

Decyzja

Prezydium KK

nr 99/26

ws. opinii o *projekcie ustawy o wykonywaniu pracy za pośrednictwem cyfrowych platform pracy*

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” oceniając projekt ustawy o wykonywaniu pracy za pośrednictwem cyfrowych platform pracy z dnia 6 sierpnia 2026 r. wskazuje, że wymaga on szeregu zmian, by spełniony został cel nakreślony w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831, a więc rzeczywista i skuteczna ochrona osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform.

Praca za pośrednictwem cyfrowych platform pracy stanowi jeden z najbardziej dynamicznych kierunków przemian współczesnego rynku pracy. Nowy model organizacji pracy, oparty na wykorzystaniu technologii cyfrowych i zautomatyzowanych systemów zarządzania, w istotny sposób zmienia sposób kierowania pracą, organizowania pracy, wykonywania zadań oraz sprawowania kontroli nad osobami świadczącymi pracę. Jednocześnie jest to obszar, w którym w szczególnie wyraźny sposób ujawniają się najbardziej problematyczne zjawiska współczesnego rynku pracy - w tym błędna klasyfikacja zatrudnienia, przenoszenie ryzyka prowadzenia działalności na osoby wykonujące pracę, ograniczony dostęp do ochrony socjalnej i pracowniczej, a także wykorzystywanie nowych technologii do sprawowania kontroli nad sposobem i warunkami wykonywania pracy. Sam projektodawca wskazuje przy tym, że rozwój pracy platformowej i wykorzystywanie w jej ramach technologii opartych na algorytmach może prowadzić do zwiększenia dysproporcji sił i nieprzejrzystości procesów decyzyjnych, a także powodować zagrożenia dla godnych warunków pracy, zdrowia i bezpieczeństwa, równego traktowania oraz prawa do prywatności.

Z perspektywy NSZZ „Solidarność” regulacja pracy platformowej ma zatem znaczenie wykraczające poza samo wykonanie obowiązku implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831. Jest to bowiem moment, w którym ustawodawca ma możliwość odpowiedzi na nowe wyzwania związane z organizacją pracy oraz stworzenia skutecznych mechanizmów przeciwdziałających wykorzystywaniu nowych modeli organizacji pracy do obchodzenia standardów zatrudnienia i ochrony socjalnej.

W ocenie Prezydium KK przedłożony projekt nie wykorzystuje jednak w pełni tej możliwości. Projekt stanowi w istotnej części ścisłą implementację minimalnych wymogów wynikających z dyrektywy, podczas gdy specyfika polskiego rynku pracy oraz skala problemów występujących w sektorze pracy platformowej uzasadniałyby przyjęcie rozwiązań zapewniających rzeczywistą i skuteczną ochronę osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform. W wielu miejscach projektodawca ograniczył się do formalnego przeniesienia rozwiązań unijnych do krajowego porządku prawnego, nie wykorzystując przestrzeni do ich dostosowania do polskiego systemu prawa pracy, ubezpieczeń społecznych i dialogu społecznego. W konsekwencji projekt, który mógł stać się podstawą rzeczywistego uporządkowania tego dynamicznie rozwijającego się segmentu rynku pracy i odpowiedzi na występujące w nim nieprawidłowości, w obecnym kształcie pozostawia istotną część tych problemów nierozwiązanych.

W ocenie Związku zasadniczym punktem odniesienia dla oceny projektowanych przepisów powinna być zatem nie tylko ich formalna zgodność z dyrektywą 2024/2831, lecz przede wszystkim ich rzeczywista skuteczność w zapewnieniu osobom wykonującym pracę za pośrednictwem platform ochrony odpowiadającej charakterowi wykonywanej pracy. Dotyczy to w szczególności skutecznego ustalania prawidłowego statusu zatrudnienia, zapewnienia odpowiedzialności wszystkich podmiotów faktycznie organizujących i kontrolujących pracę, objęcia ochroną osób podlegających zarządzaniu algorytmicznemu, niezależnie od formalnej podstawy wykonywania pracy, oraz zagwarantowania rzeczywistego udziału przedstawicieli pracowników w kształtowaniu warunków wykonywania pracy platformowej.

1. Automatyczne przeniesienie rozwiązań dyrektywy, bez uwzględnienia specyfiki krajowego porządku prawnego

Analiza projektu prowadzi do wniosku, że projektodawca w wielu miejscach ograniczył się do mechanicznego przeniesienia rozwiązań i terminologii dyrektywy 2024/2831, bez dostatecznego uwzględnienia specyfiki polskiego porządku prawnego, funkcjonujących w nim instytucji oraz praktyki stosowania prawa. Implementacja dyrektywy nie powinna zostać oparta na mechanicznym odtwarzaniu jej przepisów, lecz na przełożeniu jej celów na rozwiązania właściwe dla krajowego systemu prawnego.

Dotyczy to również przyjętej w projekcie terminologii. Przykładem jest choćby określenie przedstawicieli pracowników platformy „swobodnie wybranych”, stanowiące bezpośrednie odzwierciedlenie sformułowania użytego w art. 2 ust. 1 lit. f dyrektywy.

Określenie to nie funkcjonuje w polskim systemie prawnym, który posługuje się utrwaloną terminologią odnoszącą się do przedstawicieli pracowników wybieranych przez pracowników w określonym trybie. Wprowadzenie do ustawy nowego, niezakorzonego w krajowych przepisach określenia „swobodnie wybranych” nie znajduje przy tym uzasadnienia w treści dyrektywy, która sama odsyła w tym zakresie do prawa i praktyki krajowej, a wynika wyłącznie z przejęcia przez projektodawcę jej brzmienie w sposób niemal dosłowny.

Problem mechanicznego przenoszenia rozwiązań unijnych jest tym bardziej istotny w odniesieniu do polskiego rynku pracy, który charakteryzuje się znacznym zróżnicowaniem podstaw świadczenia pracy. Sam projektodawca wskazuje na powszechne wykorzystywanie w pracy platformowej umów cywilnoprawnych oraz innych konstrukcji organizacji pracy. Tymczasem projekt w znacznej mierze przyjmuje konstrukcje odpowiadające unijnemu modelowi regulacji, bez wystarczającego uwzględnienia tego, że w polskich realiach problem pracy platformowej nie sprowadza się do prostego rozróżnienia pomiędzy pracownikiem a osobą samozatrudnioną.

2. Domniemanie istnienia stosunku pracy

Jednym z podstawowych instrumentów dyrektywy 2024/2831 jest skuteczne i wzruszalne domniemanie stosunku pracy. Nie chodzi przy tym o samo formalne wprowadzenie do prawa krajowego konstrukcji domniemania, lecz o zapewnienie osobom wykonującym pracę za pośrednictwem platform rzeczywistego ułatwienia w ustaleniu ich prawidłowego statusu zatrudnienia. Art. 5 ust. 2 dyrektywy wprost wymaga, aby domniemanie stanowiło „ułatwienie proceduralne na korzyść osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform” oraz aby nie prowadziło do zwiększenia obciążenia tych osób lub ich przedstawicieli wymogami w postępowaniach dotyczących ustalenia ich prawidłowego statusu zatrudnienia. Motyw 31 dyrektywy wskazuje dodatkowo, że wymogi związane z domniemaniem nie powinny być uciążliwe i powinny łagodzić trudności związane z przedstawieniem dowodów wskazujących na istnienie stosunku pracy w warunkach nierównowagi sił. Z tej perspektywy oceniać należy nie tylko samą konstrukcję art. 9 projektu, ale również pozostałe rozwiązania dotyczące sposobu ustalania statusu zatrudnienia, których łącznym skutkiem powinno być rzeczywiste ułatwienie dochodzenia praw przez osobę wykonującą pracę platformową.

W pierwszej kolejności wątpliwości budzi użyte w art. 9 ust. 1 projektu sformułowanie, zgodnie z którym cyfrowa platforma pracy albo pośrednik sprawuje „kierownictwo, w szczególności kontrolę” nad osobą wykonującą pracę. Art. 5 ust. 1 dyrektywy posługuje się

konstrukcją faktów wskazujących na „kierownictwo i kontrolę”, nie przesądzając, że kontrola stanowi szczególną postać kierownictwa. Projektodawca nie wyjaśnia w uzasadnieniu przyczyn przyjęcia odmiennego sformułowania. Uzasadnienie ogranicza się do wskazania, że kierownictwo i kontrola mogą przybierać różne formy, wobec stałej ewolucji pracy platformowej, odwołując się w tym zakresie do motywu 30 dyrektywy. Takie sformułowanie może prowadzić do niepotrzebnych wątpliwości interpretacyjnych co do relacji pomiędzy obiema przesłankami. Jeżeli intencją projektodawcy jest implementacja przesłanki przewidzianej w dyrektywie, zasadne byłoby posłużenie się odpowiadającą jej konstrukcją „kierownictwa i kontroli”.

Wymaga podkreślenia, że mechanizm przewidziany w art. 9 projektu stanowi klasyczne domniemanie prawne wzruszalne, a nie jedynie technikę przerzucenia ciężaru dowodu, co podkreśla również Komisja Europejska. Istotą takiego domniemania jest to, że ustawa nakazuje przyjąć za ustalony fakt istnienia stosunku pracy na podstawie wykazania faktu łatwiejszego do udowodnienia - okoliczności wskazujących na kierownictwo i kontrolę - pozostawiając stronie przeciwnej możliwość obalenia tego przez wykazanie okoliczności przeciwnych. Przerzucenie ciężaru dowodu nie jest zatem odrębnym, słabszym mechanizmem, lecz istotą działania domniemania prawnego. Taka kwalifikacja ma istotne znaczenie praktyczne: to właśnie z konstrukcji domniemania – a nie ze zwykłego rozłożenia ciężaru dowodu – wynika, że osoba wykonująca pracę platformową nie musi udowadniać wszystkich elementów stosunku pracy, co stanowi rzeczywiste ułatwienie w dochodzeniu jej praw.

Istotne jest również, aby domniemanie obejmowało rzeczywisty układ podmiotowy organizacji pracy platformowej. Dyrektywa odnosi je do sytuacji, w której kierownictwo i kontrola są sprawowane przez cyfrową platformę pracy, przy czym regulacja dotycząca pośredników zakłada zapewnienie osobom wykonującym pracę takiego samego poziomu ochrony, jak w przypadku bezpośredniego związania z platformą. Projektowany art. 9 powinien być zatem stosowany w sposób odpowiadający rzeczywistemu podziałowi funkcji pomiędzy tymi podmiotami, a nie wymagać przypisania wszystkich przejawów podporządkowania wyłącznie jednemu z nich.

Na skuteczność domniemania wpływa również problem osób, które faktycznie wykonują pracę za pośrednictwem platformy bez zawarcia umowy, w szczególności w przypadkach korzystania z kont zarejestrowanych na inne osoby. Dyrektywa wprost identyfikuje zjawisko tzw. „wynajmowanych tożsamości” jako problem związany z pracą platformową i wskazuje na potrzebę wiarygodnej weryfikacji tożsamości osób wykonujących pracę. W takim przypadku osoba faktycznie świadcząca pracę może nie być stroną żadnej

umowy z platformą ani pośrednikiem, a tym samym może znaleźć się poza zakresem zastosowania mechanizmu z art. 9 projektu, który został skonstruowany wokół stosunku umownego. Problem ten nie może zostać pominięty, jeżeli regulacja ma przeciwdziałać nie tylko błędnej klasyfikacji zatrudnienia, ale również pracy nierejestrowanej występującej w sektorze platformowym.

Art. 18 ust. 3 projektu przyjmujący, że datą zawarcia umowy o pracę jest data wydania decyzji administracyjnej powiela mechanizm, wobec którego NSZZ „Solidarność” zgłaszała już zastrzeżenia na etapie prac nad reformą Państwowej Inspekcji Pracy, wprowadzającą analogiczne rozwiązanie. W tym miejscu należy podkreślić, że w polskim systemie prawa pracy stosunek pracy nawiązuje się z mocy samego prawa z chwilą spełnienia przesłanek z art. 22 Kodeksu pracy, a nie z chwilą jego późniejszego urzędowego stwierdzenia. Powielenie tego samego mechanizmu w kolejnym akcie prawnym jest dalszym krokiem w kierunku odejścia od tej utrwalonej konstrukcji – decyzja, podobnie jak wyrok sądu, powinna mieć charakter deklaratoryjny, potwierdzający rzeczywistą datę powstania stosunku pracy, a nie konstytutywny.

Należy również odnieść się do art. 11 projektu, wyłączającego stosowanie domniemania w postępowaniach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Projektodawca nie przedstawia w uzasadnieniu powodów rezygnacji z możliwości objęcia domniemaniem postępowań, które dotyczą zabezpieczenia społecznego, o której mowa w art. 5 ust. 3 dyrektywy. Wątpliwości pogłębia przy tym art. 19 projektu, który wiąże skutki ustalenia stosunku pracy w sferze prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych wyłącznie z decyzją, o której mowa w art. 15 ust. 6. Projekt nie rozstrzyga w sposób analogiczny skutków prawomocnego sądowego ustalenia istnienia stosunku pracy. Konieczne jest zatem rozszerzenie zakresu art. 19 projektu na prawomocne orzeczenia sądu ustalające istnienie stosunku pracy, niezależnie od trybu, w jakim zapadły – nieuzasadnione jest różnicowanie skutków publicznoprawnych w zależności od tego, czy ustalenie nastąpiło decyzją PIP, czy wyrokiem sądu.

Elementem wymagającym uwzględnienia jest również brak wyraźnego mechanizmu zbiorowego dochodzenia ustalenia statusu zatrudnienia. Przy masowym charakterze pracy platformowej prowadzi to do sytuacji, w której wiele osób wykonujących pracę w identycznych warunkach, w ramach tego samego modelu organizacji pracy, musi wszczynać odrębne postępowania. Art. 14 projektu przewiduje wszczęcie postępowania na wniosek indywidualnej osoby wykonującej pracę za pośrednictwem platformy lub jej przedstawiciela, nie przewidując wyraźnie możliwości objęcia jednym postępowaniem większej liczby osób znajdujących się w analogicznej sytuacji. Brak takiego rozwiązania może istotnie ograniczać praktyczną

efektywność domniemania, zwłaszcza w przypadkach, w których źródłem błędnej klasyfikacji jest jednolity model organizacji pracy stosowany wobec całej grupy osób.

Wymaga również potwierdzenia, że domniemanie z art. 9 projektu znajduje zastosowanie także wówczas, gdy osoba wykonująca pracę platformową – zamiast korzystać z procedury przewidzianej w art. 14–20 projektu – wystąpi bezpośrednio do sądu z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy. Sam projekt zdaje się zakładać taką możliwość (art. 6 ust. 1 pkt 2 projektu), nie ustanawia jej jednak wprost jako odrębnej podstawy powództwa. Powinno zatem jednoznacznie wynikać z ustawy, że niezależnie od wybranej drogi – administracyjnej czy sądowej w trybie ogólnym – domniemanie działa na identycznych zasadach.

W konsekwencji skuteczność projektowanego domniemania powinna być oceniana nie tylko przez pryzmat jego formalnego wprowadzenia do ustawy, lecz przez to, czy rzeczywiście ułatwia ono osobom wykonującym pracę platformową ustalenie prawidłowego statusu zatrudnienia i uzyskanie wynikającej z niego ochrony. W szczególności nie powinno dochodzić do sytuacji, w której ograniczenie zakresu zastosowania domniemania, brak możliwości wykorzystania domniemania w postępowaniach dotyczących ubezpieczeń społecznych czy brak mechanizmu zbiorowego powodują, że ciężar dochodzenia praw pozostaje w znacznej części po stronie osoby, której pozycję dyrektywa miała w tym zakresie wzmocnić.

3. Odpowiedzialność solidarna platformy i pośrednika

Zasadniczym brakiem projektowanej regulacji jest sposób ukształtowania odpowiedzialności platformy za osoby wykonujące pracę z udziałem pośredników. Kwestia ta ma szczególne znaczenie w polskich warunkach pracy platformowej, w których istotną część rynku stanowi model flotowy, oparty na pośrednikach organizujących wykonywanie pracy przez większe grupy osób. Co więcej, obserwowane na rynku tendencje wskazują nie tylko na utrwalanie i dalszy rozwój tego modelu organizacji pracy, ale wręcz odchodzenie na klasycznej dwupodmiotowej relacji na rzecz bardziej złożonych łańcuchów. Tym samym regulacja dotycząca pośredników nie może być traktowana jako rozwiązanie odnoszące się do marginalnego lub wyjątkowego sposobu wykonywania pracy platformowej, lecz jako jeden z kluczowych elementów skuteczności całej ustawy.

Art. 3 dyrektywy 2024/2831 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby osoby wykonujące pracę za pośrednictwem pośrednika korzystały z takiego samego poziomu ochrony przewidzianego w dyrektywie jak osoby pozostające w bezpośrednim stosunku umownym z platformą. W tym celu państwa członkowskie mają ustanowić

odpowiednie mechanizmy, obejmujące – w stosownych przypadkach – systemy odpowiedzialności solidarnej. Nie jest to zatem rozwiązanie służące jedynie uzupełnieniu wybranych obowiązków pośrednika, lecz mechanizm mający zapobiegać temu, aby zastosowanie pośrednika prowadziło do faktycznego obniżenia poziomu ochrony osoby wykonującej pracę oraz zapewnić pełną ochronę osobie świadczącej pracę za pośrednictwem platformy, niezależnie od tego w jakim układzie – dwu- czy wielostopniowym – tę pracę wykonuje.

Tymczasem art. 50 projektu przyjmuje rozwiązanie istotnie węższe. Ustęp 1 deklaruje wprawdzie, że osoba związana umową z pośrednikiem korzysta z takich samych praw jak osoba związana bezpośrednio z platformą, jednak odpowiedzialność solidarna przewidziana w ust. 5 obejmuje wyłącznie roszczenia związane z niewykonaniem obowiązków określonych w art. 25–28 oraz art. 31–37, a ponadto odszkodowanie lub zadośćuczynienie z art. 37 ust. 5 oraz odszkodowanie z art. 49. Powstaje zatem zasadnicza niespójność pomiędzy szeroko zakreślonym w art. 50 ust. 1 prawem do korzystania z takiej samej ochrony a bardzo ograniczonym mechanizmem odpowiedzialności solidarnej, który nie obejmuje całego katalogu praw przewidzianych w ustawie.

Zakres odpowiedzialności solidarnej nie powinien być przy tym oceniany wyłącznie przez pryzmat wyliczenia konkretnych przepisów. Istotą art. 3 dyrektywy jest bowiem zapewnienie rzeczywistej, a nie jedynie formalnej równości poziomu ochrony niezależnie od tego, w jakiej konfiguracji umownej osoba wykonuje pracę. Przepis ten ma zapobiegać wykorzystywaniu pośredników do obchodzenia obowiązków wynikających z dyrektywy, a państwa członkowskie powinny aktywnie określić, które obowiązki spoczywają na platformie, które na pośredniku, a które na obu podmiotach.

Ponadto, zakres odpowiedzialności platformy i pośrednika powinien obejmować również zapewnienie skutecznego wykonywania praw przyznanych osobom wykonującym pracę za pośrednictwem platform, w tym odpowiednich środków ochrony prawnej i egzekwowania tych praw. Dotyczy to odpowiednio także sytuacji, w których praca jest wykonywana za pośrednictwem pośrednika. Projekt nie zapewnia jednak tak szeroko ujętej odpowiedzialności, ograniczając odpowiedzialność solidarną platformy i pośrednika do zamkniętego katalogu wybranych obowiązków. W rezultacie odpowiedzialność podmiotów faktycznie uczestniczących w organizowaniu pracy może nie obejmować wszystkich praw i obowiązków, których skuteczna realizacja wymaga współdziałania platformy i pośrednika.

Szczególnie problematyczne jest również uzależnienie odpowiedzialności solidarnej od przekazania przez pośrednika informacji platformie. Art. 50 ust. 5 projektu obejmuje bowiem wyłącznie pośrednika, który zawarł umowę z platformą oraz przekazał informację, o której mowa w ust. 2. W efekcie zakres ochrony osoby wykonującej pracę może być uzależniony od wykonania przez pośrednika obowiązku informacyjnego wobec platformy. Taka konstrukcja jest szczególnie trudna do zaakceptowania z perspektywy celu art. 3 dyrektywy: odpowiedzialność ma służyć zapewnieniu osobie wykonującej pracę takiego samego poziomu ochrony, a nie być dodatkowym uprawnieniem, którego uzyskanie zależy od uprzedniego zachowania pośrednika bądź jakichkolwiek kwestii formalnych.

Wątpliwości budzi również brak regulacji na wypadek, gdy platforma i pośrednik nie zawrą umowy, o której mowa w art. 50 ust. 3 projektu, określającej sposób korzystania przez osobę wykonującą pracę z praw z art. 25–28 i 31–37. W braku takiej umowy odpowiedzialność za zapewnienie wykonania tych praw powinna spoczywać domyślnie na platformie.

Jeszcze poważniejszy problem powstaje w przypadku wielopoziomowych łańcuchów podwykonawstwa. Definicja pośrednika w art. 2 dyrektywy obejmuje nie tylko podmiot pozostający w bezpośredniej relacji umownej z platformą i osobą wykonującą pracę, lecz również podmiot znajdujący się „w łańcuchu podwykonawstwa” pomiędzy platformą a osobą wykonującą pracę. Nie chodzi zatem wyłącznie o prosty model platforma → jeden operator flotowy → osoba wykonująca pracę, lecz również o bardziej złożone konfiguracje, w których pomiędzy platformą a rzeczywistym wykonawcą pracy występuje kilku kolejnych pośredników.

Nie ulega wątpliwości, że art. 3 obejmuje wszystkich pośredników w łańcuchu podwykonawstwa, niezależnie od liczby podwykonawców, a dyrektywa nie ustanawia w tym zakresie ograniczeń. Tymczasem art. 50 ust. 5 projektu ogranicza odpowiedzialność solidarną do platformy i pośrednika, „który zawarł z nią umowę”. Takie brzmienie nie daje wystarczającej podstawy do objęcia odpowiedzialnością dalszych podmiotów znajdujących się w łańcuchu podwykonawstwa, jeżeli nie łączy ich bezpośrednia umowa z platformą. W rezultacie im bardziej złożona jest struktura organizacji pracy, tym większe może być ryzyko rozproszenia odpowiedzialności i przerzucenia na osobę wykonującą pracę konieczności ustalania, który z kolejnych podmiotów odpowiada za konkretne naruszenie.

Problem ten ma znaczenie nie tylko dla samej odpowiedzialności za świadczenia pieniężne. Obowiązki dotyczące zarządzania algorytmicznego, oceny ryzyka BHP oraz informacji i konsultacji powinny spoczywać na pracodawcy – platformie, pośredniku albo obu tych podmiotach – a państwa członkowskie powinny rozważyć obowiązek współdziałania

platformy i pośrednika. Projekt nie tworzy natomiast generalnego mechanizmu odpowiedzialności platformy za zapewnienie realizacji tych praw, lecz pozostawia ją w bardzo ograniczonym zakresie art. 50 ust. 5.

Nie rozwiązana jest też kwestia „rozproszenia” okoliczności faktycznych, tj. hipotetycznie możliwej oraz realnie występującej sytuacji, w której część okoliczności faktycznych, o których mowa w art. 9 projektu, występuje na linii osoba świadcząca pracę – pośrednik (np. wypłata wynagrodzenia), a część na linii osoba świadcząca pracę – platforma (np. przydzielanie zadań). W takiej sytuacji brak jednoznacznego określenia relacji, w ramach której należy oceniać zasadność domniemania, może prowadzić do rozproszenia materiału istotnego dla jego zastosowania i w konsekwencji osłabiać skuteczność mechanizmu, który powinien umożliwiać ocenę rzeczywistego sposobu organizacji i wykonywania pracy z uwzględnieniem roli wszystkich podmiotów uczestniczących w tym procesie.

W konsekwencji art. 50 projektu wymaga zasadniczego rozszerzenia. Odpowiedzialność platformy i pośrednika powinna być ukształtowana w sposób odpowiadający rzeczywistej funkcji art. 3 dyrektywy: nie może prowadzić do obniżenia poziomu ochrony osoby wykonującej pracę tylko dlatego, że praca jest organizowana za pośrednictwem pośrednika. Mechanizm ten powinien obejmować sytuacje, w których realizacja praw osoby wykonującej pracę zależy od działań lub informacji pozostających po stronie platformy albo pośrednika, a także zapewniać skuteczną ochronę w wielopoziomowych łańcuchach podwykonawstwa. Nie może również być uzależniony od uprzedniego wykonania przez pośrednika obowiązku informacyjnego wobec platformy.

Zamiast kazuistycznego wyliczenia przepisów objętych odpowiedzialnością solidarną należałoby rozważyć prostsze, szersze ujęcie, np.: „za zaspokojenie roszczeń osoby wykonującej pracę za pośrednictwem platformy cyfrowej odpowiadają solidarnie cyfrowa platforma pracy i pośrednik” – bez zamkniętego katalogu przepisów uruchamiających tę odpowiedzialność.

4. Realizacja celów dyrektywy

Art. 1 ust. 1 dyrektywy 2024/2831 określa jej zasadnicze cele – poprawę warunków pracy i ochronę danych osobowych w odniesieniu do pracy za pośrednictwem platform – wskazując na potrzebę ułatwienia określania prawidłowego statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform, promowania przejrzystości, sprawiedliwości, nadzoru ludzkiego, bezpieczeństwa i rozliczalności w zarządzaniu algorytmicznym oraz zwiększenia przejrzystości pracy platformowej, w tym w sytuacjach transgranicznych.

Jednocześnie art. 1 ust. 2 dyrektywy przewiduje zastosowanie części jej regulacji również do osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform, które nie pozostają w stosunku pracy. Zasadne jest zatem przeanalizowanie rozwiązań zaproponowanych w projekcie nie tylko pod kątem ich formalnej zgodności z poszczególnymi przepisami dyrektywy, lecz również z punktu widzenia realizacji wskazanych w niej celów. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do osób wykonujących pracę platformową, które nie posiadają statusu pracownika. Polski rynek pracy charakteryzuje się bowiem znacznym zróżnicowaniem podstaw świadczenia pracy, a praca platformowa jest wykonywana w oparciu o wysoce zróżnicowane podstawy prawne i organizacyjne. Nie sposób zatem sprowadzać problematyki pracy platformowej do prostego podziału na pracowników i osoby samozatrudnione, a specyfika ta powinna zostać odzwierciedlona w implementacji. W tym kontekście szczególnej oceny wymagają następujące obszary:

4.1. Ochrona osób wykonujących pracę platformową niezależnie od statusu zatrudnienia

Zgodnie z art. 1 ust. 2 dyrektywy regulacje dotyczące zarządzania algorytmicznego i ochrony danych osobowych mają zastosowanie również do osób wykonujących pracę za pośrednictwem platform, które nie pozostają w stosunku pracy. Motyw 54 dyrektywy wskazuje w tym zakresie na prawa dotyczące w szczególności przejrzystości zautomatyzowanych systemów monitorowania i podejmowania decyzji, ograniczeń w przetwarzaniu danych oraz ludzkiego nadzoru nad istotnymi decyzjami.

Rozwiązania przyjęte w projekcie powinny zatem zapewniać, aby formalna podstawa wykonywania pracy nie prowadziła do zawężenia zakresu tych gwarancji. Jest to szczególnie istotne w polskich warunkach, w których praca platformowa wykonywana jest na podstawie zróżnicowanych podstaw prawnych, a status pracowniczy nie wyczerpuje katalogu sytuacji, w których osoba pozostaje faktycznie poddana algorytmicznemu monitorowaniu i podejmowaniu decyzji przez platformę. Ochrona w tym zakresie powinna obejmować wszystkie osoby, którym dyrektywa przyznaje te prawa, niezależnie od przyjętej przez strony formy prawnej wykonywania pracy, na co należy zwracać szczególną uwagę w dalszych pracach legislacyjnych.

4.2. Zarządzanie algorytmiczne

Regulacje dotyczące zarządzania algorytmicznego powinny zapewniać nie tylko formalny dostęp do informacji i wyjaśnień, lecz rzeczywistą możliwość zakwestionowania decyzji podejmowanych lub wspieranych przez zautomatyzowane systemy. Projekt przewiduje wprawdzie prawo do uzyskania wyjaśnień i wystąpienia o weryfikację decyzji, jednak skuteczność tych uprawnień wymaga zapewnienia rzeczywistego dostępnego kontaktu z osobą

uprawnioną do wyjaśnienia i zweryfikowania decyzji. Sposób organizacji tego kontaktu nie powinien w praktyce uniemożliwiać lub istotnie utrudniać skorzystania z tego uprawnienia, w szczególności poprzez nadmiernie sformalizowane lub zautomatyzowane procedury kontaktu albo brak możliwości uzyskania wyjaśnień w języku właściwym dla osoby wykonującej pracę, co bywa typowe dla miejsc pracy związanych z zarządzaniem algorytmicznym. Projekt powinien zatem gwarantować rzeczywistą dostępność mechanizmu ludzkiej weryfikacji, a nie jedynie formalne wyznaczenie osoby kontaktowej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że wprowadzenie ustawy implementującej dyrektywę stanowi nie tylko okazję do wąskiego przeniesienia do prawa krajowego przepisów dyrektywy, lecz również szansę na wprowadzenie rozwiązań odpowiadających na naruszenia praw osób wykonujących pracę platformową, które już występują w praktyce. W zakresie zarządzania algorytmicznego dotyczy to w szczególności mechanizmów wykorzystywanych przez platformy do wpływania na zachowanie osób wykonujących pracę, takich jak sposób przydzielania zadań, czy mechanizmy motywacyjne - systemy premiowe, bonusy, uzależnianie dostępu do kolejnych zadań od osiągnięcia określonych wyników. Przykładowo, osoba może być zachęcana do wykonania określonej liczby zadań w określonym czasie w zamian za dodatkowe świadczenie, a następnie – po wykonaniu większości wymaganych zadań – zostać pozbawiona możliwości osiągnięcia tego progu wskutek ograniczenia liczby przydzielanych jej zadań. Projektowana regulacja powinna uwzględniać również tego rodzaju praktyki i zapewniać, aby mechanizmy zarządzania pracą nie mogły być wykorzystywane w sposób arbitralny do pozbawiania osoby wykonującej pracę dostępu do zadań, wynagrodzenia lub innych świadczeń, do których uzyskania została przez platformę zachęcona. Projekt w aktualnym brzmieniu nie odpowiada na te potrzeby, co należałoby uzupełnić.

4.3. Bezpieczeństwo i higiena pracy oraz ochrona socjalna

Znaczącym problemem pozostaje zakres ochrony w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy osób wykonujących pracę za pośrednictwem platformy, które nie mają statusu pracownika. Projektowany art. 42, dotyczący oceny ryzyka związanego ze zautomatyzowanymi systemami monitorowania i podejmowania decyzji oraz stosowania odpowiednich środków zapobiegawczych i ochronnych, odnosi się wyłącznie do pracownika platformy. W konsekwencji osoba wykonująca tę samą pracę, w tych samych warunkach i podlegająca tym samym mechanizmom organizacji pracy korzysta z istotnie węższego zakresu ochrony wyłącznie ze względu na formalną podstawę prawną jej zatrudnienia.

W polskich warunkach problem ten ma szczególne znaczenie wobec skali wykorzystania w pracy platformowej podstaw zatrudnienia innych niż umowa o pracę. Ponadto, projektodawca sam wskazuje na związane z tym ograniczenie dostępu do ochrony socjalnej i pracowniczej. Projekt powinien zatem zapewniać co najmniej taki poziom ochrony bezpieczeństwa i zdrowia, który odpowiada rzeczywistym zagrożeniom związanym z wykonywaną pracą, niezależnie od tego, czy osoba ją wykonująca została formalnie zakwalifikowana jako pracownik, czy nie. Dotyczy to w szczególności zagrożeń wynikających ze sposobu organizacji pracy przez platformę, w tym presji na tempo wykonywania zadań oraz ryzyk psychospołecznych i ergonomicznych. Zakres ochrony powinien dotyczyć również badań lekarskich i dostępu do niezbędnego sprzętu i ubioru.

Podobne wątpliwości budzi art. 45 projektu, dotyczący m.in. ochrony przed przemocą i molestowaniem – przepis ma charakter bardzo ogólny i nie zawiera nawet odesłania do Kodeksu pracy.

Konieczne jest również jednoznaczne określenie obowiązków platformy i pośrednika w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. W modelu, w którym platforma organizuje pracę za pośrednictwem pośrednika, rozdzielenie odpowiedzialności za warunki jej wykonywania nie powinno prowadzić do sytuacji, w której żaden z tych podmiotów nie ponosi pełnej odpowiedzialności za zapewnienie wymaganej ochrony. Dyrektywa wymaga, aby osoby wykonujące pracę za pośrednictwem pośredników korzystały z tego samego poziomu ochrony co osoby mające bezpośrednią relację z platformą, a jako jeden z mechanizmów realizacji tego celu wskazuje odpowiedzialność solidarną. Rozwiązania dotyczące BHP powinny zatem pozostawać spójne z projektowanym mechanizmem odpowiedzialności platformy i pośrednika. Niewykorzystaną szansą projektu pozostaje również brak analizy zasad podlegania ubezpieczeniu chorobowemu przez osoby wykonujące pracę na podstawie umów zlecenia. Ubezpieczenie chorobowe zleceniobiorców ma obecnie charakter dobrowolny, co w praktyce oznacza niższy poziom ochrony socjalnej niż w przypadku pracowników. Zasadne byłoby wykorzystanie prac nad regulacją pracy platformowej do objęcia tej grupy obowiązkowym ubezpieczeniem chorobowym, zwłaszcza że znaczna część pracy platformowej wykonywana jest właśnie na podstawie umów cywilnoprawnych.

4.4. Terminy przekazywania informacji przedstawicielom

Art. 8 projektu, przyznający przedstawicielom prawo do żądania dodatkowych wyjaśnień i szczegółów dotyczących przekazanych informacji, posługuje się wyłącznie klauzulą „bez zbędnej zwłoki”, nie wprowadzając żadnego konkretnego terminu. Analogicznie do rozwiązań przyjętych przy pracy tymczasowej, zasadne byłoby wyznaczenie platformie

sztywnego terminu (np. 7 lub 14 dni) na udzielenie odpowiedzi, a także doprecyzowanie zakresu informacji przekazywanych na podstawie art. 7 ust. 1 projektu o dane pozwalające rozróżnić skalę zatrudnienia na podstawie umów o pracę i umów cywilnoprawnych.

5. Sankcje

Art. 51 projektu przewiduje za naruszenia obowiązków określonych w ustawie grzywnę od 2 000 do 60 000 zł. Sam projektodawca wskazuje przy tym, że sankcje powinny być skuteczne, odstraszające i proporcjonalne do charakteru, wagi i czasu trwania naruszenia oraz liczby osób, których naruszenie dotyczy. W przypadku dużych, w tym globalnych platform stała górna granica grzywny może jednak nie zapewniać rzeczywistego efektu odstraszającego. W odniesieniu do najpoważniejszych naruszeń zasadne jest zatem rozważenie sankcji uwzględniających również skalę działalności platformy, w szczególności jej obrót lub liczbę osób objętych naruszeniem, a także potwierdzenie naliczania sankcji za każdy przypadek naruszenia, a nie za naruszenia zbiorowe.

6. Ocena skutków regulacji

Istotne zastrzeżenia budzi również ocena skutków regulacji. Przede wszystkim trudno pogodzić założenie, że regulacja przyniesie sektorowi finansów publicznych 673,1 mln zł dodatkowych dochodów w okresie 10 lat, w tym 589,3 mln zł dla FUS, z jednoczesnym przyjęciem, że w żadnym roku nie wystąpią dodatkowe wydatki sektora finansów publicznych. Jest to szczególnie problematyczne w świetle zakresu nowych zadań Państwowej Inspekcji Pracy, obejmujących m.in. analizowanie informacji przekazywanych przez platformy, kontrole platform i pośredników, prowadzenie postępowań administracyjnych, gromadzenie materiału dowodowego i wydawanie decyzji. OSR wskazuje przy tym na wzrost liczby postępowań i dokumentacji kontrolnej, a jednocześnie przyjmuje zerowy dodatkowy koszt wykonywania tych zadań. Wymaga to co najmniej przedstawienia przekonującego uzasadnienia.

OSR nie przedstawia również pełnego obrazu kosztów regulacyjnych po stronie platform i pośredników. Kalkulacja koncentruje się przede wszystkim na skutkach ewentualnego przekwalifikowania umów, podczas gdy projekt nakłada także szereg innych obowiązków, dotyczących m.in. raportowania do PIP, udostępniania danych, zarządzania algorytmicznego, oceniania stosowanych systemów, zapewnienia nadzoru człowieka oraz obsługi wniosków osób wykonujących pracę. Sam projektodawca dostrzega możliwość konieczności modyfikacji systemów i zwiększenia zatrudnienia w celu zapewnienia nadzoru człowieka, ale nie przedstawia oszacowania tych kosztów. W konsekwencji przedstawione w OSR wyliczenia nie pokazują pełnych skutków ekonomicznych projektowanej regulacji.

Wątpliwości budzą również przyjęte w OSR założenia dotyczące PPK. Dla osób wykonujących pracę na podstawie umów-zleceń przyjęto poziom partycypacji 0%, podczas gdy dla osób po przekwalifikowaniu na umowy o pracę przyjęto poziom 34,7%. Tymczasem zleceniobiorca podlegający obowiązkowo ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym może być objęty PPK. Jeżeli projektodawca przyjmuje, że rzeczywista partycypacja zleceniobiorców jest znikoma, powinno to zostać oparte na danych albo przynajmniej należycie uzasadnione. Przyjęte założenie wpływa bowiem bezpośrednio na kalkulację różnicy kosztów pomiędzy obiema formami wykonywania pracy.

Najpoważniejsze zastrzeżenie dotyczy jednak rezygnacji z rzeczywistej ewaluacji ex post. Uzasadnienie, zgodnie z którym nie jest ona potrzebna z uwagi na implementacyjny charakter ustawy, nie jest przekonujące. Projekt pozostawia bowiem szereg istotnych rozstrzygnięć na poziomie prawa krajowego, a sama OSR przyznaje, że wiedza o rynku pracy platformowej jest obecnie bardzo ograniczona: szacunki liczby osób wykonujących taką pracę wahają się od 150 do 600 tys., na potrzeby kalkulacji przyjęto arbitralnie około 300 tys. osób, a strukturę umów – 70% zleceń, 15% B2B i 15% najmu środka transportu – określono jako „autorskie założenia”. Jednocześnie ustawa stworzy po raz pierwszy systematyczne źródło danych o liczbie osób wykonujących pracę platformową, rodzaju zawieranych umów i korzystaniu z pośredników.

Właśnie dlatego ewaluacja ex post powinna zostać przewidziana wprost, przykładowo po trzech latach pełnego funkcjonowania ustawy. Powinna umożliwiać ocenę nie tylko liczby kontroli i wydanych decyzji, lecz przede wszystkim tego, czy regulacja rzeczywiście ograniczyła wykonywanie pracy bez tytułu do ubezpieczeń społecznych, jak zmieniła się struktura umów stosowanych przez pośredników flotowych, czy utrwalił się model flotowy, jak często i z jakim skutkiem stosowano domniemanie stosunku pracy, jaka część decyzji PIP była kwestionowana przed sądami, jakie były rzeczywiste koszty regulacji oraz czy osoby wykonujące pracę faktycznie korzystają z uprawnień związanych z zarządzaniem algorytmicznym. Przyjęcie takiego mechanizmu byłoby szczególnie zasadne w sytuacji, w której tak wiele kluczowych założeń OSR opiera się obecnie na niepełnych danych i będzie mogło zostać zweryfikowanych dopiero po wejściu ustawy w życie.

7. Podsumowanie

Praca za pośrednictwem cyfrowych platform pracy jest jednym z najbardziej przełomowych kierunków przemian współczesnego rynku pracy, a zarazem obszarem, w którym z wyjątkową siłą ujawniają się jego patologie. Ustawa implementująca dyrektywę

2024/2831 nie powinna zatem ograniczać się do formalnego przeniesienia jej postanowień do prawa krajowego.

Już z samego tytułu dyrektywy wynika jej zasadniczy cel – poprawa warunków pracy za pośrednictwem platform. Tymczasem analiza projektu prowadzi do istotnych wątpliwości, czy proponowane rozwiązania gwarantują rzeczywistość, a nie wyłącznie ograniczoną i formalną poprawę sytuacji osób wykonujących pracę platformową. Dotyczy to w szczególności skuteczności domniemania stosunku pracy, zakresu odpowiedzialności podmiotów organizujących pracę, poziomu ochrony osób pozostających poza stosunkiem pracy, skuteczności regulacji dotyczących zarządzania algorytmicznego oraz praktycznej możliwości egzekwowania projektowanych praw.

Projekt powinien być również konstruowany z uwzględnieniem kierunku dalszego rozwoju międzynarodowych standardów ochrony pracy platformowej. Przyjęta w 2026 r. Konwencja MOP nr 193 dotycząca godnej pracy w gospodarce platformowej przyjmuje szersze podejście, obejmujące m.in. bezpieczeństwo i higienę pracy, ochronę przed przemocą, terminową wypłatę należności i zabezpieczenie społeczne, a w odniesieniu do pracowników platformowych także minimalne wynagrodzenie i rekompensowanie kosztów pracy. Przygotowywana obecnie regulacja powinna zatem tworzyć rozwiązania, które nie zamkną drogi do dalszego podnoszenia standardów ochrony, lecz mogą stanowić podstawę do ich rozwijania, w tym w perspektywie przyszłej ratyfikacji Konwencji MOP nr 193 przez Polskę.

W konsekwencji projekt wymaga dalszego uzupełnienia, tak aby implementacja dyrektywy nie została sprowadzona do wykonania jej minimalnych wymogów, lecz rzeczywiście odpowiadała na problemy występujące na polskim rynku pracy platformowej. Celem powinno być stworzenie regulacji, która skutecznie ograniczy błędną klasyfikację zatrudnienia, uniemożliwi wykorzystywanie konstrukcji pośrednictwa do rozproszenia odpowiedzialności, zapewni odpowiedni poziom ochrony osobom wykonującym pracę niezależnie od jej formalnej podstawy oraz zagwarantuje, że prawa przyznane przez ustawę będą realnie wykonalne i egzekwowalne. Jednocześnie ustawodawca powinien mieć świadomość, że – choć wprowadzenie szczególnych ułatwień w ustalaniu statusu zatrudnienia osób wykonujących pracę platformową jest uzasadnione celami dyrektywy – rozwiązanie to tworzy w polskim systemie prawa istotną nierówność w dostępie do instrumentów dochodzenia ustalenia stosunku pracy, przyznając osobom wykonującym pracę platformową szczególną ochronę proceduralną, niedostępną na analogicznych zasadach innym osobom wykonującym pracę. Okoliczność ta powinna zostać uwzględniona przy dalszym kształtowaniu regulacji, tak

aby implementacja dyrektywy stanowiła nie tylko wykonanie zobowiązania unijnego, lecz także element spójnego i skutecznego systemu ochrony osób wykonujących pracę.

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” akceptuje projekt ustawy o wykonywaniu pracy za pośrednictwem cyfrowych platform pracy, o ile zostaną uwzględnione zgłoszone uwagi.

Gdańsk, 1 września 2026 r.

Prezydium KK

NSZZ „Solidarność”

Zastępca Przewodniczącego KK
Sekretarz KK
NSZZ „Solidarność”

Grzegorz Adamowicz