Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa
Deutsch-Polnische Industrie- und Handelskammer

ul. Grzybowska 87
00-844 Warszawa

Tel. +48 22 53 10 500

info@ahk.pl
www.ahk.pl

Warszawa, 5 listopada 2026 r.

Stanowisko Komisji ds. Rynku Pracy, działającej przy Polsko - Niemieckiej Izbie Przemysłowo - Handlowej w sprawie odpowiedzialności przedsiębiorstw w łańcuchach podwykonawstwa w ramach Quality Jobs Act

W związku z przygotowywaną przez Komisję Europejską inicjatywą Quality Jobs Act (QJA) oraz rozważanymi rozwiązaniami dotyczącymi ochrony praw pracowniczych w łańcuchach podwykonawstwa przedstawiamy stanowisko krytyczne wobec ustanowienia generalnej, solidarnej lub kaskadowej odpowiedzialności przedsiębiorstwa zlecającego za przestrzeganie praw pracowniczych, ubezpieczeniowych i socjalnych przez niezależnych podwykonawców i dalszych podwykonawców.

Jednocześnie w pełni popieramy cel polegający na zwalczaniu nielegalnego zatrudnienia, pracy nierejestrowanej, wyzysku pracowników oraz obchodzenia przepisów prawa pracy. Uważamy jednak, że odpowiedzialność za przestrzeganie obowiązków wynikających ze stosunku zatrudnienia powinna co do zasady spoczywać na podmiocie będącym pracodawcą, natomiast kontrola ich przestrzegania i egzekwowanie prawa powinny pozostawać przede wszystkim domeną wyspecjalizowanych organów publicznych.

1. Podstawowa zasada: odpowiedzialność powinna podążać za rolą pracodawcy

Punktem wyjścia powinna pozostać zasada, że to pracodawca odpowiada za legalność zatrudnienia własnych pracowników, prawidłowość ich wynagradzania, zgłoszenie do ubezpieczeń, przestrzeganie czasu pracy oraz innych obowiązków publicznoprawnych i pracowniczych.

Samo istnienie relacji handlowej pomiędzy przedsiębiorstwem A i przedsiębiorstwem B nie powinno prowadzić do przejęcia przez przedsiębiorstwo A odpowiedzialności za zobowiązania przedsiębiorstwa B wobec jego pracowników.

Odpowiedzialność pracodawcy nie powinna być automatycznie przenoszona w górę łańcucha dostaw wyłącznie z tego powodu, że podmiot jest kontrahentem, klientem lub głównym wykonawcą danego przedsiębiorstwa.

W przeciwnym razie zaciera się fundamentalna granica pomiędzy odpowiedzialnością pracodawcy za własnych pracowników a odpowiedzialnością cywilnoprawną przedsiębiorców pozostających ze sobą w relacji B2B.

2. Kontrola legalności zatrudnienia jest funkcją państwa

W polskim systemie prawnym kontrolowanie legalności zatrudnienia i wykonywania innej pracy zarobkowej należy do zadań wyspecjalizowanych organów publicznych. Sama Państwowa Inspekcja Pracy opisuje swoje kontrole jako obejmujące m.in. ujawnianie:

- zatrudnienia bez prawidłowego potwierdzenia warunków umowy,
- niezgłoszenia pracownika do ubezpieczeń społecznych,
- nieopłacania należnych składek ZUS,
- nieodprowadzania zaliczek na podatek dochodowy,
- przypadków pozornego stosowania umów cywilnoprawnych zamiast stosunku pracy.

W odniesieniu do cudzoziemców ustawodawstwo dodatkowo określa szczególne warunki legalnego powierzania pracy, obejmujące m.in. wymagany tytuł uprawniający do pracy, zgodność wykonywanej pracy z dokumentem legalizującym zatrudnienie oraz legalność pobytu.

Oznacza to, że ustalenie legalności zatrudnienia nie sprowadza się do sprawdzenia jednego dokumentu czy uzyskania deklaracji kontrahenta. Wymaga ono możliwości weryfikacji informacji znajdujących się w dyspozycji organów administracji publicznej oraz prowadzenia czynności kontrolnych.

Prywatne przedsiębiorstwo nie jest organem kontroli.

Przedsiębiorca będący odbiorcą usług podwykonawcy:

- nie posiada uprawnień inspektora pracy,
- nie dysponuje instrumentami właściwymi organom administracji,
- nie posiada generalnego dostępu do akt osobowych pracowników kontrahenta,
- nie ma dostępu do pełnych danych ZUS i organów podatkowych dotyczących innego przedsiębiorcy,
- nie może prowadzić postępowania administracyjnego ani nakładać sankcji,
- nie powinien być zmuszany do tworzenia równoległego, prywatnego systemu kontroli legalności zatrudnienia.

Nałożenie odpowiedzialności bez zapewnienia odpowiednich uprawnień kontrolnych prowadziłoby zatem do fundamentalnej asymetrii: przedsiębiorstwo ponosiłoby odpowiedzialność za okoliczności, których nie jest w stanie w pełni zweryfikować.

3. Nie należy prywatyzować funkcji kontrolnej państwa

Nie kwestionując zasadności przeciwdziałania nielegalnej pracy, należy zakwestionować mechanizm polegający na przenoszeniu ciężaru egzekwowania prawa z państwa na przedsiębiorstwa.

Jeżeli problemem jest niewystarczająca wykrywalność naruszeń w łańcuchach podwykonawstwa, właściwą reakcją powinna być przede wszystkim:

silniejsza inspekcja pracy + skuteczniejsza wymiana danych + lepsza współpraca transgraniczna + skuteczne sankcje wobec podmiotu naruszającego przepisy.

Co istotne, sama Komisja w ramach QJA identyfikuje jako odrębny obszar potrzebę wzmocnienia inspekcji pracy oraz sankcji za naruszenia.

Również Parlament Europejski, nawet formułując daleko idące postulaty dotyczące subcontractingu, wskazuje na znaczenie efektywnego wzmocnienia i współpracy pomiędzy European Labour Authority, Europolem, organami krajowymi i partnerami społecznymi.

Jeżeli problem polega na naruszaniu prawa, rozwiązaniem powinno być zwiększanie zdolności państwa do egzekwowania prawa, a nie przenoszenie funkcji kontrolnych państwa na prywatnych przedsiębiorców.

4. Ryzyko wielokrotnego i nieefektywnego powielania kontroli przez kontrahentów

Dodatkowym argumentem przeciwko przenoszeniu odpowiedzialności za legalność zatrudnienia na przedsiębiorstwa korzystające z usług podwykonawców jest ryzyko masowego powielania tych samych czynności kontrolnych przez wielu niezależnych kontrahentów.

Przykładowo, przedsiębiorstwo świadczące usługi na rzecz 100 różnych klientów mogłoby znaleźć się w sytuacji, w której każdy z tych 100 przedsiębiorców, chcąc ograniczyć własne ryzyko odpowiedzialności wynikające z QJA, podejmowałby próbę samodzielnego zweryfikowania legalności zatrudnienia pracowników tego samego dostawcy.

W efekcie ten sam pracodawca i ci sami pracownicy mogliby podlegać wielokrotnym, równoległym kontrolom prowadzonym przez dziesiątki klientów, mimo że żaden z tych klientów nie jest organem państwowym wyposażonym w odpowiednie kompetencje ustawowe, dostęp do rejestrów publicznych ani instrumenty egzekucyjne.

Prowadziłoby to do systemu, który byłby:

- nieefektywny, ponieważ te same okoliczności byłyby wielokrotnie sprawdzane przez różne podmioty;
- kosztowny, zarówno dla przedsiębiorstw dokonujących weryfikacji, jak i kontrolowanego dostawcy;
- niespójny, ponieważ poszczególni klienci mogliby stosować odmienne standardy, kwestionariusze i wymagania dokumentacyjne;
- ograniczony pod względem skuteczności, ponieważ prywatny kontrahent nie dysponuje uprawnieniami kontrolnymi właściwych organów publicznych;
- potencjalnie problematyczny z punktu widzenia zakresu informacji dotyczących pracowników, których udostępnienia mogliby oczekiwać poszczególni kontrahenci.

Tymczasem kontrola wykonywana przez właściwy organ państwa ma zasadniczo inny charakter. W Polsce Państwowa Inspekcja Pracy prowadzi kontrole legalności zatrudnienia obejmujące m.in. przypadki zatrudniania bez właściwego potwierdzenia warunków zatrudnienia, niezgłaszania osób do ubezpieczeń społecznych oraz nieprawidłowości dotyczących składek i zaliczek podatkowych. W przypadku nielegalnego powierzania pracy cudzoziemcowi przepisy przewidują również sankcje, a materia ta została uregulowana m.in. ustawą z 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium RP.

Racjonalny model regulacyjny powinien zatem opierać się na zasadzie „one effective public enforcement mechanism" zamiast „multiple private inspections". Weryfikowanie legalności zatrudnienia powinno pozostawać przede wszystkim zadaniem organów państwa wyposażonych zarówno w ustawowe kompetencje kontrolne, jak i możliwość zastosowania przewidzianych prawem środków w przypadku stwierdzenia naruszeń.

Rozszerzona odpowiedzialność przedsiębiorstw może prowadzić do paradoksalnego i ekonomicznie nieefektywnego modelu, w którym dostawca świadczący usługi przykładowo na rzecz 100 przedsiębiorstw będzie podlegał 100 odrębnym procesom weryfikacji legalności zatrudnienia, prowadzonym przez podmioty nieposiadające kompetencji kontrolnych państwa, podczas gdy jedna kontrola przeprowadzona przez właściwy organ publiczny może być realizowana w ramach ustawowych kompetencji, z dostępem do odpowiednich informacji oraz możliwością zastosowania przewidzianych prawem środków w przypadku stwierdzenia naruszeń.

QJA powinien wręcz unikać tworzenia zachęty do „prywatnych inspekcji pracy". Obowiązek przedsiębiorcy powinien kończyć się na rozsądnej należytej staranności, reakcji na wiarygodne sygnały o naruszeniach oraz przekazaniu sprawy właściwym organom. Ustalanie legalności zatrudnienia i stosowanie sankcji powinno należeć do państwa.

5. Szczególnie nieracjonalna byłaby odpowiedzialność za cały łańcuch

Należy zdecydowanie rozróżnić: bezpośredniego podwykonawcę od dalszych poziomów podwykonawstwa, nad którymi przedsiębiorstwo zlecające nie ma bezpośredniej kontroli kontraktowej.

W wielopoziomowym łańcuchu dostaw przedsiębiorstwo może nawet nie być stroną umowy z podmiotem znajdującym się kilka poziomów niżej.

Im dalszy poziom łańcucha, tym mniejsza możliwość rzeczywistego:

- pozyskania informacji,
- zweryfikowania dokumentacji,
- żądania działań naprawczych,
- wypowiedzenia konkretnej relacji kontraktowej,
- ustalenia, kto faktycznie wykonywał pracę w danym czasie.

Dlatego odpowiedzialność „up the chain" bez związku z rzeczywistym wpływem przedsiębiorstwa na warunki zatrudnienia byłaby nieproporcjonalna.

6. Istniejące prawo UE pokazuje rozwiązanie bardziej proporcjonalne

Obecne ramy nie budują nieograniczonej odpowiedzialności całego łańcucha. Art. 12 dyrektywy 2014/67/UE dotyczącej egzekwowania przepisów o delegowaniu pracowników przewiduje mechanizm odpowiedzialności w określonych przypadkach, odnoszący się m.in. do sytuacji, w której pracodawca jest bezpośrednim podwykonawcą contractor'a, oraz pozwala państwom przewidzieć możliwość zwolnienia z odpowiedzialności wykonawcy, który spełnił określone prawem obowiązki due diligence.

Co więcej, sama dyrektywa wskazuje, że podejmowane środki powinny być uzasadnione i proporcjonalne, tak aby nie powodować zbędnych obciążeń administracyjnych ani nie ograniczać potencjału przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, do tworzenia miejsc pracy.

Nie ma podstaw do zastępowania precyzyjnie ograniczonego modelu odpowiedzialności mechanizmem nieograniczonej odpowiedzialności przedsiębiorstwa za cały łańcuch podwykonawstwa.

7. Odpowiedzialność bez dostępu do danych rodzi także problem praktyczny

Wyobraźmy sobie producenta, który korzysta z usług przedsiębiorstwa świadczącego usługę utrzymania ruchu. To przedsiębiorstwo korzysta następnie z kolejnej firmy, a ta z kolejnego podwykonawcy.

Jeżeli pracownik ostatniego podmiotu:

- nie został prawidłowo zgłoszony do ubezpieczeń,
- otrzymuje część wynagrodzenia poza oficjalnym systemem,
- wykonuje pracę na innej podstawie niż zadeklarowana,
- albo jego status pobytowo-pracowniczy nie pozwala na wykonywanie danej pracy,
- przedsiębiorstwo stojące na początku łańcucha nie posiada takich samych instrumentów pozwalających zweryfikować te okoliczności jak właściwy organ państwa.

Dodatkowo próba stworzenia przez przedsiębiorstwa takich systemów weryfikacji prowadziłaby do powstawania ogromnych zbiorów danych dotyczących pracowników innych pracodawców.

Dlatego rozszerzając odpowiedzialność, ustawodawca mógłby stworzyć paradoks:

przedsiębiorca byłby zobowiązany sprawdzać informacje, do których z uzasadnionych powodów prawnych nie powinien mieć pełnego dostępu.

8. Ryzyko nadmiernych skutków gospodarczych

Generalna solidarna odpowiedzialność przedsiębiorstwa za podwykonawców mogłaby również wywołać efekt przeciwny do zamierzonego. Jako ocena skutków proponowanego rozwiązania, można racjonalnie oczekiwać, że przedsiębiorstwa ograniczałyby ryzyko poprzez:

- redukcję liczby dostawców,
- preferowanie dużych podmiotów posiadających rozbudowane systemy compliance,
- zwiększenie wymagań dokumentacyjnych,
- ograniczenie dostępu MŚP do łańcuchów dostaw,
- zwiększenie kosztów audytów,
- skracanie łańcuchów podwykonawstwa niezależnie od ekonomicznego uzasadnienia ich funkcjonowania.

Byłoby to szczególnie problematyczne w sektorach opartych na rozbudowanych sieciach dostawców i usługodawców, w tym automotive i manufacturing.

Nie jest przy tym przypadkiem, że Komisja przedstawia QJA jako inicjatywę mającą jednocześnie chronić pracowników oraz wspierać produktywność i konkurencyjność przedsiębiorstw. Regulacja odpowiedzialności w łańcuchu powinna więc przejść realny test proporcjonalności również z tego punktu widzenia.

9. Jaki zakres można uznać za akceptowalny?

Stanowisko biznesu jest takie, że proponuje alternatywny, proporcjonalny model.

Za akceptowalne można uznać:

1. Odpowiedzialność własnego pracodawcy jako zasadę

Pierwszym i podstawowym adresatem odpowiedzialności pozostaje przedsiębiorstwo bezpośrednio zatrudniające pracownika.

2. Reasonable due diligence wobec bezpośredniego kontrahenta

Przedsiębiorstwo zlecające może być zobowiązane do zastosowania racjonalnych środków należytej staranności, np. odpowiednich oświadczeń i klauzul kontraktowych oraz reakcji w sytuacji uzyskania wiarygodnej informacji o naruszeniu. Nie powinno jednak przejmować funkcji inspektora pracy.

3. Safe harbour

Spełnienie ustawowo określonych obowiązków należytej staranności powinno prowadzić do zwolnienia z odpowiedzialności. Taką konstrukcję dopuszcza już art. 12 ust. 5 dyrektywy 2014/67/UE.

4. Odpowiedzialność wyjątkowa

Ewentualna odpowiedzialność dalszego podmiotu mogłaby być rozważana tylko w szczególnych przypadkach, np. gdy przedsiębiorstwo świadomie uczestniczyło w obejściu prawa lub świadomie tolerowało udokumentowane naruszenia.

To byłaby odpowiedzialność za własne zachowanie przedsiębiorstwa, a nie automatyczna odpowiedzialność za cudze naruszenie.

5. Brak generalnej odpowiedzialności kaskadowej

Należy odrzucić model, w którym przedsiębiorstwo dominujące w łańcuchu automatycznie odpowiada za wszystkich podwykonawców i dalszych podwykonawców.

Konkluzja do stanowiska dla MRiT

Negatywnie oceniamy możliwość wprowadzenia w ramach Quality Jobs Act generalnej lub solidarnej odpowiedzialności przedsiębiorstw za przestrzeganie prawa pracy, przepisów ubezpieczeniowych i zasad legalności zatrudnienia przez niezależnych podwykonawców i ich dalszych podwykonawców.

Ochrona praw pracowniczych stanowi istotny i uzasadniony cel regulacyjny. Nie uzasadnia ona jednak przeniesienia na przedsiębiorców funkcji kontrolnych należących do organów państwa. Kontrola legalności zatrudnienia, zgłoszenia pracowników do systemu ubezpieczeń społecznych oraz wykonywania obowiązków publicznoprawnych wymaga kompetencji, instrumentów kontrolnych oraz dostępu do informacji, którymi dysponują właściwe organy publiczne, a których z natury rzeczy nie posiada prywatny kontrahent.

Wprowadzenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa za naruszenia popełnione przez odrębnego pracodawcę, bez jednoczesnej możliwości pełnej i zgodnej z prawem weryfikacji sytuacji jego pracowników, prowadziłoby do nieuzasadnionego rozdzielenia odpowiedzialności od możliwości sprawowania rzeczywistej kontroli.

Egzekwowanie legalności zatrudnienia nie powinno być prywatyzowane. W przypadku stwierdzonych problemów systemowych właściwą odpowiedzią powinno być wzmocnienie skuteczności Państwowej Inspekcji Pracy oraz współpracy PIP z ZUS, organami podatkowymi i odpowiednimi instytucjami innych państw członkowskich, jak również współpracy transgranicznej na poziomie UE, a nie tworzenie równoległego systemu prywatnego nadzoru prowadzonego przez przedsiębiorców.

Ewentualne obowiązki przedsiębiorstw powinny zatem ograniczać się do proporcjonalnej należytej staranności wobec bezpośrednich kontrahentów, dostosowanej do rzeczywistych możliwości pozyskania informacji i wpływu przedsiębiorstwa. Spełnienie takich obowiązków powinno stanowić jednoznaczną przesłankę zwolnienia z odpowiedzialności (safe harbour).

Rozszerzona odpowiedzialność powinna mieć charakter wyjątkowy i wiązać się z własnym zawinionym zachowaniem przedsiębiorstwa, w szczególności świadomym uczestnictwem w mechanizmie obchodzenia

prawa. Nie powinna natomiast wynikać automatycznie z samego faktu istnienia relacji handlowej lub pozycji danego przedsiębiorstwa w łańcuchu dostaw.

W konsekwencji postulujemy odrzucenie rozwiązania ustanawiającego nieograniczoną, automatyczną lub kaskadową odpowiedzialność przedsiębiorstwa za naruszenia praw pracowniczych występujące na kolejnych poziomach łańcucha podwykonawstwa oraz zachowanie zasady, zgodnie z którą każdy pracodawca ponosi w pierwszej kolejności odpowiedzialność za zgodność z prawem zatrudnienia własnych pracowników.

Odpowiedzialność powinna podążać za kontrolą: nie można nakładać na przedsiębiorstwo odpowiedzialności za legalność zatrudnienia u niezależnego pracodawcy, jeżeli przedsiębiorstwo nie posiada ani publicznoprawnych kompetencji kontrolnych, ani dostępu do danych pozwalających tę legalność wiarygodnie zweryfikować, ani zasobów organizacyjnych i osobowych do wykonywania kontroli u dostawców i poddostawców.