think tank
the company.

Reforma ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy – konwersja umów B2B w umowy o pracę - analiza skutków prawnych dla środowiska przedsiębiorców

Think Tank The Company | Marzec 2026

Executive summary

Problem. Ustawa z 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (druki sejmowe 2250, 2252, 2252-A), oczekująca na podpis Prezydenta RP, daje okręgowym inspektorom pracy bezprecedensowe uprawnienie - możliwość zamiany umowy B2B na umowę o pracę z urzędu, bez zgodnych oświadczeń woli stron. W systemie polskiego prawa nie istnieje przypadek, w którym organ administracji publicznej zawierałby umowę cywilnoprawną za strony, bez ich zgody.

Diagnoza. Decyzja PIP o konwersji nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie Ustawa nie wprowadza odrębnej procedury formalnej dla tego instrumentu. Oznacza to brak podstawy prawa formalnego do wydania takiej decyzji - a tym samym niezgodność z art. 7 Konstytucji RP (zasada praworządności). Dodatkowo mechanizm konwersji eliminuje wszystkie wymiary zasady swobody umów (art. 353 k.c.) i narusza konstytucyjną wolność działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP).

Rekomendacja. Think Tank The Company postuluje realizację celu Ustawy - wzmocnienia kompetencji PIP i lepszego egzekwowania prawa pracy - za pomocą administracyjnych kar pieniężnych. To narzędzie jest skuteczne, proporcjonalne i zgodne z systemem prawa. Co istotne, sama Ustawa przewiduje kary pieniężne (art. 1 pkt 18), lecz jedynie subsydiarnie - dopiero po wydaniu co najmniej 10 decyzji o konwersji. Logika powinna być odwrotna.

Moment. Ustawa oczekuje na podpis Prezydenta RP. Wprowadzenie jej do porządku prawnego w obecnym brzmieniu stworzy sytuację, w której decyzje PIP będą wydawane bez wystarczającej podstawy prawa formalnego i będą narażone na skuteczne zaskarżenie.

Spis treści

1. WPROWADZENIE. CZEGO DOTYCZY USTAWA I DLACZEGO TO WAŻNE 4
2. JAK DZIAŁA NOWY MECHANIZM KONWERSJI 4
3. DECYZJA PIP A DECYZJA ADMINISTRACYJNA Z K.P.A. - BRAK PODSTAWY FORMALNEJ 5
4. ZAWARCIE UMOWY O PRACĘ Z URZĘDU A ZASADA SWOBODY UMÓW 6
5. NIEPROPORCJONALNY CHARAKTER ROZWIĄZANIA 7
6. PODSUMOWANIE I WEZWANIE DO DZIAŁANIA 9

1. WPROWADZENIE. CZEGO DOTYCZY USTAWA I DLACZEGO TO WAŻNE

Ustawa z 11 marca 2026 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (druki sejmowe 2250, 2252, 2252-A) nowelizuje przepisy ustawy z 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (u.p.i.p.). Jej główna zmiana polega na wyposażeniu organów PIP w kompetencję do dokonania z urzędu konwersji umowy o świadczenie usług (tzw. B2B) w umowę o pracę.

Think Tank The Company uznaje cel Ustawy - przeciwdziałanie obchodzeniu prawa pracy - za uzasadniony. Jednocześnie przyjęty mechanizm realizacji tego celu budzi zasadnicze wątpliwości prawne, które mogą uniemożliwić jego stosowanie w praktyce.

Stanowisko Think Tank The Company. Mamy do czynienia z sytuacją bez precedensu w systemie prawa. Umowa o pracę zostaje nawiązana nie w wyniku złożenia przez pracodawcę i pracownika zgodnych oświadczeń woli, lecz w wyniku wydania przez organ PIP decyzji, której strony umowy nigdy nie zaakceptowały. W systemie prawa nie jest nam znany przypadek, w którym do zawarcia umowy dochodziłoby na zasadzie działania organu administracji publicznej z urzędu.

2. JAK DZIAŁA NOWY MECHANIZM KONWERSJI

Art. 1 pkt 13 Ustawy dodaje do u.p.i.p. nowy art. 33a, który wprowadza następującą procedurę:

Krok	Etap	Opis
1	Kontrola	Inspektor pracy przeprowadza kontrolę i stwierdza, że praca jest wykonywana w warunkach określonych w art. 22 § 1 Kodeksu pracy (cechy stosunku pracy).
2	Wszczęcie postępowania	Okręgowy inspektor pracy zawiadamia strony o wszczęciu postępowania w sprawie decyzji o konwersji (art. 33a ust. 1 u.p.i.p.).
3	Decyzja lub powództwo	Okręgowy inspektor pracy może wydać decyzję o konwersji umowy B2B w umowę o pracę **albo** wnieść powództwo do sądu o ustalenie istnienia stosunku pracy (art. 33a ust. 3 u.p.i.p.).

4	Treść decyzji	Rozstrzygnięcie decyzji zawiera: oznaczenie stron umowy o pracę, rodzaj umowy, datę zawarcia, rodzaj pracy, miejsce wykonywania pracy, wymiar czasu pracy i wysokość wynagrodzenia - czyli wszystkie essentialia negotii umowy o pracę (art. 1 pkt 14 lit. d Ustawy).

Co to oznacza w praktyce

Organ administracji publicznej samodzielnie "tworzy" umowę o pracę, określając jej wszystkie kluczowe elementy. Ani przedsiębiorca (przyszły pracodawca), ani współpracownik (przyszły pracownik) nie składają oświadczeń woli. Umowa powstaje z mocy decyzji urzędowej. Wszczęcie postępowania przerywa przy tym bieg przedawnienia roszczeń pracowniczych (art. 33a ust. 6 u.p.i.p.).

3. DECYZJA PIP A DECYZJA ADMINISTRACYJNA Z K.P.A. - BRAK PODSTAWY FORMALNEJ

Użycie przez ustawodawcę terminu "decyzja" mogłoby sugerować, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną w rozumieniu art. 104 i nast. k.p.a. Temu rozumieniu sprzyja art. 12 u.p.i.p., zgodnie z którym w postępowaniach PIP w sprawach nieuregulowanych w ustawie stosuje się przepisy k.p.a.

Analiza Think Tank The Company prowadzi jednak do wniosku, że przepisy k.p.a. nie znajdują zastosowania do tej decyzji. Za taką konkluzją przemawia pięć argumentów.

Argument 1. Powielenie elementów składowych decyzji

Art. 1 pkt 14 lit. c Ustawy oddzielnie wymienia elementy składowe decyzji PIP (oznaczenie organu, data wydania, oznaczenie stron, podstawa prawna, rozstrzygnięcie, pouczenie, podpis). Gdyby decyzja PIP była decyzją administracyjną, te elementy wynikałyby wprost z art. 107 § 1 k.p.a. i nie wymagałyby powtórzenia. Powielenie tych elementów świadczy o tym, że sam ustawodawca traktuje decyzję PIP jako odrębny instrument.

Argument 2. Sprawa cywilna, nie administracyjna

Konwersja umowy B2B w umowę o pracę nie jest sprawą administracyjną w rozumieniu art. 1 pkt 1-2 k.p.a. Nie mamy do czynienia z indywidualną sprawą z zakresu prawa administracyjnego. Organ PIP nie decyduje władczo o prawach i obowiązkach strony postępowania - z urzędu dokonuje zawarcia umowy o pracę pomiędzy stronami umowy B2B. To czynność prawa prywatnego, nie publicznego.

Argument 3. Odrzucenie domniemania decyzji administracyjnej

Orzecznictwo sądowe konsekwentnie odrzuca koncepcję tzw. domniemania decyzji administracyjnej. Nie można domniemywać działania organu poprzez sugerowanie wydania decyzji administracyjnej, jeżeli takiej formy nie przewiduje przepis prawa. Byłoby to działanie wbrew art. 7 Konstytucji RP i wbrew art. 6 k.p.a.1

Argument 4. Zbędne odesłanie do art. 10 k.p.a.

Art. 1 pkt 2 lit. b Ustawy oddzielnie gwarantuje stronie prawo do czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 k.p.a.). Gdyby postępowanie toczyło się w reżimie k.p.a., ta zasada ogólna obowiązywałaby wprost - nie trzeba byłoby jej oddzielnie przytaczać.

Argument 5. Brak formy prawnej w katalogu działań PIP

Zawarcie z urzędu umowy o pracę pomiędzy dwoma podmiotami prywatnymi nie mieści się w katalogu prawnych form działania organu PIP. Organ nie decyduje władczo - a więc nie wydaje rozstrzygnięcia administracyjnego. Stronami umowy o pracę będą wyłącznie strony umowy B2B, nie organ PIP.

Wniosek. Decyzja z art. 1 pkt 13 i nast. Ustawy nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a. Jednocześnie Ustawa nie wprowadza odrębnej podstawy prawa formalnego do jej wydania. W systemie prawa brak jest zatem procedury, w ramach której decyzja mogłaby zostać wydana. Zgodnie z zasadą praworządności z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa - realizując kompetencję, organ musi uwzględniać treść normy upoważniającej i nie może poszukiwać analogii w innych przepisach. Hipotetyczne wydanie decyzji bez podstawy prawa formalnego byłoby działaniem nieprawidłowym w rozumieniu art. 7 Konstytucji RP.

4. ZAWARCIE UMOWY O PRACĘ Z URZĘDU A ZASADA SWOBODY UMÓW

Art. 1 pkt 14 lit. d Ustawy określa treść rozstrzygnięcia decyzji PIP - a tym samym essentialia negotii umowy o pracę, która zostanie "zawarta" z urzędu. Taki sposób zawarcia umowy jest nie do pogodzenia z zasadą swobody umów (art. 3531 k.c.) i z konstytucyjną gwarancją swobody kontraktowej (art. 31 ust. 1-2 Konstytucji RP).

Zasada swobody umów obejmuje pięć wymiarów. Decyzja PIP eliminuje każdy z nich:

Wymiar swobody umów	Stan po wydaniu decyzji PIP

Czy w ogóle zawrzeć umowę?	O zawarciu umowy o pracę decyduje organ PIP z urzędu, bez woli stron.
Z kim zawrzeć umowę?	Strony umowy (pracodawcę i pracownika) wskazuje organ PIP mocą decyzji.
Jaka ma być treść umowy?	Wszystkie istotne warunki (rodzaj pracy, wynagrodzenie, wymiar czasu pracy, miejsce) określa organ PIP.
W jakiej formie zawrzeć umowę?	Formą umowy jest decyzja organu PIP.
Jakiemu prawu podlega umowa?	Prawo właściwe (polskie prawo pracy) wskazuje organ PIP z urzędu.

Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że art. 31 ust. 1-2 Konstytucji RP gwarantuje: swobodę decyzji co do zawarcia albo niezawarcia umowy, swobodę wyboru kontrahenta oraz swobodę kształtowania treści umowy. Decyzja PIP eliminuje wszystkie te gwarancje. Przedsiębiorcy stają się - mocą decyzji organu PIP i bez swoich zgodnych oświadczeń woli - stronami umowy o pracę.

Wniosek. Przyjęty w Ustawie sposób zawarcia i ukształtowania treści umowy o pracę jest nie do pogodzenia z art. 31 ust. 1-2 Konstytucji RP, z art. 3531 k.c. oraz z wolnością działalności gospodarczej z art. 20 i 22 Konstytucji RP. Mamy do czynienia z rozwiązaniem, które nie będzie mogło znaleźć zastosowania w praktyce obrotu.

5. NIEPROPORCJONALNY CHARAKTER ROZWIĄZANIA

Z zasady proporcjonalności wypływają trzy obowiązki ustawodawcy: przyjmowanie regulacji tylko gdy jest niezbędna, kształtowanie jej w sposób zapewniający osiągnięcie celu oraz zachowanie proporcji między efektami a obciążeniami dla obywateli. Oznacza to, że spośród legalnych instrumentów należy wybierać te skuteczne, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe.

Cel Ustawy

Z uzasadnienia do Ustawy wynika, że jej celem jest wzmocnienie PIP w celu bardziej efektywnego egzekwowania prawa pracy, a przede wszystkim poprawa sytuacji osób wykonujących pracę zarobkową w obszarze przeciwdziałania obchodzeniu przepisów prawa pracy przez nieuprawnione zastępowanie stosunku pracy umowami cywilnoprawnymi.

Dlaczego decyzja o konwersji jest nieproporcjonalna?

Ten sam cel może być z powodzeniem osiągnięty za pomocą administracyjnych kar pieniężnych:

Kary pieniężne (alternatywa)	Decyzja o konwersji (Ustawa)
Standardowy, powszechnie stosowany instrument egzekwowania prawa administracyjnego	Instrument bezprecedensowy, nieznany w systemie prawa
Skalowalna dolegliwość - proporcjonalna do naruszenia	Jednorazowa, radykalna ingerencja w stosunek prawny
Nie narusza swobody umów	Eliminuje swobodę umów w pełnym zakresie
Pełna zgodność z Konstytucją RP i orzecznictwem TK	Zasadnicze wątpliwości konstytucyjne
Funkcja prewencyjna - przymusza do respektowania prawa[8]	Funkcja "naprawcza" - ale bez podstawy formalnej

Paradoks Ustawy
Sam ustawodawca na mocy art. 1 pkt 18 Ustawy wprowadza do u.p.i.p. mechanizm administracyjnych kar pieniężnych. Kary te jednak znajdują zastosowanie dopiero w przypadku wydania w danym roku podatkowym **co najmniej 10 decyzji o konwersji** wobec jednego pracodawcy. Logika powinna być odwrotna: najpierw kara pieniężna jako instrument prewencyjny, a dopiero subsydiarnie dalej idące środki.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał9, że sankcje administracyjne - stosowane automatycznie, z mocy ustawy - mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne. Ich istotą jest

przymuszenie adresatów do respektowania prawa przez zapowiedź negatywnych konsekwencji. Ustanowiony system sankcji i ich wysokość powinny respektować zasadę proporcjonalności.

Wniosek. Decyzja o konwersji z art. 1 pkt 13 i nast. Ustawy jest nieproporcjonalną ingerencją w wolność działalności gospodarczej i w swobodę umów. Tożsamy rezultat regulacyjny może być osiągnięty z wykorzystaniem istotnie mniej dolegliwych - a przede wszystkim zgodnych z systemem prawa - instrumentów, jakimi są administracyjne kary pieniężne.

6. PODSUMOWANIE I WEZWANIE DO DZIAŁANIA

Ustawa z 11 marca 2026 r. wprowadza do polskiego systemu prawa mechanizm, który:

Nr	Problem
1	Nie ma podstawy prawa formalnego - decyzja PIP nie jest decyzją administracyjną z k.p.a., a Ustawa nie wprowadza odrębnej procedury.
2	Narusza zasadę swobody umów - organ PIP "zawiera" umowę o pracę za strony, bez ich oświadczeń woli, eliminując wszystkie pięć wymiarów swobody kontraktowej.
3	Jest nieproporcjonalny - ten sam cel można osiągnąć administracyjnymi karami pieniężnymi, które Ustawa sama przewiduje, lecz jedynie jako instrument wtórny.
4	Jest niezgodny z Konstytucją RP - narusza art. 7 (praworządność), art. 20 i 22 (wolność gospodarcza), art. 31 ust. 1-2 (swoboda umów).

Think Tank The Company, bazując na doświadczeniach inicjatywy społecznej Rafała Brzoski SprawdzaMY, deklaruje pełną gotowość do wsparcia strony rządowej przy wypracowaniu alternatywnego mechanizmu wzmocnienia kompetencji PIP - opartego na administracyjnych karach pieniężnych i zgodnego z systemem prawa.

Przypisy:

1 Wyrok WSA w Białymstoku z 6.06.2019 r., II SAB/Bk 52/19; postanowienie NSA z 16.12.2004 r., FSK 417/04.
2 Wyrok NSA z 21.04.2020 r., II OSK 1042/19; wyrok NSA z 21.08.2018 r., I GSK 2276/18; wyrok SA w Warszawie z 11.04.2018 r., I ACa 66/18.
3 Wyrok NSA z 9.10.2024 r., II OSK 2817/21.
4 K. Osajda [w:] W. Borysiak (red. tomu), Kodeks cywilny. Komentarz pod redakcją K. Osajdy, Warszawa 2025, Legalis, komentarz do art. 3531 k.c., ust. 12.
5 Wyrok TK z 29.04.2003 r., SK 24/02.
6 Wyroki TK z 7.07.2009 r., K 13/08; z 18.11.2010 r., P 29/09; z 15.10.2013 r., P 26/11; z 1.07.2014 r., SK 6/12.
7 Uzasadnienie do druku sejmowego nr 2250, dostępne na: orka.sejm.gov.pl.
8 Postanowienie TK z 10.09.2014 r., P 36/13.
9 Wyrok TK z 1.07.2014 r., SK 6/12; postanowienie TK z 10.09.2014 r., P 36/13.

Pełna bibliografia orzecznictwa TK, NSA i WSA oraz szczegółowa analiza prawna poszczególnych argumentów dostępne są w aneksie prawnym do niniejszego dokumentu (do przygotowania na życzenie).