



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Wiesław Łyszczek

Warszawa, dnia 21 grudnia 2017 r.

GPP – 433 – 4002-26-1/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu ...22.12.2017r....

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

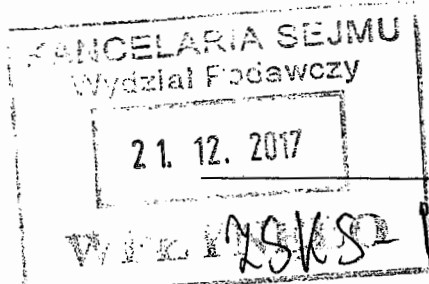
Seonawny Poutk Seafic

W związku z udostępnieniem na stronie Sejmu RP rządowego projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk nr 2051), pragnę zgłosić następujące uwagi do ww. projektu:

Projekt ustawy powiela w części dotyczącej kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, zarówno rozwiązania z poprzednich projektów, jak również obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168), zwanej dalej „ustawą o sdg”, przez co odnosi się w istotny sposób do zasad działania Państwowej Inspekcji Pracy, określonych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 786, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o PIP”.

W związku z powyższym, nadal aktualne pozostają zarówno uwagi zgłaszane do wcześniejszego projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej, jak i wątpliwości istniejące na tle stosowania przepisów rozdziału 5 ustawy o sdg oraz rozdziału 5 projektu, z uwagi na bariery zawarte w tym rozdziale utrudniające właściwe realizowanie obowiązków nałożonych na Państwową Inspekcję Pracy.

W obecnym stanie prawnym organy Państwowej Inspekcji Pracy stosują przepisy rozdziału 5 ustawy o sdg dotyczącego kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, z zastrzeżeniem, że organy te zwolnione są z niektórych obowiązków, o których mowa w ustawie, tj. zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia kontroli, prowadzenia czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli czy czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli w roku kalendarzowym - ze względu na postanowienia



ratyfikowanej Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu (Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450).

Jednakże, jak wykazała praktyka, stosowanie innych ograniczeń wynikających z ustawy o sdg wywiera negatywny wpływ na organizację pracy Państwowej Inspekcji Pracy i skuteczność działań jej organów. Dotyczy to zwłaszcza obowiązku doręczania upoważnień do kontroli przedsiębiorców (art. 79a ust. 1 w ustawie o sdg i w konsekwencji w art. 24 ust. 3 ustawy o PIP oraz art. 49 projektu). Konieczność doręczenia upoważnienia zwiększa czasochłonność czynności poprzedzających rozpoczęcie kontroli, jak również ogranicza mobilność inspektorów pracy, bowiem ustawa dopuszcza rozpoczęcie kontroli bez upoważnienia tylko w przypadku zaistnienia istotnych powodów. Poza tym inspektor pracy dysponujący jednym upoważnieniem nie może swobodnie podjąć kontroli u innego pracodawcy, przykładowo u wszystkich podwykonawców zatrudnionych przez inwestora na placu budowy. Stanowi to istotną barierę do prowadzenia kontroli bez porozumienia się z przedsiębiorcą lub osobą przez niego upoważnioną. Stąd też niekiedy konieczne jest uprzedzanie przedsiębiorców o terminie jej rozpoczęcia, co w wielu przypadkach wpływa na obiektywne wyniki i efekty kontroli, co w szczególności dotyczy legalności zatrudnienia.

Dodatkowym utrudnieniem jest także ograniczenie możliwości rozszerzenia zakresu przedmiotowego kontroli, o którym mowa w art. 49 ust. 6 projektu (art. 79a ust. 8 ustawy o sdg). W takim przypadku niezbędne jest wystawienie nowego upoważnienia.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, że projekt ustawy zobowiązuje inspektora pracy do przekazania podmiotowi kontrolowanemu upoważnienia, w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli (art. 49 ust. 1 projektu), w przypadku podjęcia jej bez upoważnienia. W praktyce zdarza się często, że po podjęciu czynności kontrolnych, w sytuacjach wymagających niezwłocznego podejmowania działań, np. u podwykonawców na budowach, trudno jest w ciągu 3 dni zlokalizować siedzibę i nazwę przedsiębiorcy. Niejednokrotnie pracownicy lub osoby świadczące pracę nie są w stanie lub nie chcą wskazać, na czyją rzecz świadczą pracę. Z tych względów dopełnienie obowiązku doręczenia podmiotowi kontrolowanemu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli w powyższym terminie jest często niemożliwe.

Przedstawione wyżej trudności w uzyskaniu danych o podmiocie kontrolowanym oraz potrzeba powrotu do siedziby okręgowego inspektoratu pracy w celu uzyskania

upoważnienia, w istotny sposób zmniejszają skuteczność i efektywność działania inspektorów pracy.

Pragnę zaznaczyć, że realizacja czynności kontrolnych inspektora pracy opiera się przede wszystkim na uprawnieniu określonym w art. 24 ust. 1 ustawy o PIP do przeprowadzania, bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności stanu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Istotnym punktem odniesienia dla ww. uprawnień organów Państwowej Inspekcji Pracy są konwencje i zalecenia Międzynarodowej Organizacji Pracy, które powinny być skutecznie wdrażane przez państwa członkowskie, które ratyfikowały konwencje, w tym wspomnianą wyżej Konwencję nr 81 MOP.

Nadmieniam również, że Komitet Ekspertów Międzynarodowej Organizacji Pracy ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń kilkakrotnie zwracał się do polskiego Rządu „o wskazanie środków podjętych lub przewidzianych mających na celu usunięcie wymogów posiadania wcześniejszej autoryzacji/upoważnienia przez inspektorów pracy w celu wykonywania ich prawa do dostępu do miejsca pracy podlegającego inspekcji w celu jej przeprowadzenia”, co jednoznacznie wskazuje, iż wymóg taki oceniany jest jako niezgodny z Konwencją nr 81 MOP.

Kolejnym istotnym utrudnieniem w działalności kontrolnej Państwowej Inspekcji Pracy jest rozwiązanie przyjęte już w ustawie o sdg, a przewidziane w projekcie, dotyczące przeprowadzenia kontroli na podstawie analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, o którym mowa w art. 46 projektu. Z uwagi na specyfikę działalności kontrolnej Państwowej Inspekcji Pracy, stosowanie tego przepisu przez organy Państwowej Inspekcji Pracy, znacznie utrudni planowanie i organizację kontroli.

W związku z powyższym zwracam uwagę, że zgodnie z art. 21 ustawy o PIP postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia oraz udokumentowanie dokonanych ustaleń w formie protokołu kontroli, jeżeli stwierdzono uchybienia, bądź w formie notatki urzędowej jeżeli uchybień nie stwierdzono. Nie ma możliwości dokonania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa bez przeprowadzenia pierwszej kontroli rozpoznawczej. Jedynie niezapowiedziana kontrola pozwala na realną ocenę sytuacji w

zakładzie pracy. Należy pamiętać również o tym, że wiele zmiennych czynników wpływa na ocenę sytuacji u pracodawców, np. ciągły proces produkcji, budowy, czy zmieniające się przepisy. Dlatego też jedna kontrola często jest niewystarczająca.

Inspektor pracy powinien mieć możliwość prowadzenia kontroli w ramach kompetencji wynikających z ustawy o PIP bez dodatkowego określania schematu procedur kontroli, gdyż dopiero w zetknięciu z sytuacją zastaną w zakładzie podejmuje decyzje, które problemy wymagają dokładniejszego zbadania, a które nie. Ze względu na zróżnicowanie pracodawców schemat mógłby być jedynie bardzo ogólny, a jako taki może okazać się mało przydatny w praktyce zarówno dla pracodawcy jak i inspektora.

Poza tym nie można traktować kontroli wyłącznie jako narzędzia restrykcji. Kontrole służą bowiem nie tylko wskazywaniu błędów i uchybień, ale mają również charakter prewencyjny, a inspektorzy pracy spełniają m. in. funkcję doradczą i wspomagającą pracodawców w dostosowaniu do obowiązujących przepisów.

Wiele kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy to kontrole interwencyjne, tj. reakcja na skargi, wypadki przy pracy, czy prośby o interwencję zgłaszane przez podmioty zewnętrzne.

Państwowa Inspekcja Pracy planując zadania od zawsze opiera się na analizie wypadkowości i wynikach kontroli z lat poprzednich. Corocznie zwraca się również do odbiorców zewnętrznych – ministerstw i urzędów centralnych, organów kontroli warunków pracy, organizacji pracodawców i związków zawodowych z prośbą o zgłaszanie problemów, które powinny być zbadane przez Państwową Inspekcję Pracy. Wszystkie zgłoszone propozycje są gruntownie analizowane i w miarę możliwości uwzględniane w Programie działania Państwowej Inspekcji Pracy. Programy na kolejne lata przedstawiane są sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Radzie Ochrony Pracy przy Sejmie RP, która corocznie wyraża stanowisko w sprawie przedstawionego Programu.

Pragnę ponadto podkreślić, że w dniu 14 stycznia 2014 r. Parlament Europejski uchwalił Rezolucję w sprawie skutecznych inspekcji pracy jako strategii poprawy warunków pracy w Europie (2013/2112 (INI)). Podkreślając, że „inspekcje pracy są skuteczne również wtedy, kiedy są niezapowiedziane, przeprowadzane wielokrotnie i w sposób losowy (...)”, Parlament Europejski zaapelował do państw członkowskich o skuteczne wdrażanie zasad Konwencji nr 81 MOP.

Ponadto pragnę podkreślić, że od wielu lat istotne wątpliwości budzi fakt, czy do postępowania kontrolnego prowadzonego przez organy Państwowej Inspekcji Pracy mają zastosowanie unormowania określone w ustawie o sdg.

Rozbieżności dotyczące relacji pomiędzy przepisami rozdziału 5 ustawy o sdg, a przepisami ustawy o PIP występują zarówno w stanowiskach zajmowanych przez organy państwa i inne podmioty, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych, które dotąd nie wypracowało jednolitego stanowiska w omawianym zakresie. Projektowana ustawa nie rozstrzyga tych rozbieżności, ale je powiela.

Część orzeczeń daje podstawy do twierdzenia, że unormowania obecnie obowiązującej ustawy o sdg powinny być stosowane do kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy, np. wyrok WSA w Gliwicach (sygn. akt IV SA/GI 520/09), wyrok WSA w Gdańsku (sygn. Akt III SA/Gd 543/09), wyrok WSA w Białymstoku (sygn. akt II SA/Bk 423/11), czy też postanowienie WSA w Gliwicach (sygn. akt IV SA/GI 1080/11).

W wyroku z 8 lipca 2011 r. (sygn. akt I OSK 289/11) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „(...) kontrola sprawowana przez Państwową Inspekcję Pracy wyłączona jest spod reżimu uregulowań dotyczących kontroli zawartych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej w przypadkach, gdy zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych”. NSA uznał, że brak jest podstaw do twierdzenia, że związanie organów kontroli obowiązkiem zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 1 ustawy o sdg), a także wszczęcia kontroli nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze jej wszczęcia, dotyczy także kontroli PIP, wskazując, że „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w rozpoznawanej sprawie przyjął prawidłowe rozumienie art. 79 i art. 77 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w związku z Artykułem 12 Konwencji nr 81 MOP w sprawie inspekcji pracy w przemyśle i handlu, uznając, że przedmiot i zakres przeprowadzonej kontroli wyłączał działanie art. 79 ust. 1 oraz ust. 4 tej ustawy ze względu na uregulowanie zawarte w ust. 2.”.

Istnieją jednakże rozstrzygnięcia wskazujące pogląd przeciwny, że omawiana ustawa nie powinna być przez organy Państwowej Inspekcji Pracy stosowana.

Wątpliwości w omawianym zakresie wiążą się przykładowo z fragmentami uzasadnienia postanowienia NSA z dnia 17 grudnia 2010 r. (sygn. akt I OSK 1030/10), w którym Sąd uznał, iż kontrola prowadzona przez Państwową Inspekcję Pracy nie jest

kontrolą działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a zatem rozdział 5 ustawy o sdg nie ma do Państwowej Inspekcji Pracy zastosowania. Sąd stwierdził m.in. „W powołanej ustawie o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw zawarto regulację ustaw działalności gospodarczej przedsiębiorcy, do których stosuje się rozdział 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Postępowanie kontrolne prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy ma swój odrębny przedmiot” oraz zaznaczył, iż postępowanie kontrolne uregulowane w ustawie o PIP należy odróżnić od postępowania kontrolnego uregulowanego w ustawie o sdg.

Również we wcześniejszym wyroku WSA w Krakowie z dnia 11 marca 2010 r. (sygn. akt III SA/Kr 1002/09) Sąd stwierdził, iż „(...) ma rację Inspektor Pracy zajmując w odpowiedzi na skargę stanowisko, że Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana do kontroli działalności gospodarczej pracodawcy.”

W nowszym orzecznictwie podzielany jest pogląd wyrażony przez WSA w Opolu w wyrokach z dnia 15 września 2015 r. (sygn. akt II SA/Op 206/14) oraz z dnia 22 grudnia 2014 r. (sygn. akt II SA/Op 344/14), wedle których „(...) organy Inspekcji Pracy nie należą do tych organów kontroli, które są uprawnione do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy (art. 79 ustawy o sdg). W konsekwencji do organów Inspekcji Pracy nie mają zastosowania wymogi wynikające z przepisów tej ustawy”.

Zważywszy, iż zarówno Minister Gospodarki, Minister Pracy i Polityki Społecznej oraz Rząd wielokrotnie wskazywali, iż postanowienia ustawy o sdg mają zastosowanie do kontroli prowadzonych przez inspektorów pracy, pragnę zauważyć, że Prokurator Generalny w piśmie z dnia 4 grudnia 2014 r., znak PG VII G 025-350/14, stanowiącym opinię w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 3002) stwierdził, iż „mając na uwadze kompetencje oraz ustalony zakres i rodzaj zadań Państwowej Inspekcji Pracy określone w ustawie, należy wskazać, że Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana i uprawniona do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Tym samym w aktualnym stanie prawnym nie jest uprawnione przyjęcie, aby organy inspekcji pracy mogły stosować przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (...)”.

Dodatkowo pragnę podkreślić, że z opinii Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z dnia 30 lipca 2015 r. wynika wprawdzie, iż „do postępowania kontrolnego prowadzonego przez Państwową Inspekcję Pracy, w tym kontroli dokonywanych na podstawie Konwencji Nr 81 MOP, powinny mieć zastosowanie przepisy rozdziału 5 ustawy o sdg z

modyfikacjami wynikającymi z tej konwencji”, to jednak zaakcentowano też wyraźnie, iż w związku z istotnymi rozbieżnościami w interpretacji analizowanych przepisów „rozwiązaniem byłaby interwencja ustawodawcy, nowelizacja ustawy o PIP albo ustawy o sdg, jak również ratyfikacja protokołu do Konwencji Nr 81 MOP”.

W związku z przedstawionymi powyżej wątpliwościami, konieczność stosowania przepisów dotyczących ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej nadal będzie wpływała negatywnie na funkcjonowanie i skuteczność działań Państwowej Inspekcji Pracy. Stosowanie tych przepisów znacznie ogranicza działalność kontrolno-nadzorczą inspektorów pracy, stwarza dodatkowe formalności, a także daje możliwość skutecznego blokowania działań inspektorów pracy przez środki prawne przysługujące kontrolowanym przedsiębiorcom.

Należy podkreślić, że ustawa o PIP w sposób kompleksowy określa zasady przeprowadzania czynności kontrolnych z uwzględnieniem zarówno charakteru tych czynności, jak również niezbędnej możliwości przeprowadzania kontroli w sposób doraźny.

Ponadto pragnę zwrócić uwagę, że z punktu widzenia organów inspekcji pracy, których misją jest skuteczne egzekwowanie przepisów prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, poprzez efektywne i ukierunkowane kontrole oraz działania prewencyjne, zmierzające do ograniczenia zagrożeń wypadkowych i poszanowania prawa pracy, szczególnie istotna jest kwestia uwzględnienia w projektowanej regulacji specyfiki kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy.

W związku z powyższym proponuję wyłączenie konieczności stosowania rozdziału 5 projektowanej ustawy, dotyczącego ograniczenia kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, odnośnie do kontroli przeprowadzanych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.

Mając na uwadze powyższe proponuję nadanie następującego brzmienia projektowanemu art. 65:

„Art. 65. Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do:

- 1) kontroli prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2017 r. poz. 576 i 935);
- 2) kontroli prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 786 i 962);
- 3) kontroli celno-skarbowej prowadzonej w trybie określonym w dziale V rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej.”.

Podkreślam, że Państwowa Inspekcja Pracy tylko wówczas będzie mogła realizować swoją misję, gdy ustawodawca wzmocni instrumenty zapobiegające nadużyciom w zakresie nieprzestrzegania praw pracowniczych, a kontrole inspektorów pracy będą skuteczne i efektywne. W związku z tym nie znajduje uzasadnienia stosowanie przez Państwową Inspekcję Pracy przepisów dotyczących ograniczeń kontroli wykonywania działalności gospodarczej, które powodują znaczne obniżenie jej skuteczności.

Mając na uwadze przedstawione argumenty, zwracam się z prośbą o uwzględnienie specyfiki Państwowej Inspekcji Pracy i wyłączenie postępowań prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy spod regulacji przewidzianych w projekcie ustawy – Prawo przedsiębiorców.

2 powodami

