

Warszawa, 5 listopada 2014 r.

Grupa posłów
KP SLD

Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu RP

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy **posła Ryszarda Zbrzyznego.**

U S T A W A

z dnia 2014 r.

o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Art. 1. W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.) wprowadza się następującą zmianę:

w art. 84a dodaje się pkt 8 w brzmieniu:

„8) kontrolą prowadzoną na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2012 r. poz. 404, z późn. zm.).”.

Art. 2. Kontrolę przedsiębiorcy wszczętą przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy prowadzi się według przepisów dotychczasowych.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Państwowa Inspekcja Pracy jest organem powołanym do sprawowania nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej na zasadach i w zakresie określonym w ustawie. Jednym z podstawowych zadań Państwowej Inspekcji Pracy jest przeprowadzanie postępowań kontrolnych przez inspektorów pracy, mających na celu ustalenie stanu faktycznego odnośnie do przestrzegania przepisów prawnej ochrony pracy.

Państwowa Inspekcja Pracy jest jednym z tych organów nadzoru i kontroli, którego dotyczą ograniczenia wynikające z nowelizacji ustawy o swobodzie działalności

gospodarczej, dokonanej ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 18, poz. 97). Obowiązujące od 7 marca 2009 r. przepisy zawarte w przedmiotowej nowelizacji wprowadziły dodatkowe, w stosunku do ustawy z dnia 4 sierpnia 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, warunki co do przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców przez organy nadzoru i kontroli, w tym przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.

Kilkuletni (od 2009 r.) okres obowiązywania ww. regulacji pozwala na praktyczną ocenę stosowania przepisów.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 organy kontroli zawiadamiają przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli, przy czym kontrolę wszczyna się nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż przed upływem 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Jeżeli kontrola nie zostanie wszczęta w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, wszczęcie kontroli wymaga ponownego zawiadomienia (art. 79 ust. 4). 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 (art. 79 ust. 2 pkt 1) oraz 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 (art. 79 ust. 2 pkt 2 i pkt 5). Pomimo, że przywołane wyżej przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zawierają liczne wyłączenia odstępujące od zasady zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli – wyłączenia te są przedmiotowo zbyt wąskie i nie obejmują wielu sytuacji, które powinny być przedmiotem wyłączenia, jak też nie obejmują całości postępowań kontrolnych przeprowadzanych przez organy inspekcji pracy.

Dotychczasowa praktyka kontrolno - nadzorcza inspektorów pracy wielokrotnie wskazała, że uprzednio zapowiadana kontrola w podmiocie kontrolowanym niejednokrotnie uniemożliwia rzetelne ustalenie rzeczywistego stanu faktycznego w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy czy stanu warunków pracy. Uprzedzenie o kontroli powoduje, że jej wynik może być zupełnie inny od tego, jaki dałaby kontrola przeprowadzona bez

zawiadomienia, co w rzeczywistości może fałszować obraz faktycznego stanu przestrzegania przepisów prawa.

Jak wynika z corocznych sprawozdań z działalności Państwowej Inspekcji Pracy, nadal występuje wiele naruszeń praworządności w stosunkach pracy. Także stan bezpieczeństwa pracy - pomimo pewnych symptomów poprawy w postaci corocznie zmniejszającej się liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych – jest nadal niezadowalający. Analiza wniosków i spostrzeżeń organizacji związkowych, organizacji pozarządowych, jak również zakres przedmiotowy porad i skarg kierowanych do organów Państwowej Inspekcji Pracy wskazuje na liczne naruszenia prawa pracy. Przykładowo w roku 2013 do PIP zostało zgłoszonych ponad 44,1 tys. skarg i wniosków (w 2012 r. – 44,3 tys. – dane ze sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2012 i 2013 r.). Często skargi i wnioski dotyczą tego samego pracodawcy, który wielokrotnie łamie prawa pracownicze. Dodatkowo ustawowe ograniczenia w wykonywaniu czynności kontrolnych, związane z koniecznością zawiadamiania o zamiarze przeprowadzenia postępowania kontrolnego przez Państwową Inspekcję Pracy, mają istotny wpływ na obniżenie skuteczności działań kontrolnych.

Tryb przeprowadzania kontroli ustanowiony przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w znaczny sposób przedłuża czas rozpatrywania skarg, a w niektórych przypadkach może wręcz uniemożliwić ich rozpatrzenie z uwagi na określony w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej dopuszczalny okres kontroli, w szczególności małego przedsiębiorcy. Naraża to inspektorów pracy, jak również samą instytucję, na zarzut przewlekłego załatwiania spraw.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej zobowiązuje inspektora pracy do przekazania podmiotowi kontrolowanemu upoważnienia w terminie 3 dni od wszczęcia kontroli w przypadku podjęcia jej bez upoważnienia. W praktyce zdarza się często, że po podjęciu czynności kontrolnych trudno jest w ciągu 3 dni zlokalizować siedzibę i nazwę przedsiębiorcy, świadczącego usługi na rzecz głównego wykonawcy lub inwestora. Z tych względów trudno dopełnić obowiązku doręczenia podmiotowi kontrolowanemu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli w powyższym terminie. 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, to jednak ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wskazuje, że nie może to nastąpić później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli (przed nowelizacją z 2008 r. ustawa nie określała terminu

doręczenia przedsiębiorcy upoważnienia, a odwoływała się do terminów określonych w przepisach szczególnych)

Z punktu widzenia skuteczności działania organu istotne jest także wyłączenie wstrzymania czynności kontrolnych w razie wniesienia przez pracodawcę sprzeciwu, o którym mowa w art. 84c ustawy, w szczególności w odniesieniu do kontroli dotyczących legalności zatrudnienia oraz ustalenia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy. Wstrzymanie kontroli na skutek sprzeciwu pracodawcy, po jej ponownym podjęciu, może spowodować niemożność dokonania ustaleń.

Kolejnym utrudnieniem jest zakaz jednoczesnego prowadzenia więcej niż jednej kontroli przedsiębiorcy. Wprawdzie ustawa o swobodzie działalności gospodarczej przewiduje w tym zakresie wyjątki, jednakże z uwagi na fakt, iż nie obejmują one całego sektora usług pozaprzemysłowych i pozahandlowych, w znaczący sposób ograniczają możliwość sprawowania skutecznego nadzoru w zakresie objętym ustawą o Państwowej Inspekcji Pracy.

Ponadto zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej 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. Kontrola lub poszczególne czynności kontrolne, za zgodą kontrolowanego, mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli.

Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy dopuszcza możliwość kontroli również w miejscu przechowywania dokumentów finansowych i kadrowych. 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 miejsca wykonywania czynności kontrolnych przez inspektorów pracy.

Dlatego w ocenie wnioskodawców inspekcję pracy należy w całości wyłączyć spod działania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Należy także wskazać, że dyskusja o celowości dokonania zmiany art. 79 ustawy toczy się w wielu środowiskach działających na rzecz ochrony pracy w Polsce. Przykładowo, Rada Ochrony Pracy przy Sejmie RP, podczas omawiania Sprawozdania Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2013 r., przyjęła w stanowisku z dnia 8 lipca 2014 r. jeden z wniosków stanowiący o „(...) *zniesieniu obowiązku*

wcześniejszego informowania pracodawcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli w zakresie legalności zatrudnienia(...)”.

W projekcie nowelizacji ustawy zaproponowano zmianę polegającą na dodaniu do katalogu wyłączeń stosowania przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wobec działalności gospodarczej przedsiębiorców (art. 84a) w zakresie objętym kontrolą prowadzoną na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (pkt 8).

W art. 2 zaproponowano rozwiązanie, aby w odniesieniu do kontroli przedsiębiorcy wszczętej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosować przepisy dotychczasowe. W art. 3 wnioskodawcy zakładają 3 miesięczne *vacatio legis* na wdrożenie nowych przepisów czyli wejście w życie przepisów nowelizacji po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Zmiany zaproponowane w projektowanej regulacji nie pociągają za sobą pogorszenia standardów kontroli przeprowadzanych u przedsiębiorców, służą jedynie zwiększeniu ich skuteczności i efektywności na rzecz poprawy bezpieczeństwa pracy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty na które oddziałuje projektowana regulacja

Projektowana nowelizacja będzie oddziaływała na podmioty wykonujące działalność gospodarczą, organy Państwowej Inspekcji Pracy.

2. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Wejście w życie ustawy nie będzie powodowało skutków finansowych dla budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak również nie wpłynie na rozwój regionalny.

3. Wpływ regulacji na rynek pracy. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Ustawa pozytywnie wpłynie na rynek pracy.

W szczególności zniesienie obowiązku uprzedzania przedsiębiorcy o przeprowadzeniu postępowania kontrolnego przez organy inspekcji pracy pozwoli urzeczywistnić wyniki

kontroli, które faktycznie przedstawiają zupełnie inny stan przestrzegania praworządności w stosunkach pracy od tego, jaki dałaby kontrola przeprowadzona bez zawiadomienia. Przewiduje się, że na skutek przedmiotowych wyłączeń nastąpi poprawa przestrzegania przepisów prawa, w szczególności prawa pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Dodatkowo regulacja nowelizacji ma aspekt prewencyjny i pośrednio wpłynie na wzrost kultury bezpieczeństwa i świadomość pracodawców i pracowników odnośnie do przestrzegania przepisów, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa pracy oraz zwiększoną efektywność i sprawność przeprowadzanych kontroli.

4. Wpływ regulacji na ochronę zdrowia i zmniejszenie ryzyka chorób

Przedmiot regulacji będzie miał pozytywny wpływ na ochronę zdrowia i zmniejszenie ryzyka chorób poprzez faktyczne oddziaływanie na stan bezpieczeństwa i higieny pracy i skuteczniejsze egzekwowanie przepisów w tym obszarze.

5. Wpływ regulacji na środowisko

Przedmiot regulacji będzie miał pozytywny wpływ na środowisko poprzez faktyczne oddziaływanie na stan bezpieczeństwa pracy i higieny pracy skuteczniejsze egzekwowanie przepisów w tym obszarze.

6. Zgodność z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.