



Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk

BM-II.059.1.602.2025

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 13595 Pana Posła Jacka Tomczaka, w sprawie zagrożeń jakie płyną z proponowanych zmian w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, proszę przyjąć poniższe wyjaśnienia.

Ustawa o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw realizuje dwa kamienie milowe¹ w ramach reformy A.4.7 „Ograniczenie segmentacji rynku pracy”, zawartej w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Przyjętą przez Sejm 11 marca 2026 r. ustawę opublikowano w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej 7 kwietnia br. pod pozycją 473.

Wdrożone tym aktem rozwiązania służą zapewnieniu zgodności kwalifikacji prawnej stosunku łączącego strony z rzeczywistymi warunkami wykonywania pracy, zwłaszcza w przypadkach, w których praca jest wykonywana w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy. Regulacje ustawowe opierają się na analizach skuteczności dotychczasowych mechanizmów egzekucji prawa pracy, w szczególności art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy², zwanej dalej „Kodeksem pracy”. W praktyce stwierdzano, że postępowania sądowe w sprawach ustalenia istnienia stosunku pracy są długotrwałe, a pracownik jest w czasie ich trwania pozbawiony odpowiedniej ochrony prawnej właściwej dla stosunku pracy.

Ustawa przewiduje możliwość nadania decyzji okręgowego inspektora pracy rygoru natychmiastowej wykonalności na zasadach określonych w art. 108 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³. Rozwiązanie to znajduje zastosowanie w sytuacjach wymagających niezwłocznego zabezpieczenia praw pracowników objętych szczególną ochroną trwałości zatrudnienia. Nadanie rygoru wymaga każdorazowo wykazania przesłanek takich jak ważny interes strony lub interes społeczny, a także szczegółowego uzasadnienia potrzeby natychmiastowego wykonania decyzji. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami art. 108 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego będzie stosowany wyłącznie wobec osób objętych szczególną ochroną przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem umowy o pracę. Dotyczy to zwłaszcza kobiet w ciąży czy przebywających na urlopie macierzyńskim, pracowników korzystających z urlopów rodzicielskich lub wychowawczych, działaczy związkowych, społecznych inspektorów pracy oraz pracowników w wieku przedemerytalnym. Rygor natychmiastowej wykonalności będzie zatem mógł zostać nadany wyłącznie w sytuacjach,

¹ A71G „Reforma Państwowej Inspekcji Pracy” i A72G „Działania na rzecz budowania zdolności Państwowej Inspekcji Pracy”.

² (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.).

³ (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

w których brak natychmiastowego działania mógłby prowadzić do nieodwracalnego naruszenia praw pracownika objętego szczególną ochroną.

W praktyce oznacza to, że zdecydowana większość decyzji stwierdzających istnienie stosunku pracy będzie wykonywana dopiero po ich uprawomocnieniu, czyli po zakończeniu postępowania odwoławczego. Samo wniesienie odwołania będzie wstrzymywało wykonanie decyzji, chyba że zostanie jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Także w takim przypadku stronie będzie przysługiwało prawo zaskarżenia decyzji i kwestionowania samego nadania rygoru natychmiastowej wykonalności.

Decyzja okręgowego inspektora pracy będzie stawiała się wykonalna z dniem upływu terminu wniesienia odwołania, a w razie jego wniesienia – z dniem prawomocnego orzeczenia sądu i będzie wywoływała skutki prawne, jakie wiążą się ze stwierdzeniem istnienia stosunku pracy na gruncie przepisów prawa pracy, prawa podatkowego, ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz obowiązkowych wpłat na fundusze, o których mowa w odrębnych przepisach, od dnia jej wydania.

Ustawa nie jest objęta przepisami prawa Unii Europejskiej. Uprawnienia organu nadzorującego przestrzeganie prawa pracy w zakresie istnienia stosunku pracy, tak jak wymiana informacji między organem nadzorującym przestrzeganie prawa pracy i organami odpowiedzialnymi za kwestie podatkowe oraz ubezpieczeń społecznych, są w poszczególnych krajach członkowskich UE zróżnicowane.

Należy przy tym zaznaczyć, że wzmocnienie roli Państwowej Inspekcji Pracy, jak i ogólny kierunek omawianej reformy, są zgodne z trendami europejskimi. W większości krajów przeprowadzana jest ocena materialna stosunku pracy i nawiązywana współpraca instytucjonalna służąca m.in. wymianie danych. Przedstawione w ustawie sankcje za nieprawidłowości sytuują się względem kar przewidzianych w innych krajach po środku skali surowości. Polska należy do grona państw stosujących nowoczesne rozwiązania, np. kontrole zdalne. Czerpiąc z doświadczeń innych krajów wprowadzono też kompleksowe regulacje w zakresie uprawnienia PIP do kontroli poprawności zawieranych umów⁴. Przyjęty model mieści się w europejskim standardzie wzmocnionej ochrony pracowniczej i nie wykracza poza racjonalne granice administracyjnej ingerencji państwa.

Trzeba podkreślić, że decyzja okręgowego inspektora pracy nie kreuje stosunku pracy ex nunc, lecz stwierdza istniejący od początku stan prawny, jeżeli fakty wskazują na wykonywanie pracy w warunkach określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy. Tak samo działają m.in. decyzje podatkowe czy wstrzymujące działalność powodującą pogorszenie stanu środowiska w znacznych rozmiarach lub zagrażającą życiu lub zdrowiu ludzi.

Trzeba też podkreślić, że stosunek pracy nie powstaje z woli stron, lecz z faktu wykonywania pracy pod kierownictwem i za wynagrodzeniem. Nazwa umowy nie ma znaczenia dla rodzaju stosunku prawnego, więc stwierdzenie istnienia stosunku pracy ma charakter deklaracyjny i restytucyjny. Ustawa spełnia zatem standardy konstytucyjne i doktrynalne. Omawiany akt przewiduje szereg mechanizmów gwarantujących pewność prawa i ochronę uczestników obrotu gospodarczego, a wśród nich przepisy:

- stanowiące o braku obciążeń podatkowo-składkowych za okres sprzed wydania decyzji,
- wykluczające przeprowadzanie masowych kontroli (model oparty na analizie ryzyka),
- wprowadzające rozbudowaną ścieżkę odwoławczą,

⁴ Szczegółowe rozwiązania przyjęte w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE znajdują się w Ocenie Skutków Regulacji projektu ustawy.

- zapewniające możliwość otrzymania z PIP wcześniejszej interpretacji danej sytuacji (wniosek o wydanie interpretacji indywidualnej).

Omawiane rozwiązanie nie narusza zasady *lex retro non agit*, realizując konstytucyjną zasadę ochrony pracy⁵. Reforma nie ingeruje też w legalne i uzasadnione stosowanie umów cywilnoprawnych.

Celem wprowadzonych regulacji jest, pragnę to ponownie podkreślić, eliminacja wyłącznie takiego zatrudnienia cywilnoprawnego, które *de facto* spełnia wszystkie przesłanki stosunku pracy, a więc nieuczciwej konkurencji, dumpingu pracowniczego, fikcyjnych umów cywilnoprawnych i fikcyjnego samozatrudnienia.

Wprowadzone ustawą rozwiązania mają charakter powszechny, nie przewidują podziału na branże i obejmą wszystkie sektory gospodarki, w tym IT, ochronę zdrowia, branżę ochroniarską, sprząającą, gastronomię, logistykę, usługi kurierskie i inne obszary, w których ryzyko fikcyjnego samozatrudnienia lub pozornego outsourcingu jest szczególnie wysokie. Branże, w których zachowanie elastyczności form zatrudnienia jest konieczne (IT, transport, informacja i komunikacja), nie zostały poddane restrykcjom, o ile zawiązywane w ich ramach relacje prawne pozostają zgodne ze stanem faktycznym. W żaden sposób nie zmienia się też definicja stosunku pracy.⁶

W tym miejscu należy podkreślić wprowadzenie abolicji dla przedsiębiorcy, który w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie nowych przepisów dobrowolnie doprowadzi do stanu zgodnego z prawem poprzez zawarcie umowy o pracę z osobą, z którą wcześniej zawarł umowę cywilnoprawną, mimo że faktycznie łączący go z nią stosunek prawny spełniał wszystkie cechy stosunku pracy, o których mowa w art. 22 § 1 Kodeksu pracy.

Zdecydowano też o wprowadzeniu instytucji interpretacji indywidualnej, celem zminimalizowania ryzyka naruszeń prawa pracy i zwiększenia pewności prawa po stronie pracodawców. Na wniosek podmiotu wskazanego w ustawie właściwy organ PIP będzie wydawał interpretację indywidualną dotyczącą kwalifikacji danego stosunku prawnego jako umowy o pracę w rozumieniu art. 22 § 1 Kodeksu pracy. Interpretacja indywidualna wydawana będzie w formie decyzji administracyjnej, podlegającej kontroli sądu. Nie będzie wiążąca dla wnioskodawcy, ale będzie wiązała organy Państwowej Inspekcji Pracy, co ma zapewnić ochronę przed sankcjami w takim zakresie, w jakim dany podmiot zastosuje się do jej treści. Instytucja ta będzie pełniła funkcję prewencyjną, gwarancyjną i stabilizującą, a publikowanie interpretacji w Biuletynie Informacji Publicznej zapewni jednolitość praktyki stosowania prawa.

Informuję, że przed przyjęciem ustawy przez Sejm jej projekt przekazano do zaopiniowania następującym partnerom społecznym:

- Ogólnopolskiemu Porozumieniu Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, NSZZ „Solidarność” – na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych⁷;
- Pracodawcom Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacji „Lewiatan”, Związkowi Rzemiosła Polskiego, Związkowi Pracodawców Business Centre Club, Związkowi Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacji Przedsiębiorców Polskich, Polskiemu Towarzystwu Gospodarczemu - na podstawie art. 16 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców⁸.

⁵art. 24 Konstytucji RP.

⁶art. 22 Kodeksu pracy

⁷(Dz. U. z 2026 r. poz. 549, t. j.)

⁸(Dz. U. z 2025 r. poz. 423 t.j.)

Projekt przekazano też do zaopiniowania Radzie Dialogu Społecznego (na podstawie art. 5 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁹) i poddano konsultacjom publicznym, w których uczestniczyły m.in:

- Stowarzyszenie Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej;
- Stowarzyszenie Prawa Pracy;
- Stowarzyszenie Praktyków HR;
- Krajowa Izba Gospodarcza;
- Polskie Forum HR;
- Stowarzyszenie Agencji Zatrudnienia;
- Polska Izba Handlu;
- Związek Liderów Usług Biznesowych w Polsce;
- Związek Zawodowy Pracowników Państwowej Inspekcji Pracy.

Zgodnie z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁰ projekt ustawy opublikowano – wraz ze zgłaszanymi podczas uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania uwagami wszystkich zainteresowanych podmiotów oraz ze stanowiskiem projektodawcy – w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL) pod adresem: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12401602>). W wyniku przeprowadzonych konsultacji do projektu wprowadzono m.in.:

- art. 34 ust. 2j ustawy o PIP chroniący pracownika przed niekorzystnym traktowaniem,
- ograniczenie skutków wstecznych wydania decyzji,
- doprecyzowanie procedur odwoławczych,
- wzmocnienie gwarancji proceduralnych pracodawców.

W myśl kamienia milowego A71G wzmocnienie Państwowej Inspekcji Pracy nastąpi poprzez:

- uprawnienie PIP do wydawania decyzji administracyjnych o przekształceniu nieprawidłowo zawartych umów cywilnoprawnych w umowy o pracę;
- umożliwienie wymiany danych pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Krajową Administracją Skarbową;
- umożliwienie przeprowadzania przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli zdalnych;
- wprowadzenie obowiązku sporządzania przez Państwową Inspekcję Pracy rocznych i wieloletnich planów działań dla kontroli celowych na podstawie analizy ryzyka;
- co najmniej dwukrotne zwiększenie maksymalnej wysokości grzywny, jaką PIP może nałożyć w postępowaniu mandatowym.

Z kolei, zgodnie z kamieniem milowym A72G, działanie na rzecz budowania zdolności PIP stanowi:

- przyjęcie wieloletniej strategii budowania zdolności i poprawy warunków pracy, w której przewiduje się: sprostanie wyzwaniu nieobsadzonych wakatów; wprowadzenie narzędzi informatycznych na potrzeby skutecznych kontroli; plan szkoleń dla pracowników z wdrażania nowych przepisów, standardów operacyjnych i narzędzi informatycznych; opracowanie metod zarządzania i narzędzi oceny ryzyka, aby kontrole były ukierunkowane i skuteczne;
- przyjęcie zwiększonego o co najmniej 10% w porównaniu z 2025 r. budżetu Państwowej Inspekcji Pracy na 2026 r.;

⁹ (Dz. U. z 2026 r. poz. 836 t. j.)

¹⁰ (M.P. z 2026 r. poz. 404 t.j.)

- utworzenie międzyinstytucjonalnego zespołu zadaniowego do spraw oceny ryzyka z udziałem przedstawicieli PIP, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Krajowej Administracji Skarbowej w celu zwiększenia skuteczności kontroli;
- uruchomienie kanału elektronicznej wymiany danych między Państwową Inspekcją Pracy, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Krajową Administracją Skarbową;
- przeprowadzenie audytu systemów bezpieczeństwa informatycznego w Państwowej Inspekcji Pracy;
- przyjęcie zarządzenia Głównego Inspektora Pracy w sprawie metod i standardów zarządzania kontrolą.

Należy podkreślić, że przyjęte w KPO i realizowane przepisami ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy kamienie milowe wychodzą naprzeciw zgłaszanym przez urzędników PIP postulatom zmiany przepisów, która przyczyniłaby się do poprawienia skuteczności jej działania i podniesienia poziomu ochrony pracowników.

Trzeba zaznaczyć, że Polska posiadała swobodę doboru instrumentów, ale osiągnięcie rezultatu zapewniającego realną skuteczność egzekwowania art. 22 Kodeksu pracy było obligatoryjne. Opóźnienie lub niewdrożenie reformy groziłoby utratą części środków KPO, niewywiązaniem się ze zobowiązań oraz osłabieniem wiarygodności międzynarodowej Polski.

W związku z przyznaniem Państwowej Inspekcji Pracy nowych kompetencji i nałożeniem na nią dodatkowych obowiązków planuje się:

- wzmocnienie kadrowe, eksperckie i szkoleniowe PIP;
- inwestycje w systemy IT i analitykę;
- zacieśnienie współpracy z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych i Krajową Administracją Skarbową (utworzenie zespołu ds. analizy ryzyka, złożonego z przedstawicieli tych podmiotów) oraz utworzenie systemu wymiany danych i informacji między tymi instytucjami;
- zabezpieczenie niezbędnych środków budżetowych. Zgodnie z ustawą budżetową na 2026 r. z dnia 20 stycznia 2026 r. (Dz. U. poz. 62) budżet Państwowej Inspekcji Pracy zwiększono w stosunku do minionego roku o 11,9%. Maksymalny limit wydatków z budżetu państwa dla części budżetowej – 12 Państwowa Inspekcja Pracy, przeznaczonych na wykonywanie zadań wynikających z ustawy w poszczególnych latach w okresie od 2026 do 2035, zawarto w art. 19 ustawy.

Z wyrazami szacunku

Agnieszka Dziemianowicz-Bąk
Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
 /-kwalifikowany podpis elektroniczny-/