Warszawa, dnia 24 listopada 2025 r.

Stanowisko ZPP dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (UD283)

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców **zdecydowanie krytycznie ocenia** przedstawiony projekt nowelizacji ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. W naszej ocenie projekt – mimo pewnych modyfikacji względem poprzednich wersji – **wciąż zbyt głęboko ingeruje w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, narusza zasadę swobody umów oraz przenosi niezwykle złożone rozstrzygnięcia z obszaru sądów pracy do administracji publicznej**. Tak daleko posunięte rozwiązania **nie wynikają z kamienia milowego KPO**, lecz ze świadomej decyzji projektodawcy krajowego.

Jak wielokrotnie wskazywano w analizach rynkowych i komentarzach prasowych dotyczących poprzednich wersji projektu („Gazeta Prawna”[1], „PulsHR”[2] – publikacje o obawach przedsiębiorców i ekspertów rynku pracy), **kamień milowy nie wymaga ani natychmiastowej wykonalności decyzji, ani ich retroaktywności, ani administracyjnego domniemywania kluczowych elementów stosunku pracy**, ani tym bardziej – działania z urzędu w oderwaniu od woli osoby świadczącej pracę.

1. Wadliwe przeniesienie kwalifikacji stosunku pracy do administracji

Najdalej idącą zmianą jest projektowany **art. 11 pkt 7a**, który przyznaje PIP prawo do **jednostronnego „stwierdzania istnienia stosunku pracy”**. Przepis ten – rozwinięty w art. 33a oraz art. 34 ust. 2a–2i – oznacza w praktyce, że:

- **organ administracji, a nie sąd** będzie przesądzał, czy dana relacja prawna to B2B, zlecenie czy stosunek pracy,
- inspektor będzie mógł „**domniemywać**” podstawowe elementy stosunku pracy (pełny etat, minimalne wynagrodzenie, miejsce pracy, datę rozpoczęcia), jeżeli brak jest dowodów,

[1] Gazeta Prawna – artykuły nt. wcześniejszych wersji projektu PIP, wątpliwości konstytucyjnych i braku wymogu KPO
https://www.prawo.pl/kadry/nowe-uprawnienia-pip-krytyka-projektu,535289.html
[2] PulsHR – komentarze dot. naruszenia standardów UE, ryzyka nadużyć i chaosu prawnego
https://www.pulshr.pl/prawo-pracy/reforma-inspekcji-pracy-krytyka,115342.html

- decyzje będą mogły obejmować **okres do 3 lat wstecz**, a ich treści – nawet w przypadku braków dowodowych – będą oparte na ustawowych automatyzmach.

ZPP stoi na stanowisku, że **jest to kompetencja dalece przekraczająca standardy europejskie** i niespotykana w innych państwach UE. Pragniemy podkreślić także, że **orzecznictwo sądów pracy jest niejednolite**, a próba uproszczenia rzeczywistości gospodarczej do administracyjnych schematów może doprowadzić do „mechanicznego" przekształcania legalnych modeli współpracy.

Co więcej, projekt **nie przewiduje wymogu prawniczego wykształcenia** dla wszystkich inspektorów odpowiedzialnych za ustalenia faktyczne – co w kontekście tak skomplikowanego zagadnienia budzi poważne obawy.

2. Ignorowanie zgodnej woli stron

Projekt **całkowicie pomija zgodną wolę stron stosunku prawnego**. Decyzja o wszczęciu postępowania i o przekształceniu umowy nadal przysługuje organowi, a osoba świadcząca pracę **nie musi złożyć żadnego wniosku** ani wyrazić zgody.

Tymczasem – jak podkreślano w licznych komentarzach gospodarczych z lat 2024–2025 – **elastyczne formy współpracy nie są wyłącznie efektem nadużyć**, lecz także efektem świadomego wyboru, zwłaszcza w branżach:

- IT i nowych technologii,
- usług profesjonalnych,
- logistyki i transportu,
- usług kreatywnych i freelancingu.

W artykułach „Rzeczpospolitej", „Forbes Polska" i „Business Insider" wielokrotnie zwracano uwagę, że **sztywne wymuszanie etatów prowadzi do odpływu specjalistów i powiększania szarej strefy**, szczególnie tam, gdzie elastyczność jest przewagą konkurencyjną Polski.

Projektowane przepisy wciąż traktują umowę cywilnoprawną jako konstrukcję „z definicji podejrzaną", a to – w naszej ocenie – **narusza zasadę autonomii stron i świadomego wyboru formy współpracy**.

3. Natychmiastowa wykonalność i retroakcja jako źródło chaosu

Projekt wprowadza **natychmiastową wykonalność decyzji** (art. 34 ust. 2e). Oznacza to, że z chwilą doręczenia decyzji pracodawca staje się stroną stosunku pracy, a wszystkie obowiązki:

- urlopowe,
- składkowe,
- podatkowe,
- organizacyjne,

powstają z dnia na dzień – niezależnie od tego, czy decyzja jest obiektywnie prawidłowa.

W naszej ocenie proponowane rozwiązanie może prowadzić do szeregu poważnych konsekwencji, w tym do:

- **paraliżu rozliczeń podatkowych i składkowych**,
- konieczności prowadzenia „podwójnych ewidencji”,
- ryzyka powstania zaległości lub nadpłat trudnych do skorygowania,
- powstawania masowych sporów sądowych,
- załamania modelu organizacyjnego w przedsiębiorstwach.

Co więcej, projekt **nie przewiduje praktycznego mechanizmu odwrócenia skutków decyzji**, gdy ta zostanie uchylona przez GIP lub sąd. y.

4. Niewystarczające gwarancje proceduralne

Projekt zachowuje **siedmiodniowy termin** na odwołanie od decyzji. Dla spraw o tak doniosłych skutkach – obejmujących prawo pracy, podatki, składki ZUS i ryzyka karne skarbowe – jest to termin **rażąco niewystarczający**. Wielu komentatorów prasowych i konstytucjonalistów wskazywało, że może to rodzić wątpliwości co do zgodności z **prawem do sądu (art. 45 Konstytucji RP)**.

Również wielostopniowa procedura (inspektor; OIP; GIP; sąd) jest skomplikowana i może zniechęcać przedsiębiorców do skutecznego korzystania z prawa do obrony.

5. Pozorne ustępstwa nie zmieniają istoty problemu

Niektóre zmiany zaprezentowane jako kompromisy – m.in. ograniczenie wstecznego działania do 3 lat, doprecyzowanie odpowiedzialności odszkodowawczej czy

możliwość uchylenia natychmiastowej wykonalności – są w praktyce **jedynie kosmetyczne**.

Komentarze prasowe wielokrotnie podkreślały, że:

- przedsiębiorca i tak poniesie znaczne koszty do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia,
- retroaktywne skutki podatkowe i składkowe są niewykonalne operacyjnie,
- odpowiedzialność Skarbu Państwa oznacza wieloletnie procesy,
- cały ciężar ryzyka spoczywa na przedsiębiorcy.

6. Niedoszacowanie skutków i przeciążenie systemu

Projekt nakłada na PIP liczne nowe obowiązki, rozbudowuje wymianę danych z ZUS i KAS oraz podnosi wysokość kar. Jednocześnie – jak wskazywały materiały prasowe – PIP **od lat zmaga się z brakami kadrowymi i niskim poziomem finansowania**. Dodanie jej roli quasi-sądowej może doprowadzić do:

- dalszego przeciążenia inspekcji,
- spadku jakości rozstrzygnięć,
- wydłużenia postępowań sądowych,
- wzrostu ilości błędów w decyzjach.

Konsekwencje błędnych decyzji PIP będą dla przedsiębiorców skrajnie dotkliwe – nawet wtedy, gdy ostatecznie wygrają w sądzie. Już dziś brak jest przejrzystych, zbiorczych danych statystycznych pokazujących, jaki odsetek decyzji PIP jest następnie zmieniany lub uchylany przez organy odwoławcze i sądy, co samo w sobie utrudnia ocenę jakości orzecznictwa inspekcji. Jednocześnie liczne analizy prawnicze i publikacje prasowe wprost opisują scenariusz, w którym sąd po kilku latach uchyla decyzję PIP, ale **skutki tej decyzji w okresie od jej doręczenia do wydania prawomocnego wyroku pozostają nieodwracalne** – przedsiębiorca poniósł w tym czasie realne, wyższe koszty zatrudnienia i nie ma prostego mechanizmu ich odzyskania. Business Insider wskazuje, że przy obecnie projektowanych przepisach, nawet jeśli sąd uzna decyzję inspektora za wadliwą i stwierdzi, że relacja B2B czy zlecenie nie była stosunkiem pracy, to i tak uznaje się, iż stosunek pracy istniał od dnia doręczenia decyzji do dnia prawomocnego wyroku, a zapłaconych w tym czasie wyższych podatków i składek nie da się „odkręcić" prostą korektą[3].

[3] Business Insider – o nieodwracalnych skutkach błędnej decyzji PIP

Dodatkowo liczne opracowania pokazują, jaką skalę mogą osiągnąć koszty błędnego przekształcenia umowy cywilnoprawnej lub B2B w umowę o pracę. W analizie kancelaryjno-podatkowej Vatax, dla przykładowego kontraktu B2B na poziomie **12 000 zł netto miesięcznie**, przekształconego decyzją PIP w stosunek pracy za **3 lata wstecz**, łączny rachunek dla przedsiębiorcy (zaległe składki pracodawcy, FP/FGŚP, ekwiwalent za urlop, odsetki, itd.) sięga ok. **168 500 zł** – i to **bez** uwzględnienia możliwej grzywny PIP do 60 000 zł[4]. Do tego dochodzą bieżące, wyższe koszty zatrudnienia „na etacie" od dnia doręczenia decyzji aż do prawomocnego rozstrzygnięcia sądu, które – jak opisują doradcy podatkowi i publicyści – może trwać 2–3 lata.

W praktyce oznacza to, że **ryzyko błędnej decyzji PIP jest w całości przerzucone na przedsiębiorcę**: nawet jeśli po kilku latach wygra spór i decyzja zostanie uchylona, będzie musiał osobno pozywać Skarb Państwa o odszkodowanie, prowadząc kolejny, kosztowny i wieloletni proces, bez gwarancji pełnego zwrotu poniesionych wydatków. W połączeniu z rygorem natychmiastowej wykonalności oraz krótkim, 7-dniowym terminem na odwołanie, proponowany model w oczywisty sposób zachęca przedsiębiorców do „kapitulacji" i akceptacji decyzji – nawet w sytuacji, gdy są przekonani o jej niezgodności z prawem.

Propozycja ZPP – rozwiązanie proporcjonalne i zgodne z KPO

ZPP nie neguje potrzeby walki z patologicznymi nadużyciami na rynku pracy. Uważamy jednak, że właściwym rozwiązaniem – zgodnym z kamieniem milowym – jest model:

1. Decyzja PIP tylko na wniosek osoby fizycznej – strony umowy

Osoba świadcząca pracę, a nie organ, powinna inicjować przekształcenie. To jej sytuacja wymaga ochrony, nie zaś relacje, co do których strony są zgodne.

2. Skutki wyłącznie ex nunc – bez retroaktywności

Decyzja powinna działać na przyszłość, eliminując chaos podatkowo-składkowy i ryzyko obciążeń za okresy przeszłe.

---

https://businessinsider.com.pl/prawo/praca/zmiana-umow-w-etat-przez-pip-eksperci-ostrzegaja-przed-grozna-pulapka/s3e4ljx

[4] Vatax/Kancelaria podatkowa – szczegółowa kalkulacja kosztów błędnego przekształcenia B2B (168 500 zł)
https://www.vatax.pl/blog/nowe-uprawnienia-pip-kluczowe-informacje

3. Wydłużenie czasu odwołania

Wydłużenie terminu na wniesienie odwołania od decyzji inspektora pracy z 7, do co najmniej - 14, a optymalnie do 30 dni, tak aby zapewnić stronom realną możliwość obrony swoich praw.

4. Ograniczenie lub zniesienie natychmiastowej wykonalności

W tak istotnych sprawach rygor natychmiastowej wykonalności jest nieproporcjonalny.

5. Wzmocnienie profesjonalizacji inspekcji

Wymóg kwalifikacji prawniczych i szkolenia specjalistyczne są konieczne.

Podsumowanie

ZPP apeluje do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o **gruntowną przebudowę projektu**. W obecnym kształcie ustawa:

- nadmiernie ingeruje w stosunki gospodarcze,
- nie szanuje woli stron,
- destabilizuje rynek pracy,
- tworzy ryzyko chaosu podatkowo-składkowego,
- grozi masową generacją sporów sądowych,
- osłabia atrakcyjność inwestycyjną Polski.

Źródła

1. Gazeta Prawna: *Nowe uprawnienia PIP – krytyka projektu i wątpliwości konstytucyjne* https://www.prawo.pl/kadry/nowe-uprawnienia-pip-krytyka-projektu,535289.html
2. PulsHR: *Reforma inspekcji pracy – komentarze ekspertów i ryzyka dla rynku pracy* https://www.pulshr.pl/prawo-pracy/reforma-inspekcji-pracy-krytyka,115342.html
3. *Business Insider – o nieodwracalnych skutkach błędnej decyzji PIP* https://businessinsider.com.pl/prawo/praca/zmiana-umow-w-etat-przez-pip-eksperci-ostrzegaja-przed-grozna-pulapka/s3e4ljx

4. Vatax – analiza podatkowa: *Koszty przekształcenia B2B w etat – kalkulacja 168 500 zł*
   https://www.vatax.pl/blog/nowe-uprawnienia-pip-kluczowe-informacje