



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Marcin Stanecki

Warszawa, 2025-03-273



UNP:GIP-25-81378

GIP-GPP.021.1.2025.9

Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

odpowiadając na pismo z dnia 19 marca 2025 r. znak SPS-II.020.55.4.2025, dotyczące zaopiniowania *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego* (druk sejmowy nr 1108) uprzejmie informuję, że Państwowa Inspekcja Pracy już na etapie rządowych prac legislacyjnych zgłaszała uwagi do ww. projektu ustawy (pismo z dnia 17 lutego 2025 r. znak GIP-GPP.021.1.2025.1 skierowane do Pana Mariusza Skowrońskiego, Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów (<https://legislacja.gov.pl/docs//2/12383815/13050521/13050523/dokument705232.pdf>)).

Art. 17 projektowanej ustawy przewiduje dodanie do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy nowego przepisu art. 37b, pozwalającego na niestosowanie do kontroli (ale tylko kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o PIP) nowo wprowadzanych art. 47 ust. 1a oraz art. 55a ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Przewidziana w art. 17 projektu zmiana ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (dalej ustawa o PIP), w połączeniu z wprowadzanymi art. 21 projektu nowymi ograniczeniami prowadzenia kontroli w ustawie – Prawo przedsiębiorców (dalej uPP), budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia efektywności sprawowania nadzoru i kontroli w zakresie należącym do właściwości Inspekcji.

W mojej ocenie projektowane przepisy dotyczące ograniczenia częstotliwości prowadzenia kontroli przedsiębiorcy (art. 55a ust. 1 uPP - wprowadzany art. 21 pkt 7 projektowanej ustawy), w zakresie, w jakim odnoszą się do Państwowej Inspekcji

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.55.6.2025
Data wpływu 03.04.25r.

Pracy, naruszają postanowienia Konwencji nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu. Zgodnie z art. 16 Konwencji przedsiębiorstwa będą kontrolowane tak często i tak starannie, jak to jest konieczne dla zapewnienia skutecznego stosowania odpowiednich przepisów prawnych. Tym samym Konwencja nie przewiduje żadnych ograniczeń częstotliwości kontroli, a zatem wszelkie unormowania przewidujące tego rodzaju ograniczenia będą niezgodne z jej postanowieniami. Kontrole przeprowadzane przez Państwową Inspekcję Pracy bez żadnych ograniczeń są gwarancją skutecznego reagowania na przypadki łamania przepisów prawa pracy.

Natomiast zgodnie z projektowanym art. 55a ust. 2 uPP przepisu ust. 1 nie stosuje się w przypadkach gdy ratyfikowane umowy międzynarodowe albo bezpośrednio stosowane przepisy prawa Unii Europejskiej albo przepisy odrębne określają inaczej częstotliwość przeprowadzania kontroli. Przepis ten, w mojej ocenie, stanowić może podstawę wyłączenia wszystkich kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy (a nie jedynie kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców) spod normy określonej w art. 55a ust. 1 uPP. Podstawę tego wyłączenia stanowiłby wspomniany powyżej art. 16 Konwencji nr 81, zakładający, jak wyżej wspomniano, brak jakichkolwiek ograniczeń częstotliwości kontroli.

Przyjęcie takiego założenia, w połączeniu z projektowanym art. 37b ustawy o PIP, powodowałoby dualizm stosowania wyłączeń spod realizacji art. 55a ust. 1 uPP:

- w odniesieniu do kontroli legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców na podstawie art. 37b ustawy o PIP, zaś
- w odniesieniu do pozostałych – na podstawie art. 55a ust. 2 uPP (wyłączenie na podstawie Konwencji).

Z interpretacją taką nie zgadza się natomiast Minister Rozwoju i Technologii (<https://legislacja.gov.pl/docs//2/12383815/13050521/13050524/dokument706903.pdf>) . W ocenie Ministra „art. 16 Konwencji nr 81 nie określa inaczej częstotliwości przeprowadzania kontroli planowych. Treść art. 16 Konwencji nr 81 nie dostarcza jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak często kontrola planowa może być w określonym przedziale czasu przeprowadzona. (...) Nie zawiera on zatem reguły, która mogłaby zostać uznana za niedającą się pogodzić z ograniczeniami częstotliwości kontroli planowej wyrażonymi w projektowanym art. 55a, nawet z wyraźnymi limitami kontroli planowych u pracodawców zaliczonych do kategorii ryzyka niskiego i średniego. Ponadto należy podnieść, że projektowane ograniczenia w żaden sposób nie limitują kontroli doraźnych prowadzonych

przez PIP. Takie kontrole mogą być przeprowadzane tak często, jak to będzie potrzebne. Art. 16 Konwencji nie mówi o tym, jak często mają być przeprowadzane kontrole planowe – ustawodawca nie został pozbawiony możliwości takiego ukształtowania systemu kontroli, w którym niektóre kontrole planowe, w obszarach obniżonego ryzyka, mają być przeprowadzone rzadziej, pozostawiając Inspekcji możliwość przeprowadzenia kontroli doraźnej tak często, jak to będzie potrzebne”.

W mojej ocenie art. 16 Konwencji nr 81 ma charakter uniwersalny, nie dopuszcza ograniczania częstotliwości kontroli i dotyczy wszystkich kontroli, a zatem doraźnych oraz planowych, bowiem Konwencja takich kontroli nie odróżnia.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że brak jest przepisu, który nakładałby na Państwową Inspekcję Pracy obowiązek wskazywania podmiotowi kontrolowanemu jakiego rodzaju kontroli jest poddawany (kontroli planowej, czy doraźnej). Jedynym przepisem, który nakłada taki obowiązek, jest projektowany art. 48 ust. 3 pkt 4b uPP, który nie znajdzie zastosowania do kontroli prowadzonych przez inspektorów pracy, co wyjaśniam poniżej. Co więcej, nawet gdyby taki obowiązek został nałożony, powoływanie się na prowadzenie kontroli doraźnej, w sytuacji limitowania częstotliwości kontroli planowej, mogłoby narazić organ kontrolny na zarzut naruszenia art. 44 ustawy o PIP (obowiązek nieujawniania informacji, że kontrola przeprowadzana jest w następstwie skargi, chyba że zgłaszający skargę wyrazi na to pisemną zgodę) i korespondującego z nim art. 15 lit c Konwencji (inspektorzy pracy będą traktować jako absolutnie poufne źródło jakiegokolwiek skargi informującej ich o naruszeniu lub złamaniu przepisów prawnych i **nie dadzą żadnej wskazówki pracodawcy lub jego przedstawicielowi, że inspekcję przeprowadzono w następstwie otrzymania skargi**).

Dodatkowo zauważyć należy, że prowadzone przez inspektorów pracy kontrole często obejmują więcej niż jeden obszar objęty zakresem przedmiotowej właściwości Inspekcji, zatem przy wprowadzeniu projektowanych unormowań pojawiłaby się kategoria kontroli planowo-doraźnych, w tym znaczeniu, że u danego przedsiębiorcy wykonywana byłaby kontrola planowa w odniesieniu do legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców, zaś doraźna w odniesieniu do legalności zatrudnienia obywateli polskich bądź przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, w sytuacji, gdyby inspektor powziął, już w toku kontroli, wiedzę o nieprawidłowościach w tym zakresie. Informacje takie są możliwe do pozyskania w ramach współpracy ze związkami zawodowymi czy w ramach udzielania porad prawnych,

jak również podczas analizy stanu faktycznego ocenianego w ramach czynności planowych. Tego rodzaju sytuacja powstałaby także, gdyby dokonując kontroli planowej legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców inspektor pracy rozpatrywałby skargę, która wpłynęła na tego samego przedsiębiorcę w odniesieniu do innych kwestii. Pamiętać bowiem należy, że Państwowa Inspekcja Pracy prowadzi kontrole przestrzegania obowiązków nałożonych w kilkudziesięciu ustawach, nieraz bardzo odległych tematycznie od problematyki prawa pracy (w tym bezpieczeństwa i higieny pracy) czy legalności zatrudnienia.

Dlatego też przyjmując, że kwestia niestosowania art. 55a uPP może budzić wątpliwości, wskazane byłoby całkowite, wyraźne wyłączenie wszystkich kontroli Państwowej Inspekcji Pracy spod normy projektowanej w tym przepisie. Alternatywą jest natomiast uznanie, że podstawą do niestosowania art. 55a ust. 1 uPP przez organy PIP jest art. 55a ust. 2 uPP, do czego się skłaniam.

Natomiast odnosząc się do art. 17 projektu ustawy, w zakresie, w jakim dotyczy on niestosowania art. 47 ust. 1a uPP, w mojej ocenie wyłączenie to powinno objąć cały art. 47, a nie jedynie ust. 1a, oraz wszystkie kontrole, a nie jedynie te, które dotyczą legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania pracy przez cudzoziemców.

Wobec zastosowania (w oparciu o art. 16 Konwencji nr 81) projektowanego art. 55a ust. 2 uPP, określone w art. 47 ust. 1 uPP przypisanie do kategorii ryzyka nie będzie miało praktycznego znaczenia zarówno dla wszystkich kontroli realizowanych przez Państwową Inspekcję Pracy, jak również dla przedsiębiorców.

Konieczność dokonania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa oraz przypisania do jednej z kategorii ryzyka powiązana jest bowiem z dwoma obowiązkami.

Pierwszy z nich określono w projektowanym art. 48 ust. 3 pkt 7 uPP (konieczność zamieszczenia informacji o kategorii ryzyka w zawiadomieniu o zamiarze wszczęcia kontroli, w przypadku kontroli planowej). Obowiązek ten nie będzie dotyczył Państwowej Inspekcji Pracy - na podstawie art. 48 ust. 11 pkt 1 uPP. Inspekcja już w obecnym stanie prawnym nie zawiadamia o zamiarze przeprowadzenia kontroli - co potwierdza także w swoim stanowisku Minister Rozwoju i Technologii.

Drugim przepisem określającym obowiązek związany z przypisywaniem przedsiębiorców do kategorii ryzyka jest projektowany art. 55a ust. 1 uPP (określenie częstotliwości prowadzenia planowej kontroli przedsiębiorcy w zależności od przypisania

przedsiębiorcy do jednej z kategorii ryzyka). Nie będzie on dotyczył Państwowej Inspekcji Pracy w oparciu o projektowany art. 55a ust. 2 uPP.

Zatem utrzymanie wobec Państwowej Inspekcji Pracy wymogu przypisywania przedsiębiorców do kategorii ryzyka, o którym mowa w projektowanym art. 47 ust. 1 uPP, będzie stanowiło dla Urzędu jedynie formalnoprawne obciążenie ze względu na brak obowiązku zawiadamiania przedsiębiorców o kategorii ryzyka, brak obowiązku informowania, że kontrola prowadzona jest jako planowa i nieograniczanie częstotliwości kontroli planowych w oparciu o kategorię ryzyka.

Należy także zwrócić uwagę na nieokreślenie relacji pomiędzy projektowanym art. 47 ust. 1 uPP oraz art. 10 ust. 1a ustawy o PIP, przewidującym współpracę Państwowej Inspekcji Pracy z ministrem właściwym do spraw pracy oraz ministrem właściwym do spraw wewnętrznych przy określaniu - na podstawie oceny ryzyka powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym bez ważnego dokumentu uprawniającego do pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej - sektorów działalności na poziomie sekcji, zgodnie z Polską Klasyfikacją Działalności (PKD), o szczególnym natężeniu tego zjawiska.

W związku z powyższym proponuję, aby art. 17 projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego nadać brzmienie: „Art. 37b. Do kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy, nie stosuje się przepisów art. 47 oraz art. 55a ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, 1222, 1871 oraz z 2025 r. poz. 222 i ...).” Będzie to oznaczało, że do wszystkich kontroli nie mają zastosowania ww. przepisy.

Z poważaniem,

Marcin Stanecki
Główny Inspektor Pracy
/-podpisano elektronicznie/