

Analiza porównawcza projektów reformy Państwowej Inspekcji Pracy

Najbardziej fundamentalna różnica między projektami dotyczy samego mechanizmu, w jakim organy inspekcji pracy mogą ingerować w treść łączącego strony stosunku prawnego. Projekt pierwotny opierał się na modelu bezpośredniego władztwa administracyjnego, podczas gdy projekt nowy wprowadza model wieloetapowy, kładący większy nacisk na prewencję i dobrowolne naprawienie naruszeń przez podmioty zatrudniające.

Mechanizm wydawania decyzji administracyjnej

W projekcie pierwotnym (art. 11 pkt 7a) inspektor pracy po stwierdzeniu, że praca jest wykonywana w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy, był uprawniony do bezpośredniego wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej istnienie tego stosunku. Procedura ta była krótka i nastawiona na szybki efekt restrykcyjny. Nie przewidywała ona sformalizowanego etapu pośredniego, który dawałby stronom możliwość samodzielnej korekty umowy przed wydaniem aktu władczego.

Nowy projekt (art. 11 ust. 1 pkt 7a oraz ust. 2) wprowadza tzw. procedurę dwustopniową. Zgodnie z tymi przepisami, inspektor pracy, który w toku kontroli uzna, że dana umowa (np. zlecenie lub kontrakt B2B) powinna być umową o pracę, w pierwszej kolejności wydaje polecenie usunięcia naruszeń. Polecenie to wskazuje na konieczność ukształtowania relacji prawnej zgodnie z Kodeksem pracy. Strony otrzymują wówczas szansę na dobrowolne zawarcie umowy o pracę lub zmianę warunków wykonywania zlecenia tak, by faktycznie przestało ono spełniać przesłanki etatu. Dopiero w sytuacji, gdy podmiot zatrudniający nie wykona tego polecenia, Okręgowy Inspektor Pracy zawiadamia strony o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji administracyjnej.

Podział kompetencji wewnątrz struktury Państwowej Inspekcji Pracy

Istotną zmianą jest przesunięcie kompetencji do wydawania decyzji na wyższy szczebel administracyjny. W projekcie pierwotnym decyzję o stwierdzeniu stosunku pracy mógł wydać każdy inspektor pracy prowadzący czynności kontrolne. W nowym projekcie (art. 19 ust. 1 pkt 4 oraz 4a) kompetencja ta została zastrzeżona wyłącznie dla Okręgowego Inspektora Pracy (OIP).

Cecha porównawcza	Projekt pierwotny	Nowy projekt
Główny instrument	Bezpośrednia decyzja administracyjna	Polecenie naprawcze, następnie decyzja
Organ decyzyjny	Inspektor pracy	Okręgowy Inspektor Pracy
Charakter procedury	Represyjny, krótki	Naprawczy, wieloetapowy
Dobrowolność naprawy		Ustawowy etap polecenia usunięcia naruszeń

Retroaktywność i moc wsteczna decyzji

Projekt pierwotny dopuszczał możliwość stwierdzenia istnienia stosunku pracy za okres wsteczny, nie dłuższy niż trzy lata od dnia wszczęcia postępowania (art. 33a ust. 3). Taka konstrukcja prawna oznaczała, że urzędnik mógł nałożyć na firmę obowiązek natychmiastowego opłacenia składek ZUS i zaliczek na podatek dochodowy za ostatnie 36 miesięcy.

Nowy projekt (art. 34 ust. 2f) odchodzi od tej koncepcji na rzecz zasady skuteczności na przyszłość. Zgodnie z nowymi przepisami, datą zawarcia umowy o pracę wskazaną w decyzji jest data jej wydania przez Okręgowego Inspektora Pracy. Jeżeli jednak inspektor uzna, że sprawa jest na tyle poważna, iż wymaga rozliczenia przeszłości, nie może tego zrobić sam decyzją administracyjną. Musi skierować do sądu pracy powództwo o ustalenie stosunku pracy za okres miniony (art. 33a ust. 4).

Mechanizm ochrony przed wypowiedzeniem w trakcie kontroli

Aby zapobiec sytuacjom, w których pracodawca zwalnia pracownika, gdy tylko dowie się o kontroli PIP, nowy projekt wprowadza specyficzny mechanizm ochronny (art. 34 ust. 2g). Jeżeli w okresie między rozpoczęciem kontroli a uprawomocnieniem się decyzji o etacie pracodawca rozwiąże z daną osobą umowę zlecenia lub kontrakt B2B, wówczas data zawarcia umowy o pracę w decyzji zostaje cofnięta do dnia rozpoczęcia kontroli.

Wykonalność decyzji i procedura odwoławcza

Różnice w sposobie zaskarżania decyzji urzędnika i tempie ich wchodzenia w życie decydują o tym, jak silna jest pozycja państwa wobec obywatela i przedsiębiorcy.

Rygor natychmiastowej wykonalności

W projekcie pierwotnym (art. 34 ust. 2e) decyzja o etacie podlegała natychmiastowemu wykonaniu w zakresie skutków prawnych od dnia jej doręczenia. Wniesienie odwołania do Głównego Inspektora Pracy nie wstrzymywało tego procesu. Firma musiała od razu dopisać pracownika do listy płac, zapewnić mu urlop i opłacać składki, nawet jeśli była pewna, że urzędnik się pomylił.

W nowym projekcie (art. 34 ust. 2k) zrezygnowano z automatycznego rygoru natychmiastowej wykonalności. Decyzja staje się wykonalna dopiero po upływie terminu na odwołanie lub po prawomocnym wyroku sądu. Oznacza to, że dopóki sprawa nie zostanie ostatecznie rozstrzygnięta przez niezależny sąd, przedsiębiorca nie musi ponosić dodatkowych kosztów finansowych związanych z etatem.

Ścieżka sądowa

To jedna z najbardziej technicznych, ale zarazem najważniejszych zmian prawnych. Projekt pierwotny przewidywał odwołanie w trybie administracyjnym: najpierw do Głównego Inspektora Pracy, a potem skargę do sądu administracyjnego. Sąd administracyjny bada tylko legalność decyzji, a nie stan faktyczny, i nie prowadzi postępowania dowodowego (np. nie przesłuchuje świadków).

Nowy projekt (art. 34 ust. 5a) wprowadza odwołanie bezpośrednio do sądu powszechnego – sądu pracy. Jest to rewolucja proceduralna. Sąd pracy będzie badał sprawę od zera, przesłuchiwał świadków (innych pracowników), sprawdzał e-maile i wyciągi z kont, aby ustalić, czy faktycznie mamy do czynienia z etatem. Taki tryb daje obywatelowi znacznie większą gwarancję sprawiedliwego procesu niż „suche” badanie dokumentów przez sąd administracyjny.

Aspekt procesowy	Projekt pierwotny	Nowy projekt
Wykonalność	Natychmiastowa od dnia doręczenia	Wstrzymana do prawomocności lub wyroku
Sąd odwoławczy	Sąd administracyjny (kontrola procedur)	Sąd powszechny - pracy (kontrola merytoryczna)
Termin odwołania	7 dni (do OIP/GIP)	Miesiąc (bezpośrednio do sądu)
Płatność składek	Od razu po decyzji	Po ostatecznym wyroku sądu

Instrumenty prewencyjne i ochronne

Nowy projekt zawiera rozwiązania, których zupełnie brakowało w wersji z listopada 2025 r., a które mają na celu „ucywilizowanie” rynku pracy bez uciekania się do masowych kontroli i kar.

Interpretacje indywidualne Głównego Inspektora Pracy

Rozwiązanie wzorowane na prawie podatkowym (art. 14b nowego projektu). Przedsiębiorca, który nie jest pewien, czy jego model współpracy z kontrahentami B2B jest legalny, może złożyć wniosek o wydanie oficjalnej interpretacji:

- **koszt:** 40 zł za każdą opisaną sytuację,
- **termin:** GIP ma 30 dni na wydanie odpowiedzi,
- **ochrona:** jeżeli firma otrzyma potwierdzenie, że jej umowa jest poprawna i będzie się stosować do tego opisu, żadna kontrola PIP w przyszłości nie będzie mogła nałożyć na nią etatu ani kary za tę konkretną umowę.

Okres karencji i abolicja

Nowy projekt (art. 16) wprowadza tzw. 6-miesięczny okres abolicji. Firmy, które wiedzą, że ich umowy cywilnoprawne są wątpliwe, otrzymują pół roku od wejścia w życie ustawy na ich dobrowolne przekształcenie w umowy o pracę. Jeżeli zrobią to same przed kontrolą, PIP nie będzie mogła wyciągnąć wobec nich żadnych konsekwencji karnych za okres, w którym łamano prawo.

Cyfryzacja kontroli i nowoczesne narzędzia śledcze

W obu projektach widać silny trend do unowocześnienia metod pracy inspektorów, jednak nowa wersja kładzie znacznie większy nacisk na procedury bezpieczeństwa IT i ochronę danych.

Oględziny online i transmisje w czasie rzeczywistym

Zarówno w starym, jak i nowym projekcie (art. 23 ust. 1 pkt 2a) inspektorzy zyskują prawo żądania przeprowadzenia transmisji online umożliwiającej zdalne oględziny obiektów, maszyn i stanowisk pracy. Inspektor siedzący w biurze będzie mógł poprosić pracownika lub BHP-owca o przejście

z telefonem po hali produkcyjnej, aby sprawdzić, czy maszyny mają osłony lub czy ludzie nie pracują w warunkach zagrażających życiu.

Nowy projekt doprecyzowuje jednak, że takie czynności mogą być prowadzone tylko w uzasadnionych przypadkach, gdy nie stoi to w sprzeczności z celem kontroli. Co więcej, wprowadza obowiązek zachowania tajemnicy informacji uzyskanych w ten sposób również po ustaniu zatrudnienia inspektora.

Systemy teleinformatyczne i GOVNET

Nowy projekt zawiera bardzo rozbudowane wytyczne dotyczące infrastruktury technicznej (art. 26 ust. 8). Kontrole zdalne muszą odbywać się przy użyciu mechanizmów kryptograficznych i systemów zapewniających integralność danych. W tym celu PIP planuje zakup serwerów proxy, ruterów Juniper oraz dedykowanych komputerów do obsługi węzła GOVNET.

Współpraca PIP, ZUS i KAS

Nowy projekt wprowadza głęboką integrację systemową między trzema kluczowymi instytucjami państwowymi (art. 14a PIP, art. 299i Ordynacji podatkowej, art. 68ac ustawy o ZUS).

- **Zakres danych:** PIP zyska wgląd w kody zawodów, okresy przerw w opłacaniu składek, wypłacone świadczenia chorobowe oraz pełną listę kontrahentów danej firmy.
- **Analiza ryzyka:** powołany zostanie międzyinstytucjonalny zespół zadaniowy, który opracuje algorytmy typujące firmy do kontroli.

Dane udostępniane PIP przez ZUS	Cel udostępnienia
Kody wykonywanego zawodu i okresy pracy	Weryfikacja charakteru pracy
Podstawa wymiaru składek i przerwy w opłacaniu	Wykrywanie zaniżania pensji
Liczba cudzoziemców zgłoszonych do ubezpieczeń	Kontrola legalności zatrudnienia migrantów
Informacje o umowach o dzieło (art. 36 ust. 17)	Sprawdzanie nadużywania umów bezskładkowych
Wypłacone jednorazowe odszkodowania powypadkowe	Analiza stanu bezpieczeństwa w firmie

System kar i grzywien

Oba projekty zakładają drastyczne podniesienie sankcji finansowych, uznając, że obecne kary (do 30 000 zł) są dla dużych firm jedynie „kosztem prowadzenia biznesu”, który opłaca się ponieść zamiast płacenia składek na etaty.

Podwojenie stawek w Kodeksie pracy

Zmiany w art. 281-283 Kodeksu pracy są spójne w obu projektach:

- **grzywna podstawowa:** od 2 000 zł do 60 000 zł (obecnie 1 000 – 30 000 zł),
- **grzywna dla dłużników lub recydywistów:** do 90 000 zł (obecnie 45 000 zł).

Rewolucja w mandatach

- **Mandat standardowy:** do 5 000 zł (wzrost z 2 000 zł).
- **Mandat za recydywę (ponowne wykroczenie w 2 lata):** do 10 000 zł (wzrost z 5 000 zł).

Nowa kategoria wykroczenia – ochrona przed represjami

Nowy projekt wprowadza zupełnie nową karę (art. 281 § 1 pkt 1b) za tzw. represjonowanie pracownika. Jeżeli PIP stwierdzi istnienie etatu, a pracodawca w odwecie np. przeniesie pracownika do zimnego magazynu, zabierze mu telefon służbowy lub zacznie go nękać, podlega karze grzywny do 60 000 zł. Stary projekt zakazywał niekorzystnego traktowania, ale nie przewidywał za to tak surowej, specyficznej kary pieniężnej.

Reforma procedury cywilnej w sprawach o etat

To obszar, w którym nowy projekt jest znacznie bogatszy od pierwotnego. Wprowadza on zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego (KPC), które mają sprawić, że sądy pracy przestaną być „wąskim gardłem” reformy.

Obowiązkowe zabezpieczenie roszczeń (Art. 755⁶ KPC)

Nowy art. 755⁶ KPC mówi, że sąd ma obowiązek udzielić zabezpieczenia polegającego na nakazie dalszego zatrudniania pracownika na czas trwania procesu.

Praca sądów

Nowy projekt nakłada na sądy konkretne obowiązki czasowe (art. 477^{1d} KPC). Przewodniczący wydziału w sądzie musi wyznaczyć pierwsze posiedzenie w ciągu miesiąca od wpłynięcia pozwu. Dodatkowo wprowadza się:

- **wyroki wstępne:** sąd może wydać szybki wyrok potwierdzający, że „tak, to jest stosunek pracy”, a dopiero potem, w kolejnych miesiącach, liczyć ile dokładnie pieniędzy firma musi dopłacić pracownikowi (art. 477^{1e} § 2 KPC).
- **Posiedzenia niejawne:** jeżeli dowody są jasne (np. e-maile z poleceniami służbowymi), sędzia może wydać wyrok w zaciszu gabinetu, bez zwoływania rozprawy, co drastycznie skraca czas oczekiwania (art. 477^{1c} § 1 KPC).

Budżet i struktura kadrowa reformy

Nowy projekt zawiera niespotykaną wcześniej w dokumentach PIP szczegółowość w zakresie Oceny Skutków Regulacji (OSR). Pokazuje ona, że reforma to nie tylko nowe przepisy, ale wielka operacja logistyczna.

Nowe etaty i ich podział

Planowane jest zatrudnienie aż 294 nowych osób w PiP. Zostaną one podzielone na wyspecjalizowane komórki:

- **inspektorzy terenowi (100 osób):** utworzą 50 dwuosobowych zespołów, które będą zajmować się wyłącznie procedurami kontrolnymi.
- **Obsługa interpretacji (80 osób):** będą odpisywać na wnioski przedsiębiorców.
- **Wsparcie sądowe (34 radców prawnych):** specjaliści, którzy będą reprezentować PIP w sądach pracy.

Koszty systemowe i infrastruktura

Porównanie limitów wydatków w obu projektach pokazuje, że pierwotna wersja była skrajnie niedoszacowana. Nowy projekt operuje kwotami w milionach złotych, podczas gdy stary w tysiącach.

Kategoria wydatków (nowy projekt)	Szacowany koszt
Łączny limit wydatków (2026)	28,2 mln zł
Łączny limit wydatków (2028)	80,7 mln zł
Stworzenie nowej aplikacji mobilnej dla PIP	12,0 mln zł (rocznie 2028-2029)
Węzeł GOVNET	ok. 0,5 mln zł (nakład początkowy)
Szkolenia wdrożeniowe w zakresie aplikacji (100 osób)	ok. 3,7 mln zł (łącznie 2026-2027)

Zezwolenia na pracę a decyzja PIP

Obecnie, gdy cudzoziemiec ma zezwolenie na pracę na podstawie zlecenia, a firma chce go zatrudnić na etat, musi występować o nowe zezwolenie, co trwa miesiącami. Nowy projekt przewiduje, że jeżeli zmiana zlecenia na etat nastąpi dobrowolnie lub na skutek decyzji Okręgowego Inspektora Pracy, nie trzeba występować o nowe dokumenty legalizacyjne (zmiana w ustawie o powierzaniu pracy cudzoziemcom).

Podsumowanie tabelaryczne

Ścieżka administracyjna i procedura kontrolna

Cecha procedury	Projekt odrzucony	Nowy projekt	Wyjaśnienie zmiany
Główny tryb działania	Bezpośrednia decyzja o etacie	Polecenie naprawcze, a potem decyzja	W nowej wersji inspektor najpierw prosi o poprawę umowy; decyzję wydaje tylko, gdy firma odmówi.
Organ wydający decyzję	Każdy inspektor pracy w terenie	Wyłącznie Okręgowy Inspektor Pracy	O najważniejszych sprawach decyduje szefostwo na poziomie województwa, a nie pojedynczy kontroler.
Etap polubowny	Brak sformalizowanego etapu	Ustawowy mechanizm polecenia	Firma dostaje termin na dobrowolne podpisanie umowy o pracę bez wszczynania procedury karnej.
Zawiadomienie o procesie	Brak odrębnego wymogu	Obowiązkowe zawiadomienie stron	Państwo musi oficjalnie uprzedzić pracodawcę i pracownika, że zaczyna proces wydawania decyzji.

Skutki czasowe i finansowe rozstrzygnięć

Obszar finansowy	Projekt odrzucony	Nowy projekt	Wyjaśnienie zmiany
Działanie wstecz	Możliwe do 3 lat wstecz	Skuteczność na przyszłość (<i>ex nunc</i>)	Urzędnik nie może już sam kazać płacić składek za lata wstecz; decyzja działa dopiero od dnia jej wydania.
Rozliczanie przeszłości	Decyzja administracyjna PIP	Wyłącznie powództwo do sądu pracy	Jeśli PIP chce odzyskać składki za lata wstecz, musi udowodnić swoje racje przed niezależnym sędzią.
Wykonalność decyzji	Natychmiastowa (od dnia doręczenia)	Wstrzymana, chyba że sąd udzieli zabezpieczenia (nakazu dalszego zatrudniania) na czas procesu	Firma nie musi płacić za etat i składki, dopóki sąd nie sprawdzi, czy urzędnik miał rację.
Skutek dla ZUS i US	Natychmiastowy obowiązek zapłaty	Zawieszony do uprawomocnienia	Odwołanie do sądu „mrozi” obowiązek przelewania zaległych podatków i składek na ubezpieczenia.

Ochrona prawna i procesowa stron

Mechanizm ochrony	Projekt odrzucony	Nowy projekt	Wyjaśnienie zmiany
Sąd odwoławczy	Sąd administracyjny (badanie procedur)	Sąd powszechny - pracy (badanie faktów)	Sędzia będzie teraz przesłuchiwał świadków i sprawdzał, jak praca wyglądała naprawdę, a nie tylko w papierach.
Termin na odwołanie	7 dni	1 miesiąc	Obywatel ma cztery razy więcej czasu na przygotowanie pisma do sądu.
Zabezpieczenie pracy	Brak precyzyjnych regulacji	Obowiązek dalszego zatrudnienia (755 ⁶ KPC)	Na czas procesu
Ochrona przed odwetem	Zakaz ogólny	Specyficzne wykroczenie i wysoka kara	Za zwolnienie kogoś w zemście za kontrolę PIP grozi teraz osobna, surowa kara do 60 tys. zł.

Nowe narzędzia prewencyjne i systemowe

Instrument	Projekt odrzucony	Nowy projekt	Wyjaśnienie zmiany
Interpretacje indywidualne	Brak mechanizmu	Dostępne za opłatą 40 zł	Firma może opisać swój model współpracy i otrzymać od PIP pisemną gwarancję bezpieczeństwa.
Okres abolicji	Brak	6 miesięcy od wejścia ustawy	Przez pół roku Bez sankcji karnych i mandatów ze strony PIP (kwestia zaległości składkowych zależy od przepisów ubezpieczeniowych).
Weryfikacja danych	Ogólne zasady współpracy	Zintegrowany system PIP-ZUS-KAS	Algorytmy automatycznie wytypują do kontroli firmy, które masowo zastępują etaty zleceniami.
Oględziny online	Dopuszczalne	Dopuszczalne z gwarancją poufności	Inspektor może kontrolować firmę przez kamerę w telefonie, ale ma zakaz ujawniania tajemnic handlowych.

Kary i budżet reformy

Parametr	Projekt odrzucony	Nowy projekt	Wyjaśnienie zmiany
Grzywna maksymalna	60 000 zł (90 000 zł recydywa)	60 000 zł (90 000 zł recydywa)	Górna granica kar za łamanie praw pracowniczych zostaje podwojona w obu projektach.
Mandat "od ręki"	Do 5 000 zł	Do 5 000 zł (10 000 zł recydywa)	Inspektor może nałożyć znacznie wyższą karę na miejscu, bez kierowania sprawy do sądu.
Nowe etaty w PIP	Brak danych w ustawie	294 nowe etaty (w tym 100 kontrolerów)	Znaczne wzmocnienie zasobów kadrowych (294 etaty).
Limit wydatków (2026)	57,6 tys. zł*	28,2 mln zł	Realna inwestycja w sprzęt i ludzi wzrosła blisko pięćsetkrotnie względem pierwszej wersji.

**W pierwotnym projekcie nie doszacowano kosztów wdrożenia, nowy projekt uwzględnia realne koszty operacyjne.*

Opracował: Grzegorz Sikora