



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY
Iwona Hickiewicz

Warszawa, 8/12 grudnia 2012 r.

GNP-87-070-17-1/12

SEKRETARIAT SZEFA KS

Licz.

Data wpływu 26.12.2012

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze, 348

Odpowiadając na pismo z dnia 23 listopada 2012 r. (GMS-WP-173-384/12) pozwalam sobie przedstawić następujące uwagi do przedłożonego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Państwowa Inspekcja Pracy wielokrotnie, zarówno w materiałach przygotowywanych na posiedzenia Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, jak i Rady Ochrony Pracy, sygnalizowała problemy z prowadzeniem skutecznych działań kontrolno – nadzorczych w sytuacji, gdy w stosunku do części podlegających kontroli podmiotów – przedsiębiorców – należy stosować rozwiązania wynikające z rozdziału V ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, z późn. zm.). Problem ten był także poruszany w korespondencji z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Gospodarki.

Nowelizacja ustawy w brzmieniu zaproponowanym w przedłożonym projekcie może w sposób znaczący negatywnie wpłynąć na skuteczne funkcjonowanie Państwowej Inspekcji Pracy i innych organów kontroli. Nie negując utrudnień, jakie dla przedsiębiorców niosą czynności kontrolne prowadzone przez rozmaite organy, należy mieć na uwadze, że czynności te prowadzone są w celu oceny, czy kontrolowany przedsiębiorca wypełnia ciężące na nim obowiązki, z których duża część stanowi wyraz konstytucyjnych zasad obowiązujących w Polsce (np. prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy), zaś pozostałe wynikają z innych przepisów powszechnie obowiązujących i mają niejednokrotnie wpływ na realizację podstawowych obowiązków Państwa wobec obywateli. Wprowadzenie projektowanej zmiany może w praktyce

LC

uniemożliwić niektórym organom egzekwowanie wykonania tych obowiązków przez przedsiębiorców.

Należy wprowadzić zauważyć, że art. 83 ust. 2 ustawy, który zgodnie z projektem nie ulega zmianie, przewiduje, że ograniczeń czasu kontroli nie stosuje się w przypadkach, gdy m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej; przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia; przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego. Każda z wymienionych przesłanek może mieć zastosowanie do kontroli prowadzonych przez inspektorów pracy. Należy jednakże zwrócić uwagę, że do zastosowania dwóch ostatnich konieczne jest uprzednie uzyskanie informacji o zamiarze popełnienia przestępstwa lub wykroczenia bądź zaistnieniu bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia. W praktyce Państwowej Inspekcji Pracy przesłanką niestosowania ograniczeń czasu kontroli określonych w art. 83 ust. 1 ustawy (zarówno w obecnie obowiązującym, jak i projektowanym brzmieniu) jest stosowanie Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 81 o inspekcji pracy w przemyśle i handlu. Literalna wykładnia postanowień Konwencji wskazuje, że ma ona zastosowanie jedynie do przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych (w tym górniczych i przemysłowych), a zatem przedsiębiorstwa prowadzące inną działalność (np. usługi) nie zostały objęte jej zakresem. Co za tym idzie, w stosunku do tych przedsiębiorców, którzy *expressis verbis* nie zostali objęci postanowieniami Konwencji, Państwową Inspekcją Pracy będą obowiązywać limity dni kontroli w roku kalendarzowym. W takim przypadku, po zaproponowanej w przedłożonym projekcie nowelizacji art. 83 ust. 1, Państwowa Inspekcja Pracy będzie miała znacząco ograniczone możliwości prowadzenia kontroli u przedsiębiorców nie objętych zakresem Konwencji.

Istnieją jednakże wątpliwości co do zakresu podmiotowego Konwencji. W lutym 2010 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przedłożył Sejmowi projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (druk nr 2739), który przewidywał niestosowanie przepisów rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do Państwowej Inspekcji Pracy. Odnosząc się do przedmiotowego projektu, Rada Ministrów ustosunkowała się negatywnie do projektowanej zmiany. W przedłożonym stanowisku Rząd uznał, iż na podstawie upoważnienia zawartego w art. 26 Konwencji ustawodawca objął zakresem działania Inspekcji wszystkich pracodawców oraz inne podmioty określone w art. 13 ustawy

o Państwowej Inspekcji Pracy. Przyjęcie takiego założenia powodowałoby np. możliwość niestosowania przepisu art. 83 ust. 1 ustawy do wszystkich przedsiębiorców.

Należy jednakże zaznaczyć, że w razie zanegowania takiej interpretacji przez sądy administracyjne istnieje ryzyko uznania wszelkich dowodów zgromadzonych w zakwestionowanych kontrolach za zebrane z naruszeniem prawa i co za tym idzie, konieczność uchylecia wszystkich decyzji wydanych na podstawie dokonanych ustaleń lub stwierdzenia ich nieważności (zgodnie z art. 77 ust. 6 przywołanej ustawy dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnoskarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy), w tym także nakazów wykonanych (np. ustnych). Ponadto, zgodnie z art. 77 ust. 4 tej ustawy przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, przysługuje odszkodowanie.

W takim przypadku doszłoby do sytuacji, w której już przeprowadzone kontrole i zastosowane w ich wyniku środki prawne, byłyby całkowicie nieefektywne, a ponadto Skarb Państwa byłby narażony na ryzyko wypłaty odszkodowań.

O tym, że obawy te nie są bezpodstawne, świadczy odnoszący się do opisanej wyżej interpretacji wyrok WSA w Gliwicach (IV SA/GI 973/08), w którym Sąd stwierdził, iż wyjątek w zakresie stosowania niektórych przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczy jedynie tych podmiotów, które zostały objęte przepisami Konwencji nr 81. Jak wynika z tytułu oraz art. 1 i 22 Konwencji jej zakresem zostały objęte zakłady przemysłowe i handlowe. Takie określenie zakresu podmiotowego Konwencji oznacza, że nie mieszczą się w nim wszystkie rodzaje prowadzonej przez przedsiębiorców działalności, a tym samym wszyscy przedsiębiorcy. Wskazuje na to przyjęty przez Międzynarodową Organizację Pracy w dniu 22 czerwca 1995 r. Protokół do Konwencji nr 81, który rozszerza zakres jej stosowania na działalność w sektorze usług pozahandlowych (art. 1 Protokołu). Jednocześnie jak wynika z treści art. 1 Protokołu każdy członek, który ten Protokół ratyfikuje może rozszerzyć zastosowanie postanowień Konwencji na działalność pozahandlowego sektora usług. Ponadto art. 7 Protokołu wskazuje, że jego ratyfikacja może nastąpić w momencie ratyfikacji Konwencji, lub w dowolnym czasie po jej ratyfikacji.

Sąd podkreślił, iż oświadczenie rządowe z 24 lutego 1997 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie z dnia 11 lipca 1947 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 451) nie zawiera jakiegokolwiek zapisu dotyczącego wskazanego wyżej Protokołu. Tym samym ratyfikowana przez Polskę Konwencja nr 81, do której odsyła art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie ma zastosowania do sektora usług pozahandlowych (tak. L. Florek "Zakres Kontroli Państwowej Inspekcji Pracy", PiZS nr 3 z 2008 r. str. 18-19). W uzasadnieniu Sąd podniósł ponadto, że *„Nie można zatem w pełni zgodzić się z poglądem organu odwoławczego, że Polska ratyfikując Konwencję Nr 81, objęła zakresem inspekcji pracy wszystkich pracodawców, co powoduje ten skutek, że jej postanowienia mają zastosowanie do wszystkich pracodawców. Polska niewątpliwie może dowolnie, a więc szerzej niż wynika to z Konwencji, kształtować zakres działania inspekcji pracy. Nie może to jednak być podstawą do rozszerzającej wykładni wyjątku określonego w art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, opartego wyłącznie na ratyfikowanej umowie międzynarodowej, ani na rozszerzającej wykładni Konwencji, za czym chociażby przemawia treść postanowień wskazanego wyżej Protokołu MOP z dnia 24 lutego 1997 r.”.*

Z wyżej wskazanych względów wyrażam opinię, że projektowana zmiana w znaczący sposób wpłynie negatywnie na możliwość działania Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny pracy, oraz przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej.

Z powściągliwością

