GOSPODARKA · OPINIA

REFORMA PIP NIE ZMNIEJSZY PATOLOGII NA RYNKU PRACY

Joanna Śliwińska · 13 marca 2026

Okrojona reforma Państwowej Inspekcji Pracy nie pozwoli na skuteczną walkę z omijaniem prawa pracy.



Zwiększenie uprawnień inspekcji jest przedstawiane jako wielkie zagrożenie dla biznesu, ale w praktyce niewiele się zmieni. Pracodawcy nadal nie będą ponosić żadnych konsekwencji za zatrudnianie bez umowy o pracę. Zagrożenie grzywną albo zaległymi składkami będzie czysto iluzoryczne.

Zwiększenie uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy to jeden z tzw. kamieni milowych, których osiągnięcie jest warunkiem wypłaty środków z KPO. Wynegocjował go obecny rząd w zamian za zgodę Komisji Europejskiej na rezygnację z pełnego oskładkowania umów cywilnoprawnych, co było wcześniej zaakceptowaną propozycją rządu Mateusza Morawieckiego.

W ramach nowego kamienia inspektorzy pracy mieli zostać wyposażeni w możliwość wydawania decyzji stwierdzających, że dana umowa cywilnoprawna jest umową o pracę. Chodziło tu także o umowy o świadczenie usług zawierane z osobami prowadzącymi działalność gospodarczą w ramach współpracy na zasadzie B2B (samozatrudnionymi). Obecne przepisy pozwalają inspektorowi jedynie na wystąpienie do sądu z powództwem
o ustalenie istnienia stosunku pracy. Inspektorzy korzystali z tej możliwości niezwykle rzadko (w 2024 r.

skierowali zaledwie 24 powództwa tego rodzaju na rzecz 28 osób).

Pierwotny projekt przepisów przygotowany przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wywołał nie tylko gwałtowny sprzeciw strony biznesowej, ale i lawinę krytyki ze strony pozostałych ugrupowań, w tym także wchodzących w skład koalicji rządzącej. Mówiono o „łamaniu zasady wolności gospodarczej" oraz o „nadzwyczajnej władzy urzędników", mimo że podobne uprawnienia od lat ma ZUS w odniesieniu do umowy o dzieło.

Chociaż wśród zarzutów kierowanych wobec ustawy znajdowały się też zarzuty wobec konkretnych rozwiązań proceduralnych, jak np. krytyka natychmiastowej wykonalności decyzji inspektora, to jednak przeważał sprzeciw wobec samej idei reformy, czyli ograniczenia możliwości dowolnego zatrudniania bez umowy o pracę. Inspektorzy, mogąc wydawać decyzję stwierdzające istnienie stosunku pracy, z pewnością korzystaliby z tego uprawnienia częściej niż ze składania pozwów do sądu.

Sprzeciw biznesu

To z kolei zagroziłoby przede wszystkim interesom branż, których model działania opiera się na współpracy na podstawie umowy-zlecenia (obecnie, według danych za marzec 2025 r., wyłącznie na umowie-zleceniu pracuje ok. 1,4 mln osób, nie licząc studentów i uczniów), w tym w dużym stopniu cudzoziemców. Tutaj warto przypomnieć, jakie oburzenie w ubiegłych latach wywołał projekt reformy przepisów o zatrudnianiu cudzoziemców, w którym resort pracy zamierzał wprowadzić nakaz zatrudniania cudzoziemców wyłącznie na podstawie umowy o pracę. Projekt ten spotkał się z tak gwałtownym sprzeciwem strony biznesowej, że z pomysłu się wycofano.

W efekcie wg danych ZUS-u (stan na 31.01.2026 r.) w Polsce na podstawie umowy-zlecenia zatrudnionych jest ponad 465 tys. cudzoziemców. Liczba ta nie uwzględnia cudzoziemców-zleceniobiorców o statusie studenta lub ucznia, bo takich osób nie zgłasza się do ZUS-u. Biorąc pod uwagę, jakie rodzaje prac w większości wykonują cudzoziemcy (niskopłatne, powtarzalne w zakładach produkcyjnych lub w branży HoReCa), można zakładać, że w większości są to jednak umowy o pracę. Potwierdza to również analiza ofert zatrudnienia skierowanych do cudzoziemców, w których wprost oferuje się pracę wyłącznie na podstawie umowy-zlecenia w przetwórstwie rolno-spożywczym, centrach logistycznych – wszędzie tam, gdzie nie są konieczne konkretne umiejętności ani znajomość języka. Już po samej analizie ogłoszenia można wnioskować, że w rzeczywistości nie są to umowy-zlecenia, lecz stosunek pracy.

Kolejną grupą, na której sytuację miałyby wpływ nowe przepisy, byliby tzw. samozatrudnieni. W tym przypadku chodzi m.in. o wysoko wynagradzanych specjalistów, których zatrudnienie w ramach B2B pozwala na oszczędności nie tylko pracodawcy, ale także samemu samozatrudnionemu, który opłaca niższe składki i uiszcza niższy podatek niż pracownik.

Krytycy wzmocnienia PIP akcentowali przede wszystkim zagrożenia dla tej właśnie grupy, która rzekomo miałaby być zmuszana do etatu wbrew własnej woli. Sytuacja zleceniobiorców, jak również tych pozornych samozatrudnionych, którzy przez pracodawcę („kontrahenta") są zmuszeni do rozliczania się jak przedsiębiorca w ramach B2B, jest w tych dyskusjach pomijana.

Złagodzony projekt

Mimo tak zmasowanej krytyki ostatecznie projekt nowych przepisów trafił do Sejmu. Został jednak bar-

dzo złagodzony, w wyniku czego przedsiębiorcom nie grożą w praktyce żadne konsekwencje za zatrudnianie na „śmieciówkach" pomimo spełniania w praktyce kodeksowych warunków stosunku pracy. Mimo to nadal w przekazie na ten temat pojawia się wiele nieprawdziwych informacji. Jedną z nich jest kwestia skutków wstecznych, jakie miała wywoływać decyzja stwierdzająca istnienie stosunku pracy.

Zacznijmy od wyjaśnienia, że takie skutki wynikają z samej konstrukcji dotychczasowych przepisów Kodeksu pracy. Umowa jest umową o pracę, jeśli spełnia warunki określone w art. 22 § 1 kp, a więc gdy praca jest wykonywana w określonym miejscu, czasie, pod kierownictwem i za wynagrodzeniem. Zatem gdyby inspektor pracy uznał, że te warunki są spełnione, to jedynie stwierdzałby, że od początku była to umowa o pracę, mimo błędnej nazwy. Inspektor nie „przekształcałby" umowy, ale jedynie potwierdzałby istniejący od jej zawarcia stan prawny. A to oznaczałoby, że skutki takiej decyzji inspektora musiałyby być wsteczne.

Dla pracodawcy wiązałoby się to chociażby z koniecznością zapłaty za nadgodziny albo obliczenia zaległego urlopu. Jeśli skontrolowana przez inspektora umowa byłaby formalnie umową o świadczenie usług zawartą z samozatrudnionym, to stwierdzenie istnienia etatu oznaczałoby dodatkowo konieczność zapłaty zaległych składek wraz z odsetkami. Taka konieczność pojawiłaby się także po kontroli umowy-zlecenia zawartej z osobą, która nie prowadzi działalności gospodarczej, chociaż skala zaległości zależałaby od dodatkowych czynników.

To, jak daleko wstecz te skutki by sięgały, zależałoby od przepisów dotyczących przedawnienia. Byłyby to więc generalnie 3 lata dla uprawnień pracowniczych (np. urlop wypoczynkowy) i 5 lat dla składek.

(Prawie) zawsze bez skutków wstecznych

Jednak najnowsza wersja przepisów ustawy o zmianie ustawy o PIP zagrożenie to praktycznie likwiduje.

> Nawet jeśli inspektor pracy stwierdzi, że wbrew przepisom Kodeksu pracy dana osoba latami pracowała na etacie, rzekomo tylko będąc zleceniobiorcą albo samozatrudnionym, to decyzja wywoła skutki dopiero od jej wydania. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorca może nadal zatrudniać bez przeszkód na podstawie umów cywilnoprawnych, bo jedyne konsekwencje, jakie może ponieść, będą dotyczyły przyszłości. Dopóki zatem do kontroli nie dojdzie, może nadal korzystać z oszczędności, jakie generuje dla firmy zatrudnianie poza etatem.

Istnieje co prawda teoretycznie zagrożenie dla przedsiębiorców, że w pewnych przypadkach poniosą konsekwencje także wstecznie. Nowe przepisy przewidują bowiem możliwość, że okręgowy inspektor pracy (OIP), zamiast wydać decyzję stwierdzającą istnienie stosunku pracy, skieruje do sądu powództwo w tej sprawie. Jak podkreślają w uzasadnieniu sami autorzy projektu ustawy: „postępowanie sądowe pozostaje jedyną drogą umożliwiającą uzyskanie skutków wstecznych w zakresie przekształcenia stosunku cywilnoprawnego w stosunek pracy. Skutek retroaktywny może zatem wynikać wyłącznie z prawomocnego orzeczenia sądu pracy".

Nie wiadomo, w jakich przypadkach OIP miałby decydować się na taką trudniejszą drogę. W projekcie przepisów czytamy, że OIP może to zrobić „w szczególności, gdy zachodzi konieczność ustalenia istnienia

stosunku pracy za okres wcześniejszy niż ten, który może zostać objęty decyzją". To jednak nie wyjaśnia, kiedy i dlaczego w niektórych przypadkach OIP żądałby skutków wstecznych i wystąpiłby z powództwem, a w innych wystarczy mu wydanie decyzji bez skutków wstecznych. Biorąc jednak pod uwagę dotychczasową skalę korzystania z tego uprawnienia (przypomnijmy, jedynie 24 powództw w 2024 r.), można powiedzieć, że takie powództwo to ewentualność raczej iluzoryczna.

Najpierw polecenie

Co więcej, wydanie decyzji stwierdzającej, że dana umowa jest umową o pracę, będzie musiało być poprzedzone wydaniem polecenia usunięcia naruszeń, jeśli takie zostaną ujawnione przez inspektora pracy podczas kontroli. Jak wyjaśniają autorzy w uzasadnieniu do projektu ustawy, realizacja tego polecenia będzie mogła nastąpić dwojako, a zleceniodawca i zleceniobiorca (samozatrudniony) będą mogli:

- zawrzeć umowę o pracę i jeśli zostanie to zaakceptowane przez inspektora, decyzja nie zostanie wydana;
- usunąć z łączącej ich umowy (chodzi zarówno o treść, jak i samą realizację) elementy charakterystyczne dla stosunku pracy; w tym przypadku również po akceptacji przez inspektora pracy decyzja stwierdzająca istnienie stosunku pracy nie zostanie wydana.

Dopiero gdy polecenie nie zostanie prawidłowo wykonane, okręgowy inspektor pracy przejdzie do kolejnego etapu, w ramach którego będzie miał do wyboru dwa, wspomniane wyżej rozwiązania:

- wydania decyzji ustalającej istnienie stosunku pracy

albo

- wytoczenia powództwa o ustalenie istnienia lub treści stosunku pracy.

Jak już zaznaczyłam, jeśli zdecyduje się na wydanie decyzji, a tak będzie zapewne praktycznie zawsze, będzie ona wywoływała skutki nie wcześniej niż od dnia wydania. Paradoksalnie więc przedsiębiorcom będzie bardziej opłacać się zlekceważyć polecenie i nie zawierać umowy o pracę już na tym etapie, ale poczekać na wydanie decyzji. To odwlecze w czasie moment, od którego będą musieli przyznać zatrudnionym uprawnienia pracownicze.

Co więcej, będzie to dotyczyło tylko tych sytuacji, gdy spełnienie warunków uznania umowy za umowę o pracę jest nieuniknione. W wielu przypadkach, szczególnie gdy będzie chodziło o zatrudnienie specjalistów w modelu B2B, będzie można wykonać działanie odwrotne: zamiast zawierać umowę o pracę, wystarczy wówczas usunąć elementy dla niej charakterystyczne. W praktyce najczęściej będzie wiązało się to np. z uelastycznieniem godzin pracy. Jest duża szansa, że inspektor uzna to za zrealizowanie polecenia, więc żadna decyzja nie zostanie wydana.

Grzywna tylko teoretycznie

Teoretycznie przedsiębiorcy powinni się liczyć także z grzywną za popełnienie wykroczenia z art. 281 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy. Zgodnie z nim ten, kto będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu, zawiera umowę cywilnoprawną, gdy powinna być zawarta umowa o pracę, podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł. Po nowelizacji kara grzywny może teoretycznie wynosić od 2000 zł do nawet 60 000 zł. Jednak przepis ten prawdopodobnie pozostanie w praktyce martwy. Inne projektowane przepisy reformy

PIP wręcz to podkreślają.

> Z jednej strony z Kodeksu pracy wynika bowiem wyraźnie, że pracodawca, który zawiera umowę cywilnoprawną zamiast umowy o pracę, popełnia wykroczenie, a z drugiej strony jeśli inspektor pracy wykryje taką sytuację, to będzie miał najpierw obowiązek wydać polecenie usunięcia naruszeń. Jednak nawet zlekceważenie polecenia nie grozi przedsiębiorcy automatyczną grzywną, a najwyżej zostanie wydana decyzja stwierdzająca istnienie stosunku pracy albo – w ostateczności – zostanie skierowane powództwo o ustalenie stosunku pracy.

Jednak sam przepis w kodeksie zostaje i dlatego mimo wszystko pracodawca może odpowiedzieć za tego rodzaju wykroczenie. Ale biorąc pod uwagę, że i dotychczas PIP nie korzystała z niego zbyt często, to tym bardziej nie będzie robić tego teraz. Zwłaszcza że jak można wywnioskować z samej lektury uzasadnienia i wypowiedzi Głównego Inspektora Pracy reforma nie ma na celu karania przedsiębiorców.

Łatwiej obronić decyzję

> Skąd zatem taki opór wobec nawet tak złagodzonego projektu? Moim zdaniem chodzi o to, że przedsiębiorcy spodziewają się, iż Państwowej Inspekcji Pracy łatwiej będzie obronić przed sądem decyzję o ustaleniu stosunku pracy niż przekonywać go – jak dotychczas – do uwzględnienia powództwa w tej sprawie. A to zachęci PIP do częstszego korzystania z tego narzędzia.

Sama PIP w swoim sprawozdaniu z działalności za rok 2024 r. wyjaśnia, że przyczyną tak rzadkiego występowania z powództwem o ustalenie stosunku pracy jest to, iż sądy te powództwa oddalają, bo zleceniobiorcy (samozatrudnieni) nie wyrażają w procesie chęci zmiany podstawy zatrudnienia. Istnieje szansa, że zmiana modelu działania PIP (wydanie decyzji, która dopiero musi być zaskarżona) zmieni podejście sądów pracy na wzór podejścia sądów ubezpieczeń społecznych. W sprawach z odwołania płatników od decyzji ZUS-u stwierdzających, że dana umowa nie jest umową o dzieło, tylko umową o świadczenie usług, sądy wyraźnie podkreślają, że przy ocenie charakteru umowy wola stron nie ma żadnego znaczenia. Liczy się wyłącznie to, jak w praktyce ukształtowane są ich prawa i obowiązki.

Tak też wprost wynika przepisów Kodeksu pracy, ale dotychczas praktycznie nikt, wliczając w to sądy pracy, nie brał tego pod uwagę.

Nagranie: https://www.youtube.com/watch?v=BWKb8x7yqG0

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/reforma-pip-nie-zmniejszy-patologii-na-rynku-pracy/

NIEZALEŻNOŚĆ KOSZTUJE

Utrzymują nas przede wszystkim czytelnicy. Dzięki nim możemy publikować analizy, których nikt nam nie zamawia, i zostawiać je otwarte dla wszystkich.

WESPRZYJ NAS

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć