje odwołanie do Głównego Inspektora Pracy”.

Z projektu ustawy nie wynika wyraźnie czy decyzja inspektora stwierdzająca istnienie stosunku pracy miałyby dotyczyć także wcześniejszego okresu, tj. od dnia rozpoczęcia pracy. Z projektu wynika, że decyzja podlega 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 (projektowany art. 34 ust. 2d). Projektowany ust. 2e przewiduje, że „Wykonanie decyzji (...) podlega wstrzymaniu w zakresie skutków, jakie przepisy prawa wiążą z: 1) obowiązkami w zakresie podatków powstałymi przed dniem wydania decyzji, 2) 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.”. Brak wyraźnego przepisu w tej kwestii rodzi wątpliwości co do roszczeń pracowniczych

od dnia zawarcia umowy do dnia wydania decyzji przez inspektora pracy (np. staż urlopowy, nadgodziny, dodatki, odprawy).

Projekt posługuje się sformułowaniem „wszelkie informacje zgromadzone przez ZUS” (zmiana art. 14 ust. 2 pkt 3 ustawy). W naszej ocenie to za szerokie i ryzykowne określenie, dlatego postulujemy wprowadzenie zamkniętego katalogu danych, który byłby spójny z nowym art. 50 ust. 13a ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zamiast klauzul ogólnych.

Projekt przewiduje, że szczegółowy zakres i warunki techniczne ustala „porozumienie” ZUS-PIP-KAS (art. 68ac ust. 3). W naszej ocenie będzie to akt wewnętrzny, który nie zastąpi normy ustawowej. Postulujemy przenieść zakres danych, logowanie dostępu i profile uprawnień do ustawy lub rozporządzenia PRM z art. 16 ustawy o PIP.

Na marginesie należy dodać, że projekt zawiera także błędy stylistyczne i techniczne. Chociażby w projektowanym art. 11 ust. 7a zawarto sformułowanie „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;”, a można byłoby użyć sformułowania „istnienia stosunku pracy w razie zawarcia umowy cywilnoprawnej w warunkach, w których zgodnie z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, powinna zostać zawarta umowa o pracę;”.

Z art. 10 projektu ustawy wynika, że Główny Inspektor Pracy najpóźniej do dnia 31 marca 2025 r. przedłoży ministrowi właściwemu do spraw pracy strategię, raport z audytu, zarządzenie i porozumienie, o którym mowa odpowiednio w art. 8–10. Wydaje się, że w przepisie błędnie wskazano rok 2025 r. Główny Inspektor Pracy nie będzie miał możliwości wykonania tego obowiązku, chyba że przeniesie się w czasie.

Podsumowując, NSZZ „Solidarność” podtrzymuje obawy dotyczące marginalnego wpływu proponowanego rozwiązania prawnego na pożądaną zmianę struktury rynku pracy, co z pewnością nie jest tym co oceniamy jako możliwość skutecznego ograniczenia jego segmentacji, a więc realizacji zobowiązań w ramach KPO.

Gdańsk, 3 października 2025 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK
NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz