



Warszawa, 11 października 2018 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy

(druk nr 967)

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa wprowadza regulację, w myśl której pracownik Państwowej Inspekcji Pracy wykonujący czynności kontrolne będzie obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o prowadzeniu albo nieprowadzeniu przez osobę najbliższą (w rozumieniu art. 115 § 11 Kodeksu karnego) działalności gospodarczej, której przedmiot pokrywa się z przedmiotem kontroli prowadzonej przez tego pracownika. Osobą najbliższą, zgodnie z art. 115 § 11 Kodeksu karnego, jest: małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu.

Wskazane oświadczenie pracownik obowiązany będzie złożyć w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia na stanowisku pracownika wykonującego czynności kontrolne. Nowela przewiduje również, iż pracownik wykonujący czynności kontrolne będzie obowiązany do dokonywania aktualizacji oświadczenia w terminie 30 dni od dnia zaistnienia przyczyny aktualizacji. Wzór oświadczenia określi Główny Inspektor Pracy, w drodze zarządzenia.

Zgodnie z przepisem przejściowym pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy, wykonujący w dniu wejścia w życie ustawy czynności kontrolne, będą obowiązani do złożenia stosownych oświadczeń w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie nowelizacji.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 69. posiedzeniu w dniu 4 października 2018 r. Projekt ustawy został przedłożony przez sejmową Komisję do Spraw Petycji (druk sejmowy nr 2351). Marszałek Sejmu skierował projekt ustawy do Komisji do Spraw Kontroli Państwowej oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny, do pierwszego czytania. Komisje po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 5 września 2018 r. wniosły o jego uchwalenie w brzmieniu zaproponowanym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 2814). W trakcie prac nad projektem Komisje nie dokonały w nim zmian merytorycznych. Zmodyfikowano jedynie datę wejścia ustawy w życie – projekt przewidywał, że wejdzie ona w życie 1 października 2018 r. Drugie czytanie odbyło się w dniu 12 września 2018 r. W dyskusji zgłoszono 4 poprawki, które ostatecznie nie uzyskały poparcia Izby.

III. Uwagi szczegółowe

Opiniowana regulacja może budzić wskazane poniżej wątpliwości interpretacyjne i wywoływać problemy z jej stosowaniem.

Po pierwsze, dodawany do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy art. 44a ust. 1 nakładając na pracownika Państwowej Inspekcji Pracy obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia o prowadzeniu albo nieprowadzeniu przez osobę najbliższą działalności gospodarczej, której przedmiot pokrywa się z przedmiotem kontroli prowadzonej przez tego pracownika, nie wskazuje komu (jakemu podmiotowi) należy takie oświadczenie złożyć. Jeżeli właściwym podmiotem do odebrania oświadczenia od pracownika ma być Główny Inspektor Pracy należałoby tę kwestię uregulować wprost w ustawie.

Propozycja poprawki:

w art. 1, w art. 44a w ust. 1 po wyrazie „składa” dodaje się wyrazy „Głównemu Inspektorowi Pracy”;

Po drugie, uwagę zwraca szeroki katalog osób najbliższych pracownika wykonującego czynności kontrolne, określony w dodawanym do ustawy art. 44a ust. 1. Poprzez odesłanie do definicji pojęcia „osoba najbliższa” z art. 115 § 11 Kodeksu karnego, katalog ten będzie obejmować: małżonka, wstępnego, zstępnego, rodzeństwo, powinowatego w tej samej linii

lub stopniu, osobę pozostającą w stosunku przysposobienia oraz jej małżonka, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu. W związku z tym może powstać problem z rzetelnym wywiązaniem się przez pracownika Państwowej Inspekcji Pracy z obowiązku informacyjnego w zakresie prowadzenia przez wskazane w przepisie „osoby najbliższe” działalności gospodarczej, której przedmiot pokrywa się z przedmiotem kontroli prowadzonej przez tego pracownika. Pracownik Państwowej Inspekcji Pracy nie zawsze będzie w stanie ustalić, w stosunku do wszystkich osób, które są objęte definicją pojęcia „osoba najbliższa”, czy prowadzą one określoną działalność i czy ta działalność pozostaje w jakiegokolwiek relacji w stosunku do wykonywanych przez pracownika obowiązków służbowych. Nakładanie przez ustawodawcę obowiązków, które mogą być trudne do zrealizowania przez adresata, może być oceniane w kontekście zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności wynikającej z niej zasady bezpieczeństwa prawnego (lojalności prawodawcy w odniesieniu do adresata normy prawnej). Nietrudno sobie wyobrazić sytuację, w której pracownik Państwowej Inspekcji Pracy, na przykład ze względu na to, że nie utrzymuje relacji z określonymi osobami z kręgu szeroko rozumianej rodziny, po prostu nie ma wiedzy o okoliczności wymagającej podania do wiadomości w oświadczeniu.

Po trzecie, w art. 44a ust. 1 wskazano, że pracownik ma złożyć pisemne oświadczenie o prowadzeniu albo nieprowadzeniu przez osobę najbliższą **działalności gospodarczej, której przedmiot pokrywa się z przedmiotem kontroli prowadzonej przez tego pracownika**. W związku z tym przepisem nasuwa się pytanie, czy rzeczywiście oświadczenie pracownika powinno odnosić się wyłącznie do prowadzenia bądź nieprowadzenia przez osobę najbliższą **działalności gospodarczej**. Trzeba wziąć pod uwagę, że przedmiot kontroli Państwowej Inspekcji Pracy został zakreślony w art. 10 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy w sposób bardzo szeroki i nie ogranicza się wyłącznie do prowadzenia kontroli w odniesieniu do działalności gospodarczej. Przedmiotem kontroli Państwowej Inspekcji Pracy jest w szczególności: przestrzeganie przepisów prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych; legalność zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, wykonywania działalności. W związku z powyższym proponuje się poprawkę, zgodnie z którą pracownik miałby składać oświadczenie o prowadzeniu albo nieprowadzeniu przez osobę najbliższą

działalności, która mogłaby być przedmiotem kontroli prowadzonej przez tego pracownika.

Propozycja poprawki:

w art. 1, w art. 44a w ust. 1 wyrazy „działalności gospodarczej, której przedmiot pokrywa się z” zastępuje się wyrazami „działalności, która mogłaby być”;

Po czwarte, należy zwrócić uwagę, że opiniowana nowelizacja, wprowadzając obowiązek złożenia przez pracownika Państwowej Inspekcji Pracy pisemnego oświadczenia o prowadzeniu albo nieprowadzeniu przez osobę najbliższą działalności gospodarczej, nie przewiduje jednocześnie „sankcji” w przypadku odmowy złożenia oświadczenia, złożenia oświadczenia niezgodnego z prawdą albo niedokonania aktualizacji oświadczenia.

Ponieważ z treści przepisów nie wynika, że oświadczenie będzie składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, art. 233 § 6 Kodeksu karnego nie znajdzie zastosowania.

Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 4 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy stosunek pracy z pracownikiem mianowanym wykonującym czynności kontrolne może być rozwiązany w drodze wypowiedzenia w przypadku niedawania rękojmi należytego wywiązywania się z obowiązków służbowych. W myśl art. 64 ust. 3 stosunek pracy z pracownikiem mianowanym wykonującym czynności kontrolne może zostać rozwiązany bez wypowiedzenia z jego winy w razie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych. W związku z tym, że nie można jednoznacznie przesądzić, czy niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w dodawanym do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy art. 44a ust. 1, złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą, albo niedokonanie aktualizacji, jest „nienależyтым wywiązywaniem się z obowiązków służbowych” (stanowiącym podstawę do rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia), czy też „ciężkim naruszeniem podstawowych obowiązków pracowniczych” (będącym podstawą do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika), należałoby rozważyć uregulowanie tej kwestii w ustawie. Zabieg ten zminimalizuje ryzyko niejednolitej interpretacji przepisów, a w konsekwencji nierównego traktowania pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, którzy dopuszczają się naruszenia obowiązków wynikających z art. 44a.

Propozycje poprawek:

w art. 1, w art. 44a po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą albo niedokonanie aktualizacji oświadczenia, stanowi nienależyte wywiązywanie się z obowiązków służbowych.”;

albo

w art. 1, w art. 44a po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Niezłożenie oświadczenia, o którym mowa w ust. 1, złożenie oświadczenia niezgodnego z prawdą albo niedokonanie aktualizacji oświadczenia, stanowi ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych.”.

Niezależnie od powyższego, można zastanowić się nad przyjęciem w opiniowanej ustawie podobnego rozwiązania do funkcjonującego na gruncie art. 17 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 17 ust. 1 tej ustawy osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli pozostają w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub są związane z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z wykonawcą, jego zastępcą prawnym lub członkami organów zarządzających lub organów nadzorczych wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia. Osoby te składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w formie pisemnej oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1, przy czym oświadczenie składane jest na potrzeby konkretnego postępowania, a nie w związku z faktem zajmowania się sprawami zamówień w ogóle. Przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W razie uzasadnionego podejrzenia, że pomiędzy pracownikami zamawiającego lub innymi osobami zatrudnionymi przez zamawiającego, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na wynik postępowania, a wykonawcami zachodzi relacja określona w ust. 1, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, odbiera od tych osób, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, oświadczenie w formie

pisemnej w przedmiocie okoliczności, o których mowa w ust. 1. Przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W myśl art. 17 ust. 3 czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podjęte przez osobę podlegającą wyłączeniu po powzięciu przez nią wiadomości o okolicznościach, o których mowa w ust. 1, **powtarza się**, z wyjątkiem otwarcia ofert oraz innych czynności faktycznych niewpływających na wynik postępowania.

Rozwiązanie powyższe daje większą gwarancję, że w postępowaniu nie dojdzie do konfliktu interesów oraz umożliwia reakcję w sytuacji ujawnienia okoliczności mogących potencjalnie prowadzić do takiego konfliktu. Co więcej, oświadczenie składane w odniesieniu do konkretnego postępowania pozwoliłoby osobie obowiązanej do złożenia oświadczenia dokonać każdorazowo oceny, czy między nią a kontrolowanym nie zachodzi relacja mogąca prowadzić do konfliktu interesów albo naruszenia bezstronności. Fakt składania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności, zwiększyłby skuteczność proponowanego narzędzia, a tym samym łatwiej byłoby zrealizować cel, który przyświeca ustawodawcy. Ewentualna propozycja poprawki wprowadzającej powyższe rozwiązanie zostanie opracowana po ustaleniu woli prawodawcy w tym zakresie.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator