

Dezyderat nr 8
Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
do Prezesa Rady Ministrów
w sprawie realizacji przez Rząd wniosków *de lege ferenda* Państwowej Inspekcji Pracy
uchwalony na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2009 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2009 r. rozpatrzyła wnioski *de lege ferenda* wynikające z kontroli Państwowej Inspekcji Pracy.

Komisja stwierdza, że poprawa skuteczności działania Państwowej Inspekcji Pracy mogłaby ulec polepszeniu po wyeliminowaniu niespójności części przepisów, niejasności ich treści, a także po wprowadzeniu nowych uregulowań.

Komisja pragnie podkreślić, że wnioski *de lege ferenda* Państwowej Inspekcji Pracy nie mają charakteru obligatoryjnego natomiast mogą być pomocne dla ministrów kierujących działami administracji rządowej przy tworzeniu przejrzystych norm prawa pracy.

W związku z tym Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zwraca się z prośbą o informację, które z wniosków *de lege ferenda* Państwowej Inspekcji Pracy - Rząd już realizuje, a które weźmie pod uwagę w przyszłości przy podejmowaniu inicjatywy legislacyjnej.

W załączeniu Komisja przekazuje „Wnioski *de lege ferenda* wynikające z kontroli Państwowej Inspekcji Pracy”.

**PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY
GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY**

**Wnioski de lege ferenda wynikające z kontroli Państwowej
Inspekcji Pracy**

Warszawa, listopad 2009

Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy oraz legalności zatrudnienia. Z dotychczasowej praktyki kontrolno-nadzorczej wynika, że poprawa praworządności i skuteczność jej działania mogłaby ulec poprawie po wyeliminowaniu niespójności części przepisów, niejasności ich treści, a także po wprowadzeniu nowych, niekiedy drobnych, uregulowań. Niejednokrotnie bowiem Państwowa Inspekcja Pracy otrzymuje sygnały (a także dokonuje własnych obserwacji), dotyczące trudności z interpretacją przepisów, braku niezbędnych definicji prawnych, a także o różnych regulacjach dotyczących tej samej lub zbliżonej problematyki

Podkreślić należy, że od dobrego zrozumienia przepisu i używanych w nim pojęć często zależy podjęcie zarówno przez pracodawcę, jak i organy kontrolne i doradcze takie jak Państwowa, ale też społeczna inspekcja pracy czy służba bezpieczeństwa i higieny pracy, odpowiednich działań w celu ochrony pracownika.

Problemy w realizacji funkcji kontrolnych sprawiają inspektorom pracy także uregulowania zawarte w innych niż ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, przepisach określających uprawnienia i obowiązki Inspekcji, np. w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

I. KONTROLNE ŹRÓDŁA WNIOSKÓW DE LEGE FERENDA

Kontrole prowadzone przez inspektorów pracy mogą stanowić źródło dokonania podsumowań i wniosków w zakresie konieczności zmian przepisów bądź praktyki w dwóch aspektach:

1. uzyskania informacji o stanie realizacji określonych przepisów i stopniu ich naruszeń, co pozwala na znalezienie luk w przepisach i określenie obszarów wymagających regulacji,
2. określenie przepisów lub obszarów prawa (zarówno materialnego jak i proceduralnego), które ze względu na sposób zapisu, brak definicji, trudności interpretacyjne, nie są możliwe do precyzyjnego i jednolitego zastosowania.

Drugi z wymienionych aspektów jest o tyle istotny, że nie opiera się wyłącznie na trudnościach interpretacyjnych, jakie mają pracodawcy, ale także, a czasem przede wszystkim, na trudnościach, jakie mają ze stosowaniem niejasnych regulacji sami inspektorzy pracy.

Coraz częściej zdarza się, że z tym ostatnim przypadkiem mamy do czynienia nie na etapie samej kontroli, ale już w fazie przygotowania do niej. Najczęściej ma to miejsce w ramach kontroli tematycznych, nakierowanych na identyfikację konkretnych problemów,

które wymagają od kontrolujących dużej wiedzy teoretycznej i praktycznej, jak również wcześniejszego przygotowania się do kontroli.

Źródłem problemów jest niekiedy fakt, iż organy tworzące prawo nie potrafią stworzonych regulacji przełożyć na język praktyki i ocenić z góry, na ile projektowane zapisy są możliwe do zrealizowania na gruncie realnych działań podejmowanych przez podmioty stosujące prawo.

Należy także zwrócić uwagę, że niekiedy niżej przedstawione postulaty pojawiają się już po przeprowadzeniu kontroli, jako wynik nieskutecznego zastosowania przewidzianych przepisami środków prawnych, jak to ma miejsce w przypadku np. kierowania wniosków o ukaranie za wykroczenie do sądów grodzkich.

II. POZAKONTROLNE ŹRÓDŁA WNISKÓW DE LEGE FERENDA

Nie wszystkie postulaty zmiany przepisów są bezpośrednim rezultatem wyłącznie działalności kontrolnej. W wielu przypadkach asumpt do głębszego zbadania określonej problematyki i określenia potrzeby zmian daje współpraca z partnerami społecznymi, mediami oraz interesantami zgłaszającymi skargi, bądź chcącymi uzyskać poradę prawną.

W ramach podjętej w 2009 r. inicjatywy "Absurdy prawa/buble prawne" prowadzonej z udziałem mediów m.in. redakcji Rzeczpospolitej i Gazety Prawnej, do Głównego Inspektoratu Pracy wpłynęła bardzo duża liczba e-maili wskazujących przepisy prawa, które stwarzają najwięcej problemów interpretacyjnych bądź też nie uwzględniają realiów dzisiejszego rynku pracy. W lipcu br. Główny Inspektor Pracy powołał komisję, która dokonała analizy nadesłanych problemów.

W wyniku prac Komisji ustalono, iż niektóre zgłoszone problemy interpretacyjne wymagają podjęcia inicjatywy legislacyjnej. Aktualnie skierowano do Ministra Pracy i Polityki Społecznej 6 wniosków legislacyjnych. Natomiast część problemów zgłoszonych do Głównego Inspektoratu Pracy została przekazana wg kompetencji właściwym ministrom.

Analizie podlegają także wnioski i spostrzeżenia organizacji związkowych, organizacji pozarządowych, jak również zakres przedmiotowy porad i skarg kierowanych do organów Państwowej Inspekcji Pracy.

III. WNIOSKI DOTYCZĄCE KONIECZNOŚCI ZMIANY PRZEPISÓW I STWORZENIA NOWYCH UREGULOWAŃ

Państwowa Inspekcja Pracy rokrocznie, w sprawozdaniach z działalności przedkładanych Sejmowi przez Głównego Inspektora Pracy, dokonuje oceny nowowprowadzanych i funkcjonujących rozwiązań prawnych formułując obszary, w których niezbędne jest dokonanie zmian. Ze względu na rolę, jaką ma spełniać sprawozdanie, nie jest możliwe przedstawienie takiej oceny w stopniu pełnym, z dokładnym opisem stwierdzonych luk i niejasności, jak również z zaproponowaniem koniecznych zmian. W związku z tym szczegóły te pozwoliliśmy sobie przedstawić w niniejszym opracowaniu, podnosząc jedynie, że w latach 2006 - 2008 Inspekcja sygnalizowała konieczność m.in. następujących modyfikacji:

- uregulowanie kwestii ochrony pracowników delegowanych z Polski do krajów będących członkami UE (występujące zjawisko tzw. dumpingu socjalnego, polegającego na niezapewnianiu pracownikom minimalnych stawek wynagrodzenia obowiązujących w kraju delegowania),
- zdefiniowanie pojęcia „stałe miejsce pracy” w kontekście podróży służbowych,
- zdefiniowanie pojęcia „dzień wolny od pracy”,
- uregulowanie zasad ustalania wymiaru urlopu pracowników zmieniających wymiar czasu pracy w ramach jednego stosunku pracy,
- określenie sposobu udzielania urlopu w pierwszym roku pracy (obecnie urlop ten wynosi 1,66(6) dnia za każdy miesiąc pracy),
- ustalenie nowych zasad zaliczania okresów nauki do stażu pracy, od którego zależy wymiar urlopu (ze względu na wprowadzenie zmian w systemie szkolnictwa m.in. dot. czasu trwania nauki w szkołach średnich oraz upowszechnienie licencjatu),
- zdefiniowanie w ustawie o zatrudnianiu pracowników tymczasowych pojęcia „łącznego okresu pracy na rzecz jednego pracodawcy użytkownika” (interpretacje w tym zakresie znacząco od siebie odbiegają),
- sprecyzowanie możliwości (bądź ich braku) zatrudniania pracowników tymczasowych w ramach umów cywilnoprawnych,
- zdefiniowanie pojęcia „pracodawca prowadzący działalność gospodarczą” na użytek ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji,
- zdefiniowanie „placówki handlowej” w kontekście zakazu pracy w święta w takich placówkach,
- obciążenie pracodawców zatrudniających kierowców przewożących rzeczy obowiązkiem określania rozkładu czasu pracy,

- doprecyzowanie, kiedy ponowne zatrudnienie jest bezpośrednie i wobec tego nie rodzi obowiązku poddania wstępnym badaniom osoby przyjmowanej ponownie do pracy u danego pracodawcy na to samo stanowisko lub na stanowisko o takich samych warunkach pracy.
- nałożenie na pracodawców obowiązku przeprowadzania ponownego szkolenia w zakresie bhp (zwłaszcza instruktażu stanowiskowego) po dłuższej przerwie w pracy spowodowanej np. urlopem wychowawczym, czy też urlopem bezpłatnym,
- rozszerzenie treści oświadczenia uzyskiwanego od kierowców o zatrudnieniu w innych niż pracodawcy podmiotach oraz w innych niż stosunek pracy formach,
- uregulowanie kwestii czasu pracy i długości dyżuru lekarzy i innych pracowników z wyższym wykształceniem wykonujących zawód medyczny i zatrudnionych w zakładach opieki zdrowotnej w niepełnym wymiarze czasu pracy,
- rozgraniczenie uprawnień rady pracowników i związków zawodowych do zasięgania informacji i przeprowadzania konsultacji w sprawach będących przedmiotem innych uregulowań (dotyczy to zwłaszcza trybu postępowania przy zwolnieniach grupowych i transferze przedsiębiorstwa); obecne przepisy powodują niepotrzebne dublowanie się procedury informacyjno-konsultacyjnej,
- wprowadzenie zapisów, które pozwalałyby uznać radę pracowników za organ przedstawicielski pracowników w rozumieniu przepisów innych ustaw (m.in. ustawy dotyczącej zwolnień grupowych), w sytuacji braku związków zawodowych u danego pracodawcy,
- zmiana zasad powoływania rady pracowników, zwłaszcza w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2008 r., uznającego różnicowanie praw pracowników zależnie od ich przynależności do reprezentatywnej organizacji związkowej – za niezgodne z Konstytucją RP.

REGULACJE DOTYCZĄCE CZASU PRACY

Przepisy o czasie pracy stanowią wyjątkowo trudny obszar unormowań w krajowym porządku prawnym i mimo wielu dokonanych już zmian, podyktowanych koniecznością dostosowania regulacji do gospodarki rynkowej i prawa unijnego – ich funkcjonowanie w praktyce nadal budzi wątpliwości i dyskusje zarówno wśród pracodawców, jak i pracowników. Pracodawcy formułują argumenty mówiące o trudnościach interpretacyjnych i niespójności przepisów, a pracownicy – wskutek braku skuteczności prawa w tym zakresie – nie są objęci należyłą ochroną prawną i nie otrzymują np. wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, czy też pracują z naruszeniem przepisów o odpoczynku dobowym i tygodniowym.

Poniżej przedstawiamy skrótową analizę budzących najwięcej kontrowersji – zdaniem inspektorów pracy - przepisów regulujących rozliczanie czasu pracy, które zawarte są w Kodeksie pracy, ustawie o zakładach opieki zdrowotnej oraz ustawie o czasie pracy kierowców.

Regulacje znajdujące się w kodeksie pracy

- **Art. 129 § 1 Kp w związku z art. 151 § 1 Kp – norma a wymiar – godziny nadliczbowe**

Przepis art. 129 Kp określa obowiązujące normy czasu pracy. Są one stałe i nie ulegają obniżeniu w związku z występowaniem w okresie rozliczeniowym świąt; art. 151 Kp formułuje natomiast legalną definicję pracy w godzinach nadliczbowych.

Nadal jednak występują kontrowersje dotyczące sposobu obliczania liczby godzin nadliczbowych, za pracę wykonywaną ponad obowiązujący pracownika wymiar czasu pracy, w sytuacji obniżenia wymiaru czasu pracy zgodnie z art. 130 Kp, w związku ze świętami wypadającymi w innym dniu niż niedziela. W takim przypadku pracownicy przekraczają obowiązujący wymiar czasu pracy w okresie rozliczeniowym, jednakże bez przekroczenia średniotygodniowej normy czasu pracy, która nadal wynosi 40 godzin.

Bardzo często w okresach rozliczeniowych, w których święto wypada w innym dniu niż niedziela, pracodawcy polecają pracownikom pracę w szóstym dniu tygodnia (dzień wolny z tytułu pięciodniowego tygodnia pracy) i wypłacają pracownikom jedynie normalne wynagrodzenie za każdą przepracowaną godzinę, bez dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych.

Przepisy wymagają doprecyzowania – poprzez zapisanie w definicji godzin nadliczbowych (art. 151 § 1 Kp), iż w powyższej sytuacji praca ponad wymiar (w sytuacji gdy w okresie rozliczeniowym występuje święto w innym dniu niż niedziela) jest również pracą w godzinach nadliczbowych, a po uwzględnieniu przekroczeń dobowych – pracą nadliczbową wynikającą z przekroczenia normy średniotygodniowej.

Brak legalnych definicji pojęć „norma” i „wymiar” czasu pracy oraz brak konsekwencji w ich stosowaniu w pozostałych przepisach o czasie pracy, rodzą wątpliwości. Wskazane niedoskonałości prawa skutkują w praktyce kwestionowaniem przez pracodawców zasadności rozstrzygnięć inspektorów pracy dotyczących konieczności naliczania i wypłacania wynagrodzenia wraz z dodatkiem za pracę w godzinach nadliczbowych w tych okresach rozliczeniowych, w których wystąpiło święto w innym dniu niż niedziela.

- **Art. 132 § 3 Kp – równoważenie naruszonego prawa do 11-godzinnego odpoczynku dobowego (czy pracodawca, oddając zaległy odpoczynek, może skrócić czas pracy pracownika?)**

Powyższy przepis mówi o obowiązku pracodawcy dotyczącym równoważenia/oddawania naruszonego prawa do 11-godzinnego odpoczynku dobowego do końca okresu rozliczeniowego.

Z regulacji kodeksowej nie wynika powinność zrównoważenia odpoczynku dobowego bezpośrednio po zakończeniu dniówki pracowniczej. Problem pojawia się jednak, gdy pracownik wykonuje swoją pracę do późna w nocy, np. usuwając awarię. W świetle obowiązujących przepisów prawa, jego powrót do pracy w godzinach porannych budzi kontrowersje z uwagi na zbyt krótki czas na regenerację sił.

Zasadna byłaby zmiana przepisów kodeksowych dot. oddawania naruszonego okresu odpoczynku bezpośrednio po wykonaniu pracy w przedłużonym dobowym wymiarze czasu pracy. W tym jednak miejscu rodzi się problem związany z wynagrodzeniem pracownika; nie ma bowiem przepisu, który gwarantowałby mu w takim przypadku zachowanie wynagrodzenia za czas wolny. Tę sprawę mogłaby uporządkować nowelizacja art.132 § 3 Kp.

- **Art. 132 Kp – powrót pracownika z delegacji w późnych godzinach nocnych, a odpoczynek dobowy**

W praktyce pojawiły się wątpliwości, czy pracownik wracający z podróży służbowej, np. o godz. 2⁰⁰, ma prawo do 11-godzinnego nieprzerwanego odpoczynku, czy też musi się stawić do pracy po 8 godzinach (rozporządzenie MPiPS z dnia 15 maja 1996 r. w sprawie sposobu usprawiedliwiania nieobecności w pracy oraz udzielania pracownikom zwolnień od pracy). Jeżeli jednak rozpocznie swój dzień pracy później, to czy należy mu się wynagrodzenie za czas nieprzepracowany z związku z wykorzystaniem pełnego odpoczynku dobowego? Czy pracodawca ma prawo skrócić dzień pracy pracownika i zapłacić tylko za czas przepracowany? Problem ten także wymaga uregulowania.

- **Art. 149 Kp – skonkretyzowanie treści ewidencji czasu pracy prowadzonej przez pracodawcę**

Przepis nakłada na pracodawcę obowiązek prowadzenia ewidencji czasu pracy pracownika do celów prawidłowego ustalenia jego wynagrodzenia i innych świadczeń

związanych z pracą. Nie reguluje jednak kwestii sposobu zamieszczania informacji, jakie powinny się znaleźć w ewidencji czasu pracy.

Ewentualna zmiana przepisu powinna dotyczyć wyliczenia podstawowych kryteriów, jakie ewidencja ma spełniać. Ogólnikowy charakter przepisu pozwala na dużą dowolność w uznawaniu określonych, związanych z czasem pracy dokumentów pracodawcy jako „ewidencji czasu pracy”. Wprowadzenie dodatkowego obowiązku określania godzin rozpoczynania i kończenia dniówki pracowniczej pozwoliłoby na skuteczniejsze wyliczenie godzin nadliczbowych.

- **Art. 151 § 5 Kp – praca ponadnormatywna pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy**

Przepis reguluje obowiązek stron stosunku pracy dotyczący ustalenia w umowie o pracę pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, dopuszczalnej liczby godzin pracy ponad określony w umowie wymiar, którego przekroczenie uprawnia pracownika, oprócz normalnego wynagrodzenia, do dodatku jak za pracę w godzinach nadliczbowych.

Wprowadzenie dodatkowego przepisu (§ 5) do art. 151 Kp nie przyczyniło się do poprawy sytuacji pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy - w zakresie ich uprawnień do dodatków za pracę wykonywaną ponad liczbę godzin określoną w umowie o pracę. W praktyce - to nie strony, lecz pracodawcy określają w umowach o pracę dopuszczalną liczbę godzin, których przekroczenie uprawnia pracownika do dodatków wskazanych w art. 151 § 1 Kp. W rzeczywistości prawo do tego dodatku pracownik nabywa dopiero po przepracowaniu nominalnego czasu pracy, wynikającego z wymiaru czasu pracy przewidzianego dla pracy w pełnym wymiarze czasu pracy.

Opisana praktyka świadczy o tym, że wskazane przepisy nie są stosowane zgodnie z wolą ustawodawcy, gdyż nie zapewniają omawianej grupie pracowników dodatkowych świadczeń z tytułu zatrudnienia ponad wymiar określony w umowie o pracę oraz nie ograniczają dążeń pracodawców do zatrudniania pracowników ponad ten wymiar, wskazana zatem byłaby ich modyfikacja.

- **Art. 151⁵ Kp – dyżur pracownika, a rekompensata za czas wolny udzielony pracownikowi (w zamian za dyżur)**

Przepis reguluje możliwość zobowiązania pracownika do pozostawania poza normalnymi godzinami pracy w gotowości do wykonywania pracy wynikającej z umowy o pracę w zakładzie pracy lub w innym miejscu wyznaczonym przez pracodawcę.

Czas wolny, jaki przysługuje pracownikowi w zamian za dyżur w miejscu pracy, jest bezpłatny. Dotyczy to jednak tylko przypadku, gdy pracownik podczas dyżuru nie wykonywał pracy. W takiej sytuacji pracownik pomimo „pozostawania w dyspozycji pracodawcy” podczas dyżuru może nie otrzymać pełnego miesięcznego wynagrodzenia, ponieważ nie wypracuje (nie ze swej winy) obowiązującego wymiaru czasu pracy.

Powyższą kwestię należałoby uregulować poprzez zaliczenie czasu dyżuru w miejscu pracy bądź w innym miejscu wskazanym przez pracodawcę, do czasu pracy lub poprzez zmianę przepisów gwarantujących pracownikowi prawo do wynagrodzenia za czas wolny otrzymany w zamian za dyżur.

- **Art. 151³ Kp – łatwiej rekompensować wynagrodzeniem wraz z dodatkiem, pracę w niedzielę niż w sobotę**

Artykuł reguluje podstawową zasadę w przepisach o czasie pracy dotyczącą przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy. Nie daje jednak prawnej możliwości wypłaty wynagrodzenia wraz z dodatkiem za pracę w godzinach nadliczbowych w szóstym dniu tygodnia (np. sobota). Jest to uciążliwe w rozliczaniu czasu pracy, ponieważ pracownicy dość często domagają się 100% dodatku za godziny pracy np. w sobotę i nie rozumieją, iż pracodawca, zgodnie z Kodeksem pracy, takiego świadczenia wypłacić nie może, lecz jest zobowiązany udzielić za pracę w tym dniu innego dnia wolnego. Dodatkowo ustawodawca bardziej w przepisach chroni prawo pracownika do wolnej soboty niż wolnej niedzieli. Praca w niedzielę i święto powinna być równoważona dniem wolnym, ale przepisy stwarzają dodatkową możliwość zrekompensowania tej pracy wynagrodzeniem wraz z dodatkiem 100%.

Wskazane byłoby zatem uporządkowanie regulacji dotyczących dodatków za pracę w niedzielę i święto.

- **Art. 151¹ § 3 Kp – brak uregulowań dotyczących ustalania minimalnego godzinowego wynagrodzenia za pracę, a dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych**

Przepis reguluje podstawę obliczania dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych, wskazując, iż wynagrodzenie to obejmuje tylko stawkę osobistego zaszeregowania.

Rozwiązanie przywołane powyżej jest uzasadnione w sytuacji, gdy stawka osobistego zaszeregowania jest wyższa lub równa minimalnemu wynagrodzeniu. Z uwagi jednak na powszechną praktykę określania w umowie o pracę wynagrodzenia w stawce miesięcznej, niższego od minimalnego lub określania wynagrodzenia w stawce godzinowej na bardzo

niskim poziomie, np. 2 zł (i przyznawanie kilku innych, dodatkowych składników wynagrodzenia), omawiane rozwiązanie jest w opinii pracowników i inspektorów pracy niesprawiedliwe; pracownik, który nie zdoła wypracować minimalnego wynagrodzenia otrzyma wyrównanie, natomiast zwiększony wysiłek nie daje możliwości uzyskania dodatku obliczonego od przynajmniej minimalnej stawki. Ponadto przy niskiej stawce godzinowej wynagrodzenia wynikającego z osobistego zaszeregowania, w przypadku pracy w godzinach nadliczbowych, dodatek, który powinien rekompensować zwiększony wysiłek fizyczny i psychiczny pracownika, jest niski - bowiem pracodawca oblicza go tylko od godzinowej stawki osobistego zaszeregowania.

Wprowadzenie przepisu gwarantującego obliczanie dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych od stawki osobistego zaszeregowania, jednak nie niższej niż stawka wynikająca z minimalnego wynagrodzenia (w przypadku stawki godzinowej – nie niższej niż wynikająca z podzielenia minimalnego wynagrodzenia przez miesięczny wymiar czasu pracy) jest ze wszech miar uzasadnione.

- **Jednoznaczne uregulowanie obowiązku tworzenia i przechowywania przez cały okres rozliczeniowy harmonogramów czasu pracy oraz kwestia modyfikacji ustalonych wcześniej grafików pracy**

Coraz częściej inspektorzy pracy odnotowują, że znaczna część pracodawców, prowadzących w szczególności działalność w zakresie handlu i usług oraz zatrudniających małą liczbę pracowników również w zmianowej organizacji czasu pracy, stosując różne systemy czasu pracy (inne niż podstawowy), nie sporządza rozkładów (harmonogramów) czasu pracy.

Przepisy o czasie pracy nie narzucają obowiązku sporządzania harmonogramów na dany miesiąc bądź okres rozliczeniowy, przed jego rozpoczęciem. Taka sytuacja jest wykorzystywana przez pracodawców do określania w sposób dowolny (często z dnia na dzień) godzin pracy w tym samym lub następnym dniu, a także dni pracy dla poszczególnych pracowników. Brak opracowanego przed okresem rozliczeniowym rozkładu czasu pracy powoduje problemy przy wyliczaniu należności za czas choroby, faktycznej ilości pracy w godzinach nadliczbowych oraz ustalaniu innych uprawnień wynikających ze świadczenia, bądź też nieświadczenia pracy w danym dniu. Brak harmonogramu umożliwia pracodawcom dowolne postępowanie przy rozliczaniu czasu pracy zatrudnionych.

Zasadne byłoby wprowadzenie obowiązku tworzenia harmonogramów czasu pracy, np. co najmniej na miesiąc okresu rozliczeniowego. Takie właściwe rozwiązanie dotyczące obowiązku tworzenia grafików czasu pracy na 2 miesiące, przy jednoczesnej możliwości wydłużenia do 12 miesięcy okresów rozliczeniowych, wynika np. z „ustawy antykryzysowej”.

Dodatkowo przepis dotyczący obowiązku przechowywania harmonogramów przez cały okres rozliczeniowy z pewnością pomógłby inspektorom pracy w skuteczniejszym ustalaniu faktycznej liczby godzin, które pracownik przepracował w godzinach nadliczbowych.

Brak jest również regulacji jednoznacznie zakazującej dokonywania modyfikacji harmonogramów w trakcie okresu rozliczeniowego. W praktyce występują przypadki, kiedy harmonogramy są sporządzane na bardzo krótkie okresy, np. tygodniowe i są wielokrotnie modyfikowane. Manipulowanie harmonogramami w okresie rozliczeniowym, np. w systemie równoważnym, powoduje, że pracownicy często pozbawiani są prawa do dodatków z tytułu pracy w godzinach nadliczbowych.

Ochronny charakter przepisów o czasie pracy polega m.in. na obowiązku wcześniejszego planowania godzin pracy. Zasadny byłby kodeksowy przepis, iż zmian harmonogramu można dokonać tylko wtedy, gdy regulamin pracy przewiduje szczególne okoliczności, które je usprawiedliwiają.

- **Art. 151¹² Kp – „raz na 4 tygodnie” niedziela wolna od pracy**

Przepis nakłada na pracodawcę zatrudniającego pracowników w niedzielę obowiązek ustalenia grafików pracy w taki sposób, aby pracownik mógł korzystać co najmniej raz na 4 tygodnie z niedzieli wolnej od pracy.

Przepis powyższy należałoby sprecyzować, aby spełnić intencję ustawodawcy, tj. wolna powinna być co najmniej „co czwarta niedziela”. Niestety z kontroli inspektorów pracy wynika, iż zdarzają się przypadki, przy obecnym brzmieniu przepisu, że pracownik dostaje wolną 1 i 8 niedzielę w okresie rozliczeniowym, a przez 6 kolejnych niedziel wykonuje planowaną pracę.

Regulacje znajdujące się w ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej

- **Dyżur medyczny, czas pracy i odpoczynku**

Pomimo, iż zmienione regulacje prawne dotyczące czasu pracy pracowników służby zdrowia obowiązują już od przeszło półtora roku, w dalszym ciągu budzą wiele wątpliwości i zastrzeżeń zarówno ze strony pracodawców, jak i samych zainteresowanych, co do faktycznej możliwości prawidłowego zatrudniania pracowników medycznych. Najwięcej problemów dotyczy dyżurów medycznych i zagadnień z nimi związanych. Przede wszystkim powstaje pytanie, czym w istocie jest dyżur medyczny? Czy jest to normalny czas pracy

określonej grupy pracowników zakładu opieki zdrowotnej, czy też jest to odrębne zobowiązanie wykraczające poza pojęcie czasu pracy?

Regulacja polegająca na tym, iż z jednej strony, zgodnie z art. 32j ust.2 ustawy o zoz - czas pełnienia dyżuru wlicza się do czasu pracy, a z drugiej strony dyżur czasem pracy nie jest, i brak przy tym ograniczenia liczby i czasu trwania dyżurów rodzi w praktyce poważne konsekwencje. Najbardziej brzemienne w skutki jest fakt fizycznego ograniczenia prawa dyżurujących pracowników do dobowego i tygodniowego odpoczynku oraz dni wolnych od pracy.

W ustawie o zakładach opieki zdrowotnej zagwarantowano pracownikom prawo do 11-godzinnego odpoczynku „w każdej dobie” oraz 35-godzinnego odpoczynku tygodniowego. Z drugiej strony zaś, zgodnie z art. 32jb ust.2 ustawy, pracownikowi pełniącemu dyżur medyczny powinien być udzielony odpoczynek dobowy po zakończeniu dyżuru. W praktyce odpoczynek dobowy udzielany jest w szpitalach dopiero po przepracowaniu przez lekarza dobowego wymiaru czasu pracy w danym dniu oraz po zakończonym dyżurze (czyli w większości przypadków po upływie 24 godzin).

Fakt, iż ustawa o zakładach opieki zdrowotnej niejako wymusza udzielanie takich odpoczynków powoduje, że pracodawcy mają problemy z zaplanowaniem czasu pracy poza dyżurami. W praktyce inspektorzy spotykają się z zawieraniem tzw. kontraktów na udzielanie świadczeń medycznych, w miejsce typowych dyżurów, z pracownikami szpitali prowadzącymi jednocześnie prywatne praktyki lekarskie, bądź z niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej, w których ci pracownicy dodatkowo pracują.

Umowy o charakterze cywilnoprawnym zawierane są w celu obejścia przepisów o obowiązku udzielania 11-godzinnego odpoczynku dobowego, bezpośrednio po dyżurze medycznym oraz obniżenia kosztów związanych z dyżurami. Prowadzi to do sytuacji, że lekarz po 7 godzinach i 35 minutach pracy rozpoczyna tzw. dyżur kontraktowy (na podstawie umowy cywilnoprawnej) trwający 16 godzin i 25 minut, a po jego zakończeniu pozostaje w pracy na kolejne 7 godzin i 35 minut. Łącznie w pracy przebywa 31 godzin i 35 minut, a czas pełnienia dyżuru na kontrakcie nie jest wówczas wliczany do czasu pracy.

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż z art. 3 dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy wynika, że każdy pracownik jest uprawniony do minimalnego dobowego odpoczynku w wymiarze 11 nieprzerwanych godzin, w okresie 24-godzinnym.

Odpoczynek tygodniowy w przypadku dyżurów można także skrócić do 24 godzin i powinien on być udzielony, zgodnie z ustawą, w okresie nie dłuższym niż 14 dni. Tak niejasny przepis (w jednym miejscu mówi się o odpoczynku tygodniowym, który powinien przypadać w każdym tygodniu, a w drugim o udzieleniu go w okresie rozliczeniowym nie dłuższym niż 14 dni) jest różnie interpretowany przez pracodawców. Jedni udzielają

odpoczynku w każdym tygodniu, inni w 14–dniowym okresie, co ma zasadniczy wpływ na rozliczenie czasu pracy i liczby przepracowanych dni.

Ponadto ustawodawca w art. 32g ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, określając podstawową normę czasu pracy pracowników medycznych, uwzględnił wprawdzie zasadę średnio pięciodniowego tygodnia pracy, następnie jednak w art. 32j ust. 3 ustawy o zoz wyłączył w stosunku do dyżurujących stosowanie art. 151³ Kp (przepis ten przewiduje prawo pracownika do dnia wolnego w zamian za przepracowany dzień wolny wynikający z zasady średnio pięciodniowego tygodnia pracy). Oznacza to, że w razie zatrudnienia dyżurującego np. w wolną sobotę, za przepracowany dzień otrzymuje on wprawdzie wynagrodzenie płatne jak za godziny nadliczbowe, jednak bez prawa do dnia wolnego w zamian. Dzień wolny powinien jednak mieć pierwszeństwo przed gratyfikacją finansową, zgodnie z art. 147 Kp, który gwarantuje wszystkim zatrudnionym, niezależnie od przyjętego systemu czasu pracy, taką samą liczbę dni wolnych od pracy. Stosowanie tego przepisu nie zostało zaś wyłączone ustawą o zakładach opieki zdrowotnej.

Na zdecydowane ograniczenie odpoczynku dyżurujących wpływa niewątpliwie dodatkowo rozwiązanie ustawodawcy, które dopuszcza zatrudnienie pracowników medycznych ponad średnio 48 godzin tygodniowo (klauzula opt–out) i równocześnie nie określa żadnego limitu takiego zatrudnienia oraz sposobu wyliczania normy średniotygodniowej. Rozwiązanie to należy uznać za wadliwe. Przede wszystkim dlatego, że zgodnie z ww. dyrektywą 2003/88/WE, maksymalny wymiar czasu pracy nie może przekraczać średnio 48 godzin tygodniowo w okresie rozliczeniowym.

Dyrektywa przewiduje wprawdzie odstępstwa od tej zasady w stosunku do pracowników służby zdrowia, ale jednocześnie precyzuje maksymalny średniotygodniowy czas pracy.

Należy także mieć na uwadze, że obok zwykłego czasu pracy i dyżurów, funkcjonuje także w art. 32k ustawy o zoz instytucja tzw. gotowości do udzielania świadczeń zdrowotnych, w której to gotowości mogą pozostawać pracownicy uprawnieni do dyżurów medycznych.

Powstaje zatem pytanie, czy praca lekarza nie wymaga odpowiedniego odpoczynku w celu przywrócenia zdolności psychofizycznej do wykonywania pracy? Czy utrzymywanie sztucznej konstrukcji polegającej na uznaniu, iż dyżur medyczny zalicza się do czasu pracy, a równocześnie czasem pracy nie jest, znajduje uzasadnienie? Czy można utrzymywać sytuację, w której łączenie różnych form aktywności zawodowej polegającej na zwykłej pracy ordynatora na oddziale, dyżurze medycznym oraz pozostawaniu w gotowości do udzielania świadczeń zdrowotnych powoduje nagminne naruszanie przepisów dotyczących należnego odpoczynku?

Obowiązujące rozwiązania i ich funkcjonowanie w praktyce należy poddać zdecydowanej krytyce, mając na uwadze konieczność ochrony zdrowia i bezpieczeństwa zarówno samego pracownika, jak też pacjentów i współpracowników. Zdecydowaną niekonsekwencją ustawodawcy jest bowiem z jednej strony skrócenie czasu pracy pracowników zakładów opieki zdrowotnej do 7 godzin i 35 minut na dobę i przeciętnie 37 godzin 55 minut na tydzień w porównaniu z innymi grupami pracowników, a z drugiej niejako przyzwolenie na pracę „na okrągło”, bez zachowania odpowiednich przerw i odpoczynku.

Powyższe unormowania utrudniają udzielenie pracownikowi nawet urlopu wypoczynkowego, który obejmuje tzw. zwykłe godziny ordynowania bez wliczania dyżurów. Prowadzi to do sytuacji, że lekarz korzysta z urlopu w danym dniu w wymiarze 7 godzin i 35 minut po upływie których może przyjść do szpitala na dyżur, ponieważ godzin dyżuru do dnia urlopu nie wlicza się.

- **Zakres podmiotowy stosowania skróconych norm czasu pracy**

Analizy wymagają także przepisy określające przesłanki stosowania skróconego czasu pracy w zakładach opieki zdrowotnej w celu ich dostosowania do obecnego stanu wiedzy i techniki medycznej. Z trudnych do zrozumienia i budzących zastrzeżenia powodów, że skróconych do 5 godzin dziennie i 25 godzin w tygodniu norm czasu pracy, korzystają obecnie jedynie pracownicy komórek organizacyjnych, zakładów czy pracowni radiologii, radioterapii, fizykoterapii, medycyny nuklearnej, jeżeli do ich podstawowych obowiązków należy przykładowo stosowanie źródeł promieniowania jonizującego czy kontrolowanie technik zabiegów fizykoterapeutycznych. Treść tych przepisów kwestionują lekarze stosujący źródła promieniowania jonizującego w ramach procedur leczniczych z zakresu kardiologii oraz fizykoterapeuci zatrudnieni w zakładach opieki zdrowotnej, w których nie wyodrębniono takich komórek organizacyjnych, i którzy w związku z tym nie korzystają ze skróconych norm czasu pracy.

Z drugiej zaś strony jednoznacznej regulacji ustawowej wymaga możliwość (lub jej brak) pełnienia dyżurów przez osoby zatrudnione na stanowiskach, na których obowiązują skrócone normy. Budzi to wiele zastrzeżeń i kontrowersji, podobnie jak sama kwestia skróconych norm czasu pracy, gdyż sprzęt używany obecnie przez pracowników stosujących źródła promieniowania wytwarza minimalne dawki szkodliwego promieniowania. Równocześnie omawiana organizacja czasu pracy, mająca na celu ochronę pracownika, doprowadziła do zatrudniania się np. radiologów w wielu jednostkach organizacyjnych zakładów opieki zdrowotnej, z uwagi na potrzebę zapewnienia pacjentom całodobowej, doraźnej diagnostyki radiologicznej.

- **Czas pracy pracowników administracji zakładów opieki zdrowotnej i salowych**

Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej nie określa jednoznacznie czasu pracy pracowników administracji. Powoduje to, że część pracodawców zalicza ich do grupy pracowników zatrudnionych w zakładach opieki zdrowotnej i stosuje wobec nich normę dobową 7 godzin i 35 minut i tygodniową 37 godzin i 55 minut, natomiast pozostała część pracodawców zalicza pracowników administracji do grupy pracowników technicznych i stosuje wobec nich normę dobową 8 godzin i przeciętną tygodniową 40 godzin. Konieczne jest wprowadzenie do ustawy przepisów regulujących czas pracy pracowników administracji, zwłaszcza że spór w tej kwestii trwał także w poprzednim stanie prawnym.

W dalszym ciągu brak jednoznacznych rozwiązań prawnych dotyczących norm czasu pracy salowych. Trudno je bowiem zaliczyć do pracowników technicznych, obsługi i gospodarczych, a równocześnie nie można tej grupy zawodowej uznać za pracowników działalności podstawowej, ponieważ nie mają one bezpośredniego kontaktu z chorym, a co za tym idzie nie biorą udziału w procesie leczenia.

- **Stosowanie innych, niż równoważny, systemów czasu pracy**

Celowe wydaje się wprowadzenie do ustawy przepisu umożliwiającego stosowanie innych systemów czasu pracy, niż tylko równoważnego czasu pracy. Propozycja powyższa wynika z potrzeb pracodawców i specyfiki pracy np. pielęgniarek środowiskowych. Z charakteru pracy tej grupy oraz wymogów stawianych pracodawcom przez NFZ wynika, że pacjenci mają być przypisani imiennie do określonej pielęgniarki środowiskowej, która ma sprawować nad nimi opiekę. Specyfika ich pracy, w tym np. konieczność wykonywania zastrzyków 2 razy dziennie w nieprzerwanych cyklach 10-dniowych powoduje, że albo pielęgniarki nie obsługują swoich pacjentów, albo pracują w przerywanym systemie czasu pracy, co jest niezgodne z przepisami.

- **Harmonogram czasu pracy**

Ustawowy obowiązek sporządzania harmonogramów czasu pracy dla pracowników zatrudnianych w równoważnym systemie czasu pracy na przyjęty okres rozliczeniowy, który maksymalnie może wynosić 4 miesiące, powoduje wiele utrudnień. W praktyce pracodawcy często przyjmują maksymalny okres rozliczeniowy czasu pracy pracowników zatrudnianych w systemie równoważnym. Ułatwia to rozliczenie czasu pracy. Nie jest jednak w praktyce możliwe sporządzenie na taki okres harmonogramu czasu pracy, a jeżeli już taki uda się stworzyć, to podlega on wielu zmianom i poprawkom w ciągu kolejnych miesięcy. Ztraca się

wówczas sens tworzenia harmonogramu na okres 4 miesięcy, skoro i tak wiadomo, że będzie wielokrotnie zmieniany. Należałoby zatem wprowadzić zasady dokonywania zmian w harmonogramie.

Regulacje zawarte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004r. o czasie pracy kierowców

Ustawa o czasie pracy kierowców jest uznawana za szczególnie skomplikowaną i trudną, co w praktyce często prowadzi do naruszania jej przepisów. Wiele odwołań do innych aktów prawnych - krajowych i Unii Europejskiej - nawet w zakresie definiowania podstawowych pojęć, takich jak - transport drogowy, przewóz drogowy, przewóz regularny, dzienny okres odpoczynku, powoduje brak przejrzystości ustawy. Akt prawny budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych wśród organów kontrolujących przestrzeganie przepisów tej ustawy. Tym bardziej stosowanie ww. ustawy stwarza trudności praktykom, którzy organizując transport muszą pamiętać o przestrzeganiu dwóch systemów prawnych, tj. przepisów regulujących dopuszczalne okresy prowadzenia pojazdów, obowiązkowych przerw i odpoczynków oraz przepisów regulujących czas pracy.

Wiele wątpliwości budzi też kwestia stosowania przepisów ustawy o czasie pracy kierowców na styku z rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 regulującym czas prowadzenia pojazdu. Obydwa akty prawne przewidują konieczność zachowania przez kierowcę co najmniej 11-godzinnego odpoczynku. Zgodnie z art. 3 ustawy o czasie pracy kierowców, jej przepisy nie naruszają postanowień zawartych w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 i umowie AETR. Jednakże rozliczanie tego odpoczynku następuje w różnych okresach, tzn. w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 561/2006, odpoczynek ma nastąpić pomiędzy dwoma okresami prowadzenia pojazdu, natomiast w rozumieniu ustawy o czasie pracy kierowców - w ramach doby pracowniczej. Dodatkowo niejasności wprowadza art. 2 ust. 6 ustawy o czasie pracy kierowców, który definiuje „dzienny okres odpoczynku” jako okres odpoczynku kierowcy, w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 561/2006. Natomiast w kolejnych artykułach, np. art. 7 pkt 3 oraz art. 14 ust. 1 ustawy o czasie pracy kierowców, mówi się o dobowym nieprzerwanym odpoczynku (w każdej dobie kierowcy przysługuje prawo do co najmniej 11-godzinnego nieprzerwanego odpoczynku). Przez dobę należy rozumieć 24 kolejne godziny, poczynając od godziny, w której kierowca rozpoczyna pracę zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy (art. 8 ustawy o czasie pracy kierowców). Przykładowo, kierowca rozpoczyna pracę o godz. 8.00 i prowadzi pojazd 4,5 godziny, a następnie wykorzystuje godzinną przerwę i ponownie prowadzi pojazd 4,5 godziny, kończąc pracę o 18.00. Po okresie prowadzenia pojazdu wykorzystuje 11-godzinny dzienny okres odpoczynku, który kończy się o godz. 5.00 i zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE)

561/2006 może rozpocząć kolejny okres prowadzenia pojazdu. Jednak zgodnie z ustawą o czasie pracy kierowców, pracę może rozpocząć dopiero o godz. 8.00, ponieważ wtedy zacznie się kolejna doba pracownicza. W praktyce kierowcy po wykorzystaniu dziennego okresu odpoczynku podejmują zatrudnienie w tej samej dobie, nie naruszając czasu jazdy i odpoczynku (rozporządzenia (WE) 561/2006). Naruszają natomiast dobę pracowniczą, wykonując pracę w godzinach nadliczbowych (podejmując dwukrotnie pracę w tej samej dobie, co stanowi wykroczenie na podstawie art. 281 pkt 5 Kp). W konsekwencji, to właśnie w tej grupie zawodowej w sposób najbardziej widoczny występują sytuacje, w których kierowca, nie przekraczając wymiaru czasu pracy w danym miesiącu, znaczną część swojego czasu pracy pracuje w nadgodzinach dobowych. Ponadto należy zaznaczyć, że dzienny odpoczynek - zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 - może być skrócony od 9 do 11 godzin, trzy razy w tygodniu. Może również występować tzw. dzienny odpoczynek dzielony, trwający łącznie 12 godzin, z czego pierwsza część wynosi 3 godziny, zaś druga 9.

Na obecnie obowiązujący kształt ustawy o czasie pracy kierowców mają również wpływ liczne pojedyncze nowelizacje. Przykładowo, art. 10 ust. 2 stanowi, że okresy pozostawania do dyspozycji poza rozkładem czasu pracy zalicza się do czasu dyżuru, bez sprecyzowania kategorii dyżuru, ustalonej ze względu na sposób wynagradzania. Ustawa o czasie pracy kierowców wyróżnia dyżur wynagradzany pełną stawką zaszeregowania lub 50% stawką zaszeregowania. Natomiast dodany do art. 11 ust. 2a wyłącza obowiązek ustalania rozkładów czasu pracy dla kierowców wykonujących przewóz rzeczy.

Inne wątpliwości powstają na gruncie regulacji odnoszących się do kierowców wykonujących przewozy regularne, których trasa nie przekracza 50 km. Przerwy przysługujące kierowcom zatrudnionym w przewozach na trasach do 50 km zostały ustalone w ww. ustawie na odrębnych zasadach niż dla pozostałych kierowców. Kierowcom tym przysługuje przerwa na odpoczynek w wymiarze nie krótszym niż 30 minut, w przypadku gdy łączny czas prowadzenia pojazdu wynosi od 6 do 8 godzin, oraz w wymiarze nie krótszym niż 45 minut, gdy łączny czas prowadzenia pojazdu przekracza 8 godzin. Przerwa powinna być udzielona przed upływem łącznego dziennego czasu prowadzenia pojazdu. Ustawodawca nie uregulował kwestii wynagrodzenia za czas obowiązkowych przerw w prowadzeniu pojazdu kierowców zatrudnionych przy przewozach regularnych do 50 km. Kierowcom tym nie przysługuje w tej sytuacji wynagrodzenie za czas przerwy. Są oni zatem gorzej traktowani niż inni kierowcy w transporcie, ponieważ pozostałym obowiązkowe przerwy zaliczane są do czasu dyżuru i opłacane kwotą 50% stawki osobistego zaszeregowania.

Zastrzeżenia budzi również inaczej uregulowana dla ww. grupy zawodowej kwestia 15-minutowej przerwy przeznaczanej na posiłek. W praktyce pracodawcy pomniejszają przerwę przeznaczoną na odpoczynek (30- lub odpowiednio 45-minutową) o 15-minutową przerwę na posiłek. W ustawie należałoby zatem określić, że 15-minutowa przerwa na posiłek zaliczana jest do czasu pracy, a więc wynagradzana.

Podsumowując należy zaznaczyć, że pracodawcy prowadzący działalność z zakresu transportu drogowego, do których mają zastosowanie przepisy rozporządzenia (WE) 561/2006 oraz Umowa AETR ograniczają się do stosowania i przestrzegania tych regulacji, nie zwracając uwagi na odmienny zakres ich obowiązywania w stosunku do ustawy o czasie pracy kierowców. Należałoby zatem rozważyć możliwość kompleksowej zmiany ustawy o czasie pracy kierowców, która w sposób jasny i przejrzysty regulowałaby prawa i obowiązki kierowców oraz przedsiębiorców (pracodawców) z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych zawodów (kierowca samochodu osobowego, kierowca-handlowiec, kierowca pojazdu powyżej 3,5 tony w przewozie rzeczy czy osób, kierowca w przewozie osób na trasie do 50 km i inne).

PRZEPISY DOTYCZĄCE PRZESTĘPSTW

Z danych posiadanych przez Państwową Inspekcję Pracy wynika, że inspektorzy pracy najczęściej ujawniają popełnienie czynów wyczerpujących, w ich ocenie, znamiona przestępstw z art. 218 § 1 Kk i 225 § 2 Kk.

Przepis art. 218 § 1 Kodeksu karnego penalizuje każde złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowniczych. Naruszenie to może nastąpić zarówno przez bezprawne działanie, jak i zaniechanie prawem wymaganego zachowania.

Przestępstwo to może być popełnione wyłącznie umyślnie, w zamiarze bezpośrednim. Wynika to ze sformułowania „złośliwie” lub „uporczywie”, które wskazują na szczególny stosunek sprawcy do czynu – szczególną determinację w działaniu sprawcy, co wyklucza możliwość popełnienia tego czynu w zamiarze ewentualnym.

Pojęcie „uporczywość” oznacza działanie lub zaniechanie, obejmujące dłuższy czas lub też powtarzające się zachowania w pewnym okresie. Jest to więc zachowanie cechujące się wielokrotnością lub długotrwałością naruszania praw pracowniczych, przy czym znamiona te mogą występować oddzielnie lub łącznie (np. długotrwałe szykanowanie).

Przez „złośliwość” rozumie się szczególnie negatywne nastawienie, związane z dążeniem do wyrządzenia pracownikowi szkody. Wskazuje więc on na motywację sprawcy, sprowadzającą się do chęci poniżenia pracownika lub wyrządzenia mu krzywdy. Jednakże nie każde takie działanie będzie miało przymiot złośliwości. Przykładowo nie ma charakteru

złośliwości dyskryminacja pracownika – ze względu na faworyzowanie innej osoby – poprzez pomijanie go przy awansowaniu.

Powyższe cechy tego przestępstwa powodują, że na etapie prowadzenia czynności przez inspektora pracy bardzo trudno jest wykazać prawdopodobieństwo ich wystąpienia. W praktyce wykazanie znamion złośliwości lub uporczywości możliwe jest dopiero w wyniku przeprowadzenia postępowania przez organy ścigania. Postępowanie to jednak stosunkowo często kończy się stwierdzeniem braku ustawowych znamion czynu zabronionego (tzn. uporczywości lub złośliwości), a to z uwagi na fakt, że bardzo trudno jest udowodnić istnienie zamiaru sprawcy i jego szczególnego psychicznego nastawienia. Powoduje to, że w praktyce wymienione przesłanki sprawiają, że skazania za złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowniczych – mimo, że zjawiska te występują dosyć często – są stosunkowo rzadkie. Stąd znaczna liczba wniosków kierowanych do organów ścigania przez inspektorów pracy o wszczęcie postępowania przygotowawczego w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa z art. 218 § 1 Kodeksu karnego, kończy się odmową wszczęcia postępowania lub jego umorzeniem.

Przykładowo niewypłacanie pracownikom pensji przez wiele miesięcy z całą pewnością daje podstawę inspektorowi pracy do niezwłocznego powiadomienia prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa. Jednak po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego prokuratura może dojść do wniosku, że sprawca nie działał umyślnie, a niewypłacanie wynagrodzeń spowodowane było czynnikami obiektywnymi.

Dlatego uwzględniając coraz powszechniejszy aspekt naruszania podstawowych praw pracowniczych, konstrukcja znamion strony podmiotowej (uporczywość lub złośliwość) czynu z art. 218 § 1 Kodeksu karnego powinna zostać zmodyfikowana. Zasadny wydaje się postulat zmiany tego przepisu poprzez zastąpienie uporczywości lub złośliwości innymi określeniami, z treści których wynikałaby możliwość obejmowania szerszego zakresu negatywnych zachowań pracodawcy, naruszającego określone podstawowe prawa pracownicze, ale bez konieczności spełniania przesłanki złośliwości lub uporczywości.

Odpowiedzialności za czyn z art. 225 § 2 Kodeksu karnego, podlega ten, kto osobie uprawnionej do kontroli w zakresie inspekcji pracy lub osobie przybranej jej do pomocy udaremnia lub utrudnia wykonanie czynności służbowej.

Należy podnieść, iż w doktrynie prawa karnego istnieją istotne różnice w ocenie zakresu penalizowanych stanów faktycznych.

Według części przedstawicieli doktryny przez „udaremnianie” należy rozumieć całkowite uniemożliwienie przeprowadzenia czynności kontrolnych (niewpuszczenie na teren lub do obiektu, który ma być skontrolowany; uniemożliwienie dostępu do urządzeń, próbek towaru, dokumentacji itp.), natomiast przez „utrudnianie” - zakłócanie realizacji czynności

kontrolnych, w tym działania zmierzające do jej ograniczenia (może to np. polegać na udzieleniu dostępu tylko do niektórych urzędzeń, dokumentów itp.). Podmiotową przesłanką odpowiedzialności jest umyślne udaremnianie lub utrudnianie czynności kontrolnych, przy czym w grę wchodzi tak zamiar bezpośredni, jak i ewentualny (gdy sprawca uświadamia sobie, że jego działanie lub zaniechanie może utrudniać kontrolę i godzi się z tym).

Według innych opinii „utrudnienie” polega na stworzeniu (lub dopuszczeniu do powstania) sytuacji, w której wykonanie przez osoby, o których mowa w art. 225, czynności służbowych napotyka przeszkody, które w istotny sposób wpływają na przeprowadzaną czynność służbową ograniczając jej „efektywność”. Znamię to jest znamieniem ocennym i stopniowalnym, zaś znamiona typu zostają zrealizowane tylko wtedy, gdy sprawca swoim zachowaniem w istotny sposób wpłynął na przeprowadzoną kontrolę „w sensie konieczności użycia środków nadzwyczajnych lub istotnego wydłużenia czasu przeprowadzanej kontroli”.

Inni komentatorzy przyjmują natomiast, iż utrudnienie stanowi takie zakłócenie przebiegu kontroli, które uniemożliwia w ogóle lub w części osiągnięcie jej celu. Zachowanie uniemożliwiające w ogóle osiągnięcie celu podjętej czynności służbowej można zakwalifikować raczej jako udaremnienie wykonania czynności służbowej. Natomiast utrudnienie może nastąpić także w sytuacji, w której uprawnionemu podmiotowi uda się zrealizować cel podjętej czynności, tylko ze względu na stworzone przeszkody nastąpi to ze znacznym opóźnieniem.

W sytuacji tak daleko zróżnicowanej interpretacji przepisu art. 225 § 2 Kodeksu karnego nie budzi zdziwienia bardzo ostrożne podejście organów prokuratury do ścigania za takie przestępstwa: wśród prokuratorów także nie ma zgodności co do tego, która interpretacja powinna być powszechnie stosowana.

Dlatego też niejednokrotnie postępowanie w wyżej wskazanych sprawach nie jest wszczynane, lub, po wszczęciu, umarzone.

Problem stanowi fakt, że postanowienie o odmowie wszczęcia dochodzenia, czy też o jego umorzeniu, zgodnie z brzmieniem art. 325e § 1 Kodeksu postępowania karnego, choć jest zaskarżalne, nie wymaga sporządzenia przez prokuratora uzasadnienia. Stąd też wniesienie zażalenia jest trudne, bowiem nie wiadomo, jakie konkretnie przesłanki zdecydowały o podjęciu określonego rodzaju decyzji przez prowadzącego postępowanie prokuratora. Przepisy postępowania karnego zaś nie przewidują uprawnienia do żądania sporządzenia uzasadnienia na piśmie w przypadku wydania ww. rozstrzygnięcia. Wprowadzenie podobnego obowiązku uzasadniania postanowień pozwoliłoby na skuteczniejsze ściganie przestępstw w tym zakresie

PRZEPISY USTAWY O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Z dniem 7 marca 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97).

Ustawa ta wprowadziła dodatkowe – w stosunku do ustawy z dnia 4 sierpnia 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z, późn. zm.) – ograniczenia w możliwości przeprowadzania kontroli przedsiębiorców przez organy nadzoru i kontroli, polegające m.in. na:

1) obniżeniu limitu czasu trwania kontroli u przedsiębiorcy w zależności od jego wielkości;

2) doprecyzowaniu przesłanek wyłączających stosowanie ograniczeń liczby jednoczesnych kontroli u przedsiębiorcy oraz czasu trwania kontroli;

3) wprowadzeniu sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2 ustawy;

4) wprowadzeniu sankcji wobec organu kontroli w postaci uznania braku podstawy do przeprowadzenia kontroli w sytuacji, gdy upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nie spełnia ustawowych wymagań;

5) uregulowaniu sytuacji, w której przedsiębiorca uchyla się od obowiązku wyznaczenia osoby upoważnionej w przypadku gdy sam nie będzie mógł uczestniczyć w kontroli;

6) uregulowaniu kwestii związanej z przeprowadzaniem kontroli u przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w wielu miejscach.

Zgodnie z art. 77 ustawy o s.d.g. kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Należy zwrócić uwagę, iż w odniesieniu do kontroli prowadzonych 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). Z uwagi jednak na zakres Konwencji (zakłady przemysłowe i handlowe) należy przyjąć, iż nie ma ona zastosowania do kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy w innych sektorach działalności gospodarczej.

Nowe uregulowania prawne stawiają organy Państwowej Inspekcji Pracy przed koniecznością stosowania odmiennych trybów postępowania kontrolnego w odniesieniu do następujących grup kontrolowanych podmiotów:

- 1) pracodawców nie będących przedsiębiorcami oraz przedsiębiorców wyłączonych spod działania przepisów ustawy o s.d.g.,
- 2) przedsiębiorców objętych Konwencją nr 81 MOP,
- 3) przedsiębiorców, do których nie ma zastosowania Konwencja nr 81 MOP.

Konwencję nr 81 MOP stosuje się wyłącznie do przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych. Akt ten nie definiuje poszczególnych rodzajów działalności, lecz o tym, że działalność przemysłowa może być rozumiana szeroko świadczy przepis art. 2 ust. 2 Konwencji zaliczający do działalności przemysłowej transport i górnictwo.

Warto również zauważyć, że szerokie rozumienie pojęcia działalności gospodarczej i obejmowanie nim każdej działalności usługowej, jeśli odpowiada ona pozostałym cechom pojęcia działalności gospodarczej, prowadzi do sporów, gdy rozstrzyga się o tym, czy działalnością gospodarczą jest działalność prowadzona np. przez zakłady opieki zdrowotnej, szkoły wyższe (zwłaszcza niepaństwowe) i niepubliczne placówki oświatowe, kościelne osoby prawne, organizacje non profit, fundacje, stowarzyszenia, itd.

W świetle obowiązujących przepisów Państwowa Inspekcja Pracy przyjmuje jako zasadę, że o ile w sposób jednoznaczny – w oparciu o obowiązujące przepisy – nie można podmiotu objętego kontrolą wyłączyć z grona przedsiębiorców, w trakcie kontroli należy stosować ograniczenia wynikające z przepisów ustawy o s.d.g.

Poniżej przedstawiamy najważniejsze zmiany odnoszące się do kontroli prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 79 ust. 1 organy kontroli zawiadamiają przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli. Stosownie do ust. 2 pkt 1 zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się jednak w przypadku, gdy kontrola ma zostać przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Oznacza to, że wprowadzony na mocy ustawy nowelizującej ustawę o swobodzie działalności gospodarczej obowiązek powiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli nie dotyczy jedynie kontroli prowadzonych przez inspektorów pracy w odniesieniu do przedsiębiorców objętych postanowieniami Konwencji nr 81.

Stosownie do art. 79 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli nie dokonuje się również w przypadku gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia oraz gdy jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.

Wskazać przy tym należy, iż zarówno w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, jak i we wspomnianej Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, zobowiązano inspektorów

pracy do zachowania w tajemnicy faktu wniesienia skargi na pracodawcę. Jednocześnie w przypadku, gdy skarga zawiera zarzuty popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przeciwko prawom pracownika, a zabezpieczenie stosownych dowodów jest możliwe tylko w razie działania „z zaskoczenia”, inspektor pracy ma problem z przestrzeganiem przepisu art. 79 ust. 7, który zobowiązuje go do wpisania w książce kontroli i protokole kontroli uzasadnienia przyczyny braku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Zgodnie z dodanym art. 79a czynności kontrolne mogą być wykonywane przez pracowników organów kontroli po okazaniu przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej legitymacji służbowej upoważniającej do wykonywania takich czynności oraz po doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli, chyba że przepisy szczególne przewidują możliwość podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji. W takim przypadku upoważnienie doręcza się przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej w terminie określonym w tych przepisach, lecz nie później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli (ust. 1).

Należy podkreślić, że zgodnie z ust. 2 tego przepisu podjęcie czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej, na podstawie przepisów szczególnych, może dotyczyć jedynie przypadków, gdy czynności kontrolne są niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałaniu popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia, a także gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego. Uzasadnienie wszczęcia w ten sposób kontroli należy wpisać do książki kontroli (art. 81 ust. 2 pkt 7).

Ustawa w art. 79a ust. 1 określa termin do doręczenia przedsiębiorcy upoważnienia w przypadku, gdy kontrola była podjęta po okazaniu legitymacji służbowej. Z uwagi na to, że przepis ten odwołuje się do przepisów szczególnych, wskazując jednakże, że nie może to nastąpić później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli (ustawa w dotychczasowym brzmieniu nie określała terminu, odwoływała się do terminów określonych w przepisach szczególnych), należy przyjąć, że trzeba je doręczać przedsiębiorcy albo osobie przez niego upoważnionej nie później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli, pomimo, że ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy przewiduje termin 7 dni od dnia podjęcia kontroli na podstawie legitymacji służbowej na doręczenie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli.

Art. 79a ust. 5 przewiduje, iż zmiana osób upoważnionych do wykonania kontroli, zakresu przedmiotowego kontroli oraz miejsca wykonywania czynności kontrolnych wymaga każdorazowo wydania odrębnego upoważnienia. W poprzednim stanie prawnym wydanie odrębnego upoważnienia było wymagane jedynie w razie zmiany osób upoważnionych do wykonania kontroli. Należy też zwrócić uwagę na art. 79 ust. 7, który wprowadza sankcję

wobec organu kontroli w postaci uznania braku podstawy do przeprowadzenia kontroli w sytuacji, gdy upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nie spełnia ustawowych wymagań.

Zgodnie z dodanym art. 79b w przypadku wszczęcia czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej, przed podjęciem pierwszej czynności kontrolnej, osoba podejmująca kontrolę ma obowiązek poinformowania kontrolowanego lub osobę wobec której podjęto czynności kontrolne o jego prawach i obowiązkach w trakcie kontroli.

Przepis art. 80a przewiduje, iż kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy przeprowadza się w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu wykonywania działalności oraz w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności przez kontrolowanego. Ponadto kontrola lub poszczególne czynności kontrolne, za zgodą kontrolowanego, mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli. Zgodnie natomiast z ustawą o Państwowej Inspekcji Pracy poszczególne czynności kontrolne mogą być wykonywane także w siedzibie jednostki organizacyjnej PIP, przy czym ustawa nie uzależnia takiej możliwości od zgody kontrolowanego. W tym zakresie art. 80a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej prowadzi do ograniczenia sposobu wykonywania czynności kontrolnych przez inspektorów pracy. Jednocześnie należy wskazać, iż do kontroli inspekcji pracy u przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą objętą zakresem Konwencji nr 81 MOP nie będzie miało zastosowania przyjęte w art. 80a ograniczenie wykonywania kontroli w godzinach pracy lub w czasie faktycznego wykonywania działalności przez kontrolowanego z uwagi na art. 12 ust. 1 lit. a Konwencji MOP w związku z art. 77 ust. 1 ustawy o s.d.g.

Należy dodać, iż zgodnie z art. 80b czynności kontrolne powinny być przeprowadzane w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego przedsiębiorcy. W przypadku gdy przedsiębiorca wskaże na piśmie, że przeprowadzane czynności zakłócają w sposób istotny działalność przedsiębiorcy, konieczność podjęcia takich działań powinna być uzasadniona przez organ kontroli w protokole kontroli.

Jedynie w przypadku kontroli Państwowej Inspekcji Pracy prowadzonej u przedsiębiorców objętych postanowieniami Konwencji nr 81 lub w sytuacji, gdy przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia lub w przypadku, gdy przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia lub zdrowia, nie stosuje się:

- obowiązku wykonywania kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej,
- zakazu równoczesnego podjęcia i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy,

- ograniczeń czasu trwania wszystkich kontroli organu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym.

Zgodnie z art. 81 ust. 2 organ kontroli obowiązany jest dokonywać wpisów do książki kontroli. Wpisy te, jak wynika z nowego brzmienia tego przepisu, obejmują m. in. uzasadnienie wszczęcia kontroli, o której mowa w art. 79a ust. 2, a także uzasadnienie zastosowanych wyjątków, o których mowa w art. 79, 80, 82 i 83.

Należy również dodać, że ustawa wprowadziła w art. 84c rozwiązanie prawne polegające na możliwości wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2 ustawy. Taki sprzeciw przedsiębiorca będzie mógł wnieść w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia czynności kontrolnych przez organ kontroli. Sprzeciw wnoszony jest do organu podejmującego i wykonującego kontrolę. Z chwilą doręczenia organowi sprzeciwu następuje wstrzymanie czynności kontrolnych przez organ kontroli. Wniesienie sprzeciwu nie jest jedynie dopuszczalne, gdy organ przeprowadza kontrolę powołując się na przepisy art. 79 ust. 2 pkt 2, art. 80 ust. 2 pkt 2, art. 82 ust. 1 pkt 2, art. 83 ust. 2 pkt 2 i art. 84a (art. 84 d) ustawy.

Wskazując na powyższe ustawowe utrudnienia w wykonywaniu czynności kontrolnych przez Państwową Inspekcję Pracy, mające istotny wpływ na obniżenie skuteczności działań kontrolnych, należy uznać że inspektorzy pracy powinni zostać w całości wyłączeni spod działania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności w celu możliwości sprawnego przeprowadzania kontroli zakładów pracy charakteryzujących się największym zagrożeniem.

Gdyby okazało się to niemożliwe, należałoby rozważyć wprowadzenie odrębnej regulacji odnoszącej się do kontroli wykonywanych przez Państwową Inspekcję Pracy (uwzględniających ich specyfikę i znaczenie dla praworządności w stosunkach pracy) w rozdziale Kontrola działalności gospodarczej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

BADANIA LEKARSKIE PRACOWNIKÓW

Art. 229 § 7 Kodeksu pracy zobowiązuje pracodawców do przechowywania orzeczeń wydanych na podstawie badań lekarskich. Badania te prowadzone są na podstawie skierowania wydanego przez pracodawcę. Brak obowiązku przechowywania kopii skierowania na badania utrudnia kontrolę, czy lekarz został poinformowany o wszystkich czynnikach szkodliwych występujących w środowisku pracy. Ma to czasem zasadniczy wpływ na opinię, co do możliwości wykonywania pracy w określonych warunkach.

Szkodliwe warunki pracy mogą mieć długoterminowe skutki i powodować choroby zawodowe oraz problemy zdrowotne, które ujawnią się później, nawet po ponad 20 latach od

narażenia, jak w przypadku azbestu. Kontrola zdrowia pracowników to ważne narzędzie zapobiegania tego rodzaju problemom. Pracodawcy formalizują obowiązek zapewnienia profilaktycznej opieki lekarskiej pracownikom zatrudnionym przy pracach w narażeniu na czynniki szkodliwe i niebezpieczne, co wynika z niedoskonałego prawa w tym zakresie. Problemem jest zakres i odpowiednia jakość badań profilaktycznych. Kontrole Państwowej Inspekcji Pracy wykazują, że lekarze nie otrzymują od pracodawców pełnej informacji o występujących na stanowiskach pracy zagrożeniach związanych z wykonywaniem pracy, w tym również o aktualnych wynikach badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia, a przeprowadzane badania lekarskie nie są adekwatne do istniejących zagrożeń.

Nałożenie na pracodawców obowiązku przechowywania kopii skierowań wiąże się ze zmianą przepisów Kodeksu pracy w zakresie profilaktycznej ochrony zdrowia.

PRZEPISY DOTYCZĄCE SZKOLEŃ W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA I HIGIENY PRACY

Szkolenie w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy może być organizowane przez pracodawców lub, na ich zlecenie, przez jednostki organizacyjne (zewnętrzne). Przez jednostkę organizacyjną rozumie się:

- a) placówkę kształcenia ustawicznego, placówkę kształcenia praktycznego, ośrodek dokształcania i doskonalenia zawodowego,
- b) szkołę ponadgimnazjalną,
- c) jednostkę badawczo-rozwojową, szkołę wyższą lub inną placówkę naukową,
- d) stowarzyszenie, którego celem statutowym jest działalność związana z bezpieczeństwem i higieną pracy,
- e) osobę prawną lub fizyczną prowadzącą działalność oświatową na zasadach określonych w przepisach o swobodzie działalności gospodarczej,

jeżeli prowadzi działalność szkoleniową w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy.

Organizator szkolenia (pracodawca lub jednostka organizacyjna) powinien zapewnić m.in. programy szkoleń, wykładowców i instruktorów odpowiednio przygotowanych do właściwej realizacji programu szkolenia, warunki lokalowe, wyposażenie dydaktyczne. Przebieg szkolenia powinien być rzetelnie udokumentowany.

Placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego, ośrodki dokształcania i doskonalenia zawodowego i szkoły ponadgimnazjalne objęte są systemem oświaty (podlegają regulacji ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty - Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). Kurator oświaty sprawuje nad nimi nadzór pedagogiczny.

Natomiast, w odniesieniu do osób prawnych lub fizycznych prowadzących działalność oświatową na zasadach określonych w przepisach o swobodzie działalności gospodarczej, ani ustawa o systemie oświaty, ani też ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie zawiera definicji pojęcia „działalność oświatowa”. Z tego też względu można wysnuć wniosek, że w zasadzie każda osoba prawna lub fizyczna, która będzie chciała prowadzić szkolenia w dziedzinie bhp powinna jedynie spełnić wymóg zarejestrowania swojej działalności gospodarczej oraz spełniać wymogi wynikające z § 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 180, poz. 1860, ze zm.). Brak jest jednak regulacji zawierającej wprost wskazanie organu sprawującego nadzór merytoryczny nad osobami prawnymi lub fizycznymi prowadzącymi działalność oświatową.

Z tego względu, w przypadku prowadzenia szkoleń w sposób nieprawidłowy przez osobę prawną lub fizyczną zajmującą się działalnością oświatową na zasadach określonych w przepisach o swobodzie działalności gospodarczej, organy nadzoru nad warunkami pracy nie mają możliwości podjęcia działań prawnych w stosunku do takiego podmiotu.

Wskazane jest wprowadzenie uregulowań prawnych określających przejrzyste wymagania kompetencyjne dla jednostek prowadzących szkolenia w dziedzinie bhp i ustanowienie nadzoru nad tymi jednostkami pod kątem jakości świadczonych usług.

PRZESTRZEGANIE PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH CZYNNIKÓW SZKODLIWYCH W MIEJSCU PRACY

Przepisy z zakresu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, związane z występowaniem czynników szkodliwych w miejscu pracy, charakteryzuje niejednoznaczność powodująca błędy interpretacyjne i niewłaściwe ich stosowanie w praktyce. Do istotniejszych problemów, wpływających na niepoprawne stosowanie tych przepisów, należy niejednolite nazewnictwo i brak zdefiniowania niektórych pojęć. Trudności interpretacyjne, niezrozumienie treści przepisów, a także ich nieznanomość, mają duży wpływ na skalę stwierdzanych przez Państwową Inspekcję Pracy nieprawidłowości. W szczególności dotyczy to problemów regulowanych następującymi aktami prawnymi:

- **Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy** (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.)

Ze względu na niejednoznaczność i niejednolitość użytych w załączniku nr 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych

przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy takich sformułowań, jak: „substancje trujące” (§ 1 ust. 2; § 16 ust. 1 i 3; § 43 ust. 3; § 9 ust. 1); „substancje szkodliwe” (§ 9 ust. 1 i § 19 ust. 1); „substancje drażniące lub uczulające” (§ 16 ust. 1 i 3); „szkodliwe środki chemiczne” (§ 29 ust. 2); „materiały trujące” (36 ust. 1), pracodawcy różnie interpretują przepis i w praktyce często go nie stosują. Ponadto różnie jest interpretowany § 16 ust. 3: „Dla pracowników mających kontakt z substancjami trującymi...”, a także § 19 ust. 1: „Na dziesięciu pracowników...w kontakcie z substancjami szkodliwymi”. Dodać należy, że użyte nazewnictwo nie odpowiada aktualnie obowiązującej klasyfikacji substancji niebezpiecznych.

Egzekwowanie tak niejednoznacznie określonych obowiązków jest bardzo trudne, zwłaszcza że dla pracodawców wiąże się to z dużymi nakładami finansowymi.

W 2008 r. Główny Inspektor Pracy wystąpił o nowelizację w tym zakresie rozporządzenia MPiPS w sprawie ogólnych przepisów bhp, bowiem nie udało się uporządkować tego problemu podczas jednej z wcześniejszych nowelizacji. Minister Pracy i Polityki Społecznej planuje uwzględnić przedłożony wniosek podczas najbliższej nowelizacji.

- **Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie substancji, preparatów, czynników lub procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym lub mutagennym w środowisku pracy** (Dz. U. Nr 280 poz. 2771, ze zm.)

Wątpliwości interpretacyjne budzą pojęcia: „narażenie”, „narażenie zawodowe” i „kontakt” z czynnikiem rakotwórczym lub mutagennym, na które skarżą się pracodawcy. Wadą przepisów dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników zatrudnionych w warunkach narażenia na działanie substancji, czynników i procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym lub mutagennym jest brak definicji tych pojęć.

W 2007 r. Główny Inspektor Pracy zwrócił się do Ministra Zdrowia z wnioskiem o nowelizację ww. rozporządzenia, m.in. poprzez zdefiniowanie tych pojęć. W odpowiedzi Minister Zdrowia poinformował, że - mimo podjęcia prac legislacyjnych nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie substancji, preparatów, czynników lub procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym lub mutagennym w środowisku pracy - wniosek nie może być uwzględniony ze względu na obowiązujące zasady techniki prawodawczej (§ 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908). Pojęcia „narażenie” i „kontakt” występują bowiem również w art. 222 § 1 i 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.). Główny Inspektor Pracy skierował w tej sprawie pismo do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z prośbą o spowodowanie podjęcia prac legislacyjnych, umożliwiających umieszczenie w przepisach dotyczących substancji, czynników i procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym i mutagennym definicji „narażenie” i „kontakt”.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej uznało jednak, że umieszczenie ww. pojęć w Kodeksie pracy nie jest zasadne m. in. dlatego, że w strukturze ustawy Kodeks pracy nie przewidziano słowniczka zawierającego definicje pojęć występujących w ustawie.

Podkreślić należy, że od zrozumienia tych pojęć zależy poprawność podejmowanych przez pracodawców działań prewencyjnych związanych ze stosowaniem niebezpiecznych substancji, jakimi w szczególności są substancje, preparaty, czynniki lub procesy technologiczne o działaniu rakotwórczym i mutagennym. Dlatego niezbędna jest nowelizacja przepisów w tym zakresie. Sprecyzowanie ich ułatwi zrozumienie i wpłynie na lepszą ochronę co zapewne wpłynie na lepszą ochronę zdrowia pracowników.

- **Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 marca 2003 r. w sprawie sposobu oznakowania miejsc, rurociągów oraz pojemników i zbiorników służących do przechowywania lub zawierających substancje niebezpieczne i preparaty niebezpieczne (Dz. U. Nr 61, poz. 552.)**

Rozporządzenie stanowi dostosowanie prawa polskiego do załącznika II i III dyrektywy Rady 92/58/EWG z 24 czerwca 1992 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących znaków bezpieczeństwa/lub zdrowia w miejscu pracy. Mimo to wydane zostało na mocy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 27 ust. 2 ustawy z 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. Nr 11 poz. 94 ze zm.), a nie Kodeksu pracy. Kontrolowanie przez Państwową Inspekcję Pracy przestrzegania tego przepisu jest w znacznym stopniu utrudnione, ponieważ nie jest on bezpośrednio przepisem bezpieczeństwa pracy. Z tego też powodu wielu pracodawców nie zna ww. rozporządzenia i nie łączy go z wymogami dotyczącymi warunków pracy. Przeniesienie stosownej delegacji do Kodeksu pracy uczyniłoby aspekt celowościowy wydania ww. rozporządzenia.

PRZEPISY DOTYCZĄCE KONTROLI ZWŁASZCZA Z ZAKRESU LEGALNOŚCI ZATRUDNIENIA I INNEJ PRACY ZAROBKOWEJ

- **Uchylenie przepisów definiujących jako nielegalne zatrudnienie lub nielegalną inną pracę zarobkową zatrudnienie lub powierzenie wykonywania innej pracy zarobkowej bezrobotnemu bez zawiadomienia właściwego powiatowego urzędu pracy oraz wykreślenie kontroli tego obowiązku z zakresu przedmiotowego działania Inspekcji - art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o PIP oraz art. 2 ust. 1 pkt 13 lit. d ustawy o promocji zatrudnienia (...)**

Konieczność skreślenia powyższych przepisów wynika z uchylecia – z dniem 1 lutego 2009 r., na mocy ustawy z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw – obowiązków pracodawcy polegających na uzyskaniu pisemnego oświadczenia od osoby przyjmowanej do pracy o pozostawaniu lub niepozostawaniu w rejestrze bezrobotnych i poszukujących pracy oraz na zawiadomieniu właściwego powiatowego urzędu pracy o zatrudnieniu osoby zarejestrowanej jako bezrobotna lub o powierzeniu jej innej pracy zarobkowej. Jest to także konsekwencja zniesienia odpowiedzialności wykroczeniowej pracodawcy za niepowiadomienie powiatowego urzędu pracy - uchylony art. 36 ust. 6 i 7 oraz art.119 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...).

- **Zmiany zakresu podmiotowego kontroli prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy**

Na podstawie doświadczeń z przeszło dwuletniego okresu działalności Państwowej Inspekcji Pracy po przejęciu z dniem 1 lipca 2007 r. zadań z zakresu kontroli legalności zatrudnienia należy uznać, że zakres podmiotowy kontroli Państwowej Inspekcji Pracy, określony w art. 13 ustawy o PIP, jest zbyt wąski i nie pozwala na praktyczną realizację zadań kontrolno - nadzorczych Inspekcji wobec wielu podmiotów, które należałoby skontrolować np. ze względu na ewidentne sygnały o nielegalnym zatrudnieniu. Postulowane zmiany powinny umożliwić prowadzenie kontroli w zakresie legalności zatrudnienia (a także bezpieczeństwa i higieny pracy) w podmiotach, które nie mają statusu pracodawcy (tj. nie zatrudniają nikogo w ramach stosunku pracy) ani też statusu przedsiębiorcy (nie prowadzą działalności gospodarczej albo pomimo prowadzenia tego rodzaju działalności obowiązujące przepisy nie uznają ich za przedsiębiorców), jednak powierzają pracę osobom fizycznym. Przykładowo można tu wskazać niezatrudniające pracowników, lecz wyłącznie osoby na podstawie umów cywilnoprawnych – stowarzyszenia, fundacje i inne organizacje społeczne oraz podmioty prowadzące działalność wytwórczą w rolnictwie (w szczególności rolników indywidualnych).

Ponadto nowo wprowadzane przepisy powinny zmierzać do wyeliminowania wątpliwości dotyczących posiadania przez Państwową Inspekcję Pracy uprawnień do podejmowania działań kontrolno – nadzorczych w agencjach zatrudnienia, które:

- nie powierzają pracy osobom fizycznym (np. pracownikom bądź osobom zatrudnionym na podstawie umów cywilnoprawnych) i są prowadzone przez przedsiębiorców przykładowo w formie jednoosobowej działalności gospodarczej bądź spółki;

- nie mają statusu przedsiębiorcy ani pracodawcy – np. fundacje, stowarzyszenia i podobne organizacje (które w świetle obowiązujących przepisów nie są uznawane za przedsiębiorców), niezatrudniające ani jednego pracownika.

W celu realizacji powyższych postulatów wydaje się niezbędne wymienienie wśród podmiotów kontrolowanych w zakresie legalności zatrudnienia również:

- innych jednostek organizacyjnych i instytucji oraz, w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia przepisów, osób fizycznych – na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, a także
- podmiotów świadczących usługi pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego lub pracy tymczasowej – w zakresie przestrzegania obowiązków określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. d i e ustawy o PIP.

- **Przyznanie Państwowej Inspekcji Pracy prawa bezpośredniego, nieodpłatnego korzystania z bazy danych zgromadzonych w rejestrze bezrobotnych**

W aktualnym stanie prawnym Inspekcja nie ma bezpośredniego dostępu do danych znajdujących się w rejestrze bezrobotnych, co znacząco wpływa na skuteczność działania w obszarze kontroli legalności zatrudnienia. Informacje z rejestru muszą być każdorazowo pozyskiwane w drodze kierowania przez inspektorów pracy indywidualnych wniosków do właściwych powiatowych urzędów pracy o udostępnienie danych z rejestru bezrobotnych prowadzonego przez dany urząd, co wydłuża czas kontroli. Przyznanie Państwowej Inspekcji Pracy prawa bezpośredniego dostępu do danych zgromadzonych w rejestrze bezrobotnych będzie istotnym czynnikiem usprawniającym czynności kontrolne w zakresie przestrzegania przez osoby zarejestrowane jako bezrobotne obowiązku informowania powiatowych urzędów pracy o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności.

- **Wprowadzenie możliwości nakładania grzywny w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 119-123 ustawy o promocji zatrudnienia (...)**

W obecnym stanie prawnym w razie stwierdzenia w toku kontroli wykroczenia polegającego na naruszeniu przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 119 – 123 ww. ustawy), inspektorzy pracy mogą jedynie kierować wnioski o ukaranie do właściwego sądu, co spowodowane jest m.in. określeniem dolnej granicy kary na poziomie wyższym niż maksymalna wysokość grzywny możliwej do nałożenia w drodze mandatu. Jednakże coraz częściej obserwuje się zjawisko wymierzania przez sądy kar poniżej dolnej granicy zagrożenia, na skutek nadzwyczajnego załagodzenia kary.

Wprowadzenie możliwości stosowania mandatów karnych byłoby istotnym krokiem w kierunku uproszczenia i zracjonalizowania postępowania w tych sprawach – bez zbędnego angażowania sądów. Jest to zresztą postulat wysuwany w trakcie kontroli przez wielu pracodawców i przedsiębiorców odpowiedzialnych za naruszenie ustawy o promocji zatrudnienia (...), przeciwko którym – według aktualnego stanu prawnego – inspektor pracy jest zmuszony skierować wniosek do sądu.

Przyznanie inspektorom pracy takiego prawa zapewniłoby ponadto spójność rozwiązań przewidzianych w art. 1 ustawy o PIP, z którego wynika uprawnienie inspektorów do nadzoru i kontroli w zakresie legalności zatrudnienia, jednakże bez możliwości stosowania identycznej gamy środków prawnych, jak w przypadku działań kontrolno – nadzorczych w sferze prawa pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Pragniemy jednakże zwrócić uwagę, że realizacja postulatu powodowałaby konieczność wzajemnego dostosowania wysokości grzywnien przewidzianych za wykroczenia określone w ustawie o promocji zatrudnienia (...) oraz kwot, które mogą być nakładane w drodze mandatów karnych.

- **Uwzględnienie wojewody w katalogu organów do których Państwowa Inspekcja Pracy kieruje powiadomienia o stwierdzonych w toku kontroli legalności zatrudnienia naruszeniach przepisów związanych z zakresem kompetencji danego organu**

Wprowadzenie proponowanej regulacji wypełni lukę istniejącą od początku obowiązywania ustawy z dnia 13 kwietnia 2009 r. o PIP (czyli od 1 lipca 2007 r.). Ustawa ta bowiem nie uwzględnia wojewody w katalogu organów, do których Państwowa Inspekcja Pracy kieruje powiadomienia o stwierdzonych w toku kontroli naruszeniach przepisów związanych z zakresem kompetencji danego organu. Przepis powinien m.in. zapewnić informowanie wojewody o:

- 1) nielegalnym zatrudnieniu lub powierzeniu innej pracy zarobkowej cudzoziemcom oraz nielegalnym wykonywaniu pracy przez cudzoziemców;
- 2) niepodjęciu przez cudzoziemca wykonywania pracy w okresie 3 miesięcy od daty rozpoczęcia ważności zezwolenia na pracę lub zakończeniu wykonywania pracy przez cudzoziemca wcześniej niż 3 miesiące przed upływem ważności zezwolenia na pracę – o których podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi nie poinformował wojewody;
- 3) niedopełnieniu przez podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi obowiązków, o których mowa w art. 88h ust. 4 lub art. 88i ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia (...)

4) przerwaniu wykonywania pracy przez cudzoziemca na okres przekraczający 3 miesiące, z wyjątkiem sytuacji, o której mowa w art. 88i ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia (...).

- **Zmodyfikowanie zapisu określającego organ PIP powiadamiający starostę o wynikach kontroli**

W obecnym stanie prawnym zawiadomienie starosty o:

- 1) stwierdzonych przypadkach naruszenia przez bezrobotnego lub przez podmiot kontrolowany przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- 2) wynikach kontroli podmiotu kontrolowanego – na wniosek starosty, kieruje okręgowy inspektor pracy.

Zmiana powyższej regulacji poprzez użycie sformułowania „właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy” stworzy możliwość usprawnienia przepływu informacji pomiędzy Inspekcją i starostami powiatów. W większości przypadków informacje te będą mogły być kierowane przez samych inspektorów pracy. Jedynie w niektórych sprawach – zależnie od ich wagi – powiadomienia mógłby dokonywać okręgowy inspektor pracy.

- **Uprawnienie „właściwego organu Państwowej Inspekcji pracy” w miejsce okręgowego inspektora pracy do wykonywania uprawnień kontrolnych i uzyskania dokumentów przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia (...)**

Proponowana zmiana umożliwi inspektorom pracy (bez pośrednictwa okręgowego inspektora pracy) korzystanie z uprawnień przewidzianych w szczególności w art. 88c ust. 6 pkt 3 oraz art. 88h ust. 1 pkt 8 ustawy o promocji zatrudnienia (...). Oznacza to, że osoba, wskazana przez pracodawcę zagranicznego we wniosku o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca delegowanego na terytorium RP do reprezentowania pracodawcy wobec organów kontrolnych, będzie reprezentować tego pracodawcę nie tylko wobec okręgowego inspektora pracy, lecz także względem indywidualnego inspektora pracy – jako samodzielnego organu PIP. To samo dotyczy udostępniania, na wniosek organu kontrolnego, dokumentów potwierdzających wypełnienie obowiązków określonych w art. 88h ust. 1 pkt 1-6, sporządzonych w języku polskim lub przetłumaczonych na język polski.

ZAOSTRZENIE WYMOGÓW PRZY DOKONYWANIU WPISU DO REJESTRU PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH AGENCJE ZATRUDNIENIA, ABY UNIEMOŻLIWIĆ UZYSKANIE WPISU AGENCJOM ZAŁOŻONYM I PROWADZONYM PRZEZ OSOBY, KTÓRE POPRZEDNIO DOPUŚCIŁY SIĘ NARUSZENIA PRZEPISÓW O PROMOCJI

ZATRUDNIENIA I INSTYTUCJACH RYNKU PRACY, CZEGO SKUTKIEM BYŁO WYKREŚLENIE Z REJESTRU AGENCJI POPRZEDNIO PROWADZONYCH PRZEZ TAKIE OSOBY

Do Państwowej Inspekcji Pracy docierają sygnały, że osoby, które prowadziły agencje zatrudnienia wykreślone następnie z rejestru ze względu na nieprzestrzeganie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – zakładają nowe firmy w celu dalszego prowadzenia działalności w zakresie agencji zatrudnienia. Firmy te uzyskują wpis do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia i w dalszym ciągu dopuszczają się naruszeń przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Prowadzi to do powstania swego rodzaju stanu bezkarności.

Art. 18l pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia (...) przewiduje wprowadzić odmowę wpisu do rejestru dla podmiotu, który został z niego wykreślony w przypadkach, o których mowa w art. 18m pkt 3 i 5-8 ww. ustawy, w tym za nieprzestrzeganie konkretnych postanowień ustawy o promocji zatrudnienia (...), w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku. Trzeba jednak mieć na uwadze, że przepis ten dotyczy podmiotu, a więc firmy świadczącej usługi w zakresie agencji zatrudnienia, która została wykreślona z rejestru. Firma taka nie może ponownie ubiegać się o wpis do rejestru w okresie 3 lat od daty wykreślenia. Wspomniany art. 18l pkt 2 nie ma natomiast zastosowania do przypadku opisanego na wstępie. Przyjęcie zaproponowanego rozwiązania legislacyjnego niewątpliwie przyczyni się do wyeliminowania z rynku nieuczciwych osób i podmiotów prowadzących działalność w zakresie agencji zatrudnienia.

ZMIANY UPRAWNIEŃ PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

- **Przyznanie inspektorom pracy prawa do czynności rozpoznawczych poprzedzających kontrolę**

Rozszerzenie uprawnień inspektora pracy o czynności rozpoznawcze, z możliwością rejestrowania ewentualnych naruszeń prawa za pomocą środków audiowizualnych, może być szczególnie pomocne w procesie typowania podmiotów do kontroli. Będzie też stanowić ważny atut inspektora pracy w przypadku działań podejmowanych po rozpoczęciu kontroli w celu ukrycia występujących nieprawidłowości (np. ucieczka nielegalnie zatrudnionych osób, prowadzenie ewidencji czasu pracy niezgodnie ze stanem faktycznym itp.). W związku z powyższym proponujemy wprowadzenie zapisu pozwalającego na poprzedzenie, w uzasadnionych przypadkach, postępowania kontrolnego, czynnościami rozpoznawczymi

wobec podmiotu kontrolowanego, z wykorzystaniem aparatury i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku.

- **Uprawnienie, innych niż inspektorzy pracy, pracowników Inspekcji do przeprowadzania kontroli wspólnie z inspektorami.**

Niejednokrotnie, ze względu na stopień pracochłonności, czasochłonności oraz skomplikowania stanu faktycznego podczas kontroli, konieczne jest zaangażowanie w jedną kontrolę zespołu inspektorów pracy. Zmniejsza to efektywność innych działań kontrolnych, jak również liczbę prowadzonych kontroli. Jednakże w Inspekcji pracę wykonują także pracownicy merytoryczni, dysponujący wiedzą porównywalną z inspektorską, nieposiadający jednak prawa wykonywania kontroli. Wprowadzenie zapisów umożliwiających prowadzenie kontroli, wspólnie z właściwymi inspektorami pracy, kandydatom na podinspektorów pracy oraz pracownikom merytorycznym Głównego Inspektoratu Pracy i okręgowych inspektoratów pracy, na podstawie imiennego upoważnienia, wydanego odpowiednio przez Głównego Inspektora Pracy lub okręgowego inspektora pracy, pozwoli na wykorzystanie podczas kontroli wiedzy i doświadczenia tych pracowników, w miejsce angażowanych dotychczas zespołów inspektorów pracy.

WPROWADZENIE OBOWIĄZKU ZAWARCIA UMOWY O PRACĘ W FORMIE PISEMNEJ PRZED DOPUSZCZENIEM PRACOWNIKA DO PRACY, A TAKŻE ZGŁOSZENIA OSÓB ZATRUDNIONYCH LUB WYKONUJĄCYCH INNĄ PRACĘ ZAROBKOWĄ DO UBEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH PRZED DOPUSZCZENIEM DO PRACY

Obecnie obowiązujące przepisy stanowią, że jeśli umowa o pracę nie została zawarta z zachowaniem formy pisemnej, pracodawca powinien, najpóźniej w dniu rozpoczęcia pracy przez pracownika, potwierdzić mu na piśmie ustalenia co do stron umowy, rodzaju umowy oraz jej warunków (art. 29 § 2 Kodeksu pracy). Poza tym podmiot zatrudniający zobowiązany jest zgłosić do ubezpieczeń społecznych osoby podlegające temu ubezpieczeniu w terminie 7 dni od daty powstania obowiązku ubezpieczenia (art. 36 ust 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych).

Taki sposób uregulowania powyższych obowiązków powoduje, że wielu pracodawców (podmiotów zatrudniających) powierza pracę osobom fizycznym po upływie ww. terminów, nie spełniwszy obowiązku potwierdzenia umowy o pracę w formie pisemnej bądź dokonania zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego. Inspektorzy pracy zazwyczaj spotykają się z tłumaczeniem pracodawców, że dana osoba pracuje „od dzisiaj”, gdy w rzeczywistości świadczy ona pracę już od dłuższego czasu bez pisemnej umowy o pracę, a

także częstokroć bez zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego oraz bez badań wstępnych i szkolenia bhp. Tego typu praktyki są stosowane zwłaszcza w przypadku zatrudnienia o charakterze okresowym, np. realizacja kontraktów w budownictwie, prace sezonowe w rolnictwie, zastępstwo w czasie nieobecności pracownika z powodu choroby, urlopu itd. Ponadto znaczna część pracodawców bezprawnie stosuje „okresy próbne”, podczas których jest oceniana przydatność danej osoby do określonej pracy, ale nie otrzymuje ona umowy o pracę na piśmie i nie jest zgłoszona do ubezpieczenia społecznego. W trakcie kontroli pracodawcy częstokroć przedkładali przygotowane umowy o pracę, które według nich nie zostały potwierdzone przez strony z powodu braku czasu. Jednak analiza stanu faktycznego wskazywała na to, że powyższe zaniechanie miało w rzeczywistości na celu obejście przepisów prawa.

Wprowadzenie obowiązku zawarcia umowy o pracę w formie pisemnej oraz zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego przed dopuszczeniem do pracy powinno w znacznym stopniu przyczynić się do wzmocnienia ochrony praw pracowników i innych osób wykonujących pracę zarobkową. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że zmiana ta niewątpliwie zwiększy skuteczność kontroli legalności zatrudnienia.

Na tę skuteczność pozytywnie wpłynęłoby też stworzenie centralnego rejestru osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu, dostępnego on line dla właściwych w tym zakresie organów kontrolnych, w tym także dla Państwowej Inspekcji Pracy.

MODYFIKACJA PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH ZATRUDNIANIA CUDZOZIEMCÓW

- **Zdefiniowanie pojęcia „bez zawarcia wymaganych umów o pracę albo umów cywilnoprawnych”**

Zgodnie z obecnym stanem prawnym jednym z przypadków, w których ma miejsce nielegalne wykonywanie pracy przez cudzoziemca, jest wykonywanie pracy „bez zawarcia wymaganych umów o pracę albo umów cywilnoprawnych”. Powyższe sformułowanie nie koresponduje z przepisami dotyczącymi zawierania umów, w szczególności z art. 29 § 2 Kodeksu pracy oraz art. 88h ust. 1 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia (...). Regulacje te odnoszą się bowiem nie do samego faktu zawarcia umowy, lecz do jej zawarcia w odpowiedniej formie. Pierwszy z wymienionych przepisów nakłada na pracodawcę obowiązek zawarcia umowy o pracę w formie pisemnej, względnie potwierdzenia pracownikowi w takiej formie dokonanych uprzednio ustaleń co do stron umowy o pracę, jej rodzaju oraz warunków. Drugi natomiast zobowiązuje podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi do zawarcia z nim umowy w formie pisemnej (zarówno umowy o pracę, jak i cywilnoprawnej).

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku niedopełnienia powyższych obowiązków nie można stwierdzić, że cudzoziemiec wykonuje pracę „bez zawarcia wymaganych umów o pracę albo umów cywilnoprawnych”, gdyż umowy te zostały zawarte (np. ustnie bądź przez czynności dorozumiane), tyle że bez zachowania wymaganej formy pisemnej.

W związku z powyższym należy zdefiniować, na użytek ustawy, co powinno być rozumiane jako wykonywanie pracy „bez zawarcia wymaganych umów o pracę albo umów cywilnoprawnych”, względnie zmienić kształt zapisu, tak by wyżej wskazane przepisy w pełni ze sobą korespondowały.

- **Wprowadzenie obowiązków podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, określonych w art. 88h ust. 1 pkt 3 i 8 ustawy o promocji zatrudnienia (...), także wobec cudzoziemców, od których nie jest wymagane zezwolenie na pracę.**

Stosownie do art. 88h ust. 1 pkt 3 i 8 ustawy, podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi, od którego jest wymagane posiadanie zezwolenia na pracę, jest obowiązany do zawarcia z cudzoziemcem umowy w formie pisemnej oraz przedstawienia cudzoziemcowi przed podpisaniem umowy jej tłumaczenia na język dla niego zrozumiały, a także udostępnienia organom kontrolnym (w tym okręgowemu inspektorowi pracy), na ich wniosek, dokumentów potwierdzających wypełnienie obowiązków określonych w pkt 1-6 cytowanego artykułu, sporządzonych w języku polskim lub przetłumaczonych na język polski. Powyższa regulacja nie dotyczy cudzoziemców, którzy nie są zobowiązani do posiadania zezwolenia na pracę, np. obywateli Ukrainy, Białorusi, Rosji i Mołdawii zatrudnionych na podstawie oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcowi.

Proponowane rozszerzenie wspomnianych obowiązków podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi, w taki sposób, aby odnosiły się one również do cudzoziemców niezobowiązanych do posiadania zezwolenia na pracę, przyczyni się do zwiększenia ochrony takich cudzoziemców oraz zlikwidowania nieuzasadnionej nierówności praw pomiędzy wspomnianymi grupami obcokrajowców. Obowiązek udostępnienia organom kontrolnym dokumentów sporządzonych w języku polskim lub przetłumaczonych na język polski ma istotne znaczenie w kontekście obowiązujących od 15 października 2009 r. znowelizowanych przepisów ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz.U. Nr 90, poz. 999 ze zm.), które umożliwiają zawieranie umów z cudzoziemcami wyłącznie w języku obcym.

- **Zmiana art. 88i ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...) – przez wprowadzenie precyzyjnego terminu, w którym podmiot powierzający wykonywanie pracy**

cudzoziemcowi ma obowiązek powiadomić wojewodę o zmianach dotyczących w szczególności powierzenia cudzoziemcowi, na okresy łącznie nieprzekraczające 30 dni w roku kalendarzowym, pracy o innym charakterze lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę.

Artykuł 88i ust. 1 pkt 1 stanowi, że zezwolenie na pracę zachowuje ważność w przypadku, gdy podmiot powierzający wykonywanie pracy cudzoziemcowi zamierza powierzyć mu na okresy łącznie nieprzekraczające 30 dni w roku kalendarzowym wykonywanie pracy o innym charakterze lub na innym stanowisku, niż określone w zezwoleniu na pracę, pod warunkiem, że podmiot powierzający cudzoziemcowi wykonywanie pracy niezwłocznie powiadomił o dokonanej zmianie w formie pisemnej wojewodę, który wydał zezwolenie. Jednocześnie w myśl art. 2 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia (...) wykonywanie pracy na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pracę jest nielegalnym wykonywaniem pracy przez cudzoziemca (z wyjątkiem sytuacji, o której mowa w art. 88i).

Brak ustalenia precyzyjnego terminu powiadomienia wojewody poważnie utrudnia kwalifikację wyżej opisanych przypadków z punktu widzenia wykroczeń polegających na powierzeniu cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy oraz na nielegalnym wykonywaniu pracy przez cudzoziemca (art. 120 ust. 1 i 2 powołanej ustawy).

- **Uszczelnienie systemu zatrudniania cudzoziemców na podstawie oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy obywatelom Ukrainy, Białorusi, Rosji lub Mołdawii**

Kontrole legalności zatrudnienia cudzoziemców przeprowadzone przez inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy oraz informacje otrzymywane od Straży Granicznej w wyniku podjętej współpracy potwierdzają fakt występowania zakrojonych na szeroką skalę nadużyć związanych ze stosowaniem powyższych oświadczeń. W wielu regionach kraju ujawniono bowiem liczne przypadki wystawiania dużej ilości fikcyjnych oświadczeń, również w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (często przez „wyspecjalizowane firmy”) oraz na „handlu” oświadczeniami. W wielu przypadkach, z którymi zetknęli się inspektorzy pracy, podmioty rejestrujące oświadczenia pobierały od cudzoziemców „opłaty” za wystawienie oświadczenia. Z poczynionych ustaleń wynika, np. że po kilkaset oświadczeń składały osoby fizyczne, które nie prowadziły żadnej działalności gospodarczej, a oświadczenia dla cudzoziemców rejestrowały na adres swojego prywatnego mieszkania.

Na podstawie oświadczeń cudzoziemcy uzyskują w polskich konsulatach wizy w celu wykonywania pracy na terytorium RP i legalnie przekraczają granicę naszego kraju. Często

nie podejmują jednak pracy w podmiocie, który wystawił oświadczenie, a ich dalszy los jest nieznany – można przypuszczać, że podjęli pracę u innego pracodawcy albo np. nielegalnie przemieścili się do któregoś z krajów UE. W województwach przygranicznych formalne zatrudnienie na podstawie oświadczenia bywa też wykorzystywane jako legalizacja działalności tzw. mrówek, czyli cyklicznego przewozu niewielkich ilości towarów przez granicę wschodnią.

Wskazane wyżej nieprawidłowości wynikają m.in. z faktu, że obowiązujące przepisy nie zobowiązują pracodawcy do informowania powiatowego urzędu pracy ani Państwowej Inspekcji Pracy lub Straży Granicznej, czy zatrudnienie cudzoziemca, którego dotyczy oświadczenie, doszło do skutku, czy też nie. Ponadto brak jest jakiegokolwiek centralnego rejestru wystawionych oświadczeń, który byłby dostępny dla organów kontrolujących legalność zatrudnienia cudzoziemców. Obecny kształt przepisów o zatrudnianiu cudzoziemców na podstawie oświadczeń należy uznać za poważny czynnik generujący nadużycia – zarówno ze strony cudzoziemców (niezgłaszanie się do pracy w firmach, które wydały oświadczenia), jak i podmiotów, które mają ich zatrudniać (wystawianie fikcyjnych oświadczeń). Trzeba przy tym mieć na względzie, że właściwe organy państwowe (urzędy pracy, PIP, Straż Graniczna) nie dysponują umocowaniem prawnym ani faktycznymi możliwościami monitoringu cudzoziemców, którzy wbrew złożonym deklaracjom nie podjęli pracy w podmiotach będących wystawcami oświadczeń.

W świetle powyższego za niezbędne należy uznać:

- stworzenie prowadzonego w formie elektronicznej (na szczeblu centralnym) rejestru wystawionych i zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy oświadczeń o zamiarze powierzenia wykonywania pracy cudzoziemcom ze Wschodu oraz rejestru cudzoziemców, którzy podjęli pracę na podstawie oświadczenia – dostępnego dla właściwych służb kontrolnych (w tym również dla Państwowej Inspekcji Pracy);
- wprowadzenie przepisów zobowiązujących cudzoziemca zatrudnionego na podstawie oświadczenia lub podmiot zatrudniający taką osobę do poinformowania odpowiednich organów (np. PIP, Straży Granicznej bądź powiatowego urzędu pracy) o podjęciu pracy lub o tym, że zatrudnienie (inna praca zarobkowa) cudzoziemca w danym podmiocie nie doszły do skutku.

TREŚĆ WNIOSKU O UKARANIE ZA WYKROCZENIA

Od 1 lipca 2009 r. jednym z zadań Państwowej Inspekcji Pracy jest kontrola przestrzegania przez agencje zatrudnienia i inne podmioty zasad równego traktowania w procesie rekrutacji. Z naruszeniem tych zasad wiąże się odpowiedzialność za wykroczenia z art. 121 ust. 3 i i 123 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Inspektorzy

pracy nie mają większych problemów ze zidentyfikowaniem przypadków, w których dochodzi do naruszenia zasady równości i zachowań dyskryminujących (z reguły istnieją dowody materialne, choćby w postaci ogłoszeń o wolnych stanowiskach pracy). Problem natomiast pojawia się na etapie kierowania wniosków o ukaranie – przepis art. 57 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia wymaga bowiem podania osób pokrzywdzonych, o ile takich ujawniono. Tymczasem ustalenie osób pokrzywdzonych (poza sytuacją, gdy kontrola prowadzona jest na podstawie skargi) jest albo niezwykle trudne, albo wręcz niemożliwe – jak bowiem odnaleźć osoby, które nie odpowiedziały na ogłoszenie, gdyż poczuły się wykluczone ze względu na dyskryminujące kryteria. Teoretycznie przepis dopuszcza nie podanie danych pokrzywdzonego (podaje się je, o ile „go ujawniono”), praktyce zaś jeśli inspektor pracy nie wskaże pokrzywdzonego we wniosku o ukaranie, sąd zwraca wniosek celem uzupełnienia lub pozostawia sprawę bez rozpoznania z uwagi na braki formalne wniosku. Postępowanie takie nie podlega zaskarżeniu.

W tym kontekście istotny wydaje się wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Feryn C-54/07, w którym Trybunał, przypominając cel dyrektywy Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (DzU L 180, s. 22), uznał, że brak możliwości do zidentyfikowania skarżącego nie pozwala na stwierdzenie, iż nie ma miejsca jakakolwiek dyskryminacja bezpośrednia w rozumieniu dyrektywy. Zatem państwa członkowskie ustanawiają sankcje (skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające) za przejawy dyskryminacji, również w sytuacji braku możliwości do zidentyfikowania pokrzywdzonego. Mogą one polegać na stwierdzeniu przez właściwy sąd, że dyskryminacja miała miejsce, i odpowiednim upublicznieniu tego stwierdzenia. Mają też prawo nakazywać pracodawcy zaniechania dyskryminującej praktyki lub też zasądzać świadczenia na rzecz podmiotu zaangażowanego w postępowanie.

Choć wyrok dotyczy dyrektywy dotyczącej równego traktowania bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, ze względu na meritum sprawy należy uznać, że analogicznie należy potraktować przypadki dyskryminacji ze względu na inne kryteria.

Przepis i praktyka sądów stoi w sprzeczności z interpretacją dyrektyw prezentowaną przez ETS.

Pragniemy także podnieść, że podobny problem dotyka inspektorów pracy w przypadku niektórych wykroczeń „behapowskich”, gdzie nie sposób wskazać osób pokrzywdzonych, bądź istnieje konieczność wskazania (imiennego, z pełnymi danymi adresowymi) całej, niekiedy kilkusetosobowej czy kilkutysięcznej załogi

W związku z tym w wyżej wskazanym zakresie konieczna jest modyfikacja przepisu tak by nie pozostawiał sądom dowolności.

REGULACJE DOTYCZĄCE PODWYŻEK W ZAKŁADACH OPIEKI ZDROWOTNEJ

Zgodnie z art. 59a ustawy o zakładach opieki zdrowotnej w przypadku wzrostu kwoty zobowiązania NFZ wobec samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej, w stosunku do kwoty wynikającej z poprzedniej umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej dotyczącej tego samego rodzaju lub zakresu świadczeń opieki zdrowotnej, kierownik samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej jest obowiązany do przeznaczenia nie mniej niż 40% kwoty, o którą wzrosło zobowiązanie, na wzrost wynagrodzeń osób zatrudnionych w tym zakładzie. Analogiczne postanowienie zawiera art. 10d i 10g ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o przekazaniu środków finansowych świadczeniodawcom na wzrost wynagrodzeń (Dz.U. Nr 149, poz. 1076).

W związku z powyższym pojawiły się następujące wątpliwości, które nie dają się precyzyjnie rozstrzygnąć w drodze wykładni ww. przepisów, mają natomiast doniosłe znaczenie praktyczne:

1. czy tzw. „nadwykonania”, „zaakceptowane” przez Narodowy Fundusz Zdrowia nie poprzez zawarcie aneksów do umowy, ale odrębnych porozumień o uruchomieniu dodatkowych środków, stanowią wzrost kwoty zobowiązania wynikającej z umowy, o którym mowa w przepisach,
2. jaką datę przyjąć dla oceny czy obowiązek został spełniony – innymi słowy, kiedy muszą być dokonane podwyżki,
3. co oznacza „wzrost wynagrodzeń” – czy pod pojęciem tym rozumie się kwoty wynagrodzeń określonych dla pracowników w umowach o pracę (i aneksach do tych umów) czy też mieszczą się w nim także obciążenia związane ze składkami na ubezpieczenia emerytalne, rentowe i wypadkowe, spełniane przez pracodawcę.

Przepisy powyższe wymagają pilnej zmiany, pozwalającej na wyjaśnienie przedstawionych wątpliwości.

REGULACJE DOTYCZĄCE UPRAWNIENÍ PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY DOTYCZĄCYCH KONTROLI PRYZNAWANIA PODWYŻEK W ZOZ

Wyżej przywołane ustawa o zakładach opieki zdrowotnej (art.67b) i ustawa przekazaniu środków finansowych (...) (art. 10h i 10i), zobowiązują Państwową Inspekcję Pracy do kontroli wykonania obowiązków, o których mowa w art. 59a ustawy o ZOZ i 10d i 10g ustawy o przekazaniu środków (...). W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości zobowiązują „Państwową Inspekcję Pracy” do wydania „na zasadach określonych w ustawie

z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy nakaz usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym w nakazie terminie”.

Tymczasem ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy nie zawiera zasad wydawania przedmiotowego nakazu, zasady te określono jedynie dla nakazów wydawanych na podstawie ustawy o PIP. W związku z tym nie jest jasne, jakie reguły stosować przy wydawaniu, omawianego środka prawnego, który z organów powinien go wydać, a także jaki jest jego prawny charakter, tzn. czy jest on decyzją administracyjną, której wykonanie podlega egzekucji administracyjnej.

Dodatkowo wskazane ustawy (ustawa o ZOZ w art. 70j, zaś ustawa o przekazaniu środków w art. 10i) nieprzekazanie środków na wzrost wynagrodzeń określa jako wykroczenie, wskazując jednocześnie, że „ściganie wykroczenia (...) następuje na zasadach określonych w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy”. Przywołana ustawa o PIP nie zawiera zaś zasad ścigania wykroczeń.

Przepisy te wymagają doprecyzowania we wskazanym wyżej zakresie.

IV. WNIOSKI DOTYCZĄCE SPOSOBU FORMUŁOWANIA ZAPISÓW NAKŁADAJĄCYCH NA PRACODAWCÓW NOWE OBOWIĄZKI I NADAJĄCYCH NOWE UPRAWNIENIA PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

Z przywołanych wyżej przykładów regulacji wymagających, w ocenie Państwowej Inspekcji Pracy, zmian wynikają także istotne wnioski natury ogólnej. Wnioski te dotyczą sfery tworzenia prawa. Przede wszystkim dotychczasowe doświadczenia pokazują, że nie jest wskazane tworzenie szybkich ścieżek nowelizacji w sytuacji, gdy przedmiotem regulacji ma być zobowiązanie pracodawców do realizacji nowych, nieuwarunkowanych prawno-historycznie, obowiązków. Szybkość opracowywania przepisów nie sprzyja chłodnej i precyzyjnej, wielowymiarowej analizie implikacji ich wprowadzenia, zasad działania jak również oceny, w jakim stopniu wprowadzony przepis będzie możliwy do realizacji bez uciekania się w sferę kolejnych szczebli wykładni. Nie zawsze bowiem powstałe błędy i niejasności są wychwytywane na etapie krótkotrwałych uzgodnień międzyresortowych i nie zawsze dadzą się wyjaśnić w drodze wykładni.

Przepisy powinny być formułowane w sposób jak najbardziej jasny i zrozumiały, zaś w przypadkach wątpliwych lub niemożliwych do lapidarnej regulacji, powinny zawierać wyjaśnienie nowych wyrażeń w nich użytych.

Konieczne jest także zapewnienie spójności przepisów dotyczących tych samych zagadnień, zlokalizowanych w różnych aktach prawnych. Niejednokrotnie zdarza się

bowiem, że regulacja zostaje uchylona lub zmieniona w jednym akcie prawnym, zaś w innych pozostaje w kształcie nie zmienionym, powodując problemy interpretacyjne.

W zakresie formułowania, w szczególności w innych, niż ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, aktach prawnych, nowych uprawnień i obowiązków Inspekcji należy uznać za dalece niewystarczające enigmatyczne odwołanie do „zasad określonych ustawą o PIP”. Takie odwołanie nie poprzedzone głębszą analizą treści ustawy o PIP, całokształtu uprawnień Inspekcji, jak również uprawnień jej poszczególnych organów, może powodować problemy z ustaleniem właściwości rzeczowej organów, charakteru stosowanych środków prawnych i rzeczywistego zakresu kompetencji np. problem z egzekwowaniem wykonania środków prawnych. Może także dojść do sytuacji, gdy organy inspekcji będą zmuszone działać nie na podstawie jasnych zapisów formułujących ich prawa i obowiązki wobec podmiotów kontrolowanych, ale na podstawie skomplikowanych interpretacji. To zaś może prowadzić do sądowego wzruszenia decyzji wydanych przez organy Inspekcji, a co za tym idzie do braku ochrony pracowników i innych osób, w obszarach, w których ochrona ta, zgodnie z decyzją prawodawcy, była konieczna.

Niejasne sformułowanie przepisów kompetencyjnych i opisane wyżej działania naruszać też będą podstawowe zasady postępowania administracyjnego:

- działania organów administracji publicznej na podstawie przepisów prawa,
- stania przez te organy na straży praworządności, oraz
- prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli.

DZIAŁANIA PODJĘTE PRZEZ PAŃSTWOWĄ INSPEKCJĘ PRACY NA RZECZ REALIZACJI POSTULATÓW DE LEGE FERENDA

Biorąc pod uwagę stwierdzone na podstawie kontroli trudności interpretacyjne względnie konieczność dokonania zmian przepisów poprzez ich doprecyzowanie czy potrzebę wdrożenia nowych rozwiązań i opracowania nowych regulacji, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U Nr 89 poz. 589, z późn. zm.) Główny Inspektor Pracy kieruje do właściwych ministrów wnioski legislacyjne. W latach 2007-2009 takich wniosków skierował 46.

Wnioski te zawierały przede wszystkim propozycje nowelizacji już obowiązujących przepisów.

Najwięcej wniosków legislacyjnych (18) zgłoszono **Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej**. Wnioski dotyczyły głównie problematyki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy i w większości uzyskały akceptację.

Zaprobowano także 10 wniosków przekazanych **Ministrowi Gospodarki**, w których przedstawiono propozycje zmian przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy m.in. przy magazynowaniu, napełnianiu i rozprowadzaniu gazów płynnych oraz przy pracach spawalniczych a także budowie i przebudowie oraz remoncie jednostek pływających. Wprowadzenie w życie niektórych zgłoszonych propozycji wymaga, w ocenie Ministra Gospodarki, zmian w prawie budowlanym (dot. wymagań technicznych dla baz paliw) lub porozumień zainteresowanych stron (dot. bhp przy magazynowaniu, napełnianiu i rozprowadzaniu gazów płynnych).

Minister Zdrowia pozytywnie ustosunkował się do wszystkich 8 zgłoszonych wniosków legislacyjnych. I tak na przykład propozycja nowelizacji rozporządzenia Ministra Zdrowia (z 2004 r.) w sprawie substancji, preparatów, czynników lub procesów technologicznych o działaniu rakotwórczym lub mutagennym w środowisku pracy, polegająca na wprowadzeniu do treści rozporządzenia zapisu określającego sposób rejestracji pracowników zatrudnionych przy pracach w kontakcie z substancjami, preparatami, czynnikami lub procesami technologicznymi o działaniu rakotwórczym i mutagennym została uznana za zasadną nie tylko przez Ministra, ale również przez Komisję d/s Kontroli Państwowej (dezyderat z 12 marca 2008 r.). Akceptację uzyskały także propozycje zgłoszone do ustawy o substancjach i preparatach chemicznych oraz ustawy o zakładach opieki zdrowotnej. Uwzględniony został również wniosek legislacyjny dotyczący nowelizacji rozporządzenia w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi pozytywnie odniósł się do wniosku dotyczącego zmiany ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, polegającej na objęciu uprawnieniami do odszkodowań powypadkowych dzieci rolników podlegających obowiązkowi szkolnemu. Potrzebę wprowadzenia takiej zmiany przedstawiła Komisja ds. bezpieczeństwa i higieny pracy w rolnictwie działająca przy Okręgowym Inspektorze Pracy w Łodzi, która od 2006 roku jest kontynuatorką Komisji funkcjonującej przy Wojewodzie Łódzkim w latach 1996 – 2005.

Akceptację uzyskało 5 wniosków skierowanych do **Ministra Budownictwa**, w szczególności w zakresie nowelizacji rozporządzeń z zakresu bhp podczas wykonywania robót budowlanych oraz przy wykonywaniu robót drogowych i mostowych.

Zgłoszone do **Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego** propozycje zmiany rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa (z 2006 r.) w sprawie nazw kierunków studiów poprzez dodanie kierunku studiów – bezpieczeństwo i higiena pracy zostało uznane i rozporządzenie weszło w życie 1 października 2009 r.

Akceptację Ministra Edukacji Narodowej uzyskały 2 wnioski legislacyjne dotyczące nowelizacji ustawy Karta Nauczyciela, jak też ustawy o systemie oświaty.

Zgłoszony Ministrowi Środowiska wniosek legislacyjny w sprawie wydania - na podstawie art. 237¹⁵ § 2 Kodeksu pracy - rozporządzenia określającego wymagania

bezpieczeństwa i higieny pracy przy gospodarowaniu odpadami komunalnymi został zrealizowany w 2009 r.

PODSUMOWANIE

Nie wszystkie obserwacje wynikające z prowadzonych przez Państwową Inspekcję Pracy kontroli wymagają dokonania modyfikacji przepisów powszechnie obowiązującego prawa. W niektórych przypadkach wystarczające staje się wdrożenie rozwiązań wewnątrzorganizacyjnych, czy drobna zmiana procedur. Wszystkie tego rodzaju sprawy załatwiane są, w razie konieczności, w drodze poleceń służbowych, czy zarządzeń Głównego Inspektora Pracy, na terenie całego kraju.

Niniejsza analiza potwierdza jednak, że niektóre przepisy są niejasne, niespójne i powodują wiele wątpliwości oraz rozbieżności interpretacyjnych. Należy mieć przy tym na uwadze, że adresatami norm prawa pracy są osoby o różnym wykształceniu i poziomie świadomości prawnej. Z tego też względu istotnym warunkiem zapewniającym praworządność powinny być stabilne unormowania prawne, formułowane w sposób prosty, przejrzysty, spójny i kompleksowy.

Tylko takie regulacje pozwolą na realizację podstawowych zasad postępowania administracyjnego i na ochronę interesów społecznych oraz obywatelskich w zakresie objętym przedmiotem działania Państwowej Inspekcji Pracy. I tylko takie przepisy mogą spełniać rolę edukacyjną i wspierającą realizację podstawowych zasad postępowania przed organami państwa.