



**Komisja Gospodarki Narodowej
i Innowacyjności
Senat Rzeczypospolitej Polskiej
Warszawa**

L.dz / 06.02-2018

Działając na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz realizując zadania statutowe, w imieniu inspektorów pracy zrzeszonych w Stowarzyszeniu Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej (dalej SIPRP), zwracamy się z wnioskiem, aby Senat Rzeczypospolitej Polskiej w ramach prac legislacyjnych nad uchwaloną przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 26.01.2018 r. ustawą Prawo przedsiębiorców (druk senacki 715), w treści art. 65 projektu ww. ustawy po pkt. 2 racył wprowadzić pkt 3 w brzmieniu „**3) prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy**”, lub też w art. 62 ust. 1 po pkt 1 wprowadził pkt 1a w brzmieniu „**1a) objętym kontrolą prowadzoną na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy**”.

Postulowane zapisy wynikają z postanowień ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu (Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450-451).

Podkreślić należy, iż proponowane rozwiązanie usprawni i odbiurokratyzuje proces kontrolny, wpłynie pozytywnie na realizację zadań nałożonych przez ustawodawcę na Państwową Inspekcję Pracy oraz przyczyni się do poprawy stanu przestrzegania przepisów prawa pracy w Rzeczypospolitej Polskiej.

Uzasadnienie

Powyższa propozycja nawiązuje do rozwiązania proponowanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ś.p. Lecha Kaczyńskiego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (dalej usdg) z dnia 3.02.2010 r. (druk sejmowy 2739), który przewidywał całkowite wyłączenie stosowania przepisów rozdziału 5 usdg do kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy. W ówczesnych uwarunkowaniach parlamentarnych projekt ten nie przeszedł całej ścieżki legislacyjnej.

W wyniku nowelizacji przepisów rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 19 grudnia 2008 r., przeprowadzenie skutecznej kontroli przez inspektorów pracy Państwowej Inspekcji Pracy zostało poważnie utrudnione. Wynika to z faktu, że począwszy od 7 marca 2009 r. kontrola przedsiębiorcy może być prowadzona na podstawie przepisów usdg (jeżeli ustawa nie stanowi inaczej), a jedynie w zakresie w tej ustawie nieuregulowanym zastosowanie znajdują przepisy ustaw szczególnych. Należy przy tym wskazać, że dyskusyjny był sam fakt stosowania ustalonych w usdg standardów kontroli po wejściu w życie nowelizacji z 19 grudnia 2008 r. Wątpliwości wynikały przede wszystkim z faktu zmiany tytułu rozdziału 5, gdyż przed 7 marca 2009 r. rozdział 5 nosił tytuł: „Kontrola przedsiębiorcy”, zaś obecnie przepisy rozdziału 5 dotyczą „kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy”. Niektórzy komentatorzy wysuwali stąd wniosek, że wolą ustawodawcy było zawężenie stosowania standardów kontroli jedynie do tej sfery działalności przedsiębiorcy. Miałyby one nie obowiązywać, jeżeli kontrola dotyczy innej dziedziny. W tej sprawie Biuro Analiz Sejmowych sporządziło opinię, w której jednak opowiedziano się za stosowaniem przepisów rozdziału 5 do kontroli prowadzonych przez PIP (z zastrzeżeniem wyłączeń wynikających z Konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy).

Ochrona pracy, a w szczególności nadzór nad warunkami wykonywania pracy jest konstytucyjnym obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej, realizowanym za pośrednictwem wyspecjalizowanych organów publicznych, w tym w szczególności Państwowej Inspekcji Pracy. Ustawodawca nałożył na tą instytucję przede wszystkim zadania z zakresu sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz legalności zatrudnienia. Skuteczna realizacja tych zadań wymaga zarówno wyposażenia organów Inspekcji w odpowiednie instrumenty prawne jak i stworzenia odpowiednich warunków, aby zadania te mogły być prawidłowo i efektywnie wykonywane. Powinny temu służyć m.in. przepisy określające zasady przeprowadzania kontroli przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.

Obecnie jednak niektóre uregulowania obowiązującej usdg negatywnie wpływają na skuteczność sprawowania funkcji kontrolnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.

W tym miejscu należy wskazać, że do wszystkich kontroli przeprowadzanych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy znajdują zastosowanie przepisy Konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu (Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450). Przepisy tej Konwencji upoważniają inspektorów pracy m.in. do swobodnego wstępu, bez uprzedniego zawiadomienia, o każdej porze dnia i nocy, do każdego zakładu pracy podlegającego inspekcji (art. 12 ust. 1 lit. a) jak również statuują prawo do tak częstego kontrolowania przedsiębiorstw, jak to tylko będzie konieczne dla zapewnienia skutecznego stosowania odpowiednich przepisów prawa (art. 16). Zatem Państwowa Inspekcja Pracy, jest jednym z tych organów nadzoru i kontroli, którego dotyczą ograniczenia wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, choć w stopniu węższym niż innych organów kontroli.

Aktualne uregulowania zawarte w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej przewidują m.in. następujące ograniczenia pozostające w oczywistej kolizji prawnej z ww. ratyfikowaną umową międzynarodową (Konwencją Nr 81 MOP):

- obowiązek zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 1),
- zakaz równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (art. 82 ust. 1),
- przeprowadzania kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej;
- ograniczenie czasu trwania wszystkich kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym (art. 83 ust. 1), który to czas w wyniku ostatniej nowelizacji został obniżony i uzależniony od wielkości przedsiębiorcy,
- wprowadzenie instytucji sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania kontroli (art. 84c).

Te regulacje usdg mają negatywny wpływ na działalność kontrolną organów PIP i jej skuteczność, co w konsekwencji powoduje utrudnienia w wywiązywaniu się z nałożonych na Państwową Inspekcję Pracy zadań. Wprawdzie ustawa wyłącza spod powyższych obowiązków kontrole, gdy jej przeprowadzenie jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia oraz gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego, czy też postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych - to jednak wyłączenia te są przedmiotowo zbyt wąskie i nie obejmują wielu sytuacji, które powinny być przedmiotem wyłączenia. Jako przykłady takich sytuacji można wskazać kontrole przeprowadzane w wyniku skarg pracowników (ok. 40 tys. w skali roku), kontrole dotyczące warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, kontrole, których przedmiotem są zagadnienia związane z wynagrodzeniami za pracę i czasem pracy oraz legalnością zatrudnienia. Częstość są to kontrole interwencyjne, wymagające szybkiego działania i podejmowania przez inspektorów pracy natychmiastowych, autonomicznych decyzji w miejscu istnienia zagrożeń czy innych dolegliwych społecznie nieprawidłowości.

W treści uzasadnienia prawomocnego Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11.03.2010 r. sygn. III SA/Kr 1002/09, Sąd ten wskazał m.in., że: „(...) Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a tym samym brak jest podstaw prawnych do stosowania przez organy inspekcji pracy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (...).

Do problemu odniósł się także Naczelny Sąd Administracyjny, który w uzasadnieniu wyroku z 21.10.2010 r. sygn. I OSK 632/10, wskazał dobitnie, że: „(...) Zadania Państwowej Inspekcji Pracy i tryb wykonywania czynności kontrolnych określa szczegółowo ustawa o PIP, której postanowienia, jak również postanowienia jakiegokolwiek innej ustawy, nie mogą być sprzeczne z postanowieniami Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie inspekcji pracy w przemyśle i handlu (Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450-451). Polska ratyfikowała tę Konwencję, obejmując zakresem inspekcji pracy wszystkich pracodawców, co powoduje ten skutek, że jej postanowienia mają zastosowanie do wszystkich pracodawców, a ponadto posiadają pierwszeństwo stosowania przed ustawą krajową w razie postanowień o charakterze kolizyjnym, zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazał, że przywołana Konwencja przewiduje szereg unormowań, które muszą być wzięte pod uwagę przy stosowaniu prawa krajowego, co dotyczy również ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, która nie może ograniczać kompetencji kontrolnych inspektora pracy.(...)”

W prawomocnym postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18.02.2016r. sygn. I OSK 263/16, wskazano m.in., że: „(...) Postępowanie kontrolne, w toku którego zostało wydane zaskarżone postanowienie, zostało uregulowane w Rozdziale 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. Nr 89, poz. 589 ze zm.). Z kolei ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t. j. Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.) normuje w Rozdziale 5 kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy. W świetle art. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, podmiot ten jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej w zakresie określonym w ustawie. W tym też zakresie jest on upoważniony do prowadzenia postępowania kontrolnego, które - zgodnie z art. 21 tego aktu - 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. Z kolei ustawa o swobodzie działalności gospodarczej normuje w art. 77 ust. 1 zakres przedmiotowy kontroli stanowiąc o kontroli działalności gospodarczej. Zakres tej kontroli wynika natomiast z regulacji ustaw szczególnych normujących działalność gospodarczą, np. przestrzeganiu w działalności gospodarczej przepisów dotyczących ochrony środowiska, czasu pracy kierowców, bezpieczeństwa żywności. Postępowanie kontrolne prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy ma swój odrębny przedmiot.(...)”

Apelujemy gorąco o zgłoszenie, przyjęcie i procedowanie w toku dalszych prac legislacyjnych stosownej poprawki, odpowiadającej jednej z opcjonalnych propozycji zawartych w naszym wniosku.

Uwzględnienie tego wniosku pozwoli uniknąć nieakceptowanych społecznie skutków wynikających z dotychczasowych, nieprecyzyjnych, stojących w konflikcie z postanowieniami Konwencji Nr 81 MOP uregulowań ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Kraków, dnia 06.02.2018 r.

z upoważnienia Zarządu Głównego SIPRP

PREZES

Leszek Rymarowicz

do wiadomości:

Senatorowie Rzeczypospolitej Polskiej