

Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Agnieszka Dziemianowicz-Bąk Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Agnieszka Dylewska – Naczelnik Wydziału w Departamencie Prawa Pracy, tel. 538 117 352, e-mail: Agnieszka.Dylewska@mriips.gov.pl Joanna Oleksa – główny specjalista w Departamencie Prawa Pracy, tel. 538 117 354, e-mail: Joanna.Oleksa@mriips.gov.pl	Data sporządzenia 02.06.2025 r. Źródło: Inicjatywa Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD59
--	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W obecnym stanie prawnym nie ma jednolitych zasad ustalania stażu pracy dla celów ustalania wszystkich uprawnień pracowniczych wynikających ze stosunku pracy.

W ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277), zwanej dalej „Kodeksem pracy”, znajduje się jedynie regulacja, zgodnie z którą do okresu zatrudnienia wlicza się okres służby w niektórych formacjach mundurowych (art. 302 Kodeksu pracy). Tymczasem przepisy prawa pracy – zarówno Kodeksu pracy, pragmatyk służbowych, jak i autonomicznych źródeł prawa pracy (układów i porozumień zbiorowych, statutów i regulaminów) – przewidują szereg uprawnień pracowniczych, których przesłanką nabycia jest posiadanie przez pracownika określonego stażu pracy. Mowa tu choćby o takich uprawnieniach, jak prawo do nagrody jubileuszowej czy dodatku stażowego.

W powszechnym prawie pracy od tak zwanego ogólnego stażu pracy zależy między innymi wymiar urlopu wypoczynkowego. Od tak zwanego zakładowego stażu pracy jest uzależniona natomiast między innymi długość okresu wypowiedzenia, możliwość zawarcia i czas trwania umowy o pracę na czas określony oraz wysokość odprawy z tytułu rozwiązania umowy o pracę i odprawy pośmiertnej.

Przepisy szczególne dla określonej kategorii pracowników (tak zwane pragmatyki) uzależniają od posiadania przez pracownika określonego okresu zatrudnienia między innymi nagrodę jubileuszową czy dodatek stażowy, jednak regulacje te nie mają zastosowania do wszystkich pracowników. W ten sposób zostały uregulowane przede wszystkim stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach należących do tak zwanej sfery budżetowej.

Do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przez szereg lat napływały i napływają wnioski, postulaty od obywateli, instytucji oraz interpelacje poselskie dotyczące wliczania do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika wynikające ze stosunku pracy, a także stażu pracy wymaganego do objęcia określonego stanowiska, w szczególności okresów prowadzenia działalności gospodarczej.

Brak powszechnie obowiązującej regulacji zasad ustalania stażu pracy powoduje w praktyce istotne wątpliwości, a w wielu przypadkach skłania pracodawców do ustalania stażu pracy wyłącznie na podstawie okresów zatrudnienia na podstawie stosunku pracy i stosunków służbowych. Wskazać zaś należy, że w obecnych realiach rynku pracy w Polsce prace tego samego rodzaju są wykonywane na podstawie różnych stosunków prawnych i w różnych formach, co często wprost wynika z przepisów prawa (np. radca prawny może wykonywać zawód w stosunku pracy, stosunkach cywilnoprawnych, prowadząc indywidualną działalność gospodarczą czy jako wspólnik spółki partnerskiej). Ustalanie stażu pracy wyłącznie z odwołaniem się do okresów zatrudnienia na podstawie stosunku pracy prowadzi więc do nierównego traktowania w zakresie nabywania uprawnień pracowniczych osób, które przebyły okresy zatrudnienia na podstawie stosunku pracy i stosunków służbowych, oraz osób, które wykonywały pracę na podstawie innych stosunków prawnych i w innych formach. W rezultacie aktualne rozwiązanie utrudnia dostęp do niektórych uprawnień pracowniczych i stanowisk, na których jest wymagane posiadanie określonego stażu pracy. Taka sytuacja jest zatem niekorzystna dla pracowników, którzy przed nawiązaniem stosunku pracy wykonywali pracę na innych podstawach niż stosunek pracy, w tym pracę tego samego rodzaju. Z tego powodu jest konieczna zmiana Kodeksu pracy, aby wyrównać szanse przywołanych grup w dostępie do niektórych uprawnień pracowniczych, jak i stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego. Ma to w szczególności znaczenie, biorąc pod uwagę, że dominującą funkcją uprawnień pracowniczych uzależnionych od stażu pracy (takich jak nagrody jubileuszowe czy dodatki stażowe) oraz odwołujących się do stażu pracy warunków dostępu do określonych stanowisk pracy jest odzwierciedlenie wynikającego z doświadczenia zawodowego wzrostu kompetencji pracowników i ich przydatności do wykonywania pracy.

W związku z powyższym konieczna jest zmiana Kodeksu pracy, która będzie miała na celu wyrównanie szans wyżej wymienionych osób w dostępie zarówno do niektórych uprawnień pracowniczych, jak i stanowisk wymagających

potwierdzonego doświadczenia zawodowego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Nie jest możliwe rozwiązanie problemu przez działania pozalegislacyjne, dlatego jest niezbędna nowelizacja przepisów Kodeksu pracy.

Projekt wprowadza następujące zmiany w Kodeksie pracy:

- 1) nadanie art. 302 nowego brzmienia, zgodnie z którym „Do okresu zatrudnienia wlicza się okres służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Biurze Ochrony Rządu, Służbie Ochrony Państwa, Służbie Więziennej, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Marszałkowskiej i Służbie Celno-Skarbowej w zakresie i na zasadach przewidzianych odrębnymi przepisami.”.

W zmienionym art. 302 uzupełniono katalog w stosunku do aktualnego brzmienia przepisu o:

- okres służby funkcjonariusza Straży Marszałkowskiej – na podstawie ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1729),
- okres służby w Służbie Celno-Skarbowej – na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.);

- 2) dodanie nowego art. 302¹ po art. 302.

Zgodnie z dodawanym art. 302¹ § 1 do okresu zatrudnienia wlicza się okresy prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności w rozumieniu ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 350) oraz okresy pozostawania osobą współpracującą z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność, za które zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe.

Pojęcie pozarolniczej działalności wynika z art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem za osobę prowadzącą pozarolniczą działalność uważa się:

- 1) osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.) lub innych przepisów szczególnych;
- 2) twórcę i artystę;
- 3) osobę prowadzącą działalność w zakresie wolnego zawodu:
 - a) w rozumieniu przepisów o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne,
 - b) z której przychody są przychodami z działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych;
- 4) wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej;
- 5) akcjonariusza prostej spółki akcyjnej wnoszącego do spółki wkład, którego przedmiotem jest świadczenie pracy lub usług;
- 6) komplementariusza w spółce komandytowo-akcyjnej;
- 7) osobę prowadzącą publiczną lub niepubliczną szkołę, inną formę wychowania przedszkolnego, placówkę lub ich zespół, na podstawie przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2024 r. poz. 737, z późn. zm.).

Z kolei na podstawie dodawanego art. 302¹ § 2 do okresu zatrudnienia byłyby wliczane okresy:

- 1) wykonywania przez osobę fizyczną zlecenia na podstawie umowy, o której mowa w art. 734 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.) lub świadczenia usług przez osobę fizyczną na podstawie umowy, o której mowa w art. 750 tej ustawy;
- 2) wykonywania przez osobę fizyczną pracy na podstawie umowy agencyjnej, o której mowa w art. 758 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny;
- 3) pozostawania osobą współpracującą z osobą, o której mowa w pkt 1 i 2;
- 4) pozostawania przez osobę fizyczną członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej;
- 5) pozostawania przez osobę fizyczną członkiem spółdzielni kółek rolniczych – w którym podlegała ona ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym.

Należy zauważyć, że powyższy zakres regulacji zawartej w art. 302¹ § 2 pkt 1 obejmuje również umowy uaktywniające dla nian sprawujących opiekę nad dziećmi na podstawie umów o świadczenie usług, do których zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia.

Na podstawie dodawanego art. 302¹ § 3 do okresu zatrudnienia będą wliczane także udokumentowane okresy działalności zawodowej określone w art. 302¹ § 1 i 2, w których osoba fizyczna nie podlegała ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym na podstawie odrębnych przepisów. Wiążą się one z wykonywaniem pracy lub działalności co do zasady stanowiącej tytuł do ubezpieczeń społecznych. Przykładowo może to być zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne w ramach wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii

COVID-19, zwolnienie dotyczące osób prowadzących działalność gospodarczą, które przekroczyły kwotę rocznej podstawy wymiaru składek, a także okres ulgi dla uczniów szkół ponadpodstawowych lub studentów do ukończenia 26 lat.

Na pracowniku będzie spoczywać ciężar udowodnienia okresu zatrudnienia niepodlegającego zgłoszeniu do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – na zasadach ogólnych reguł dowodowych. Zaliczenia okresów do okresów zatrudnienia będzie dokonywał pracodawca na podstawie przedłożonych przez pracownika dokumentów. Na podstawie art. 22¹ Kodeksu pracy pracodawca może żądać udokumentowania danych w tym przebiegu dotychczasowego zatrudnienia w zakresie niezbędnym do ich potwierdzenia.

Zgodnie z dodawanym art. 302¹ § 4 do okresu zatrudnienia wliczona się okres, w którym osoba fizyczna podejmuje działalność gospodarczą, o której mowa w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, za który osoba ta nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym. W niniejszym paragrafie uregulowano możliwość skorzystania przez przedsiębiorcę z uprawnienia z ulgi na start.

Na podstawie dodawanego art. 302¹ § 5 do okresu zatrudnienia wlicza się okres zawieszenia działalności gospodarczej przez osobę prowadzącą pozarolniczą działalność gospodarczą w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, za który zostały opłacone składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe. Obecnie okres zawieszenia działalności gospodarczej u przedsiębiorcy w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem nie jest wliczany do stażu pracy. W tym okresie są odprowadzane za niego składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z budżetu państwa za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Natomiast okres urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego oraz wychowawczego pracownika jest wliczany do stażu pracy. Proponowany przepis art. 302¹ § 5 ma na celu wyrównanie zasad ustalania stażu pracy dla pracowników i przedsiębiorców.

Ponadto zgodnie z dodawanym art. 302¹ § 6 do okresu zatrudnienia wlicza się udokumentowany, przebyty za granicą u pracodawcy zagranicznego okres wykonywania innej niż zatrudnienie pracy zarobkowej. Nie wskazano konkretnego rodzaju działalności ze względu na fakt, iż wykonywanie pracy w innych krajach może przybierać różne formy i nazwy.

Przepis art. 302¹ § 6 nie ogranicza zakresu dokumentów, którymi mogą zostać potwierdzone okresy innej niż zatrudnienie pracy zarobkowej za granicą. Zatem może to być każdy dokument, który w wiarygodny sposób potwierdza przebycie za granicą u pracodawcy zagranicznego okresu wykonywania innej niż zatrudnienie, mogą to być przykładowo dokumenty z instytucji ubezpieczeniowych, podatkowych, zaświadczenie wydane przez zagranicznego pracodawcę. Na pracowniku spoczywa ciężar udowodnienia okresu zatrudnienia przebitego za granicą. Pracodawca dokonuje zaliczenia okresów na podstawie dokumentów przedłożonych przez pracownika.

Zaproponowane przepisy realizują w znacznym stopniu postulat, aby uprawnienia pracownicze, jak i dostęp do stanowisk wymagających potwierdzonego doświadczenia zawodowego były takie same niezależnie od prawnej i organizacyjnej formy wcześniejszej pracy. Główną różnicą na przykład między prowadzeniem pozarolniczej działalności gospodarczej czy wykonywaniem pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, a wykonywaniem pracy na podstawie stosunku pracy jest to, że w ramach stosunku pracy pracownik wykonuje pracę określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Natomiast osoba prowadząca pozarolniczą działalność lub pracująca na podstawie umów cywilnoprawnych co do zasady podejmuje decyzje o organizacji pracy i zakresie swoich obowiązków samodzielnie, a jej swobodę wykonywania pracy ogranicza jedynie wiążąca ją umowa. Biorąc pod uwagę realia rynku pracy, nie wydaje się to wystarczającym uzasadnieniem dla różnicowania zasad zaliczania tych okresów do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Intencją projektodawcy przepisów jest, aby do ogólnego stażu pracy był wliczany cały okres trwania umowy zlecenia lub świadczenia usług wykonywanej przez osobę fizyczną bez względu na czas wykonywania pracy; przy zaliczeniu okresów poprzednich umów o pracę nie ma znaczenia wymiar czasu pracy wynikający z umowy. Na podstawie obowiązujących przepisów, gdy osoba jest zatrudniona na część etatu w ramach umowy o pracę, do okresu zatrudnienia jest zaliczany cały okres zatrudnienia.

Zgodnie z dodawanym art. 302¹ § 7 do okresu zatrudnienia u danego pracodawcy wlicza się pracownikowi okresy, o których mowa w § 1–4 i 6, jeżeli w ramach prowadzenia pozarolniczej działalności, wykonywania umowy zlecenia lub innej umowy o świadczenie usług, do której stosuje się przepisy dotyczące zlecenia, wykonywania umowy agencyjnej, pozostawania osobą współpracującą, pozostawania członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub pozostawania członkiem spółdzielni kółek rolniczych, pracownik ten świadczył pracę na rzecz tego pracodawcy.

Od zakładowego stażu pracy jest uzależniona, zgodnie z Kodeksem pracy, między innymi długość okresu wypowiedzenia oraz wysokość odprawy w przypadku rozwiązania umowy o pracę. Również dodatkowe świadczenia przyznawane przez pracodawcę na mocy przepisów zakładowych zwykle uzależnione są od długości zatrudnienia u danego pracodawcy. Zatem na skutek przyjęcia proponowanego rozwiązania osoba zatrudniona na umowę o pracę, która wcześniej świadczyła pracę na rzecz obecnego pracodawcy na przykład na podstawie umowy zlecenia, z dniem wejścia w życie ustawy może uzyskać nie tylko uprawnienie do wyższego wymiaru urlopu, ale także zostanie objęta dłuższym okresem wypowiedzenia (za wyjątkiem okresu wypowiedzenia trwającego w dniu rozpoczęcia stosowania przepisów) oraz będzie jej przysługiwać wyższa odprawa w przypadku rozwiązania umowy o pracę (czy też wyższy dodatek stażowy, jeżeli przepisy zakładowe przewidują taki składnik wynagrodzenia).

Na podstawie art. 302¹ § 8 osoba współpracująca, o której mowa w § 1, § 2 pkt 3 i § 7, oznacza osobę współpracującą w rozumieniu ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.

Zgodnie z dodawanym art. 302¹ § 9, w przypadku nakładania się okresów, o których mowa w § 1–6, lub nakładania się tych okresów z okresem pozostawania w stosunku pracy, do okresu zatrudnienia wlicza się jeden z tych okresów.

Na podstawie dodawanego art. 302¹ § 10–12:

- 1) okresy prowadzenia przez osobę fizyczną pozarolniczej działalności gospodarczej, okresy pozostawania osobą współpracującą z osobą prowadzącą pozarolniczą działalność oraz okres zawieszenia działalności gospodarczej przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem potwierdza wydane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaświadczenie o opłaceniu za dany okres składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe lub wypadkowe z danego tytułu (§ 10);
- 2) okresy wykonywania zlecenia lub świadczenia usług przez osobę fizyczną na podstawie umów, o których mowa w art. 734 i art. 750 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny oraz okresy wykonywania pracy na podstawie umowy agencyjnej, o której mowa w art. 758 ustawy, okresy pozostawania z wyżej wymienionymi osobami osobą współpracującą, a ponadto okresy pozostawania przez osobę fizyczną członkiem rolniczej spółdzielni produkcyjnej, okresy pozostawania przez osobę fizyczną członkiem spółdzielni kółek rolniczych potwierdza wydane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaświadczenie o podleganiu ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym (§11);
- 3) okresy skorzystania przez przedsiębiorcę z uprawnienia z ulgi na start, w których osoba fizyczna nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu, rentowym na podstawie odrębnych przepisów, potwierdza zaświadczenie wydane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych o podleganiu ubezpieczeniu zdrowotnemu (§ 12);

Na mocy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych od dnia 1 stycznia 1999 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi:

- 1) konta ubezpieczonych, oznaczone numerem PESEL;
- 2) konta płatników składek, oznaczone numerem NIP.

Na koncie ubezpieczonego ewidencjonuje się informacje o zwaloryzowanej wysokości składek na ubezpieczenie emerytalne:

- 1) należnych – w przypadku ubezpieczonych niebędących płatnikami składek;
- 2) wpłaconych – w przypadku ubezpieczonych będących płatnikami składek oraz osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność lub z osobami fizycznymi wskazanymi w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

W przypadku ubezpieczonych niebędących płatnikami składek (na przykład pracowników lub zleceniobiorców) ewidencjonuje się składki należne (a więc te, które płatnik składek powinien w prawidłowy sposób obliczyć, potrącić z przychodu ubezpieczonego i odprowadzić do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych). Natomiast w odniesieniu do ubezpieczonych, którzy są jednocześnie płatnikami składek, ewidencjonowaniu podlegają składki wpłacone (czyli te składki, które rzeczywiście zasilili fundusz emerytalny w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych).

Przyjęcie samego warunku opłacenia składek byłoby niewystarczające, gdyż tylko w przypadku osób będących płatnikami składek na własne ubezpieczenia społeczne (osób prowadzących pozarolniczą działalność) na kontach ubezpieczonych ewidencjonowane są składki opłacone. Okres opłacania składek nie zawsze jednak będzie pokrywał się z okresem prowadzenia działalności – ponieważ mogą zaistnieć sytuacje, w których na koncie takiego płatnika składek istnieje zadłużenie z tytułu składek (dochodzone w postępowaniu egzekucyjnym, spłacane w układzie ratalnym czy zabezpieczone hipoteką). Zgodnie z projektowanymi przepisami do okresu zatrudnienia będą wliczane okresy prowadzenia przez osobę fizyczną działalności gospodarczej, za które składki zostały opłacone, oraz okresy zwolnione z podlegania ubezpieczeniom społecznym.

W przypadku osób wykonujących szeroko rozumianą pracę najemną (pracownicy, zleceniobiorcy) na kontach ubezpieczonych ewidencjonowane są składki należne, wynikające z kwot wynagrodzeń należnych tym osobom, zgodnie z dokumentacją dotyczącą warunków ich zatrudnienia. Osoba wykonująca pracę najemną ma zatem ustawowe prawo do ewidencji na jej koncie kwot składek należnych – bez względu na fakt, czy zostały one w całości oraz w terminie opłacone przez płatnika składek (pracodawcę), czy też nie, lub czy zostały po terminie wyegzekwowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Jest to ustawowy mechanizm ochronny dla osób wykonujących pracę najemną, zapewniający im prawo do świadczeń z ubezpieczeń społecznych wobec braku wpływu z ich strony na rzetelność i terminowość opłacania składek przez pracodawców, którzy są dla nich płatnikami składek. Osoba wykonująca pracę najemną nie uczestniczy w rozliczeniach składek z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, a wszystkie czynności w tym zakresie wykonuje pracodawca jako płatnik składek.

W praktyce niemożliwe mogłoby okazać się uzyskanie przez zleceniobiorców zaświadczeń o opłaceniu składek lub o braku zaległości w ich opłaceniu, na potrzeby zaliczania do uprawnień pracowniczych okresów wykonywania umów zlecenia albo innych umów o świadczenie usług, do których stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Czynności w tym zakresie dokonuje osoba prowadząca pozarolniczą działalność jako płatnik składek.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych może potwierdzić okresy ubezpieczenia przed 1999 r., jeżeli były opłacone składki na ubezpieczenie społeczne. Dotyczy to między innymi osób, które prowadziły działalność na własny rachunek lub były osobą współpracującą. W takim przypadku Zakład Ubezpieczeń Społecznych może potwierdzić okresy ubezpieczenia oraz podstawę wymiaru składek, jeśli zainteresowany poda okres, w którym była prowadzona działalność, i adres miejsca, w którym była prowadzona, numer konta płatnika składek, adres Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, do którego były opłacane składki – jeżeli prowadził działalność.

Pracodawca będzie dokonywał zaliczenia do okresów zatrudnienia okresów sprzed 1999 r. (kiedy ZUS może nie być w posiadaniu danych dotyczących okresów podlegania ubezpieczeniom czy podstaw wymiaru składek zleceniobiorców w sytuacji, gdy podmiot zatrudniający dokonywał rozliczeń bezimiennych, zgodnie z obowiązującymi w tym okresie przepisami) jak również okresów wykonywania umów zlecenia przez studentów/uczniów do ukończenia 26. roku oraz okresów wykonywania umowy zlecenia, jeśli jest ona wykonywana na rzecz własnego pracodawcy na podstawie dokumentów przedłożonych przez pracownika. Na pracowniku spoczywać będzie ciężar udowodnienia wyżej wymienionego okresu zatrudnienia na zasadach ogólnych reguł dowodowych, jak będzie to miało miejsce w odniesieniu do okresu zatrudnienia przebitego za granicą.

Dodawany art. 302² stanowi, iż wniosek o wydanie zaświadczenia przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych składa się do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w postaci elektronicznej za pomocą profilu informacyjnego utworzonego w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych zaświadczenia będzie wydawał bez zbędnej zwłoki po otrzymaniu wniosku pracownika.

Art. 2 projektu zmienia brzmienie art. 128 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. z 2024 r. poz. 706, z późn. zm.) zwanej dalej „k.k.w.”, tak aby do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, zaliczony został okres pracy skazanych wykonywanej na innej podstawie niż stosunek pracy.

Przepis art. 128 § 1 k.k.w. otrzyma brzmienie: „Okresy wykonywania przez skazanego odpłatnego zatrudnienia, z wyłączeniem pracy wykonywanej na podstawie umowy o dzieło, wlicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, z zastrzeżeniem § 2 i 3.”.

Zaproponowany w art. 2 projektu przepis ma na celu nieróżnicowanie sytuacji skazanych; brak jest podstaw prawnych lub faktycznych do różnicowania w aspekcie uprawnień pracowniczych statusu skazanych wykonujących pracę od innych osób. Należy zauważyć, że praca skazanych jest jednym ze sposobów resocjalizacji, pozwala na przyuczenie skazanych do zwozu oraz daje im możliwość wywiązania się z zobowiązań, np. alimentacyjnych.

Zgodnie z regułą 26.17 Europejskich Reguł Więziennych „organizacja i metody pracy w zakładach karnych zbliżone są, tak dalece jak to możliwe, do zorganizowania podobnej pracy w społeczeństwie, aby przygotować więźniów do warunków normalnego życia zawodowego”, co także stanowi uzasadnienie dla dokonania zmiany.

Art. 3 projektu zmienia przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej poprzez dodanie art. 188a, który umożliwi funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej pełniącemu służbę w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej, zwanej dalej „KAS”, który po zwolnieniu ze służby w Służbie Celno-Skarbowej podjął pracę, na zaliczenie okresów tej służby do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy. Obecnie przepisy ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej pozwalają na zaliczenie okresu służby w Służbie Celno-Skarbowej do stażu pracy jedynie w przypadku przeniesienia funkcjonariusza do pracy w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw finansów publicznych albo w jednostce organizacyjnej KAS (art. 174 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej). Natomiast funkcjonariuszowi, który podejmuje pracę po zwolnieniu ze służby, okres tej służby nie jest wliczany do okresu zatrudnienia w zakresie uprawnień wynikających z prawa pracy. Funkcjonariusze po zwolnieniu ze służby mogą podejmować pracę niezwiązaną ze służbą. W takiej sytuacji okres służby powinien być uwzględniany do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy. Regulacje w tym zakresie obowiązują w przypadku funkcjonariuszy innych służb mundurowych, np. Policji czy Straży Granicznej. Funkcjonariuszom wyżej wymienionych służb, którzy po zwolnieniu ze służby podjęli pracę, okres tej służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy. W projektowanym przepisie wskazano jednocześnie, że okresy służby nie są wliczane do okresu zatrudnienia, w przypadku skazania funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie lub umyślnie przestępstwo skarbowe, prawomocnego orzeczenia zakazu wykonywania zawodu funkcjonariusza oraz wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze Służby Celno-Skarbowej.

Zgodnie z art. 4 projektu okresy, o których mowa w art. 302¹ § 1–6 ustawy zmienianej w art. 1, wlicza się do okresu zatrudnienia pracownika zatrudnionego w dniu rozpoczęcia stosowania niniejszej ustawy w stosunku do pracodawcy, u którego jest zatrudniony, jeżeli pracownik udokumentuje te okresy w ciągu 24 miesięcy od dnia rozpoczęcia stosowania niniejszej ustawy.

Przepis w proponowanym brzmieniu wprowadza ograniczenie czasowe – 2 lat na możliwość dostarczania przez pracownika dokumentów potwierdzających przedmiotowe okresy zatrudnienia. Dotyczyłby jedynie pracownika zatrudnionego w dniu rozpoczęcia stosowania ustawy, tj. zatrudnionego na dzień 1 stycznia 2026 r. w odniesieniu do pracownika zatrudnionego w jednostce sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o

finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) lub zatrudnionego na dzień po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy w odniesieniu do pracownika zatrudnionego u pracodawcy niebędącego jednostką sektora finansów publicznych. Taki pracownik po upływie określonego w ustawie terminu nie mógłby już uzyskać zaliczenia okresów zatrudnienia regulowanych ustawą u danego pracodawcy.

Na podstawie art. 5 projektu uprawnienia pracownicze wynikające z wliczenia okresów, o których mowa w art. 302¹ § 1–6 ustawy zmienianej w art. 1, do okresu zatrudnienia, przysługują od dnia rozpoczęcia stosowania niniejszej ustawy (§ 1). Okresów, o których mowa w art. 302¹ § 1–6 ustawy zmienianej w art. 1, nie wlicza się do okresu pracy wymaganego od kandydatów na określone stanowiska w naborach na wolne stanowiska wszczętych i niezakończonych przed dniem rozpoczęcia stosowania niniejszej ustawy (§ 2). Okresów, o których mowa w art. 302¹ § 1–6 ustawy zmienianej w art. 1, nie wlicza się do okresu zatrudnienia, od którego jest uzależniony okres wypowiedzenia umowy o pracę trwającej w dniu rozpoczęcia stosowania niniejszej ustawy (§ 3).

Uprawnienia pracownicze wynikające z wliczenia okresów działalności zawodowej, o których mowa w art. 302¹ § 1–6, do okresu zatrudnienia będą przysługiwały od dnia rozpoczęcia stosowania niniejszej ustawy. Zaliczenie omawianych okresów będzie więc możliwe od konkretnej daty, tj.:

- od dnia 1 stycznia 2026 r. w stosunku do pracownika zatrudnionego u pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- od dnia po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy w stosunku do pracownika zatrudnionego u pracodawcy niebędącego jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

Dopiero od tego momentu, od tych dat uprawnienia pracownicze będą mogły być ustalane z uwzględnieniem wyższego stażu pracy. Tym samym po stronie pracowników nie powstaną roszczenia o uzupełnienie uprawnień przysługujących im przed wejściem w życie ustawy, tj. w latach 2023–2025. Zaliczeniu będą jednak podlegać wszystkie udowodnione okresy (to jest nie tylko okresy po wejściu w życie ustawy – od dnia 1 stycznia 2026 r.).

Pracownik będzie mógł dostarczyć dokumenty potwierdzające wyższy staż pracy w trakcie roku kalendarzowego. W świetle obowiązujących przepisów pracownik również i dziś może dostarczyć dokumenty w trakcie roku; nie ma ograniczenia w kwestii uzupełnienia dokumentacji pracowniczej w tym zakresie.

Projektowane przepisy będą miały zastosowanie do nowych naborów również na funkcje publiczne. Nabory na wolne stanowiska, które nie zostały zakończone i trwają, będą rozstrzygane na dotychczasowych zasadach, czyli z uwzględnieniem okresów, które obecnie są uwzględniane. Kandydat podczas postępowania kwalifikacyjnego składa wszystkie dokumenty potwierdzające okresy zatrudnienia, np. zaświadczenia o prowadzonej działalności gospodarczej czy pracy wykonywanej na podstawie umów cywilnoprawnych.

Wprowadzono odrębny przepis przejściowy regulujący kwestię okresów wypowiedzenia. Do umów o pracę trwających w dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, które przed tym dniem zostały wypowiedziane, będą miały zastosowanie przepisy dotychczasowe.

Na podstawie art. 6 w stosunku do pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przepisy ustawy stosuje się od dnia jej wejścia w życie. (§1). W stosunku do pracodawcy niebędącego jednostką finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przepisy ustawy stosuje się po upływie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia (§ 2).

Przepis w zaproponowanym brzmieniu odwołującym się do ustawy o finansach publicznych oznacza objęcie regulacjami nie tylko pracowników państwowych lub samorządowych jednostek sfery budżetowej ale również pracowników m.in.: uczelni publicznych, agencji wykonawczych, państwowych funduszy celowych, samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Projekt w art. 7 przewiduje, że proponowane przepisy ustawy będą obowiązywały od dnia 1 stycznia 2026 r.

Niezbędne jest odpowiednie *vacatio legis*, aby pracodawcy mieli czas na ustalenie stażu pracy poszczególnych pracowników w świetle nowych przepisów (pracownicy muszą dostarczyć dokumenty, na podstawie których pracodawcy ustalą nowy staż pracy), dokonanie związanych z tym obliczeń, wprowadzenie ewentualnych zmian w przepisach zakładowych, jak również na zabezpieczenie środków na sfinansowanie nowych rozwiązań.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Projektowana ustawa nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Należy zauważyć, iż systemy niektórych krajów Unii Europejskiej (UE) czy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) rozstrzyga uznawanie stażu pracy. Przykładowo w:

- 1) Bułgarii staż pracy uwzględnia się głównie przy ocenie prawa do płatnego urlopu oraz, pod pewnymi dodatkowymi warunkami, do dodatkowego wynagrodzenia za nabyty staż pracy i doświadczenie zawodowe. Istnieje tam rozróżnienie między stażem pracy na podstawie umowy o pracę, a stażem pracy w charakterze urzędnika służby cywilnej - prawo pracy uznaje okres służby/pracy urzędników służby cywilnej za staż pracy, ale nie odwrotnie. Za staż pracy uznaje się także okres przepracowany na podstawie/w ramach stosunku pracy zgodnie z ustawodawstwem innego państwa członkowskiego, strony Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, a także okres zatrudnienia w instytucji UE lub organizacji międzynarodowej, której Republika Bułgaria

jest członkiem, co zostało potwierdzone aktem nawiązania i zakończenia stosunku pracy. Do stażu pracy nie zalicza się tam umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienia;

- 2) Estonii umowa o pracę jest brana pod uwagę przy obliczaniu stażu pracy i nabyciu praw pracowniczych, w przypadku urzędników służby cywilnej/urzędników państwowych brany jest pod uwagę okres służby;
- 3) Danii nie ma ogólnych przepisów dotyczących zasad obliczania stażu pracy. Zgodnie z orzecznictwem w odniesieniu do ustawy o stosunku prawnym łączącym pracodawców i pracowników etatowych do stażu pracy wlicza się zatrudnienie, o którym mowa w tej ustawie. Do obliczenia stażu pracy konieczna jest umowa o pracę, chyba, że indywidualna umowa o pracę bądź umowa zbiorowa stanowi, iż należy uwzględnić pracę wykonywaną na podstawie innej umowy;
- 4) Litwie staż pracy w przypadku pracy na podstawie umowy o pracę liczony jest od chwili podpisania umowy o pracę i trwa do momentu rozwiązania umowy o pracę; wymagane jest to do urlopu dodatkowego, wysokości odprawy, okresu wypowiedzenia, woli pozostania w pracy, zachowywany podczas strajku, zachowywany podczas urlopu rodzicielskiego itp. Jedynie przyznanie/udzielenie corocznego urlopu wyklucza niektóre okresy (Nikt nie może być zmuszany do wzięcia udziału w strajku ani do odmowy wzięcia w nim udziału. W czasie strajku umowy o pracę dla pracowników biorący udział w strajku ulegają zawieszeniu, zachowując przy tym staż pracy i prawo do ubezpieczenia społecznego w trybie określonym w ustawach. W czasie lokautu pracownicy, których umowy o pracę zostały zawieszone, nie otrzymują wynagrodzenia, z wyjątkiem przypadków, w których strony sporu zbiorowego pracy dotyczącego interesów lub przepisów prawa pracy stanowią inaczej. Obliczanie okresu zatrudnienia, a także czasu pracy do celów corocznego prawa do urlopu zostaje zawieszone dla tych pracowników, ale ich prawo do ubezpieczenia społecznego zgodnie z procedurą określoną w aktach prawnych zostaje zachowane). Ogólną zasadą jest, że do stażu pracy wlicza się jedynie okresy ubezpieczenia społecznego i otrzymywania/pobierania świadczeń z ubezpieczenia społecznego (z tytułu macierzyństwa, ojcostwa, choroby, bezrobocia, opieki nad dziećmi oraz renty inwalidzkiej). Osoby wykonujące czynności na podstawie umów prawa cywilnego nie są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym.

Jednocześnie projekt nie narusza przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Liczba pracujących	17 231 tys. osób	Dane GUS za 2024 r. https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-4-kwartal-2024-r-4,57.html , tablice przeglądowe, tab. 2.	Dla osób, które spełniają warunki regulacji, po wejściu jej w życie – zwiększenie otrzymywanego wynagrodzenia w związku z zaliczeniem do stażu pracy dodatkowych okresów oraz przyspieszenie otrzymania nagrody jubileuszowej, a także wcześniejsze otrzymanie prawa do 26 dni urlopu wypoczynkowego.
Zatrudnieni (pracownicy najemni)	13 955 tys. osób w tym: w sektorze prywatnym 9 698 tys. osób; w sektorze publicznym 4 257 tys. osób	jw.	Dla osób, które spełniają warunki regulacji – zwiększenie otrzymywanego wynagrodzenia w związku z zaliczeniem do stażu pracy dodatkowych okresów oraz przyspieszenie otrzymania nagrody jubileuszowej, a także wcześniejsze otrzymanie prawa do 26 dni urlopu wypoczynkowego.
Liczba osób pracujących na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej, lub innej umowy o świadczenie usług, do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące	1 406,8 tys. osób	Dane ZUS, ubezpieczeni (osoby fizyczne) w ubezpieczeniach emerytalnym i rentowych według grup tytułów ubezpieczeń – stan na 31 grudnia 2024 r., https://psz.zus.pl/documents/493365/532850/Ubezpieczeni+ubez+emer+rentowe+wg+tyt+ubezpz.+IV+kw.+2024.xlsx/5fd59c8b-b816-d195-fdd2-945dca7a40fa?t=1739265154096	Większa skłonność do przejścia na umowę o pracę u pracodawców, u których możliwe będzie zaliczenie okresów pracy na podstawie umów cywilnoprawnych do stażu pracy.

zlecenia (łącznie z osobami współpracującym)			
Pracujący na własny rachunek, niezatrudniający pracowników	2 484 tys. osób	Dane GUS za 2024 r. https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/aktywnosc-ekonomiczna-ludnosci-polski-4-kwartal-2024-r-4,57.html , tablice przeglądowe, tab. 2.	Większa skłonność do przejścia na umowę o pracę u pracodawców, u których możliwe będzie zaliczenie okresów prowadzenia działalności gospodarczej do stażu pracy.
Duże przedsiębiorstwa (powyżej 249 pracujących) – podmioty prywatne	2,7 tys.	GUS – Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2024 r., Tabl. 2 https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-2024-r-1,29.html	W zależności od przyjętych wewnętrznych uregulowań ewentualna konieczność ponoszenia wyższych kosztów wynagrodzeń związana z wyższymi dodatkami stażowymi, wcześniejszymi wypłatami nagród jubileuszowych, wyższymi odprawami. Koszty związane z szybszym uzyskaniem przez pracownika prawa do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni (np. zastępstwa, koszty nadgodzin zastępujących pracowników).
Średnie przedsiębiorstwa (50-249 pracujących) – podmioty prywatne	15,5 tys.	Jw.	Jw.
Małe przedsiębiorstwa (10-49 pracujących) - podmioty prywatne	103,5 tys.	Jw.	Jw.
Mikroprzedsiębiorstwa (0-9 pracowników) - podmioty prywatne	4 934,3 tys.	Jw.	Jw.
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	3 758,9 tys., w tym 3 726,9 tys. jako mikroprzedsiębiorstwa (uwzględnione też w wierszu powyżej)	Jw.	Jw. w przypadku zatrudniania pracowników
Podmioty sektora publicznego	112,2 tys.	Jw.	W zależności od obowiązujących w danym podmiocie przepisów prawa konieczność ponoszenia wyższych kosztów wynagrodzeń związana z wyższymi dodatkami stażowymi, wyższymi odprawami, wcześniejszymi wypłatami nagród jubileuszowych. Koszty związane z szybszym uzyskaniem przez pracownika prawa do urlopu wypoczynkowego w wymiarze 26 dni.
Zakład	1		Wydawanie zaświadczeń

Ubezpieczeń Społecznych			
Pracodawcy zatrudniający byłych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej			Zaliczenie przez pracodawców okresów służby w Służbie Celno-Skarbowej byłych funkcjonariuszy tej służby do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy.
Osadzeni zatrudnieni odpłatnie	20 874 osoby		Zaliczenie przez pracodawców okresów wykonywania przez skazanego odpłatnego zatrudnienia z wyłączeniem umów o dzieło.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy był przedmiotem opiniowania w trybie przepisów:

- 1) ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 854, z późn. zm) z organizacjami: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych i Forum Związków Zawodowych;
- 2) ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 2025 r. poz. 423) z organizacjami: Związkiem Pracodawców Business Centre Club, Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacją „Lewiatan”, Związkiem Rzemiosła Polskiego, Związkiem Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacją Przedsiębiorców Polskich oraz Polskim Towarzystwem Gospodarczym;
- 3) ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z późn. zm.) z Radą Dialogu Społecznego.

Projekt ustawy był poddany konsultacjom publicznym m.in. z Rzecznikiem Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Stowarzyszeniem Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej, Związkiem Polskich Pracodawców Handlu i Usług. Czas trwania konsultacji publicznych wyniósł 30 dni.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Opinię do projektu ustawy przesłały: Porozumienie Zielonogórskie Federacja Związków Pracodawców Ochrony Zdrowia, Forum Związków Zawodowych, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Konfederacja Lewiatan.

W ramach etapu konsultacji publicznych opinię wyraził: Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, osoby prywatne.

Pozostałe z wyżej wymienionych podmiotów nie przekazały opinii do projektu ustawy.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad przedmiotowym projektem rozporządzenia w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny bieżące)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	522,7	583,7	621,2	659,0	711,2	894,0	945,7	999,8	1054,9	1111,7	1250,4	9354,3
budżet państwa	27,0	29,7	31,6	33,5	37,4	60,7	64,2	67,9	71,6	75,5	91,4	590,5
JST	153,3	168,0	178,8	189,7	211,8	343,9	363,8	384,6	405,8	427,7	518,0	3345,4
ZUS	258,4	291,3	310,0	328,9	348,7	369,3	390,7	413,0	435,8	459,3	483,7	4089,1
NFZ	63,4	71,5	76,1	80,7	85,6	90,6	95,9	101,4	107,0	112,7	118,7	1003,6
Fundusz Pracy	8,2	9,2	9,8	10,4	11,0	11,7	12,3	13,1	13,8	14,5	15,3	129,3
Fundusz Solidarnościowy	11,8	13,3	14,2	15,1	16,0	16,9	17,9	18,9	20,0	21,0	22,2	187,3
FGŚP	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	4,0
FEP	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	5,1
Wydatki ogółem	954,0	1077,2	1146,4	1216,4	1289,4	1365,6	1445,0	1527,4	1611,6	1698,6	1788,8	15120,4
budżet państwa	477,0	538,6	573,2	608,2	644,7	682,8	722,5	763,7	805,8	849,3	894,4	7560,2
JST	477,0	538,6	573,2	608,2	644,7	682,8	722,5	763,7	805,8	849,3	894,4	7560,2

ZUS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
NFZ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fundusz Pracy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fundusz Solidarnościowy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FGŚP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FEP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo ogółem	-431,3	-493,5	-525,2	-557,4	-578,2	-471,6	-499,3	-527,6	-556,7	-586,9	-538,4	-5766,1
budżet państwa	-450,0	-508,9	-541,6	-574,7	-607,3	-622,1	-658,3	-695,8	-734,2	-773,8	-803,0	-6969,7
JST	-323,7	-370,6	-394,4	-418,5	-432,9	-338,9	-358,7	-379,1	-400,0	-421,6	-376,4	-4214,8
ZUS	258,4	291,3	310,0	328,9	348,7	369,3	390,7	413,0	435,8	459,3	483,7	4089,1
NFZ	63,4	71,5	76,1	80,7	85,6	90,6	95,9	101,4	107,0	112,7	118,7	1003,6
Fundusz Pracy	8,2	9,2	9,8	10,4	11,0	11,7	12,3	13,1	13,8	14,5	15,3	129,3
Fundusz Solidarnościowy	11,8	13,3	14,2	15,1	16,0	16,9	17,9	18,9	20,0	21,0	22,2	187,3
FGŚP	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	4,0
FEP	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	5,1

dodatek stażowy w wyniku przyjęcia ustawy z m.in. następujących powodów: brak przywiązania i planowania kariery w sektorze publicznym w dłuższym okresie – co zniechęci do podjęcia wysiłków udokumentowania stażu; zgubiona dokumentacja stażu dot. umów cywilno-prawnych; niemożliwość pozyskania zagubionych kopii od pracodawcy (zamknięcie działalności, zmiana nazwy, siedziby); brak wiedzy o takiej możliwości.

Redukcja etatów o 25% uwzględnia też ewentualny błąd przeszacowania udziału osób, które przed podjęciem pracy w sektorze publicznym prowadziły działalność gospodarczą bądź pracowały na podstawie umów cywilnoprawnych – struktura osób z taką historią zatrudnienia w sektorze publicznym może się różnić od całej gospodarki, dla której są dostępne dane BAEL (w tym mniejsza skłonność tych osób do kontynuowania lub rozpoczęcia kariery w sektorze publicznym). Ponadto, dla sektora publicznego w obliczeniach uwzględniono od 2027 r. wzrost dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. „trzynastka”) z tytułu wzrostu dodatku stażowego (do obliczeń dla danego roku przyjęto jako podstawę wynagrodzenie dla sektora publicznego z roku poprzedniego).

W sektorze prywatnym przeciętne zatrudnienie wyniosło 6433,0 tys. etatów z czego 19,0%, to 1222,3 tys. etatów.

W sektorze prywatnym dodatki za wieloletnią pracę nie są powszechne, dodatki stażowe częściej mogą funkcjonować przede wszystkim w dużych przedsiębiorstwach. Wg danych GUS (sprawozdanie *Struktura wynagrodzeń według zawodów za październik 2022 roku*) w przedsiębiorstwach o liczbie pracowników od 250 osób, zatrudnionych było 42,4% ogółu zatrudnionych w podmiotach prywatnych zatrudniających powyżej 9 osób. Udział osób posiadających 2-20 lat stażu pracy wynosił 61,6%. Zatem można szacować, że udział pracowników posiadających staż pracy 2-20 lat oraz zatrudnionych w podmiotach zatrudniających od 250 osób wyniósł ok. 26,1% ($42,4\% \cdot 0,616$) w ogólnej liczbie pracowników sektora prywatnego w podmiotach o liczbie pracowników 10 i więcej. W związku z tym, że dodatek stażowy w sektorze prywatnym zależy od polityki płacowej danego pracodawcy, na potrzeby obliczeń przyjęto szacunek, że ok. 1/3 pracowników z wyżej wymienionej grupy może być objęta dodatkami stażowymi, czyli ok. 106,3 tys. etatów.

Przyjęto, że 1/10 pracowników **sektora publicznego** otrzymuje **nagrody jubileuszowe** – szacunek na podstawie wyżej wymienionego sprawozdania GUS (50,7% pracowników sektora publicznego ma staż pracy 20 lat i więcej, nagroda jest wypłacana raz na 5 lat, co rocznie średnio daje ok. 10% pracowników uprawnionych do nagrody), tj. 57,4 tys. etatów. Zastosowano redukcję liczby etatów o 25%, na podstawie takich samych założeń, jak w przypadku dodatku stażowego, co daje 43,1 tys. etatów.

W sektorze prywatnym 26,2% pracowników ma staż pracy 20 lat i więcej, rocznie uprawnionych jest ok. 5% pracowników dużych przedsiębiorstw. Dla nagrody jubileuszowej przyjęto tożsame, jak dla dodatku stażowego, założenie, że takie rozwiązanie funkcjonuje w ok. 1/3 firm, co daje 9,0 tys. etatów rocznie. Przeciętny staż, który będzie doliczony na podstawie innych umów niż praca najemna, wynosi 3 lata. Wg GUS przeciętne miesięczne wynagrodzenia brutto w sektorze publicznym wynosiło 9336,12 zł, a w sektorze prywatnym wynosiło 7775,16 zł (dane dla 2024 r.). Na podstawie wyżej wymienionego sprawozdania GUS (tab. 7) przyjęto, że zasadnicze wynagrodzenie, od którego są liczone dodatki stanowi 75% przeciętnego wynagrodzenia.

Dane w tabeli zostały przeliczone zgodnie z prognozami wskaźników makroekonomicznych ustalanych przez MF („Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – maj 2025 r.”). Uwzględniono dynamikę cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz dynamikę realną wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej.

Przybliżone szacunki wzrostu wpływów z obowiązkowych danin (podatku dochodowego od osób fizycznych i składek na ubezpieczenia społeczne oraz ubezpieczenie zdrowotne) w wyniku przyjęcia regulacji zostały ujęte w tabeli w części dochodowej sektora finansów publicznych. Zaliczka na podatek PIT została oszacowana zgodnie z zasadami ogólnymi, uwzględniając kwoty zmniejszające podatek i progi podatkowe. Przyjęto założenie, że udział jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z PIT w 2026 r. i kolejnych latach pozostanie na stałym poziomie 85,0%. Pozycja “budżet państwa” to szacowane wpływy z pozostałej części zaliczki na PIT, tj. 15,0%. Udział pracowników, za których jest odprowadzana składka na Fundusz Emerytur Pomostowych, wynosi 2,6% (oszacowano na podstawie danych ZUS za 2022 r.).

Dla sektora publicznego przyjęto wydatki po 50% dla budżetu państwa i JST.

Wprowadzenie projektowanego przepisu w odniesieniu do byłych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej nie wpłynie na podwyższenie kosztów zatrudnienia dla jednostek organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej. W przypadku pozostałych pracodawców nie ma możliwości

		oszacowania skutków finansowych proponowanej zmiany, z uwagi na brak możliwości określenia liczby i stażu służby byłych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy po zakończeniu służby w KAS zechcą podjąć zatrudnienie.						
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny bieżące)	duże przedsiębiorstwa	-290,7	-310,8	-330,7	-350,9	-393,8	-515,7	-4376,1
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-72,7	-77,7	-82,7	-87,7	-98,5	-128,9	-1094,1
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	794,7	882,0	938,6	995,9	964,1	1183,1	11236,4
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	W przypadku określenia przez tych pracodawców w umowach o pracę, regulaminach wynagradzania albo układach zbiorowych pracy świadczeń związanych z pracą, w tym dodatku za wieloletnią pracę lub nagrody jubileuszowej, projektowana regulacja może spowodować zwiększenie obciążeń finansowych przedsiębiorców polegających np. na konieczności wypłaty dodatku za wieloletnią pracę w podwyższonej wysokości lub wcześniejszej wypłaty nagrody jubileuszowej. Jednocześnie daje to możliwość pozyskania przez pracodawców, zwłaszcza ze strefy budżetowej, wartościowych pracowników, których doświadczenie i kompetencje mogą być wykorzystane w ramach umowy o pracę. Przyjęto, że w oszacowanym koszcie dla sektora prywatnego 80% kosztu poniosą duże przedsiębiorstwa.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Przedmiotowy projekt może mieć ograniczony/nieznaczny wpływ na działalność mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Projektowana regulacja może spowodować zwiększenie obciążeń finansowych przedsiębiorców w związku z wcześniejszym nabyciem przez pracownika prawa do 26 dni urlopu albo wypłaty dodatku za wieloletnią pracę w podwyższonej wysokości, jeżeli przepisy zakładowe przewidują taki dodatek. Przyjęto, że w oszacowanym koszcie dla sektora prywatnego 20% kosztu poniosą mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, ponieważ w mniejszym stopniu są objęte zbiorowymi układami pracy i innymi regulacjami, zakładającymi dodatki za wieloletnią pracę czy nagrody jubileuszowe.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Wdrożenie powyższych regulacji wpłynie na poprawę warunków życia pracowników, w tym na byłych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin przez zwiększenie środków możliwych do przeznaczenia na ich utrzymanie. Uznanie stażu pracy przyczyni się pozytywnie do nowych możliwości kariery zawodowej i podejmowania zatrudnienia w sferze budżetowej osób, które pracowały na innej podstawie niż umowa o pracę.						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Powyższa zmiana nie będzie oddziaływać na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców. Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację osób niepełnosprawnych oraz osób starszych. Nie jest możliwe oszacowanie dokładnego wpływu przedmiotowej regulacji na pracodawców w przypadku byłych funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z uwagi na to, że będzie to zależeć od zainteresowania funkcjonariuszy podjęciem zatrudnienia po zwolnieniu ze służby.						
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu								
☒ nie dotyczy								
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).				☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy				

☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:

Z projektu wynikają obciążenia w celu ustalenia stażu pracy uwzględniającego nowe okresy.

9. Wpływ na rynek pracy

Projektowana regulacja przyczyni się do wzrostu konkurencyjności zatrudnienia. Da nowe możliwości rozwoju kariery zawodowej osób np. prowadzących dotychczas działalność gospodarczą lub pracujących na podstawie umów cywilnoprawnych. Przyczyni się do lepszej identyfikacji osiągnięć pracowników pracujących na innej podstawie niż umowy o pracę, da poczucie sprawiedliwości i równego traktowania osób pracujących (bez względu na formę świadczenia pracy), oraz przyczyni się do ich większej mobilności. Będzie to z korzyścią przede wszystkim dla tzw. sfery budżetowej, może bowiem wpłynąć na atrakcyjność tego sektora dla potencjalnych pracowników (pracujących wcześniej na innej podstawie niż umowy o pracę). W ten sposób może wpłynąć na zwiększenie zasobu kadrowego oraz podwyższenie jego jakości, co będzie pozytywne dla wszystkich obywateli ze względu na misję publiczną, jaką pełni ta sfera.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu	Brak.
------------------	-------

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowane przepisy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

Na podstawie art. 6 w stosunku do pracodawcy będącego jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przepisy ustawy stosuje się od dnia jej wejścia w życie. (§ 1). W stosunku do pracodawcy niebędącego jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych przepisy ustawy stosuje się po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia. (§ 2).

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie przewiduje się ewaluacji efektów wejścia w życie projektu.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak.