STOWARZYSZENIE INSPEKTORÓW PRACY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Szanowny Pan

Stanisław Karczewski

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

00-902 Warszawa

ul. Wiejska 6

Ldz. 06.12.16-1

Szanowny Panie Marszałku,

Działając na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz realizując zadania statutowe Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej zwracamy się z wnioskiem, aby Senat Rzeczypospolitej Polskiej w ramach prac legislacyjnych nad ustawą z dnia 2.12.2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (druk senacki 361), w art. 15 pkt 15 ww. ustawy raczył wprowadzić w art. 84a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej wyłączenie stosowania przepisów art. 79, 79a, 80, 80a, art. 81 ust. 2, art. 81a, 82 i 83 tej ustawy w odniesieniu do kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy.

Mając powyższe na uwadze wnioskujemy o wprowadzenie przez Senat w toku prac legislacyjnych następującej zmiany w art. 84a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej:

W art. 84a po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:

„5a Kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy."

Uzasadnienie

Powyższa propozycja nawiązuje do rozwiązania proponowanego przez ś.p. Lecha Kaczyńskiego - Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (dalej usdg) z dnia 3.02.2010 r. (zawarty w druku sejmowym 2739) przewidywał całkowite wyłączenie stosowania przepisów rozdziału 5 usdg do kontroli prowadzonej przez Państwową Inspekcję Pracy, lecz w ówczesnych uwarunkowaniach parlamentarnych nie przeszedł całej ścieżki legislacyjnej. Wobec zakresu przedmiotowego nowelizacji ujętej w druku senackim 361 propozycja SIPRP dotyczy wyłączenia stosowania przepisów art. 79, 79a, 80, 80a, art. 81 ust. 2, art. 81a, 82 i 83 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej do kontroli realizowanych przez Państwową Inspekcję Pracy.

W opinii SIPRP. 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 autorzy 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. 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 obowiązujące uregulowania usdg negatywnie wpływają na skuteczność sprawowania funkcji kontrolnych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.

W tym miejscu należy wskazać, że do kontroli przeprowadzanych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy mają 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 zapewnienie 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),*
- *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. Częstokroć są to kontrole interwencyjne, wymagające szybkiego działania i podejmowania natychmiastowych, autonomicznych decyzji w miejscu istnienia zagrożeń czy innych dolegliwych społecznie nieprawidłowości. Uprzedzenie o kontroli powoduje, że jej wynik może być zupełnie odmienny od tego, jaki dałaby kontrola przeprowadzona bez zawiadomienia. Wątpliwości budzi również zakaz wszczęcia kontroli, w przypadku gdy w tym samym czasie inny organ kontroli przeprowadza czynności kontrolne. Nie można bowiem zgodzić się z tym, że inspektor pracy nie może przeprowadzić kontroli interwencyjnej np. wywołanej wniesioną skargą tylko dlatego, że w tym czasie czynności kontrolne przeprowadza inny organ. Wskazane w ustawie limity czasu trwania kontroli w danym roku kalendarzowym w żadnej mierze nie przystają do oczekiwań i potrzeb obywateli składających uzasadnione skargi na naruszających przepisy prawa pracy przedsiębiorców – i mających prawo oczekiwać od organów państwa sprawowania w tym zakresie skutecznego nadzoru. Również instytucja sprzeciwu, której skutkiem jest wstrzymanie kontroli, może skutecznie przyczynić się do uniemożliwienia skutecznej reakcji organów państwa na działania naruszające przepisy prawa, co nabiera szczególnego znaczenia w sprawach szczególnie ważnych społecznie, jak niewypłacanie ogromnym grupom obywateli wynagrodzeń, zmuszanie do pracy „na czarno" lub na tzw. „umowach śmieciowych", nielegalna praca cudzoziemców itp.

Na szczególną uwagę zasługuje treść uzasadnienia prawomocnego Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 11.03.2010 r. sygn. III SA/Kr 1002/09, w którym 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, jednakże z tego stanowiska organ nie wysnuł właściwych wniosków w przedmiocie zaskarżonych postanowień wydanych w oparciu właśnie o przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.. Jest niewątpliwym, że Rozdział 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r., Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.) zatytułowany jest "Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy" i w tym rozdziale zawarty jest przepis art. 79 zobowiązujący organy kontroli do zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, która nie może być wszczęta wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia doręczenia takiego zawiadomienia. Dotyczy to jednak – zdaniem Sądu wyłącznie takich organów kontroli, które uprawnione są do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a do takich nie należą organy Państwowej Inspekcji Pracy. Przewidziane w tymże Rozdziale 5 ustawy o działalności gospodarczej, a konkretnie w art. 84c możliwość wniesienia przez przedsiębiorcę sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania kontroli (w ust. 1), rozpatrzenie przez organ kontroli sprzeciwu w formie postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych lub kontynuowaniu czynności kontrolnych (ust. 9), zażalenie na wydane postanowienie (ust. 10 zdanie pierwsze), rozstrzygnięcie zażalenia w drodze postanowienia (ust. 10 zdanie drugie), stosowanie do postępowań, o których mowa w ust. 9 i 10, w zakresie nieuregulowanym, przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (ust. 16) nie dotyczą kontroli wykonywanej przez Państwową Inspekcję Pracy.(...)"

Do sprawy 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 jakiejkolwiek 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 ostatnim czasie 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 Inspekcje Pracy ma swój odrębny przedmiot.(...)"

Apelujemy gorąco o przyjęcie i procedowanie w toku dalszych prac legislacyjnych niniejszej propozycji. Jej uwzględnienie pozwoli uniknąć nieakceptowanych społecznie skutków wynikających z dotychczasowych, nieprecyzyjnych, a nawet stojących w konflikcie z postanowieniami Konwencji Nr 81 MOP uregulowań ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Usprawni to także i odbiurokratyzuje proces kontrolny a także pozytywnie wpłynie na realizację zadań nałożonych przez ustawodawcę na Państwową Inspekcję Pracy oraz przyczyni się do poprawy stanu przestrzegania przepisów prawa pracy w RP. Formułowane wielokrotnie oczekiwania co do efektywności działania Państwowej Inspekcji Pracy oraz nakładane systematycznie na PIP przez ustawodawcę nowe zadania, w zakresie nie mającym odpowiednika w żadnej inspekcji europejskiej - muszą być realizowane paradoksalnie w warunkach, również nie mających odpowiednika w żadnym kraju UE, utrudnień i barier ustawowych... wprowadzonych przez tego samego ustawodawcę.

Wydaje się że to najwyższy czas na zmianę i w tym obszarze, czyli zakończenie bytu prawnego opisanego w naszym wniosku curiosum.

Kraków, dnia 6 grudnia 2016 r.

z upoważnienia Zarządu Głównego SIPRP

z poważaniem,

PREZES

DR LESZEK RZMAROWICZ

Do wiadomości:
Główny Inspektor Pracy
Przewodniczący Rady Ochrony Pracy przy Sejmie RP