Minister Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

BM-II.059.3.3.2026
Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pani
Małgorzata Kidawa- Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałkini,

w odpowiedzi na oświadczenie złożone przez Pana Senatora Adama Szejnfelda z 7 stycznia br., dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Na wstępie należy podkreślić, że 2 kwietnia br. Prezydent RP podpisał nowelizację ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Wprowadzane ustawą zmiany stanowią odpowiedź na utrwalony i wielokrotnie diagnozowany problem systemowy, polegający na masowym i długotrwałym obchodzeniu prawa pracy przez zastępowanie stosunków pracy umowami cywilnoprawnymi w sytuacjach, w których praca faktycznie wykonywana jest w warunkach podporządkowania pracowniczego.

Zgodnie z art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.) praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona ta nie ma charakteru deklaratywnego, lecz normatywny i zobowiązujący. Oznacza to, że ustawodawca nie tylko może, ale wręcz musi tworzyć instrumenty prawne pozwalające skutecznie ją realizować. W tym kontekście nie sposób pominąć faktu, że dotychczasowy model ochrony, oparty niemal wyłącznie na inicjowaniu postępowania sądowego przez pracownika, wielokrotnie okazywał się niewystarczający.

Praktyka stosowania prawa pokazuje, że osoby faktycznie wykonujące pracę w warunkach stosunku pracy bardzo często nie decydują się na wytoczenie powództwa przeciwko pracodawcy z obawy przed represjami, utratą źródła dochodu, długotrwałością postępowania czy kosztami emocjonalnymi sporu. W efekcie konstytucyjna ochrona pracy pozostaje iluzoryczna, a art. 22 § 1 Kodeksu pracy jest w dużej mierze martwą normą.

Nie sposób zgodzić się z tezą, jakoby projektowane rozwiązania prowadziły do niedopuszczalnego „przejęcia" kompetencji władzy sądowniczej przez organ administracji publicznej. Kompetencja okręgowego inspektora pracy do stwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej istnienia stosunku pracy nie ma charakteru ostatecznego ani niepodważalnego, lecz wyłącznie administracyjny, oparty na ustaleniach faktycznych dokonanych w toku kontroli i podlega pełnej kontroli sądowej.

Prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 Konstytucji RP, nie polega na wyłączności sądów w dokonywaniu wszelkich kwalifikacji prawnych, lecz na zapewnieniu możliwości skutecznego zaskarżenia rozstrzygnięcia organu władzy publicznej do niezależnego i bezstronnego sądu. Standard ten został w projekcie w pełni zachowany. Zarówno podmiot zatrudniający, jak i osoba wykonująca pracę zachowują na jego gruncie prawo do zakwestionowania decyzji okręgowego inspektora pracy przed sądem pracy.

W tym sensie projektowane rozwiązanie wpisuje się w utrwalony w polskim systemie prawnym model administracyjno-sądowy, znany m.in. z prawa podatkowego, prawa

ubezpieczeń społecznych czy prawa budowlanego, gdzie organy administracji dokonują władczych ustaleń, które następnie podlegają kontroli sądowej.

Zasada podziału władz nie oznacza absolutnego rozdziału funkcji, lecz ich równowagę i wzajemną kontrolę. Przyznanie Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji do stwierdzania istnienia stosunku pracy nie oznacza przekazania jej funkcji orzeczniczych sensu stricto. Okręgowy inspektor pracy nie zyskuje kompetencji do rozstrzygania sporu cywilnego pomiędzy stronami, lecz do wykonywania konstytucyjnie i ustawowo powierzonego państwu zadania nadzorczego w zakresie przestrzegania prawa pracy.

Należy przy tym przypomnieć, że Państwowa Inspekcja Pracy już obecnie posiada kompetencje władcze, w tym prawo wydawania nakazów, decyzji administracyjnych oraz występowania do sądów. Projektowana nowelizacja nie zmienia charakteru Państwowej Inspekcji Pracy jako organu nadzoru, lecz wzmacnia skuteczność tego nadzoru w obszarze, w którym dotychczasowe instrumenty okazały się nieskuteczne.

Zasada swobody umów, wyrażona w art. 353^1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), nie ma charakteru absolutnego. Jej granicami są m.in. ustawa, zasady współżycia społecznego oraz właściwość (natura) stosunku prawnego. Jeżeli strony – niezależnie od nazwy umowy – faktycznie realizują stosunek prawny odpowiadający cechom stosunku pracy, to nie mamy do czynienia z realizacją swobody umów, lecz z jej nadużyciem, prowadzącym do obejścia prawa.

Nowelizacja nie zmierza do eliminacji umów cywilnoprawnych jako takich. Nie dotyczy ona przypadków rzeczywistej współpracy cywilnoprawnej, opartej na autonomii, braku podporządkowania i ryzyka gospodarczego po stronie wykonawcy. Jej celem jest wyłącznie przeciwdziałanie sytuacjom, w których umowa cywilnoprawna pełni funkcję pozorną, maskując faktyczny stosunek pracy.

Zarzut, jakoby omawiane rozwiązania prowadziły do zwiększenia niepewności prawnej, nie znajduje potwierdzenia. Przeciwnie – to obecny stan prawny generuje niepewność, w której status osoby wykonującej pracę pozostaje przez lata niejasny.

Stwierdzenie istnienia stosunku pracy przez inspektora pracy prowadzi do szybszego uporządkowania sytuacji prawnej, zapewniając osobie wykonującej pracę dostęp do ochrony pracowniczej, ubezpieczeniowej i socjalnej. Ewentualne ryzyko późniejszej zmiany kwalifikacji przez sąd jest immanentną cechą każdego systemu opartego na kontroli sądowej i nie może być argumentem przeciwko wprowadzaniu skutecznych instrumentów ochronnych. Zwracam jednak uwagę, że decyzja OIP będzie wykonalna co do zasady dopiero po upływie terminu na wniesienie odwołania albo z dniem uprawomocnienia się orzeczenia sądu.

Postulat powszechnego oskładkowania umów zlecenia zasługuje na odrębną, pogłębioną debatę, jednak nie może być traktowany jako alternatywa dla ochrony prawa pracy. Oskładkowanie nie rozwiązuje problemu braku ochrony wynikającej z prawa pracy, zapewnianej na gruncie prawa do urlopu, norm czasu pracy, ochrony trwałości zatrudnienia czy przepisów bezpieczeństwa i higiena pracy. Co więcej, samo zrównanie obciążeń publicznoprawnych nie eliminuje zjawiska podporządkowania pracowniczego ani nie przywraca konstytucyjnej ochrony pracy osobom faktycznie wykonującym ją w warunkach stosunku pracy.

Należy również wskazać, że ustawa stanowi realizację kamieni milowych zawartych w ramach reformy A.4.7. „Ograniczenie segmentacji rynku pracy” w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), tj. kamienia milowego A71G „Reforma Państwowej Inspekcji Pracy” i A72G „Działania na rzecz budowania zdolności Państwowej Inspekcji Pracy”. Pierwotnie kamień milowy A71G w ramach reformy A4.7 KPO dotyczącej ograniczenia segmentacji rynku pracy zakładał oskładkowanie umów cywilnoprawnych. Zgodnie z decyzjami Rady Ministrów strona polska wyraziła potrzebę zmiany tego kamienia na rzecz zwiększenia efektywności działań Państwowej Inspekcji Pracy i zapewnienia skutecznego przekształcania pozornych umów cywilnoprawnych w umowy o pracę.

Nowelizacja ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w przyjętym kształcie stanowi wyważoną, proporcjonalną i konstytucyjnie dopuszczalną odpowiedź na realny problem społeczny. Wzmacnia ona skuteczność ochrony pracy, nie eliminując jednocześnie kontroli sądowej ani nie naruszając zasady swobody umów. Jest to rozwiązanie zgodne zarówno z Konstytucją RP, jak i z europejskimi standardami ochrony pracy i przeciwdziałania fikcyjnym umowom cywilnoprawnym.

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/