Oświadczenie złożone
przez senatora Adama Szejnfelda
w dniu 7 stycznia 2026 r.

Oświadczenie skierowane do prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska

Szanowny Panie Premierze!

W związku z prowadzonymi pracami legislacyjnymi nad projektami ustaw przewidującymi istotne rozszerzenie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy, w szczególności poprzez przyznanie inspektorom pracy uprawnienia do jednostronnego, władczego przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę, przedstawiam stanowisko krytyczne wobec proponowanego kierunku zmian, wraz ze wskazaniem alternatywnego rozwiązania legislacyjnego, które w mojej ocenie w sposób bardziej proporcjonalny i systemowo spójny realizowałoby cele dotyczące ochrony pracy oraz stabilności systemu ubezpieczeń społecznych.

Zjawisko ewentualnego nadużywania umów cywilnoprawnych w sytuacjach, w których praca faktycznie wykonywana jest w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy, stanowi realny problem społeczny i gospodarczy. Ochrona pracy jako wartość konstytucyjna znajduje swoje umocowanie w art. 24 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i stanowi jeden z podstawowych obowiązków państwa, ale realizacja tego obowiązku nie może następować w oderwaniu od innych zasad ustrojowych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady proporcjonalności, zasady pewności prawa oraz konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władz. Ochrona pracy nie może prowadzić do rozwiązań, które naruszają fundamenty porządku prawnego, w tym prawo do sądu oraz autonomię woli stron stosunków prywatnoprawnych.

Ustalenie, czy dany stosunek prawny stanowi stosunek pracy w rozumieniu art. 22 §1 kodeksu pracy, ma charakter kwalifikacji prawnej opartej na kompleksowej analizie stanu faktycznego. Ocena ta dotyczy istnienia bądź nieistnienia określonego stosunku prawnego pomiędzy stronami i z tego względu ma charakter cywilnoprawny. Tego rodzaju kwalifikacja wymaga przeprowadzenia postępowania o charakterze kontradyktoryjnym, z zapewnieniem stronom pełni gwarancji procesowych, w szczególności prawa do obrony, równości broni oraz niezależności organu rozstrzygającego. Zgodnie z konstytucyjnym porządkiem prawnym kompetencja ta przysługuje sądom pracy, a nie organom administracji publicznej działającym w trybie kontrolnym.

Projektowane przyznanie inspektorom pracy kompetencji do administracyjnego, jednostronnego przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę prowadzi do zasadniczego i nieuprawnionego przesunięcia granicy pomiędzy władzą wykonawczą a władzą sądowniczą. Rozwiązanie to skutkowałoby wyposażeniem organu administracji publicznej w kompetencję o charakterze quasijurysdykcyjnym, polegającą na rozstrzyganiu sporów cywilnoprawnych ze skutkiem władczym i bez uprzedniego orzeczenia sądu. Tego rodzaju konstrukcja narusza konstytucyjną zasadę podziału władz oraz osłabia gwarancje wynikające z prawa do sądu.

Należy również podkreślić, że inspektor pracy działa w ramach postępowania kontrolnego, które z założenia nie jest postępowaniem rozstrzygającym spór pomiędzy równorzędnymi podmiotami prawa prywatnego. Przeniesienie ciężaru rozstrzygnięcia na etap administracyjny prowadzi do obniżenia standardów ochrony prawnej stron.

Przedstawione przeze mnie argumenty prowadzą do wniosku, że projektowane zmiany, polegające na przyznaniu Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji do władczego przekształcania umów cywilnoprawnych w umowy o pracę, stanowią nieproporcjonalną i niekonstytucyjną ingerencję w sferę uprawnień władzy sądowniczej. Naruszają one fundamentalne zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zasadę podziału władz oraz prawo do sądu, gwarantowane w art. 45 Konstytucji RP.

Należy jednocześnie stanowczo podkreślić, że umowy cywilnoprawne, w tym umowy-zlecenia czy umowy o dzieło, stanowią nie tylko narzędzie potencjalnych nadużyć, ale przede wszystkim bardzo istotny i pożądany element nowoczesnego obrotu gospodarczego, opartego na fundamentalnej zasadzie swobody umów. Dla wielu sektorów gospodarki, a także dla licznych grup społecznych i zawodowych, choćby z uwagi na elastyczność, stanowią one podstawową i adekwatną – ba, nawet najbardziej pożądaną – formę współpracy.

Elastyczność, jaką oferują umowy cywilnoprawne, jest nieocenioną wartością zarówno dla zleceniodawców, jak i zleceniobiorców. Umożliwia ona realizację konkretnych projektów i zadań bez konieczności tworzenia sztywnej, stałej struktury zatrudnienia. Dla profesjonalistów, freelancerów, artystów,

informatyków czy ekspertów – ale nie tylko, bo również dla budowlańców – jest to często najbardziej preferowana forma świadczenia usług, gwarantująca im niezależność, autonomię w działaniu oraz możliwość współpracy z wieloma podmiotami jednocześnie. Jest to również kluczowa forma aktywizacji zawodowej dla studentów i osób rozpoczynających karierę, ale także dla seniorów, emerytów czy rencistów, którzy nie mogą lub nie chcą być wkładani w sztywne ramy stosunku pracy.

Projektowane zmiany, wprowadzając ryzyko arbitralnej kwalifikacji stosunku prawnego przez organ administracji, tworzyłyby stan głębokiej niepewności prawnej. W konsekwencji nowe regulacje, zamiast chronić pracowników, mogą prowadzić do ograniczenia elastyczności rynku, zahamowania przedsiębiorczości i uderzenia w fundamenty gospodarki opartej na usługach i wiedzy.

Jest jeszcze jedno, bardzo duże niebezpieczeństwo, i to po stronie zleceniobiorcy, który mógłby być uznany przez inspektora pracy za pracownika. Zmiana umowy-zlecenia na umowę o pracę mogłaby zostać zaskarżona do sądu. Orzeczenie sprzeczne ze stanowiskiem inspektora pracy pociągałoby za sobą konieczność zwrotu, często dopiero po latach, benefitów uzyskanych przez pracobiorcę, wynikających z umowy o pracę, a niebędących elementem umowy-zlecenia. I nie chodzi tylko o składki, podatki itp., ale także o równowartość uzyskanego urlopu oraz innych świadczeń.

Szanowny Panie Premierze, w związku z tym apeluję o niewprowadzanie rozwiązań o charakterze administracyjno-represyjnym. Zamiast tego rekomenduję podjęcie działań o charakterze kompleksowym i systemowym, które w sposób bardziej zrównoważony i zgodny z polskim porządkiem konstytucyjnym przyczyniłby się do ograniczenia zjawiska ewentualnego nadużywania umów cywilnoprawnych. Proponuję mianowicie wprowadzenie powszechnego oskładkowania umów-zleceń, co dałoby m.in. następujące efekty.

1. Nastąpiłoby zrównanie obciążeń publicznoprawnych umów o pracę i umów-zleceń. Objęcie tych ostatnich pełnymi składkami na ubezpieczenie społeczne zlikwidowałoby główną zachętę do stosowania arbitrażu regulacyjnego państwa.

2. Rozwiązanie takie zapewniłoby ochronę zdrowotną oraz emerytalno-rentową wszystkim zleceniobiorcom, na równi z pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę. Jednocześnie nie zostałaby naruszona zasada swobody umów.

3. Zachowany zostałby najważniejszy walor umów-zleceń, a więc ich elastyczność, która często bardziej odpowiada zleceniobiorcy niż zleceniodawcy, a której niemal całkowicie pozbawieni są pracobiorcy i pracodawcy. Elastyczność jest ważna dla wszystkich, ale szczególnie dla określonych grup zawodowych, np. informatyków i twórców, dla przedsiębiorców z wielu branż, dla firm budowalnych oraz dla takich grup społecznych, jak studenci czy emeryci i renciści.

4. Wpłynęłoby to na wzmocnienie zasady uczciwej konkurencji, w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych i społecznych wszyscy byliby bowiem obciążeni takimi samymi obowiązkami.

Apeluję zatem o odrzucenie proponowanych projektów w ich obecnym kształcie. W zamian za to należałoby rozpocząć szeroką, merytoryczną – nie tylko prawną czy polityczną, lecz także ogólnospołeczną – debatę na temat systemowych rozwiązań w kwestii nadużywanych niekiedy umów cywilnoprawnych. W debacie tej trzeba by uwzględnić zarówno potrzebę ochrony pracy, jak i potrzebę poszanowania zasady swobody umów, w tym ich elastyczności. Konieczne jest bowiem unikniecie zagrożeń, nawet tylko potencjalnych, dotyczących swobody działalności gospodarczej, zwłaszcza jeśli chodzi o mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie firmy, a także ryzyka negatywnego wpływu proponowanych rozwiązań legislacyjnych na rozwój gospodarczy będący fundamentem dobrobytu społecznego.

Z poważaniem
Adam Szejnfeld
senator RP