



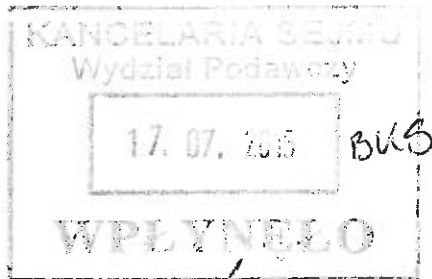
GLÓWNY INSPEKTOR PRACY

Iwona Hickiewicz

*Szerokie - Piosława
Chwałkowo - Kowale
ds. kontroli Państwowej
Kancelaria*

Warszawa, 17.07.2015r.

GNP-87-0700 - 2 - 1/15



Pan

Mariusz Błaszczak

Posel na Sejm

Rzeczypospolitej Polskiej

Przewodniczący

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej

Szanowny Panie Przewodniczący,

Odpowiadając na pismo z dnia 29 czerwca 2015 r., znak KOP-142-92(2)/15, uprzejmie informuję, że w przesłanym przez Pana Przewodniczącego piśmie Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej podniesiono dwie podstawowe sprawy, których rozstrzygnięcie ma decydujące znaczenie dla praktyki działania organów Państwowej Inspekcji Pracy. Pierwsza z nich dotyczy obowiązku stosowania rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przez inspektorów pracy.

Należy zauważyć, że sądownictwo administracyjne nie zajęło jednolitego stanowiska w przedmiocie stosowania postanowień rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przez organy Państwowej Inspekcji Pracy.

Istnieją orzeczenia dające podstawy do stwierdzenia, że uregulowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej mają zastosowanie do kontroli prowadzonych przez PIP (np. wyrok WSA w Gliwicach - IV SA/GI 520/09, wyrok WSA w Gdańsku - III SA/Gd 543/09, wyrok WSA w Białymstoku - II SA/Bk 423/11 - i powiązany z nim wyrok NSA I OSK 2307/11, postanowienie WSA w Gliwicach - IV SA/GI 1080/11). Taki pogląd wyraża także Minister Gospodarki.

W wyroku NSA z 8 lipca 2011 r. (I OSK 289/11) Sąd wprowadził stwierdził, że „(...) kontrola sprawowana przez Państwową Inspekcję Pracy wyłączona jest spod reżimu uregulowań dotyczących kontroli zawartych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej w przypadkach, gdy zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio

stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych”, ale dalsza część uzasadnienia nie pozostawia wątpliwości, że ustawa powinna być stosowana – „Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w rozpoznawanej sprawie przyjął prawidłowe rozumienie art. 79 i art. 77 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w związku z Artykułem 12 Konwencji nr 81 MOP w sprawie inspekcji pracy w przemyśle i handlu, uznając, że przedmiot i zakres przeprowadzonej kontroli wyłączała działanie art. 79 ust. 1 oraz ust. 4 tej ustawy ze względu na uregulowanie zawarte w ust. 2.”

Istnieją jednakże także rozstrzygnięcia wskazujące, że omawiana ustawa nie powinna być przez organy PIP stosowana. Wątpliwości w omawianym zakresie wiążą się przykładowo z fragmentami uzasadnienia postanowienia NSA z dnia 17 grudnia 2010 r. (I OSK 1030/10), w którym Sąd uznał, iż kontrola prowadzona przez PIP nie jest kontrolą działalności gospodarczej przedsiębiorcy, a zatem rozdział 5 uosdg nie ma do PIP zastosowania. Sąd stwierdził m.in. „W powołanej ustawie o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw zawarto regulację ustaw działalności gospodarczej przedsiębiorcy, do których stosuje się rozdział 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Postępowanie kontrolne prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy ma swój odrębny przedmiot” oraz zaznaczył, iż postępowanie kontrolne uregulowane w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy należy odróżnić od postępowania kontrolnego uregulowanego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Także WSA w Krakowie we wcześniejszym wyroku z dnia 11 marca 2010 r. (III SA/Kr 1002/09) stwierdził „(...) ma rację Inspektor Pracy zajmując w odpowiedzi na skargę stanowisko, że Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana do kontroli działalności gospodarczej pracodawcy.”

Należy także zauważyć, że opinię, iż Państwowa Inspekcja Pracy nie została powołana do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy wyraził także Prokurator Generalny w stanowisku wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 3002)

Z kolei w przywołanym wyżej wyroku WSA w Szczecinie (II SA/Sz 273/13) stwierdza, iż „kontrola w przedsiębiorstwie dokumentów związanych z wykonywaniem przez przedsiębiorcę transportu drogowego oraz przestrzegania przepisów dotyczących prowadzenia pojazdu i obowiązkowych przerw oraz czasu odpoczynku kierowcy stanowi w tym zakresie kontrolę działalności gospodarczej”.

Podkreślić należy, że w uzasadnieniu kilku z wyroków, także przytaczanych przez SIRP, argumentacja sądu jest wewnętrznym sprzeczna.

Zatem kierując się konsekwentnie prezentowanym na przestrzeni lat stanowiskiem Ministra Gospodarki oraz przy braku jednolitości poglądów judykatury, właściwe wydaje się przyjęcie, iż co do zasady przepisy rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej mają zastosowanie do postępowań kontrolnych prowadzonych przez inspektorów pracy.

Należy jednak zauważyć, co podnosi Stowarzyszenie, że w związku z wyłączeniem w rozdziale 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stosowania niektórych jej postanowień w stosunku do kontroli prowadzonych na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej, pojawiły się wątpliwości co do zakresu podmiotowego *Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie w dniu 11 lipca 1947 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450)*, a w konsekwencji co do zakresu stosowania tych wyłączeń do kontroli prowadzonych przez inspektorów pracy. Bezspornym jest bowiem, że wyłączenia te obejmują przedsiębiorców prowadzących działalność przemysłową i handlową (w tym górnictwem i transportową), natomiast nie jest jasne, czy wyłączenia te można stosować do przedsiębiorców prowadzących działalność o innym charakterze.

W przyjętym przez Radę Ministrów (pismo z dnia 29 kwietnia 2010 r., znak: DSPA-140-23(4)/10) stanowisku wobec prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (druk nr 2739), Rząd stwierdził: „W tym zakresie istotne jest upoważnienie zawarte w art. 26 *Konwencji Nr 81 MOP*, wskazujące, że w każdym przypadku, gdy nie ma pewności czy postanowienia konwencji mają zastosowanie do jakiegoś zakładu, jego części, działu czy miejsca pracy, właściwa władza powinna rozstrzygnąć dany problem. Zagadnienie to zostało przez polskiego ustawodawcę rozstrzygnięte w ten sposób, że zakresem działania inspekcji pracy objęto wszystkich pracodawców, przesądzając tym samym, że postanowienia *Konwencji Nr 81 MOP* znajdują zastosowanie do tych wszystkich podmiotów, które podlegają polskiemu systemowi inspekcji pracy”. Podobne stanowisko Rząd zajął także (pismo z dnia 6 marca 2015 r., znak DKRM-140-253(3)/14) wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 3002).

W przytoczonym fragmencie stanowiska Rządu poważne wątpliwości budzi uznanie, iż uchwalenie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy przewidującej objęcie zakresem działania Inspekcji wszystkich pracodawców jest równoznaczne z dokonaniem rozstrzygnięcia w trybie art. 26 *Konwencji*. Przyjęcie takiego założenia stałoby w

sprzeczności ze stanowiskiem Międzynarodowej Organizacji Pracy, wyrażonym w Protokole z 1995 r. do Konwencji dotyczącej inspekcji pracy z 1947 r. W Protokole tym stwierdzono: „Odnotowując, że postanowienia Konwencji Nr 81 dotyczącej inspekcji pracy, z 1947 r. stosuje się tylko do przedsiębiorstw przemysłowych i handlowych (...)”.

Nadmienić należy, iż umowy międzynarodowe co do zasady wyznaczają minimum zobowiązań państw – sygnatariuszy, które mogą podjąć decyzję o szerszym ujęciu objętej umową problematyki w prawodawstwie krajowym. Działanie takie nie jest jednakże równoznaczne z szerszym stosowaniem samej umowy. Pragnę przy tym zauważyć, że powszechny system inspekcji pracy w Polsce ukonstytuowany został w roku 1981 ustawą z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1362, z późn. zm.), a zatem na 15 lat przed wejściem w życie w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej Konwencji Nr 81 (co nastąpiło 2 czerwca 1996 r.). Zatem przyjęcie, iż obecnie obowiązująca ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, uchwalona ponad 10 lat po wejściu w życie Konwencji i w sprawach systemowych powielająca rozwiązania wprowadzone w 1981 r., przesądza o zakresie podmiotowym Konwencji, może budzić uzasadnione wątpliwości.

Pogląd wyrażony przez Rząd w przywołanym stanowisku zaprezentowali także Minister Pracy i Polityki Społecznej (pismo z dnia 15 czerwca 2011 r., znak: DPR_IV-0700-41/MK/11) oraz Minister Gospodarki (pismo z dnia 8 czerwca 2011 r., znak: SM-VI-0700-9/11) odpowiadając na interpelację Pana Stanisława Rydzonia, Posła na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie relacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

Należy nadmienić, że zaprezentowana wyżej interpretacja ugruntowała się dopiero po zajęciu stanowiska przez Rząd. Wcześniej zarówno Minister Gospodarki (pismo z dnia 30 grudnia 2009 r., znak DRE-III-0212-153-EM/09), jak i Minister Pracy i Polityki Społecznej (pismo z dnia 3 lutego 2010 r., znak DPR-IV-4102-1286-MK/09) uznali, iż „należy stosować odrębne tryby postępowania wobec przedsiębiorców objętych *Konwencją* oraz przedsiębiorców nieobjętych *Konwencją*”.

Główny Inspektor Pracy pismem z dnia 13 maja 2010 r., znak GPP-87-072-17-1/10, wystąpił do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskiem o przedstawienie interpretacji dotyczącej zakresu podmiotowego stosowania Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu. Odpowiadając na wniosek Minister podtrzymał stanowisko (wyrażone wcześniej w piśmie z dnia 3 lutego

2010 r., znak DPR-IV-4102-1286-MK/09, stanowiącym odpowiedź na pismo GIP z dnia 12 października 2009 r., znak GPP-381-072-40/09), że MPIPS nie jest organem właściwym do rozstrzygnięcia wątpliwości, do których rodzajów działalności bądź zakładów mają zastosowanie postanowienia *Konwencji* oraz poinformował o stanowisku Rządu w sprawie zakresu podmiotowego stosowania *Konwencji*.

Niejednolitość oraz zmiany interpretacji zakresu podmiotowego *Konwencji* (a także możliwe konsekwencje uznania przez sądy administracyjne przedstawionej przez Rząd interpretacji za błędną) powodują, że należy zachować ostrożność przyjmując praktykę organu kontroli zgodną ze stanowiskiem Rządu.

Należy bowiem zauważyć, że w razie zakwestionowania zaprezentowanej przez Rząd interpretacji przez sądy administracyjne, istnieje ryzyko uznania wszelkich dowodów zgromadzonych w kontrolach przeprowadzonych w oparciu o opisaną wyżej interpretację za zebrane z naruszeniem prawa i, co za tym idzie, konieczność uchylecia decyzji wydanych na podstawie dokonanych ustaleń lub stwierdzenia ich nieważności (zgodnie z art. 77 ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnoskarbowym dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy), w tym także nakazów wykonanych (np. ustnych).

Ponadto, zgodnie z art. 77 ust. 4 omawianej ustawy, przedsiębiorcy, który poniósł szkodę na skutek przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, przysługuje odszkodowanie.

Należy także mieć na uwadze ryzyko związane z odpowiedzialnością majątkową funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, jaka może mieć miejsce w sytuacji wykonania niektórych decyzji przez przedsiębiorcę i uzyskania przez niego odszkodowania.

Oceniając możliwość przyjęcia w praktyce interpretacji zakresu podmiotowego *Konwencji* zgodnej ze stanowiskiem Rządu, należy zauważyć, że WSA w Gliwicach (wyrok IV SA/GI 973/08) stwierdził, iż wyjątek w zakresie stosowania niektórych przepisów uosobiony dotyczy jedynie tych podmiotów, które zostały objęte przepisami *Konwencji* Nr 81. Jak wynika z tytułu oraz art. 1 i 22 *Konwencji* jej zakresem zostały objęte zakłady przemysłowe i handlowe. Takie określenie zakresu podmiotowego *Konwencji* oznacza, że nie mieszczą się w nim wszystkie rodzaje prowadzonej przez przedsiębiorców działalności, a tym samym

wszyscy przedsiębiorcy. Wskazuje na to przyjęty przez Międzynarodową Organizację Pracy w dniu 22 czerwca 1995 r. *Protokół do Konwencji Nr 81*, który rozszerza zakres jej stosowania na działalność w sektorze usług pozahandlowych (art. 1 *Protokołu*). Jednocześnie jak wynika z treści art. 1 *Protokołu*, każdy członek, który ten *Protokół* ratyfikuje może rozszerzyć zastosowanie postanowień Konwencji na działalność pozahandlowego sektora usług. Ponadto art. 7 *Protokołu* wskazuje, że jego ratyfikacja może nastąpić w momencie ratyfikacji Konwencji lub w dowolnym czasie po jej ratyfikacji. Sąd podkreślił, iż oświadczenie rządowe z 24 lutego 1997 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie z dnia 11 lipca 1947 r. (Dz. U. Nr 72, poz. 451) nie zawiera jakiegokolwiek zapisu dotyczącego wskazanego wyżej *Protokołu*. Tym samym ratyfikowana przez Polskę *Konwencja nr 81*, do której odsyła art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie ma zastosowania do sektora usług pozahandlowych (tak. L. Florek "Zakres Kontroli Państwowej Inspekcji Pracy", PiZS nr 3 z 2008 r. str. 18-19).

Pogląd ten nie został podzielony w przywołanym przez Stowarzyszenie wyroku WSA w Szczecinie z dnia 14 sierpnia 2013 r. (II SA/Sz 273/134), w którym przedstawiono odmienną interpretację zakresu podmiotowego Konwencji, czy w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2015 r. (II GSK 10/14), w którym Sąd stwierdził, iż wyrok WSA w Gliwicach „ma charakter jednostkowy i nie prezentuje ugruntowanej linii orzecznictwa”.

W związku z wątpliwościami powstałymi na tle zakresu podmiotowego Konwencji Nr 81 Główny Inspektor Pracy zwrócił się za pośrednictwem europejskiej sieci wymiany informacji KSS - CIRCA o informacje dotyczące przyjętej w innych krajach praktyki interpretacyjnej w tym zakresie, a w szczególności wskazania, czy w praktyce krajowej za zakłady handlowe, o których mowa w Konwencji, uznawane są wyłącznie przedsiębiorstwa zajmujące się sprzedażą towarów, czy także sprzedażą usług.

Ponadto prośba o informację na temat przyjętej przez Międzynarodową Organizację Pracy praktyki interpretacyjnej w tym zakresie została skierowana do Departamentu Międzynarodowych Standardów Pracy MOP.

Z informacji nadesłanych przez Państwa Członkowskie w odpowiedzi na zapytanie zamieszczone w KSS- CIRCA wynika, iż w większości udzielających odpowiedzi Państw (Belgia, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Norwegia, Irlandia, Słowenia, Wielka Brytania, Węgry) nie ma potrzeby interpretowania zakresu podmiotowego Konwencji, gdyż kwestie te regulują przepisy krajowe lub państwa te ratyfikowały *Protokół*

do Konwencji Nr 81, który rozszerza zakres jej stosowania na działalność w sektorze usług pozahandlowych. Pozostałe (Austria, Dania, Holandia) wskazały za zasadną interpretację rozszerzającą, zgodnie z którą za zakłady handlowe, o których mowa w Konwencji, uznawane są przedsiębiorstwa zajmujące się zarówno sprzedażą towarów, jak i usług.

Przykładowo w informacji z Austrii wskazano, iż „Austriackie przepisy nie rozróżniają sektorów przemysłu, handlu i usług – wszystkie te gałęzie podlegają nadzorowi austriackiej inspekcji pracy. (...) Sektor usług zdecydowanie nie stanowi wyjątku. Istotne w tym zakresie jest niemieckie tłumaczenie Konwencji i znaczenie słowa >>Gewerbe<<, oznaczającego nie tylko produkcję przemysłową, ale także handel i wszystkie inne rodzaje działalności gospodarczej jak np. fryzjerstwo.”

Także w ocenie Departamentu Międzynarodowych Standardów Pracy Międzynarodowego Biura Pracy według Konwencji nr 81, pod pojęciem zakładów handlowych rozumieć należy zarówno zakłady prowadzące sprzedaż towarów, jak i te prowadzące sprzedaż usług – z wyłączeniem usług o charakterze niekomercyjnym. Opinia ta ma jednakże charakter nieformalny, gdyż – jak zaznaczono w piśmie Departamentu – Konstytucja MOP „nie upoważniła Międzynarodowego Biura Pracy do wydawania interpretacji dokumentów przyjętych przez Międzynarodową Konferencję Pracy”. Zatem stwierdzenie Stowarzyszenia, iż „obowiązująca w PIP wykładnia jest sprzeczna z autentyczną wykładnią Konwencji Nr 81 dokonaną przez Międzynarodową Organizację Pracy” nie ma oparcia w faktach.

W związku z powyższym, zgodnie z wyżej wskazaną interpretacją zakresu podmiotowego Konwencji, możliwe byłoby przyjęcie, że obejmuje on wszystkich pracodawców, których działalność usługowa ma charakter komercyjny, niezależnie od sektora własności.

Przyjęcie wyżej opisanego stanowiska umożliwiłoby stosowanie wyłączeń łagodzących rygory prowadzenia kontroli wprowadzone ustawą o swobodzie działalności gospodarczej wobec szerszego niż dotychczas kręgu podmiotów. **Należy jednakże zauważyć, że otwarta pozostaje kwestia zaakceptowania takiej praktyki przez sądy administracyjne. Zauważalna obecnie, a opisana wyżej, niejednorodność podejścia do kwestii stosowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie daje podstaw do prób prognozowania kierunku interpretacyjnego, w jakim podąży sądownictwo administracyjne.**

Jednocześnie pragnę zaznaczyć, że Państwowa Inspekcja Pracy wielokrotnie sygnalizowała negatywny wpływ niektórych obowiązków wynikających z rozdziału 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej na działalność kontrolną (przykładem mogą być

kontrole legalności zatrudnienia, których skuteczność zależy od możliwości ich przeprowadzenia bez uprzedzenia, zaś obowiązek zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli nakłada ustawa o swobodzie działalności gospodarczej), postulując wprowadzenie zmian legislacyjnych w tym zakresie odnoszących się do Inspekcji Pracy, poprzez wyłączenie stosowania niektórych (bądź wszystkich) przepisów rozdziału V w przypadku prowadzenia kontroli przez Państwową Inspekcję Pracy. Urząd kilkakrotnie występował z wnioskiem o dokonanie takich zmian (w ostatnim czasie stosowne uwagi zgłoszono do procedowanego przez Ministerstwo Gospodarki projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej), jednakże nie zostało to zaaprobowane przez Ministra Gospodarki.

Jednocześnie pragnę poinformować, że kwestie zawarte w załączonym przez Pana Przewodniczącego piśmie Stowarzyszenia Inspektorów Pracy Rzeczypospolitej Polskiej (L.dz. 19.06-1/2015), jak również innych pismach kierowanych w tej sprawie przez Stowarzyszenie, były wnikliwie analizowane w Głównym Inspektoracie Pracy. Poruszone zagadnienia stanowiły zarówno przedmiot korespondencji ze Stowarzyszeniem, jak i omawiane były na spotkaniach z jego przedstawicielami.

Z poważaniem
