

Warszawa, dnia 18 listopada 2025 r.

Według rozdzielnika

Dotyczy: *Projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 1 września 2025 r. – nr UD283)*

Szanowni Państwo,

W imieniu niżej podpisanych organizacji branżowych reprezentujących szeroko rozumiane środowisko firm z branży budowlanej, **wyrażamy zdecydowany sprzeciw** wobec projektowanych zmian zawartych w ustawie o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 1 września 2025 r.; nr UD283; dalej: „Projekt”), które przewidują **nadanie inspektorom Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji do jednostronnego stwierdzania istnienia stosunku pracy poprzez wydanie decyzji administracyjnej**.

Rozumiemy i podzielamy intencję ustawodawcy zmierzającą do ochrony pracowników przed nadużyciami w zakresie zawierania umów cywilnoprawnych w warunkach stosunku pracy. Jednak przyjęte w projekcie rozwiązanie – polegające na zastąpieniu orzeczenia sądowego decyzją administracyjną – **narusza podstawowe zasady porządku prawnego, konstytucyjny trójpodział władzy, a także stabilność i przewidywalność obrotu gospodarczego**.

Polska branża budowlana jest jednym z kluczowych sektorów gospodarki, generującym istotne dochody i zatrudnienie. Według danych GUS, w 2020 roku wartość dodana brutto sektora budownictwa wyniosła około 9,5 proc. PKB Polski, zatrudniając ponad 1,4 miliona osób¹.

Nasze negatywne stanowisko względem projektowanych postanowień jest zbieżne z głosami sprzeciwu wyrażonymi przez wiele organizacji m.in.:

- Związek Pracodawców Polska Miedź,
- Krajową Izbę Doradców Podatkowych,
- Związek Telewizji Kablowych w Polsce – Izbę Gospodarczą,
- Krajową Izbę Biur Rachunkowych,
- Polską Izbę Ochrony,
- Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców,
- Radę Przedsiębiorczości oraz Organizacje Pracodawców z województwa pomorskiego,
- Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pracowników Służby BHP.

Organizacje te w ramach konsultacji publicznych zgodnie wskazały, że wprowadzenie decyzji inspektora PIP jako jednostronnej decyzji **oznacza arbitralność i niebezpieczną uznaniowość**, pozbawioną gwarancji procesowych charakterystycznych dla postępowania sądowego.

Projekt przewiduje, że decyzja inspektora będzie miała **charakter natychmiast wykonalny**, co oznacza, że już od momentu jej wydania powstaną skutki w sferze prawa pracy, podatków i ubezpieczeń społecznych, dopiero potencjalne odwołanie do GIP lub Sądu wstrzymać bieg decyzji lub określić warunki tymczasowe na czas trwania postępowania.

Tak daleko idąca ingerencja w stosunek cywilny – bez uprzedniego postępowania dowodowego o standardach sądowych – rodzi ryzyko błędnych i nieodwracalnych decyzji. Inspektorzy nie dysponują

¹ Dane za: <https://eff.wprost.pl/raporty/11672989/zatrudnia-miliony-generuje-prawie-10-proc-pkb-tak-przez-35-lat-rozwijala-sie-branża-budowlana.html>

narzędziami ani wiedzą pozwalającą na ocenę złożonych relacji gospodarczych, zwłaszcza w sektorach opartych na outsourcingu i współpracy B2B.

Nasze istotne wątpliwości budzi również fakt, iż rozstrzygnięcie w powyższej kwestii opierać się będzie jedynie na opinii jednej osoby. Jest to skrajnie odmienne rozwiązanie od rozwiązania, w którym decyzję w powyższym zakresie wydaje Sąd, po szczegółowym przeprowadzeniu postępowania sądowego, pozyskaniu wymaganych opinii, wysłuchaniu Stron i świadków. Przeniesienie tych kompetencji na jedną osobę uważamy za **sprzyjające korupcji i powodujące ogromne ryzyko nadużyć**.

Decyzja administracyjna przekształcająca umowę cywilnoprawną w stosunek pracy **narusza art. 353¹ Kodeksu cywilnego – zasadę swobody kontraktowej**. Skutkuje to nie tylko utratą przewidywalności relacji biznesowych, ale także osłabieniem rynku usług i podwykonawstwa, zwłaszcza w branżach, gdzie elastyczne formy współpracy są standardem (np. IT, konsulting, media).

Przyznanie organowi administracyjnemu kompetencji do rozstrzygania o istnieniu stosunku pracy w naszej opinii narusza **zasadę trójpodziału władzy (art. 10 Konstytucji RP)** oraz **zasadę niezawisłości sądów (art. 173 Konstytucji)**. Ocena istnienia stosunku pracy, jako stosunku cywilnoprawnego, należy wyłącznie do właściwości sądów pracy.

Jednocześnie **inspektorzy pracy nie są specjalistami w zakresie specyfiki poszczególnych sektorów gospodarki**. W efekcie decyzje mogą być nieadekwatne do realiów rynkowych, szczególnie w branżach wysokospecjalistycznych (IT, finanse, doradztwo, **budownictwo**). Brak uwzględnienia tych uwarunkowań spowoduje chaos i niepewność prawną wśród przedsiębiorców.

Z dokumentów towarzyszących projektowi wynika, że PIP dopiero planuje rozbudowę struktur i systemów informatycznych, a pełne wdrożenie reformy ma nastąpić do połowy 2026 r. Tymczasem już w pierwszej połowie 2026 r. inspektorzy mieliby podejmować decyzje o doniosłych skutkach finansowych i podatkowych – **bez zaplecza kadrowego, systemowego i merytorycznego**. Niespójność ta zwiększa ryzyko błędów, odwołań i sporów, a w konsekwencji grozi paraliżem PIP i sądów pracy.

Projekt Ustawy zakłada, że decyzja PIP może być zaskarżona do sądu pracy, co tworzy konflikt kompetencyjny pomiędzy organem administracji a sądem powszechnym. W efekcie powstaną dwa równoległe tryby ustalania stosunku pracy – administracyjny i sądowy – prowadzące do niejednołitości orzecznictwa i dalszego obciążenia wymiaru sprawiedliwości.

Zaproponowane rozwiązanie działa wstecz wobec umów już zawartych, co narusza zasadę **niedziałania prawa wstecz (lex retro non agit)** oraz **zaufania obywateli do państwa**. Konsekwencją proponowanych rozwiązań jest również fakt, że pracodawca jest zmuszony ponownie dokonać analiz związanych z wymaganiami formalno -podatkowym (sprawozdania KRS, VAT, PIT, CIT, PFRON, KAS, BHP, ZUS itp.) oraz odpowiednich korekt tych dokumentów. Konsekwencje tego rodzaju decyzji będzie musiała również ponieść osoba zatrudniona do tej pory na umowie cywilnoprawnej. Na plus należy ocenić modyfikację projektu z 14 listopada 2025 r., który jasno określa ramy czasowe możliwej kontroli oraz potencjalnych skutków prawno-podatkowych oraz zawierzenie tych skutków do czasu rozstrzygnięcia potencjalnych odwołań, jednak niniejsze nie rozwiązuje ww. problemu.

Nowe obowiązki administracyjne – wynikające z konieczności natychmiastowego dostosowania umów, systemów księgowych i zgłoszeń ZUS – oznaczają **znaczący wzrost kosztów funkcjonowania**. Wiele firm, zwłaszcza z sektora MŚP, może nie udźwignąć tych obciążeń, co wprost przełoży się albo na znaczny wzrost kosztów usług i towarów dostępnych na rynku albo na redukcję zatrudnienia, zamykanie działalności i odpływ usług B2B do szarej strefy.

Wprowadzenie proponowanych zmian stoi w sprzeczności z trendami rynku pracy – coraz więcej specjalistów wybiera elastyczne formy współpracy B2B. Ustawowe przymuszanie do zatrudnienia etatowego nie tylko ogranicza ich wolność gospodarczą, ale również **osłabia konkurencyjność polskiego rynku pracy**, szczególnie w sektorach innowacyjnych.

Mając na względzie powyższe, postulujemy:

- **wycofanie z projektu przepisów** dotyczących **jednostronnego** stwierdzania stosunku pracy przez PIP (art. 11 pkt 7a projektu);
- **pozostawienie tej kompetencji wyłącznie sądom pracy**, przy jednoczesnym usprawnieniu procedur sądowych (np. wprowadzenie szybkiej ścieżki postępowań);

- **wzmocnienie roli mediacji i porozumienia stron** w miejsce działań władczych;
- **zachowanie spójności systemu prawnego** i poszanowanie zasad konstytucyjnych.

Popieramy ideę ochrony osób wykonujących pracę, jednak proponowane rozwiązanie – poprzez nadanie inspektorom PIP uprawnień quasi-sądowych – **prowadzi do destabilizacji systemu prawnego, podważa zaufanie do państwa i zagraża funkcjonowaniu tysięcy przedsiębiorstw** i to nie dlatego, że pracodawcy od lat masowo nadużywają nieściśłości systemu (co sugeruje MRPiPS w swoim niezachwianym stanowisku do zgłoszonych w ramach konsultacji uwag), a dlatego, że jedna osoba – w tym przypadku inspektor PIP – nigdy nie zdobędzie kompetencji do obiektywnego i całościowego rozstrzygania o istnieniu stosunku pracy – który z natury rzeczy wymaga **bezstronnej oceny dowodów, znajomości zasad postępowania cywilnego, analizy woli stron i kontekstu gospodarczego**, a więc czynności należących wyłącznie do sądów pracy.

O marginalności niniejszej tezy świadczą wyniki kontroli wykonanych przez PIP² w latach ubiegłych tj.

- w 2024 r. inspektorzy pracy skontrolowali 38 881 umów cywilnoprawnych – zakwestionowali 1 408 umów (3,6%);
- w 2023 r. inspektorzy pracy skontrolowali 42 205 umów cywilnoprawnych – zakwestionowali 1 903 umowy (4,5%);
- w 2022 r. inspektorzy skontrolowali 46 tys. umów cywilnoprawnych – zakwestionowali 2,2 tys. umów (4,8%);
- w 2021 r. na skontrolowanych 37,9 tys. Umów zakwestionowali 2,5 tys. umów (6,6%).

Najwięcej zastrzeżeń w 2024 r. pojawiło się przy umowach o dzieło (6,4% zakwestionowanych umów), zaś w przypadku umów zlecenie zakwestionowano 3,6% i pozostałych umów cywilno-prawnych 1,94%, w przypadku umów o samozatrudnienie zakwestionowano 0,82% umów.

	Zlecenie	Dzieło	Pozostałe umowy cywilno-prawne	Samoza-trudnienie
Liczba skontrolowanych umów w 2024 r.	37 572	343	359	607
Liczba umów zakwestionowanych w 2024 r.	1 376 (3,6%)	22 (6,4%)	7 (1,94%)	3 (0,82%)
Liczba skontrolowanych umów w 2023 r.	40 717	333	422	733
Liczba umów zakwestionowanych w 2023 r.	1 852 (4,54%)	22 (6,6%)	18 (4,27%)	11 (1,5%)

Niestety statystyki dotyczące wyniku spraw sądowych nie są publikowane.

Sam PIP wskazuje, że z roku na rok zmniejsza się odsetek kwestionowanych przez inspektorów pracy umów cywilnoprawnych w stosunku do liczby umów poddanych kontroli.

PIP w swoim sprawozdaniu dowodzi „Utrzymująca się od lat tendencja wnoszenia przez inspektorów pracy stosunkowo niewielkiej liczby powództw o ustalenie istnienia stosunku pracy wynika głównie z faktu, że ich wnoszenie z perspektywy Państwowej Inspekcji Pracy jest uznawane za działanie mało efektywne. Z uzasadnień wyroków wynika bowiem, iż decydujący wpływ na oddalenie powództwa ma w szczególności

² Dane ze Sprawozdania PIP 2023 r. s.127 i 128:

[https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2D69F839EBDBE0FFC1258B480025C042/\\$File/482.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2D69F839EBDBE0FFC1258B480025C042/$File/482.pdf)

oraz ze Sprawozdania PIP z 2024 r. s.95

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/C23DC21217C675C3C1258CC10034EBBE/%24File/1463.pdf>

niechęć do zmiany dotychczasowej podstawy prawnej wykonywania pracy ze strony osób zarobkujących. Osoby zatrudniane na podstawie umów cywilnoprawnych często nie są zainteresowane pracą stałą, preferują pracę dorywczą w oczekiwaniu na lepsze oferty zatrudnienia, w tym również za granicą.³ Samo to wskazuje, jak **istotnym czynnikiem w kontekście formy zatrudnienia jest potrzeba wysłuchania i wzięcia pod uwagę opinii odpowiednich specjalistów i stron umowy.**

Tym samym, przekazanie tej kompetencji organowi administracyjnemu nie tylko grozi błędnymi decyzjami i rozbieżnościami interpretacyjnymi, lecz również **degraduje znaczenie sądownictwa jako gwaranta rzetelnego procesu i praw obywateli w relacjach z państwem.**

Dlatego apelujemy o ponowne przeanalizowanie projektu ustawy w dialogu z przedstawicielami organizacji pracodawców oraz ekspertami prawa pracy.

Niezależnie, chcielibyśmy zadeklarować pełną współpracę i zapewnić gotowość do włączenia się w te działania resortu, które przewidują konsultacje branżowe. Jako Związek skupiający wyłącznie firmy projektujące i nadzorujące szeroko rozumianą infrastrukturę posiadamy pełną wiedzę merytoryczną oraz jesteśmy gotowi do wsparcia działań resortu w oczekiwanym zakresie.

Z wyrazami szacunku,

Marita Szustak
Prezes Zarządu IGTL

Barbara Dzieciuchowicz
Prezes Zarządu OIGD

Jan Styliński
Prezes Zarządu PZPB

Adrian Furgalski
Przewodniczący Zarządu RBF

Anna Oleksiewicz
Prezes Zarządu ZOPI

³ Dane ze Sprawozdania PIP 2023 r. s. 128:
[https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2D69F839EBDBE0FFC1258B480025C042/\\$File/482.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/2D69F839EBDBE0FFC1258B480025C042/$File/482.pdf)

Rozdzielnik:

- Maciej Berek Minister do spraw Nadzoru nad Wdrażaniem Polityki Rządu (sekretariat.dnwpr@kprm.gov.pl),
- Małgorzata Biejał Wicemarszałek Senatu (biuro@magdalenabiejal.pl),
- Krzysztof Bosak Wicemarszałek Sejmu (Krzysztof.Bosak@sejm.pl),
- Włodzimierz Czarzasty Wicemarszałek Sejmu (Wlodzimierz.Czarzasty@sejm.pl),
- Główny Inspektor Pracy (kancelaria@gip.pip.gov.pl),
- Rafał Grupiński Wicemarszałek Senatu (biuro@grupinski.pl),
- Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (kontakt@kprm.gov.pl),
- Michał Kamiński Wicemarszałek Senatu (michal.kaminski@senat.gov.pl),
- Małgorzata Kidawa-Błońska Marszałek Senatu (gms@senat.gov.pl),
- Konfederacja Lewiatan (recepca@lewiatan.org),
- Krajowa Administracja Skarbowa Dep. Orzecznictwa Podatkowego (sekretariat.dop@mf.gov.pl),
- Ministerstwo Cyfryzacji (kancelaria@cyfra.gov.pl),
- Ministerstwo Finansów (kancelaria@mf.gov.pl),
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (info@mriips.gov.pl),
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii (kancelaria@miir.gov.pl),
- Dorota Niedziela Wicemarszałek Sejmu (orota.Niedziela@sejm.pl),
- Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa (kancelaria@prokuratoria.gov.pl),
- Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (biuro@rzecznikmsp.gov.pl),
- Sejmowa Komisja Infrastruktury (kinf@sejm.gov.pl),
- Senacka Komisja Infrastruktury (ki@senat.gov.pl),
- Adam Szłapka, Rzecznik Prasowy Rady Ministrów (adam.szlapka@kprm.gov.pl),
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (uokik@uokik.gov.pl),
- Urząd Ochrony Danych Osobowych (kancelaria@uodo.gov.pl),
- Urząd Zamówień Publicznych (uzp@uzp.gov.pl),
- Monika Wielichowska Wicemarszałek Sejmu (Monika.Wielichowska@sejm.pl),
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych (cot@zus.pl),
- Piotr Zgorzelski Wicemarszałek Sejmu (Piotr.Zgorzelski@sejm.pl),
- Maciej Żywno Wicemarszałek senatu (biuro@zywnomaciej.pl).