

Decyzja
Prezydium KK
nr 12/26

ws. opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy
oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 stycznia 2026 r.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” negatywnie ocenia projekt ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 stycznia 2026 r. (UD283).

Na wstępie, należy zauważyć, że projekt ustawy z dnia 28 stycznia 2026 r. wprowadza szeroki zakres zmian innych niż propozycje zawarte w poprzednich jego wersjach. W istocie trzeba uznać, iż stanowi on nowy projekt, ponieważ w sposób zasadniczy modyfikuje wcześniej proponowane rozwiązania, w szczególności w zakresie nadania inspektorom pracy uprawnienia do przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę. W naszej ocenie tak doniosły społecznie projekt wymaga przeprowadzenia rzetelnych, szerokich i rzeczywistych konsultacji społecznych. Wyznaczenie na ten cel zaledwie siedmiodniowego terminu należy uznać za rażąco niewystarczające. W praktyce prowadzi to do ograniczenia możliwości przedstawienia merytorycznych uwag i podważa zasadę dialogu społecznego oraz prawidłowość procesu legislacyjnego.

Projekt ustawy stanowi element realizacji kamienia milowego A71G Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), który został jednostronnie przez Rząd RP zmieniony. W ostatnich dniach ze zdumieniem dowiadujemy się z artykułów prasowych, że treść zmienionego kamienia milowego została już uzgodniona z Komisją Europejską, pomimo trwających konsultacji z partnerami społecznymi w Radzie Dialogu Społecznego. Dlatego stanowczo sprzeciwiamy się przerzucaniu odpowiedzialności za opóźnienia legislacyjne na stronę społeczną. Niedopuszczalne jest wykorzystywanie zobowiązań Rządu jako pretekstu do ograniczania realnego dialogu i wymuszania pośpiesznego opiniowania rozwiązań o fundamentalnym znaczeniu dla rynku pracy. Strona rządowa powinna przewidzieć realny czas na rzetelne przygotowanie projektu i przeprowadzenie rzeczywistych konsultacji, zwłaszcza biorąc pod uwagę decyzje o zmianie kamienia milowego na krótko przed terminem

jego realizacji. Próba kompensowania własnych zaniedbań poprzez wyznaczanie nierealnych terminów partnerom społecznym należy ocenić jako przejaw braku poszanowania zasad dialogu społecznego oraz standardów prawidłowej legislacji. Tego rodzaju praktyka nie tylko podważa zaufanie do procesu stanowienia prawa, lecz także prowadzi do obniżenia jakości tworzonych regulacji prawnych i rodzi uzasadnione wątpliwości co do rzeczywistej woli prowadzenia uczciwego i transparentnego dialogu społecznego.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” podtrzymuje wcześniej wyrażone uwagi w decyzji nr 136/25 z dnia 3 października 2025 r. W naszej ocenie zaproponowany kształt projektu ustawy 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. Projekt nie przyczyni się do kompleksowej reformy mającej zapewnić wyraźne ograniczenie segmentacji rynku pracy co zapowiedziano w KPO (A.4.7). Rząd powinien przygotować zmiany, które wyrównają obciążenia publicznoprawne (składki na FUS oraz podatki) pomiędzy zatrudnieniem pracowniczym a niepracowniczym. 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 oraz – pilna modyfikacja mechanizmów „małego ZUS” oraz „ulgi na start” w przypadku samozatrudnienia.

Odnosząc się do kształtu zaproponowanego uprawnienia dla inspektorów pracy w zakresie przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę należy wyrazić głębokie zaniepokojenie i sprzeciw. Na podstawie art. 11, ust. 1 pkt 7, art. 33a, art. 34 projektu ustawy o zmianie ustawy o PIP okręgowy inspektor pracy zostanie uprawniony do wydania decyzji przekształcającej umowę cywilnoprawną, ale wydanie decyzji będzie uzależnione od warunku niedostosowania się do wcześniej wydanego polecenia przez inspektora pracy. W uzasadnieniu dodaje się jednak, że „realizacja tego polecenia będzie mogła nastąpić dwojako tj. strony będą mogły zawrzeć umowę o pracę (...). Strony będą mogły też ukształtować łączący je stosunek cywilnoprawny – w zakresie jego treści lub sposobu realizacji – w taki sposób, aby usunąć elementy charakterystyczne dla stosunku pracy oraz wyeliminować zarzuty niezgodności z przepisami prawa pracy. Na tym zakończy się postępowanie okręgowego inspektora pracy”. Można więc zauważyć, że uzależniono przekształcenie umowy cywilnoprawnej w umowę o pracę od woli podmiotu zatrudniającego. Osoba wykonująca pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej może zostać przymuszona do wyrażenia zgody na ukształtowanie umowy jako umowy cywilnoprawnej z uwagi na chęć utrzymania zatrudnienia.

Zaproponowane rozwiązanie jest nie do zaakceptowania z uwagi na treść bezwzględnie obowiązującej normy prawnej art. 22 § 1 k.p., który określa definicję stosunku pracy, a także art. 22 §1¹ k.p., który stanowi, że zatrudnienie w warunkach zatrudnienia pracowniczego jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy, a §1² tego przepisu dodaje, że nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy w ramach stosunku pracy. Zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązanie w projekcie ustawy jest sprzeczne z przepisami kodeksu pracy, ponieważ będzie można umowę cywilnoprawną, która została zawarta przez strony, a w rzeczywistości stanowi umowę o pracę, tak ukształtować przy pomocy inspektora pracy, aby nie miała charakteru pracowniczego. Inspektor pracy będzie legalizował patologiczną praktykę zawierania umów cywilnoprawnych w miejsce umów o pracę.

Dodać należy, że art. 22 § 1 k.p. określa cechy stosunku pracy, a w razie ich zaistnienia należy uznać, że strony łączy stosunek pracy. Nie można zatem przyznawać woli stron decydującego znaczenia przy kwalifikacji umowy łączącej strony. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że wola stron będzie brana pod uwagę, ale dopiero w razie, gdy ustalenie cech o charakterze przeważającym nie będzie możliwe (zob. wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2016 r. II PK 81/15). Wprowadzenie takiego uprawnienia inspektora pracy może zatem przyczynić się do zaistnienia jeszcze większego chaosu na rynku pracy.

Zauważyć również należy, że z art. 33a ust. 4-5 projektu wynika, że okręgowy inspektor pracy może skierować powództwo o ustalenie istnienia stosunku pracy, w szczególności gdy zachodzi konieczność ustalenia istnienia stosunku pracy za okres wcześniejszy niż ten, który może zostać objęty decyzją. Decyzja staje się wykonalna z dniem upływu terminu do wniesienia odwołania albo z dniem prawomocnego orzeczenia sądu (art. 34 ust. 2k projektu). Co do zasady datą zawarcia umowy o pracę, o której mowa w ust. 2b pkt 2 jest data wydania decyzji przez okręgowego inspektora pracy (art. 34 ust. 2f projektu). Decyzja będzie ustalać stosunek pracy od dnia jej wydania, w przypadku konieczności ustalenia, że strony łączył stosunek pracy inspektor powinien wytoczyć powództwo przed sądem pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy. Proponowane rozwiązanie potwierdza wcześniejszy wniosek, iż nowe uprawnienie inspektora pracy będzie nieskuteczne, a dodatkowo będzie uzależnione od woli podmiotu zatrudniającego, a w praktyce inspektor będzie musiał skorzystać z dotychczasowego uprawnienia uznawanego w uzasadnieniach do wcześniejszych projektów w tym temacie, za nieskuteczne.

Od decyzji okręgowego inspektora pracy przewidziano możliwość wniesienia odwołania do sądu pracy. Zgodnie z projektowanym art. 477¹d k.p.c. na przewodniczącego składu orzekającego oraz sąd nałożono obowiązek podejmowania czynności w taki sposób, aby termin posiedzenia, na którym sprawa ma zostać rozpoznana, przypadał nie później niż w terminie jednego miesiąca od dnia wniesienia pozwu, a w przypadku gdy pozew był dotknięty brakami formalnymi – od dnia ich skutecznego usunięcia. Już na tym etapie pojawiają się jednak poważne wątpliwości co do realnej wykonalności tego rozwiązania, w szczególności wskazujące, iż niedochowanie wskazanego terminu nie będzie w praktyce rodziło żadnych konsekwencji. Jednocześnie istnieje poważne ryzyko, że inne sprawy z zakresu prawa pracy rozstrzygane w sądach ulegną wydłużeniu i będą traktowane jako sprawy o mniejszym stopniu pilności. Należy również zauważyć, iż projekt nie przewiduje żadnych sankcji ani skutków prawnych w przypadku niedotrzymania przedmiotowego terminu przez sąd, co w istocie nadaje mu charakter wyłącznie zalecenia. W konsekwencji istnieje uzasadniona i poważna obawa, że regulacja ta może w praktyce okazać się przepisem martwym.

Należy również zwrócić uwagę na problem kolizji rozstrzygnięć organów PIP i ZUS. Z art. 34 ust. 2j, wynika, że decyzja okręgowego inspektora pracy stwierdzająca istnienie stosunku pracy wywołuje skutki prawne na gruncie prawa pracy, prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego oraz obowiązkowych funduszy, od dnia jej wydania. Oznacza to, że decyzja administracyjna inspektora pracy będzie miała skutek niezależnie od wcześniejszych – nawet prawomocnych – decyzji ZUS wydanych na podstawie art. 83 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Projekt nie zawiera żadnego mechanizmu rozstrzygania takich kolizji ani reguły pierwszeństwa, co narusza zasadę pewności prawa i ochrony praw nabytych.

Można mieć również wątpliwości co do nowego uprawnienia Głównego Inspektora Pracy (art. 14b projektu) w zakresie interpretacji indywidualnej na wniosek podmiotu zatrudniającego dotyczącej stosowania przepisów prawa pracy dotyczących ustalenia, czy przedstawiony we wniosku stosunek prawny stanowi umowę o pracę w rozumieniu art. 22 § 1 k.p. W związku z informacjami przedstawionymi przez Głównego Inspektora Pracy projekt ustawy może doprowadzić do niewydolności działań kontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy wobec braków kadrowych oraz finansowych. Ponadto, należy zadać pytanie dlaczego do złożenia wniosku o wydanie interpretacji został uprawniony jedynie podmiot zatrudniający, a pominięto osobę zatrudnioną. W uzasadnieniu wskazuje się, że „projektowany przepis ma na celu wskazanie stronom stosunku prawnego, czy właściwie zinterpretowały przepisy

w kontekście łączącego je stosunku prawnego”. Należałoby zatem przyznać to uprawnienie również osobie zatrudnionej, której interpretacja indywidualna będzie dotyczyć.

Projekt zawiera propozycję wprowadzenia zmiany do kodeksu postępowania cywilnego, m.in. w zakresie nowego przepisu dotyczącego zabezpieczeń tj. art. 755⁶ § 1 k.p.c. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu wprowadzenie instytucji zabezpieczenia ma na celu wzmocnienie realnej i efektywnej ochrony domniemanego pracownika w trakcie postępowania w przedmiocie odwołania od decyzji okręgowego inspektora pracy stwierdzającej istnienie stosunku pracy. Projektowany przepis nie zawiera wskazania, iż podstawą udzielania zabezpieczenia jest jedynie uprawdopodobnienie istnienia roszczenia. To oznacza, iż do tego nowego zabezpieczenia zastosowanie znajdą ogólne przepisy o zabezpieczeniu, w tym art. 730¹ k.p.c. Art. 730¹ § 1 k.p.c. stanowi, iż udzielenia zabezpieczenia może żądać każda strona lub uczestnik postępowania, jeżeli uprawdopodobni roszczenie oraz interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia. Interes prawny w udzieleniu zabezpieczenia istnieje wtedy, gdy brak zabezpieczenia uniemożliwi lub poważnie utrudni wykonanie zapadłego w sprawie orzeczenia lub w inny sposób uniemożliwi lub poważnie utrudni osiągnięcie celu postępowania w sprawie.

Jak wskazuje uzasadnienie do projektu „Projektowane przepisy art. 755⁶ § 1–4 k.p.c. mają na celu wzmocnienie realnej i efektywnej ochrony domniemanego pracownika w trakcie postępowania w przedmiocie odwołania od decyzji okręgowego inspektora pracy stwierdzającej istnienie stosunku pracy (...). Ich celem jest zapewnienie skuteczności ochrony sądowej w trakcie postępowania i wykluczenie sytuacji, w której pracodawca – korzystając z formalnej kwalifikacji umowy jako cywilnoprawnej – może dowolnie ją zmieniać, wypowiadać, rozwiązywać czy ograniczać obowiązki powierzane „domniemanemu pracownikowi”, niwecząc w istotny sposób sens przyszłego orzeczenia sądu lub wywierając wpływ na pracownika”. Celem omawianych przepisów dotyczących zabezpieczenia nie jest więc ochrona przed wykonaniem zapadłego w sprawie orzeczenia. W praktyce, wykazanie istnienia interesu prawnego w tym przypadku może być utrudnione a w konsekwencji może stać się przeszkodą w uzyskaniu zabezpieczenia, a tym samym znacznie osłabić skuteczność projektowanych przepisów. Proponowany przepis nie wskazuje zakresu czasowego, na jaki proponowane zabezpieczenie ma zostać ustanawiane. Oznacza to, iż zastosowanie znajdują zasady ogólne. Właściwym byłoby, aby zabezpieczenie to było ustanawiane do czasu prawomocnego zakończenia postępowania.

Na szczególnie krytyczną uwagę zasługuje przepis art. 755⁶ § 4 k.p.c. Projektowany przepis stanowi, iż sąd może odmówić udzielenia zabezpieczenia, o którym mowa w § 1, wyłącznie w sytuacji, gdy w świetle okoliczności sprawy jest oczywiste, że umowa, której

dotyczy odwołanie, nie jest umową o pracę. Nasze zastrzeżenia budzi propozycja wprowadzenia możliwości oceny, w postępowaniu zabezpieczającym, charakteru prawnego umowy, stanowiącego przedmiot sporu. Wyrażenie „w świetle okoliczności sprawy jest oczywiste, że umowa, której dotyczy odwołanie, nie jest umową o pracę” w praktyce sprowadza się do ustalenia przez sąd rozpatrujący wniosek o zabezpieczenie, charakteru prawnego umowy.

W świetle treści proponowanego przepisu, oddalenie przez sąd wniosku o zabezpieczenie, w oparciu o dokonane przez sąd w postępowaniu zabezpieczającym ustalenie, iż umowa nie jest umową o pracę stanowi de facto rozstrzygnięcie co do istoty sprawy przez sąd w postępowaniu zabezpieczeniowym - w zakresie ustalenia istnienia (lub nieistnienia) stosunku pracy. W konsekwencji dalsze postępowanie rozpoznające czyniąc z praktycznego punktu właściwie bezprzedmiotowym. Rozstrzygnięcie co do istoty sprawy tj. co do charakteru prawnego umowy nie jest celem postępowania zabezpieczającego. Jest to rozwiązanie w naszej ocenie wysoce wadliwe. Podstawą oddalenia wniosku o zabezpieczenie na podstawie § 4 powinno być wyłącznie ustalenie przez sąd oczywistej bezzasadności roszczenia.

Warszawa, 13 lutego 2026 r.

Prezydium KK
NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK
NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz