

Warszawa, dnia 23 września 2025 r.

**Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców**

ul. Legionowa 2

01-343 Warszawa

**Pani Minister**

**Agnieszka Dziemianowicz-Bąk**

**Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej**

ul. Nowogrodzka 1/3/5

00-513 Warszawa

**Stanowisko OPRP w sprawie projektu Ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD283)**

W imieniu Organizacji Pracodawców Rada Przedsiębiorców, reprezentującej interesy przedsiębiorców oraz aktywnie uczestniczącej w dialogu publicznym, działając na podstawie art. 16 Ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców Dz.U.2022.97 t.j., przedstawiam poniższą opinię prawną, wskazując zastrzeżenia oraz postulaty dotyczące proponowanych zmian. Analizując treść projektowanych przepisów, w szczególności propozycję przyznania Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych stwierdzających istnienie stosunku pracy w warunkach określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy, należy wskazać, że rozwiązanie to rodzi zasadnicze wątpliwości natury konstytucyjnej, systemowej oraz praktycznej. Tak daleko idące uprawnienie organu

---

**Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców**

**ul. Legionowa 2, 01-343 Warszawa**

**[www.radaprzedsiebiorcow.org](http://www.radaprzedsiebiorcow.org)**

**[biuro@radaprzedsiebiorcow.org](mailto:biuro@radaprzedsiebiorcow.org)**

administracji publicznej oznaczałoby istotne przekształcenie dotychczasowego modelu ochrony praw pracowniczych, polegającego na sądowej kontroli i niezależnym orzekaniu w sprawach z zakresu prawa pracy. Przeniesienie tej kompetencji na inspektorów pracy godzi w fundamenty ustroju Rzeczypospolitej, w szczególności w zasadę trójpodziału władz, zasadę niezależności sądów oraz konstytucyjne prawo do sądu, a ponadto prowadzi do poważnych zakłóceń w stabilności obrotu gospodarczego i nieproporcjonalnie obciąża stronę pracodawców.

### **UZASADNIENIE**

Zasadniczym przedmiotem sprzeciwu jest propozycja nadania inspektorom pracy prawa do jednostronnego przekształcania umów cywilnoprawnych oraz kontraktów B2B w stosunek pracy w drodze decyzji administracyjnej. Tego rodzaju kompetencja w sposób rażąco narusza konstytucyjne zasady trójpodziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji RP), zasadę niezależności sądów i trybunałów (art. 173 Konstytucji RP), a także konstytucyjnie gwarantowane prawo do sądu (art. 45 Konstytucji RP). Dotychczas wyłączną i niepodzielną kompetencję do rozstrzygania, czy dana umowa spełnia cechy stosunku pracy, posiadały sądy pracy. Znajduje to także konsekwentne potwierdzenie w przepisach Kodeksu pracy oraz Kodeksu postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 262 § 1 Kodeksu pracy (Dz.U. 2025, poz. 277) spory o roszczenia ze stosunku pracy rozstrzygają sądy powszechne, zwane sądami pracy, przy czym art. 262 § 2 przewiduje wyłączenie z ich właściwości spraw dotyczących m.in. ustalania norm pracy. Regulacje proceduralne zawiera zaś Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2023, poz. 1593), w którym art. 461 i nast. określają właściwość miejscową i rzeczową sądów pracy, wskazując, że sprawy z zakresu prawa pracy w pierwszej instancji co do zasady rozpatrują sądy rejonowe. Sądy pracy, jako wyspecjalizowane jednostki organizacyjne sądów powszechnych, posiadają więc konstytucyjnie i ustawowo zagwarantowaną wyłączną kompetencję do orzekania w sprawach dotyczących roszczeń pracowniczych, a w szczególności do ustalania, czy określony stosunek prawny ma charakter stosunku pracy. Do kategorii spraw, którymi zajmują się sądy pracy, należą m.in. roszczenia o zapłatę zaległego wynagrodzenia, sprawy o przywrócenie do pracy lub do poprzednich warunków zatrudnienia, o odszkodowanie z tytułu nieuzasadnionego lub

sprzecznego z prawem wypowiedzenia bądź rozwiązania umowy o pracę, a także sprawy o **ustalenie istnienia stosunku pracy** czy uznanie bezskuteczności wypowiedzenia. Ponadto do właściwości sądów pracy należą również sprawy dotyczące kar porządkowych nakładanych na pracowników oraz roszczenia wynikające z mobbingu.

Przekazanie którejkolwiek z tych kompetencji organowi administracji publicznej, takiemu jak Państwowa Inspekcja Pracy, oznaczałoby w praktyce pozbawienie sądu pracy jego ustawowej i konstytucyjnej roli, prowadząc do naruszenia zasady niezawisłości sądownictwa i prawa jednostki do sądu. Decyzja administracyjna inspektora, podlegająca natychmiastowemu wykonaniu, może przy tym wywoływać skutki nieodwracalne – zarówno dla pracodawcy, jak i dla osoby objętej takim rozstrzygnięciem – jeszcze przed ewentualnym uchYLENIEM jej przez sąd.

Kolejną kontrowersyjną propozycją jest rozszerzenie kompetencji Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie prowadzenia kontroli zdalnych oraz stałej wymiany danych z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Krajową Administracją Skarbową. Rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości konstytucyjne i narusza przepisy UE, gdyż wprost dotyka sfery ochrony danych osobowych i prawa do prywatności. Zgodnie z art. 51 ust. 2 Konstytucji RP władze publiczne nie mogą gromadzić, przechowywać ani udostępniać innych informacji o obywatelach, niż jest to niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Przepis ten należy interpretować w świetle zasady proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, co oznacza, że każda ingerencja ustawodawcy w prawa i wolności jednostki musi być konieczna, adekwatna i proporcjonalna sensu stricto. Analogiczne standardy wynikają z art. 7 i 8 Karty Praw Podstawowych UE oraz z rozporządzenia RODO (2016/679), które ustanawiają zasadę ograniczenia celu, minimalizacji danych i proporcjonalności ich przetwarzania. Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawach połączonych *Digital Rights Ireland* (C-293/12 i C-594/12) jednoznacznie wskazał, że mechanizmy masowej i nieograniczonej kontroli danych naruszają prawa podstawowe jednostek. Projektowane przepisy przewidują jednak nie punktowe, uzasadnione czynności kontrolne, lecz możliwość prowadzenia stałego nadzoru, który w swej istocie ma charakter systemowej inwigilacji podmiotów gospodarczych. Prowadzi to do odwrócenia relacji pomiędzy jednostką a władzą publiczną – przedsiębiorca

---

**Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców**

**ul. Legionowa 2, 01-343 Warszawa**  
**[www.radaprzedsiebiorcow.org](http://www.radaprzedsiebiorcow.org)**  
**[biuro@radaprzedsiebiorcow.org](mailto:biuro@radaprzedsiebiorcow.org)**

przestaje być adresatem konkretnych działań kontrolnych podejmowanych w związku z określonym ryzykiem, a staje się obiektem permanentnej obserwacji i profilowania. Należy przy tym podkreślić, że takie rozwiązanie rodzi ryzyko naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa oraz prawa do prywatności i ochrony danych osobowych, chronionych zarówno przez Konstytucję RP, jak i prawo unijne. Stała wymiana i analiza danych między organami administracji, jeżeli nie zostanie precyzyjnie ograniczona co do zakresu, celu i kryteriów dostępu, stanowi nadmierną ingerencję w autonomię informacyjną jednostek i podmiotów gospodarczych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwalony jest pogląd, że ograniczenia praw i wolności muszą być nie tylko przewidziane ustawą, lecz także konieczne w demokratycznym państwie prawnym i spełniać kryteria przydatności, adekwatności oraz proporcjonalności sensu stricto. Wątpliwe jest, aby mechanizm stałej analizy danych przedsiębiorców spełniał te wymogi, zwłaszcza że dostępne są inne, mniej inwazyjne i zarazem skuteczne narzędzia nadzoru.

W praktyce skutkiem proponowanych rozwiązań byłoby znaczące zwiększenie liczby urzędników Państwowej Inspekcji Pracy, którzy musieliby na bieżąco monitorować, czy po przekształceniu umowy cywilnoprawnej w stosunek pracy i jej późniejszym wypowiedzeniu nie dochodzi do ponownego zawarcia np. kontraktu B2B z tą samą osobą. Kontrola tego typu wymagałaby wdrożenia skomplikowanych mechanizmów nadzorczych, systemów raportowania oraz procedur w ramach samej inspekcji, a także wyznaczenia całych zespołów odpowiedzialnych wyłącznie za analizę i weryfikację takich przypadków. Zadania te nie mają bezpośredniego związku z podstawową misją PIP, jaką jest ochrona praw pracowniczych w praktyce operacyjnej. W istocie służą one jedynie zabezpieczeniu przed ryzykiem popełnienia błędów interpretacyjnych lub arbitralnych decyzji, wynikających z nieprecyzyjnych regulacji. W konsekwencji prowadzi to do znacznego zwiększenia obciążenia administracyjnego samej inspekcji oraz konieczności rozbudowy struktur zatrudnienia, co bezpośrednio przekłada się na wzrost kosztów funkcjonowania tej instytucji. Finansowanie takich działań odbywałoby się z pieniędzy podatników, co w dłuższej perspektywie oznaczałoby rosnące obciążenia budżetowe i konieczność przesunięć środków z innych dziedzin publicznych. Rozbudowa aparatu kontrolnego PIP, wprowadzająca

---

**Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców**

**ul. Legionowa 2, 01-343 Warszawa**  
**[www.radaprzedsiebiorcow.org](http://www.radaprzedsiebiorcow.org)**  
**[biuro@radaprzedsiebiorcow.org](mailto:biuro@radaprzedsiebiorcow.org)**

specjalistyczne zespoły do monitorowania umów cywilnoprawnych i kontraktów B2B, mogłaby skutkować powstaniem swoistego „wewnętrznego nadzoru nad nadzorcami”, którego głównym celem byłoby minimalizowanie ryzyka potencjalnych błędów proceduralnych. Warto przy tym zauważyć, że proponowane przepisy nie zwiększają faktycznej ochrony pracowników ani nie poprawiają stabilności rynku pracy. Zamiast tego generują dodatkową biurokrację i koszty administracyjne, które w całości ponoszą obywatele w postaci podatków. Takie rozwiązanie jawi się więc jako nadmierne, nieefektywne i nieuzasadnione z perspektywy interesu publicznego.

Wreszcie, przewidziane w projekcie znaczące podwyższenie kar pieniężnych należy ocenić jako środek nieproporcjonalny. Sankcje administracyjne powinny być stosowane w sposób umiarkowany, uwzględniający wagę i okoliczności naruszenia, tak aby pełniły przede wszystkim funkcję prewencyjną i wychowawczą. Tymczasem projektodawca posługuje się nimi w sposób nadmierny, traktując kary przede wszystkim jako narzędzie represji wobec przedsiębiorców. W konsekwencji nawet drobne uchybienia o charakterze formalnym mogą skutkować nałożeniem dolegliwych sankcji finansowych, niewspółmiernych do stopnia zawinienia. Takie rozwiązanie rodzi poważne ryzyko destabilizacji sytuacji ekonomicznej wielu podmiotów. W przypadku mniejszych przedsiębiorstw wysokie kary mogą prowadzić do zachwiania płynności finansowej, a niekiedy wręcz do zakończenia działalności gospodarczej. W większych podmiotach natomiast sankcje tego rodzaju nie pełnią realnej funkcji prewencyjnej, lecz sprowadzają się do dodatkowego obciążenia fiskalnego, co z kolei obniża konkurencyjność i ogranicza możliwości inwestycyjne. W obu przypadkach efekt regulacyjny jest odwrotny do zamierzonego – zamiast podnosić standard przestrzegania prawa pracy, ustawodawca tworzy klimat niepewności i nieufności wobec organów kontrolnych. Należy podkreślić, że w demokratycznym państwie prawnym wymiar sankcji musi pozostawać w racjonalnej proporcji do przewinienia, a sam mechanizm karania powinien uwzględniać stopniowość oraz możliwość indywidualnej oceny konkretnego przypadku. Projektowane przepisy tego wymogu nie spełniają, gdyż prowadzą do automatyzmu w nakładaniu nadmiernie wysokich kar, abstrahując od realnych skutków społeczno-gospodarczych.

Mając na uwadze powyższe argumenty, Organizacja Pracodawców Rada Przedsiębiorców jednoznacznie sprzeciwia się przyznaniu Państwowej Inspekcji Pracy kompetencji do jednostronnego orzekania o istnieniu stosunku pracy w drodze decyzji administracyjnej oraz wprowadzeniu mechanizmów stałej, zautomatyzowanej wymiany danych i nadzoru nad przedsiębiorcami. Proponowane rozwiązania naruszają zasady konstytucyjne, w tym zasadę trójpodziału władz, niezawisłości sądów i prawa do sądu, a także standardy ochrony prywatności i danych osobowych wynikające z prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego. W praktyce prowadziłyby do destabilizacji rynku pracy, zwiększenia kosztów działalności przedsiębiorstw oraz ograniczenia ich konkurencyjności. W związku z tym postulujemy wykreślenie z projektu przepisów nadających inspektorom pracy kompetencje orzecznicze zastrzeżone dla sądów, odstąpienie od koncepcji stałego monitoringu i profilowania przedsiębiorców oraz ponowne zrównoważenie systemu sankcji administracyjnych w taki sposób, aby były one proporcjonalne, stopniowalne i miały przede wszystkim funkcję prewencyjno-edukacyjną. Ustawodawca powinien poszukiwać rozwiązań, które realnie zwiększą skuteczność ochrony praw pracowniczych, jednocześnie nie naruszając fundamentów państwa prawa i nie obciążając nadmiernie środowiska przedsiębiorców.

Z pozostaniem  
Holem Adamowicz

Prezes Organizacji Pracodawców Rada Przedsiębiorców