

Warszawa, 22 września 2025 r.

Szanowna Pani

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Dotyczy: projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw

Szanowna Pani Ministro,

W związku z prośbą o wyrażenie opinii w sprawie *projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD283)* poniżej przedstawiamy uwagi Polskiego Forum HR – Związku Pracodawców do projektu.

Na wstępie zwracamy uwagę, że jak wynika z uzasadnienia projektu, celem projektowanej nowelizacji jest przede wszystkim poprawa sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową. Projektowane przepisy w pewnym zakresie dążą do realizacji tego celu, jednak jednocześnie poprzez wprowadzenie natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnej w zakresie ustalenia stosunku pracy, jak również szeregu innych rozwiązań, w praktyce mogą nie tylko nie zrealizować założonego celu, lecz także pogorszyć sytuację osób, których mają dotyczyć, zwłaszcza prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą.

Na proponowane zmiany należy spojrzeć w szerszym kontekście, tj. rozwoju sytuacji na rynku pracy w ostatnich 30 latach, niedostosowania regulacji prawa pracy do oczekiwań stron w niektórych sytuacjach, a także przewlekłości postępowań sądowych. Proces zmian powinien mieć charakter ewolucji, przy ograniczeniu nadmiernych ryzyk po stronie przedsiębiorców oraz osób fizycznych.

W związku z powyższym przedstawiamy szczegółowe uwagi do projektu ustawy:

1. Natychmiastowa wykonalność decyzji 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

Proponowany art. 34 ust. 2d ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (dalej: **Ustawa**) przewiduje natychmiastową wykonalność decyzji, o której mowa w projektowym art. 11 pkt 7a Ustawy, tj. decyzji w sprawie stwierdzenia 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 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**. Wniesienie odwołania ma nie wstrzymywać wykonania decyzji w tym zakresie.

Podkreślamy, że rygor natychmiastowej wykonalności będzie mieć istotne konsekwencje dla wszystkich uczestników obrotu prawnego – zarówno dla pracodawcy, jak i osoby, której decyzja dotyczy, a także dla pewności obrotu prawnego i organów administracji publicznej w obszarze ubezpieczeń społecznych i podatków.

Od dnia wydania tej decyzji przez Okręgowego Inspektora Pracy dana osoba będzie musiała być traktowana jako pracownik, a na podmiot współpracujący z tą osobą zostaną natychmiast nałożone obowiązki wynikające z Kodeksu Pracy, w szczególności:

1. naliczanie i wypłata wynagrodzenia,
2. prowadzenie dokumentacji pracowniczej,
3. zapewnienie uprawnień pracowniczych (np. urlopu),
4. odprowadzanie zaliczek na podatek dochodowy od bieżącego wynagrodzenia,
5. zgłoszenie pracownika do obowiązkowych ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych,
6. naliczanie i odprowadzanie bieżących składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne.

Projekt nie określa przy tym, ile dni dany podmiot będzie miał na dostosowanie się do decyzji. Zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu decyzja staje się natychmiast wykonalna, co oznacza, że podmiot powinien spełnić wszystkie wymienione obowiązki już tego samego dnia, aby nie naruszyć przepisów Kodeksu pracy.

Projektodawca dostrzegł wprowadzić konsekwencje, jakie mogą wynikać z wniesienia odwołania od decyzji, i przewidział, że wykonanie decyzji będzie podlegać wstrzymaniu w zakresie obowiązków podatkowych i ubezpieczeniowych powstałych przed dniem wydania decyzji do czasu upływu terminu na wniesienie odwołania, a w razie wniesienia odwołania aż do dnia prawomocnego rozstrzygnięcia sądu. W uzasadnieniu do projektu wskazano, że takie

rozwiązanie jest zgodne z zasadą pewności obrotu prawnego i chroni strony przed skutkami administracyjnymi decyzji, której ostateczny charakter może zostać zakwestionowany w postępowaniu sądowym. Z tym stanowiskiem w pełni się zgadzamy.

Jednocześnie należy podkreślić, że projektodawca nie odniósł się do skutków ewentualnej zmiany decyzji w postępowaniu odwoławczym przez Głównego Inspektora Pracy lub przez sąd. Warto tu przytoczyć dane z OSR, z których wynika że w 70% spraw skierowanych do sądu o przekwalifikowaniu umowy cywilnej na umowę o pracę, nie zakończyło się ustaleniem stosunku pracy. Należy również mieć na uwadze, iż postępowania tego rodzaju mogą trwać nawet kilka lat. Powstaje zatem zasadnicza wątpliwość: jakie konsekwencje podatkowe i ubezpieczeniowe powstaną w sytuacji, gdy sąd prawomocnie stwierdzi, iż stosunek pracy nigdy nie został nawiązany? Należy bowiem zauważyć, że od dnia wydania decyzji obowiązki składkowe i podatkowe będą wykonywane, a pracownik będzie korzystał z uprawnień pracowniczych, w tym prawa do urlopu czy świadczeń zdrowotnych. Projekt **w żaden sposób nie reguluje on konsekwencji odmowy ustalenia przez sąd istnienia stosunku pracy i sposobów cofnięcia skutków decyzji, która okazała się niewłaściwa**. Konsekwencje te – zarówno dla pracodawcy jak i pracownika – będą bardzo poważne, ponieważ wyrok uchylający decyzję oznaczać będzie, że na niewłaściwej podstawie lub bez podstawy prawnej naliczono i wypłacono wynagrodzenia i zasiłki chorobowe, odprowadzono składki na ubezpieczenie, udzielono nieprzystługujących urlopów, pobrano inne nienależne świadczenia pracownicze i socjalne. Jeszcze dalej idące skutki rodzi uznanie, że strony łączy umowa na czas nieokreślony, trwająca wbrew woli przedsiębiorcy przez długi czas, wszak możliwość wypowiedzenia takiego stosunku pracy jest ograniczona. Identyfikacja i naprawienie wszystkich szkód wyrządzonych wadliwą decyzją ustalającą stosunek pracy po latach jej faktycznego obowiązywania będzie – bez uregulowania tej kwestii – sprawą niezwykle skomplikowaną. Dodatkowo, w wielu przypadkach kontrahent przedsiębiorcy, któremu decyzja tymczasowo - do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd - narzuca pracowniczy charakter zatrudnienia, będzie musiał w okresie jej wykonalności zaprzestać dotychczasowego odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne, podatku dochodowego i VAT od prowadzonej działalności gospodarczej, co wskutek odmowy ustalenia stosunku pracy przez sąd oznaczać będzie często wieloletnie zaległości z tytułu tych składek i podatków (gdyż okaże się, że powinny być one jednak odprowadzane). Taka sytuacja naraża obie strony, przedsiębiorcę i osobę fizyczną, na wymierna ryzyka i straty.

Uchylenie przez sąd decyzji rodzić będzie nie tylko roszczenia odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa, lecz także roszczenia niedoszętego „pracodawcy” wobec rzekomego „pracownika”, który narażony będzie na obowiązek zwrotu pobranych bezprawnie świadczeń (wszak wobec braku ostateczności decyzji liczyć się on musiał z obowiązkiem ich zwrotu – zob. art. 405 w zw. z art. 410 § 1 i 2 w zw. z art. 409 kc). Jeśli sąd odmówi ustalenia istnienia stosunku pracy, oznaczać to będzie, że przez długi, najczęściej kilkuletni czas, rzekomy „pracownik” pobierał

bez podstawy prawnej wynagrodzenia i inne świadczenia pracownicze, oraz odprowadzane były na jego rzecz bezpodstawnie składki na ubezpieczenia społeczne, podatki, PPK. Wydaje się, że **opisanych skutków natychmiastowej wykonalności decyzji, zdecydowanie negatywnych również dla rzekomych „pracowników”, projektodawca w ogóle nie wziął pod uwagę.**

Dodatkowo należy zwrócić szczególną uwagę na skutki nadania rygoru natychmiastowej wykonalności w zakresie legalizacji zatrudnienia cudzoziemców. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym przede wszystkim **ustawą o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium RP** na pracodawcy spoczywa obowiązek zapewnienia, aby powierzenie pracy cudzoziemcowi odbywało się wyłącznie w oparciu o ważne i aktualne dokumenty legalizujące pracę, odzwierciedlające rzeczywiste warunki zatrudnienia. W szczególności, zmiana formy zatrudnienia cudzoziemca z **umowy zlecenia na umowę o pracę** – wiąże się z koniecznością uzyskania nowego wpisu do **ewidencji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi** prowadzonej przez powiatowe urzędy pracy. Co istotne, przed powierzeniem pracy na nowych warunkach pracodawca zobowiązany jest przestać do urzędu skan podpisaną umowę, odpowiadającą treści uprzednio złożonego oświadczenia. Niedopełnienie tych obowiązków może zostać zakwalifikowane jako powierzenie pracy nielegalnie, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Warto podkreślić, że w praktyce administracyjnej uzyskanie wpisu do ewidencji oświadczeń w powiatowym urzędzie pracy trwa średnio około **7 dni**, lecz w urzędach o wysokiej liczbie składanych dokumentów czas ten może ulec wydłużeniu nawet do **30 dni**. Co więcej, pracodawca składając wniosek nie ma gwarancji, że nie spotka się z odmową dokonania wpisu – co dodatkowo komplikuje sytuację i zwiększa ryzyko prawne. Analogiczne regulacje znajdują zastosowanie również w odniesieniu do cudzoziemców zatrudnionych na podstawie **zezwolenia na pracę typu A**. Różnica sprowadza się jedynie do długości i złożoności procedury, ponieważ w przypadku zezwoleń na pracę Typ A czas oczekiwania na wydanie dokumentu wynosi od 30 do nawet 90 dni, a w praktyce w niektórych urzędach okres ten może się jeszcze wydłużyć.

Nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności powoduje, iż pracodawca zostaje zobowiązany do wdrożenia jej skutków bez możliwości oczekiwania na uprawomocnienie. W kontekście zatrudniania cudzoziemców może to oznaczać konieczność podjęcia działań jeszcze przed formalnym uzyskaniem wymaganych wpisów czy zezwoleń. Taka sytuacja rodzi poważne ryzyko:

- **uznania zatrudnienia za nielegalne,**
- **narażenia pracodawcy na sankcje finansowe**, w tym karę grzywny w wysokości do **50 000 zł**,
- **ryzyko utraty licencji,**

Tak więc podsumowując natychmiastowa wykonalność decyzji w sprawach dotyczących legalizacji pracy cudzoziemców znacząco wpływa na sytuację pracodawców, zmuszając ich do podejmowania działań w warunkach niezgodnych z ustawą o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium RP.

W naszej ocenie, nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności należy uznać za rozwiązanie wysoce ryzykowne, godzące w zasadę pewności obrotu prawnego i mogące rodzić poważne, nieodwracalne skutki dla osób, których decyzja dotyczy, a to one powinny być w pierwszej kolejności chronione przez ustawodawcę. W związku z powyższym wnosimy o rezygnację z projektowanego rozwiązania poprzez wykreślenie przepisu przewidującego nadanie decyzjom rygoru natychmiastowej wykonalności.

2. Data zawarcia umowy o pracę i data rozpoczęcia pracy – ograniczenie skutków działania decyzji wstecz

Zgodnie z projektowanym art. 34 ust. 2b pkt 2) Ustawy, Okręgowy Inspektor Pracy, wydając przedmiotową decyzję, będzie rozstrzygał między innymi o dacie zawarcia umowy o pracę oraz o dacie rozpoczęcia pracy. Powstaje w tym kontekście zasadnicza wątpliwość, czy ustawa nie powinna określać jakichkolwiek ram czasowych, w granicach których inspektor będzie mógł ustalić moment nawiązania stosunku pracy. Brak takich ograniczeń rodzi szereg problemów praktycznych oraz systemowych.

W szczególności nie wiadomo, czy przy ustalaniu daty rozpoczęcia stosunku pracy będą uwzględniane przepisy dotyczące przedawnienia roszczeń - cywilnych (z reguły 6 lat), pracowniczych (najczęściej 3 lata) czy podatkowych (5 lat). Kwestia ta ma kluczowe znaczenie dla pewności obrotu prawnego, gdyż nawet w sytuacji, w której wykonanie decyzji w części dotyczącej okresu sprzed jej wydania byłoby wstrzymane, konsekwencje ewentualnego ustalenia stosunku pracy wstecz mogą być niezwykle doniosłe.

Dla przykładu, inspektor może stwierdzić, że stosunek pracy rozpoczął się 3 lata przed wydaniem decyzji. Postępowanie odwoławcze może zakończyć się dopiero po kolejnych 3 latach, co w praktyce oznacza konieczność ponownego rozliczenia, po upływie 6 lat, wszelkich konsekwencji podatkowych, składkowych oraz pracowniczych związanych z ustalonym okresem zatrudnienia. Takie rozwiązanie tworzy stan niepewności prawnej, który może okazać się szczególnie dotkliwy zarówno dla przedsiębiorców, jak i dla samych zainteresowanych osób.

W związku z powyższym wnosimy o zmianę projektowanej regulacji w zakresie kompetencji inspektora do rozstrzygania o dacie zawarcia umowy o pracę i dacie rozpoczęcia pracy. Proponujemy, aby dniem rozpoczęcia stosunku pracy, dla potrzeb wykonania decyzji administracyjnej, był dzień wydania tej decyzji. Takie rozwiązanie zapewni pewność obrotu prawnego, wyeliminuje konieczność dokonywania rozliczeń za okresy sprzed wydania decyzji

oraz ochroni zarówno osoby, których decyzje dotyczą, jak i przedsiębiorców przed skutkami niepewności prawnej i finansowej.

3. Osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą

Szczegółnej analizy wymagają skutki projektowanych rozwiązań w odniesieniu do osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Wprowadzenie możliwości stwierdzenia istnienia stosunku pracy w drodze decyzji administracyjnej, niezależnie od woli stron, może prowadzić do poważnych konsekwencji podatkowych oraz gospodarczych dla tej kategorii podmiotów.

Po pierwsze, w przypadku wydania decyzji stwierdzającej istnienie stosunku pracy, osoba prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą zostanie pozbawiona prawa do wykonywania swojej aktywności w charakterze przedsiębiorcy. Pociąga to za sobą skutki podatkowe – taka osoba nie będzie mogła wystawiać faktur, a tym samym rozliczać podatku VAT, ani korzystać z innych form rozliczeń przewidzianych dla przedsiębiorców. Powstaje również pytanie o sposób rozliczenia księgowości oraz podatków wstecz, w przypadku gdy decyzja zostanie ostatecznie uchylona, a sąd stwierdzi, że stosunek pracy nie został nawiązany.

Po drugie, należy zauważyć, że jednoosobowi przedsiębiorcy decydują się na prowadzenie działalności gospodarczej z własnej woli, często w celu uzyskania większej swobody w kształtowaniu warunków współpracy, elastyczności zawodowej czy też możliwości współpracy z wieloma kontrahentami. Narzucenie im stosunku pracy wbrew ich wyborowi może w praktyce ograniczyć ich swobodę prowadzenia działalności gospodarczej.

Z tego względu wnosimy o jednoznaczne wyłączenie osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą spod reżimu decyzji administracyjnej o stwierdzeniu istnienia stosunku pracy. Rozwiązanie to zapewni spójność z zasadą swobody działalności gospodarczej, ograniczy ryzyko poważnych konsekwencji podatkowych i finansowych oraz zagwarantuje, że decyzja administracyjna nie będzie naruszać autonomii przedsiębiorców w zakresie wyboru formy prawnej prowadzonej współpracy.