



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DKRM-140-253(3)/14

Warszawa, 6 marca 2015 r.

Pan  
Radosław Sikorski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku*

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 3002).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Gospodarki do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z wyrazami szacunku*

(-)Ewa Kopacz

**Stanowisko Rządu  
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności  
gospodarczej (druk nr 3002)**

Z uzasadnienia projektu ustawy wynika, że zaproponowane w nim rozwiązania mają na celu zwiększenie skuteczności i efektywności kontroli przedsiębiorców wykonywanej przez Państwową Inspekcję Pracy na rzecz poprawy przestrzegania przepisów prawa pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.

Rząd pragnie podkreślić, że wszelkie inicjatywy zmierzające do zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu ochrony pracy w Polsce należy uznać za szczególnie cenne i wymagające pogłębionego rozważenia.

Projektowana zmiana ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej /dalej „ustawa SDG”/ (Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.), przewidując dodanie pkt 8 w art. 84a ustawy SDG, zakłada wyłączenie spod przepisów o kontroli prowadzonej na podstawie przepisów tej ustawy, kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2012 r. poz. 404, z późn. zm.).

Na podstawie art. 84a ustawy SDG przepisów:

- art. 79 (zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli),
- art. 79a (podejmowanie czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej oraz doręczeniu upoważnienia do przeprowadzenia kontroli),
- art. 80 (dokonywanie czynności kontrolnych w obecności przedsiębiorcy albo osoby przez niego upoważnionej),
- art. 80a (przeprowadzenie kontroli w siedzibie kontrolowanego i godzinach jego pracy),
- art. 81 ust. 2 (wpis organu do książki kontroli),
- art. 81a (okazanie książki kontroli),
- art. 82 (zakaz równoczesności kontroli) i
- art. 83 (ograniczenie limitu czasu trwania kontroli)

nie stosuje się wobec działalności gospodarczej przedsiębiorców w zakresie objętym: szczególnym nadzorem podatkowym, nadzorem weterynaryjnym, w zakresie rybołówstwa, graniczną kontrolą celną i fitosanitarną, kontrolą przemieszczających się środków transportu,

zakupem produktów i usług sprawdzającym rzetelność usługi oraz sprzedażą dokonywaną poza punktem stałej lokalizacji (sprzedażą obnośną i obwoźną na targowiskach).

W związku z powyższym, na podstawie projektowanej ustawy, do kontroli wykonywanej przez Państwową Inspekcję Pracy nie miałyby zastosowania wszystkie wskazane wyżej zasady przeprowadzania kontroli.

W obecnym stanie prawnym Państwowa Inspekcja Pracy korzysta już z wyłączeń obowiązków określonych w przepisach: art. 79, art. 80, art. 82 oraz art. 83 ustawy SDG. Przepisy te odwołują się do ratyfikowanych umów międzynarodowych, które mają pierwszeństwo w stosowaniu. Taką ratyfikowaną umową międzynarodową jest przyjęta przez Międzynarodową Organizację Pracy *Konwencja nr 81* dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjęta w Genewie dnia 11 lipca 1947 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450) – zwana dalej „Konwencją MOP nr 81”, której postanowienia realizowane są przez wyznaczoną do tego celu w prawie polskim Państwową Inspekcję Pracy.

Zgodnie z *Konwencją MOP nr 81* właściwa władza członka MOP, którego obowiązuje *Konwencja MOP nr 81*, zobowiązana jest do utrzymywania „systemu inspekcji pracy” i jest uprawniona do rozstrzygnięcia zakresu działania tego systemu w zgodzie z celami *Konwencji MOP nr 81* oraz wyznaczenia organu (inspekcji), który będzie wykonywał funkcje przewidziane w tym systemie. Zagadnienie to zostało przez polskiego ustawodawcę rozstrzygnięte w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, która określa polski system inspekcji pracy, wyznacza organ inspekcji (Państwową Inspekcję Pracy) i zakres jego działania, przesądzając tym samym o zakresie, do którego postanowienia *Konwencji MOP nr 81* znajdują zastosowanie.

Zgodnie z art. 12 *Konwencji MOP nr 81* inspektorzy pracy są upoważnieni do „swobodnego wstępu, bez uprzedniego zawiadomienia, o każdej porze dnia i nocy, do każdego zakładu pracy podlegającego inspekcji”. W związku z tymi postanowieniami, w ustawie SDG uregulowana została możliwość wszczęcia kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy bez zawiadomienia kontrolowanego przedsiębiorcy, uprawnienie do przeprowadzenia kontroli pod ewentualną nieobecność kontrolowanego, bez ograniczeń związanych z już trwającą kontrolą przedsiębiorcy przez inny organ kontroli oraz niezależnie od wyznaczonych przez ustawę SDG limitów czasu trwania kontroli.

Zatem do organów kontroli PIP nie mają zastosowania przepisy ustawy SDG dotyczące zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 2 pkt 1), przeprowadzania kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej (art. 80 ust. 2 pkt 1), zakazu równoczesności podejmowania więcej niż jednej kontroli

przedsiębiorcy (art. 82 ust. 1 pkt 1) oraz ograniczenia czasu trwania kontroli (art. 83 ust. 2 pkt 1).

Pozostałe wyłączenia zaproponowane w poselskim projekcie ustawy dotyczą standardów przeprowadzania kontroli stosowanych przez wszystkie organy kontroli, np. okazanie legitymacji służbowej, doręczenie upoważnienia, okazanie przez przedsiębiorcę książki kontroli i wpis organu do książki kontroli.

Nie można zgodzić się z propozycją zwolnienia PIP z obowiązku okazania przez inspektora pracy legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 79a ust. 1 i 2 ustawy SDG), które są elementarnymi wymogami stosowanymi wobec wszystkich organów kontroli. Upoważnienie zapewnia stronom pewność postępowania: organ kontroli ma jasno wyznaczony zakres przedmiotowy kontroli, a przedsiębiorca otrzymuje jednoznaczną informację co do uprawnień organu, przewidywanego czasu trwania kontroli oraz informację o swoich prawach i obowiązkach. Również obowiązek dokonywania wpisów w książce kontroli (art. 81 ust. 2 ustawy SDG) jest istotny zarówno z punktu widzenia przedsiębiorcy, jak i organów kontroli innych niż Państwowa Inspekcja Pracy. Pozwala bowiem jednoznacznie stwierdzić, czy możliwe jest w danym czasie przeprowadzenie kontroli przez inny organ, który nie korzysta z wyłączeń określonych w art. 82 ust. 1 ustawy SDG co do zakazu równoczesności przeprowadzania kontroli.

Zgodnie z art. 80a ustawy SDG, przywołanym w art. 84a zmienianym w poselskim projekcie ustawy, kontrola powinna być przeprowadzana w siedzibie kontrolowanego lub w miejscu wykonywania działalności gospodarczej. Za zgodą kontrolowanego, czynności kontrolne mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu, jeżeli może to usprawnić prowadzenie kontroli. Zasada ograniczeń co do miejsca przeprowadzania kontroli została ustanowiona na wniosek przedsiębiorców, a jej zakres stanowi wyraz uwzględnienia interesów przedsiębiorców oraz potrzeb organów kontroli związanych z dostępem do dokumentów. Rozszerzenie możliwości przeprowadzania kontroli także w innych miejscach przechowywania dokumentacji przedsiębiorców może nastąpić w sposób systemowy. Rozwiązanie takie będzie poddane analizie oraz konsultacjom w trakcie prac nad nową ustawą – Prawo działalności gospodarczej.

Stosowanie tych standardów zapewnia uporządkowanie procedur kontrolnych i sprzyja przestrzeganiu praworządności, przez co zwiększa poczucie bezpieczeństwa prawnego kontrolowanych przedsiębiorców. Z tych względów nie można zgodzić się z ich niestosowaniem przez PIP.

Wyłączenie obowiązku wynikającego z art. 81a ustawy SDG dotyczącego niezwłocznego okazania kontrolującemu książki kontroli, w przypadku kontroli wykonywanej przez PIP, jest bezprzedmiotowe. Nie jest to obowiązek organu kontroli, lecz przedsiębiorcy. Ponadto należy podkreślić, że wyłączenie stosowania art. 81a ustawy SDG jest zawarte w art. 84a ustawy SDG z tego względu, że przepis ten dotyczy sytuacji, gdy okazanie książki kontroli jest bezzasadne lub z natury niemożliwe, np. w sytuacji nadzoru mającego charakter stały, kontroli obiektów przemieszczających się, nieujawnianiu się inspektora przy sprawdzaniu rzetelności usługi czy w przypadku czynności wykonywanych w trakcie kontroli granicznej.

Odnosnie do zakresu podmiotowego, do którego odnoszą się wyłączenia kontroli wykonywanej przez PIP, należy podkreślić, że wyłączenia przysługujące PIP odnoszą się do wszystkich sektorów działalności gospodarczej. W Polsce przyjęto bowiem powszechne stosowanie kontroli i nadzoru inspekcji pracy w stosunku do wszystkich pracodawców, a także w stosunku do innych podmiotów, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne (art. 13 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy).

W kwestii poruszonego w uzasadnieniu do projektu ustawy *zniesienia* obowiązku wcześniejszego *informowania pracodawcy o zamiarze przeprowadzenia kontroli w zakresie legalności zatrudnienia*, należy wyjaśnić, że obecny stan prawny zapewnia możliwość przeprowadzania przez organy PIP tej kontroli bez uprzedniego zawiadomienia przedsiębiorcy na podstawie art. 79 ust. 2 pkt 2 ustawy SDG, jeżeli miałyby to zapobiec popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia lub służyć zabezpieczeniu dowodów jego popełnienia. Ponieważ zatrudnienie cudzoziemca wbrew przepisom jest wykroczeniem, jest to wystarczająca podstawa do przeprowadzenia kontroli bez wcześniejszego informowania o niej. Tym samym nie zachodzi potrzeba zmian legislacyjnych.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że przepisy ustawy SDG nie utrudniają Państwowej Inspekcji Pracy wykrywania pracy w szarej strefie i ścigania nadużyć w obszarze prawa pracy, w szczególności ze względu na wprowadzone wyżej wyłączenie obowiązku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, stosowane wobec kontroli PIP w oparciu o postanowienia Konwencji MOP nr 81.

Podobnie nieuzasadnione są wątpliwości w odniesieniu do kontroli podejmowanej przez PIP na podstawie skargi pracownika – jak bowiem wyżej wskazano – obowiązuje, stosownie do art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy SDG, ogólne zwolnienie z obowiązku zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli, na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej jaką jest *Konwencja nr 81 MOP*. Ze względu na analogiczne wyłączenie w art. 83 ust. 2 pkt 1

ustawy SDG dotyczące czasu trwania kontroli, nieuprawnione jest także stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy, że *tryb przeprowadzania kontroli ustanowiony przepisami ustawy SDG w znaczący sposób przedłuża czas rozpatrywania skarg*, a w niektórych przypadkach może wręcz uniemożliwić ich rozpatrzenie z uwagi na określony w ustawie SDG *dopuszczalny okres kontroli*. Wskazywanie na ustawę SDG jako przyczynę stawiania inspektorom pracy zarzutów przewlekłego załatwiania spraw, jest bezzasadne.

W ocenie Rządu, w celu zwiększenia wykrywalności zatrudnienia w szarej strefie, możliwe jest zintensyfikowanie przez Państwową Inspekcję Pracy współpracy w szczególności ze Strażą Graniczną, ZUS i organami administracji skarbowej. Dzięki temu również system doboru podmiotów do kontroli w przedmiotowym zakresie w większym stopniu mógłby opierać się na wynikach systematycznie prowadzonych analiz branżowych, terytorialnych i strukturalnych zjawiska, co zwiększyłoby skuteczność działania poprzez ukierunkowanie prowadzonych kontroli przede wszystkim na obszary objęte największym ryzykiem.

Należy podkreślić, że od czasu uchwalenia ustawy SDG w 2004 r., a więc już 10 lat, obowiązywały najważniejsze z punktu widzenia organów kontroli wyłączenia stosowania wobec PIP ograniczeń ustanowionych dla organów kontroli w ustawie SDG (art. 80 – obecność kontrolowanego, art. 82 – równoczesność kontroli, art. 83 – limit czasu kontroli). Zmiana ustawy SDG ustawą 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 oraz z 2011 r. Nr 131, poz. 764) rozszerzyła zakres wyłączeń stosowania ustawy SDG w stosunku do kontroli PIP o kwestię braku potrzeby zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 2 ustawy SDG).

Dokonana w ramach ww. nowelizacji zmiana art. 77 ust. 1 ustawy SDG wprowadziła zasadę, że przedmiotem kontroli jest działalność gospodarcza przedsiębiorcy, a nie sam przedsiębiorca (jak było dotychczas). Miało to na celu wskazanie, że w sferze zainteresowania organów kontroli w związku z przepisami ustawy SDG o przeprowadzaniu kontroli, mają pozostawać wyłącznie czynności, które są związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą. Za takie czynności z pewnością należy uznać wszelkie czynności związane z zatrudnianiem pracowników do wykonywania działalności gospodarczej przedsiębiorcy i z działaniami na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy. Należy zauważyć, że jedną z cech wyróżniających działalność gospodarczą jest jej zorganizowany charakter, stosownie do art. 2 ustawy SDG. Oznacza to, że przy jej podejmowaniu i wykonywaniu niezbędny jest pewien stopień organizacji. Organizacja działalności wiąże się

z takimi elementami jak: forma organizacji przedsiębiorcy, siedziba przedsiębiorcy, zgromadzenie środków finansowych i rzeczowych, zatrudnianie pracowników, spełnienie wymogów określonych przepisami prawa np. w zakresie ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego, ochrony środowiska (art. 18 ustawy SDG). Nie wszystkie te elementy muszą występować jednocześnie. Niemniej jednak z powyższego wynika, że kontrola z zakresu inspekcji pracy przeprowadzana u przedsiębiorcy jest kontrolą jego działalności gospodarczej.

Opisany zakres stosowania ustawy SDG do organów kontroli PIP był przedstawiony w Stanowisku Rządu do *projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej* (druk sejmowy nr 2739), odnoszącym się do kontroli wykonywanej przez PIP. Projekt ten był przedmiotem prac parlamentarnych VI kadencji Sejmu. W zakresie wyłączenia w odniesieniu do Państwowej Inspekcji Pracy stosowania przepisów ustawy SDG dotyczących kontroli, Rada Ministrów negatywnie zaopiniowała ww. projekt.

W uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy podniesiono dodatkowo kwestię możliwości wniesienia sprzeciwu wobec czynności kontrolnych organu kontroli na podstawie art. 84c ustawy SDG, które powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych. Po ponownym podjęciu czynności może okazać się niemożliwe dokonanie ustaleń np. okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 84c ustawy SDG wniesienie sprzeciwu jest możliwe w przypadku naruszenia przepisów art. 79-79b, art. 80 ust. 1 i 2, art. 82 ust. 1 oraz art. 83 ust. 1 i 2, z wyłączeniem sytuacji, gdy istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego bądź zabezpieczenia dowodów ich popełnienia. Skoro do kontroli wykonywanej przez PIP nie ma zastosowania większość wymienionych artykułów (art. 79, 80, 82, 83), to możliwość wniesienia sprzeciwu zostaje ograniczona w zasadzie do ewentualnego naruszenia przez PIP wymogu okazania legitymacji, doręczenia upoważnienia w ciągu trzech dni od wszczęcia kontroli (art. 79a ustawy SDG) oraz wymogu poinformowania kontrolowanego o jego prawach i obowiązkach w trakcie kontroli (art. 79b ustawy SDG). Przy dopełnieniu tych standardowych czynności przez inspektorów PIP oraz dokonaniu w książce kontroli wpisu informacji o zastosowaniu wyłączeń, o których mowa w art. 79, 80, 82 i 83 ustawy SDG, nie ma podstawy do wniesienia sprzeciwu.

Należy podkreślić szczególny charakter art. 84a ustawy SDG. Wyłączenia wskazane w art. 84a ustawy SDG obejmują rodzaje kontroli o specyficznym charakterze, gdy zasady kontroli przyjęte w ustawie SDG nie mogą znaleźć zastosowania z przyczyn obiektywnych,

a więc na przykład gdy kontrola ma charakter stały, jak w przypadku szczególnego nadzoru podatkowego, albo gdy dotyczy obiektów przemieszczających się jak: środki transportu, statki, handel obwoźny i obnośny, ze względu na brak możliwości uprzedniego określenia miejsca położenia np. pojazdu, albo gdy dotyczy szczególnych aspektów zdrowotnych oraz ochrony przed organizmami szkodliwymi (kontrola weterynaryjna, graniczna kontrola fitosanitarna), albo gdy dotyczy sprawdzania rzetelności usługi przez inspekcję handlową ze względu na zakup przez inspektora dokonywany bez ujawnienia się. W przypadku nadzoru weterynaryjnego i fitosanitarnego Polska jako kraj członkowski UE dodatkowo zobowiązana jest wypełniać swoje zobowiązania wynikające z prawa unijnego.

**Mając powyższe na uwadze, Rząd nie może wyrazić akceptacji dla poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 3002).**