



DDR-II.054.10.2017
IK 312430

Pan Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 12394 Posła Tomasza Jaskóły z 19 maja br. w sprawie relacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (projektu z 18.11.2016 r. Prawa przedsiębiorców) do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

1. W ocenie Ministerstwa Rozwoju, w aktualnym stanie prawnym regulacje zawarte w rozdziale 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej („USDG”), znajdują, co do zasady, zastosowanie do kontroli przedsiębiorców przez Państwową Inspekcję Pracy (PIP). Podstawą do stosowania przepisów rozdziału 5 USDG przez PIP jest art. 77 ust. 1 USDG, zgodnie z którym kontrole działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzane są na zasadach określonych w USDG. Wyłączenia od tej ogólnej zasady mogą wynikać m.in. z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Taką umową jest Konwencja nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjęta w Genewie 11 lipca 1947 r. („Konwencja MOP”). Postanowienia Konwencji MOP są realizowane przez wyznaczoną do tego celu w prawie polskim Państwową Inspekcję Pracy (o czym szerzej w pkt 2).

Przepis art. 77 ust. 1 USDG ma zastosowanie do wszystkich organów, które przeprowadzają kontrole działalności gospodarczej przedsiębiorców. Nie jest konieczna dodatkowa podstawa w ustawie odrębnej, określającej zasady i zakres działania określonego organu czy inspekcji, by przepisy rozdziału 5 USDG znalazły zastosowanie do kontroli przedsiębiorców prowadzonych przez te podmioty. Jedynie w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 5 USDG, stosuje się przepisy ustaw szczególnych (art. 77 ust. 2 USDG).

Zgodnie z art. 77 ust. 1 USDG, po zmianie dokonanej ustawą z 19 grudnia 2008 r., przepisy rozdziału 5 USDG dotyczą kontroli działalności gospodarczej (nie zaś – jak wcześniej – kontroli przedsiębiorców). Zmiana ta miała na celu zaznaczenie, że w sferze zainteresowania organów kontroli prowadzonej na zasadach przewidzianych w rozdziale 5 USDG, mają pozostawać te czynności, które są związane z prowadzoną przez przedsiębiorcę działalnością gospodarczą. Nie powinno przy tym, zdaniem Ministerstwa Rozwoju, budzić wątpliwości, że kontrola PIP, której przedmiotem jest m. in. zatrudnianie pracowników do wykonywania działalności gospodarczej oraz związane z tym działania na rzecz

Dokument podpisany elektronicznie

bezpieczeństwa i higieny pracy, stanowi „kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy”, o której mowa w art. 77 ust. 1 USDG. Potwierdza to choćby fakt, że jedną z cech wyróżniających działalność gospodarczą jest, zgodnie z art. 2 USDG, jej zorganizowany charakter. Oznacza to, że przy jej podejmowaniu i wykonywaniu niezbędny jest pewien stopień organizacji, co wiąże się m.in. z zatrudnianiem pracowników czy spełnieniem wymogów określonych przepisami prawa np. w zakresie ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego, ochrony środowiska (art. 18 USDG).

Wprowadzenie w 2008 r. do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy („ustawa o PIP”) przepisu o stosowaniu w procedurach kontrolnych postanowień rozdziału 5 USDG, nie było koniecznym zabiegiem legislacyjnym, gdyż – jak już wyżej wskazano – obowiązek stosowania tych przepisów przez PIP (z wyłączeniami) wynika bezpośrednio z art. 77 ust. 1 USDG.

Odmienne stanowisko co do stosunku USDG do przepisów ustawy o PIP, wynikające z uzasadnienia przywołanego w interpelacji wyroku WSA w Krakowie z 11 marca 2010 r., sygn. III SA/Kr 1002/09, w ocenie Ministerstwa Rozwoju, jest nieprawidłowe. Nie sposób przy tym zgodzić się z twierdzeniem, że w pozostałych wyrokach powołanych w interpelacji sądy administracyjne podzieliły to stanowisko. Ani w wyroku z 21 października 2010 r., sygn. I OSK 632/10 ani w postanowieniu z 18 lutego 2016 r., sygn. I OSK 263/16 NSA nie dokonywał analizy stosunku USDG do ustawy o PIP. Natomiast, przykładowo, z wyroku NSA z 26 lutego 2015 r., sygn. II GSK 10/14, wynika, że do kontroli przedsiębiorcy dokonywanej przez organy PIP, przepisy rozdziału 5 USDG mają zastosowanie.

W świetle powyższego, organy PIP w obecnym stanie prawnym obowiązane są do stosowania regulacji rozdziału 5 USDG, dotyczących:

- 1) zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (art. 78a ust. 3);
- 2) okazywania legitymacji służbowej (art. 79a ust. 1);
- 3) doręczenia upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 79a ust. 1);
- 4) informowania kontrolowanego lub osoby, wobec której podjęto czynności kontrolne, o jego prawach i obowiązkach w trakcie kontroli, w przypadku wszczęcia czynności kontrolnych po okazaniu legitymacji służbowej (art. 79b);
- 5) przeprowadzania kontroli w siedzibie kontrolowanego, miejscu wykonywania działalności gospodarczej lub, za zgodą lub na wniosek kontrolowanego, w innym miejscu przechowywania dokumentacji (art. 80a);
- 6) przeprowadzania czynności kontrolnych w sposób sprawny i możliwie niezakłócający funkcjonowania kontrolowanego (art. 80b);
- 7) dokonania wpisu do książki kontroli (art. 81 ust. 2);
- 8) przerwania kontroli na czas niezbędny do przeprowadzenia badań próbki produktu lub próbki kontrolnej, jeżeli jedyną czynnością kontrolną po otrzymaniu wyniku badania próbki będzie sporządzenie protokołu kontroli (art. 83a ust. 1);

- 9) nieprzeprowadzania kontroli, w przypadku gdy ma ona dotyczyć przedmiotu kontroli objętego uprzednio zakończoną kontrolą przeprowadzoną przez ten sam organ (art. 83b ust. 1) – przy czym od stosowania przedmiotowej normy USDG przewiduje wyjątki;
- 10) rozpatrywania sprzeciwu kontrolowanego wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów, w szczególności art. 79a-79b (art. 84c ust. 1).

Wskazane przepisy rozdziału 5 USDG dotyczą standardów przeprowadzania kontroli stosowanych przez wszystkie organy kontroli, w tym organy PIP. Ich stosowanie zapewnia uporządkowanie procedur kontrolnych i sprzyja przestrzeganiu praworządności, przez co zwiększa poczucie bezpieczeństwa prawnego kontrolowanych przedsiębiorców, jednocześnie nie wpływając negatywnie na skuteczność wykonywania kontroli PIP.

2. Odrębną kwestię stanowi zakres zastosowania Konwencji MOP i jej relacja do USDG oraz ustawy o PIP. W ocenie Ministerstwa Rozwoju wynikające z Konwencji MOP wyłączenia w zakresie niektórych zasad kontroli przewidzianych w USDG odnoszące się do PIP, dotyczą kontroli przedsiębiorców we wszystkich sektorach działalności gospodarczej.

W Polsce kontrola i nadzór inspekcji pracy ma zastosowanie w stosunku do wszystkich pracodawców, a także w stosunku do innych podmiotów, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne (art. 13 ustawy o PIP). W tym zakresie istotne jest również upoważnienie zawarte w art. 26 Konwencji MOP, wskazujące, że w każdym przypadku, gdy nie ma pewności czy postanowienia Konwencji mają zastosowanie do jakiegoś zakładu, jego części, działu lub miejsca pracy, właściwa władza powinna rozstrzygnąć dany problem. Zagadnienie to zostało przez polskiego ustawodawcę rozstrzygnięte w ten sposób, że zakresem działania inspekcji pracy objęto wszystkie zakłady pracy (zob. m.in. NSA w powołanym już wyroku z 26 lutego 2015 r., sygn. II GSK 10/14). Przesądzono tym samym, że postanowienia Konwencji MOP znajdują zastosowanie do tych wszystkich podmiotów, które podlegają polskiemu systemowi inspekcji pracy.

W obecnym stanie prawnym PIP korzysta z wyłączeń w zakresie obowiązków określonych w przepisach: art. 79, art. 80, art. 82 oraz art. 83 USDG. Przepisy te odwołują się do ratyfikowanych umów międzynarodowych, które mają pierwszeństwo w stosowaniu.

Przepis art. 12 Konwencji MOP upoważnia inspektorów pracy do „swobodnego wstępu, bez uprzedniego zawiadomienia, o każdej porze dnia i nocy, do każdego zakładu pracy podlegającego inspekcji”. Norma ratyfikowanej umowy międzynarodowej znajduje odzwierciedlenie w art. 24 ust. 1 ustawy o PIP, zgodnie z którym inspektorzy pracy są uprawnieni do przeprowadzania, bez uprzedzenia i o każdej porze dnia i nocy, kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, kontroli przestrzegania przepisów dotyczących legalności zatrudnienia w zakresie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 i 4, oraz kontroli wypłacania wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej, zgodnie z przepisami ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Zatem, do organów kontroli PIP nie mają zastosowania przepisy USDG dotyczące:

- 1) zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli (art. 79 ust. 2 pkt 1);

- 2) przeprowadzania kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej (art. 80 ust. 2 pkt 1);
- 3) zakazu równoczesności podejmowania więcej niż jednej kontroli przedsiębiorcy (art. 82 ust. 1 pkt 1) oraz
- 4) ograniczenia czasu trwania kontroli (art. 83 ust. 2 pkt 1).

Z dniem 1 stycznia 2017 r. w przepisach USDG dodano art. 78a, zgodnie z którym kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Analiza obejmuje identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Sposób przeprowadzenia analizy określa organ kontroli lub organ nadrzędny. Zgodnie z art. 78a ust. 2 USDG przeprowadzenie kontroli, bez dokonania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, dotyczyć może:

- 1) przypadku, gdy organ kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie:
 - a) zagrożenia życia lub zdrowia,
 - b) popełnienia przestępstwa lub wykroczenia,
 - c) popełnienia przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego,
 - d) innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku- w wyniku wykonywania tej działalności;
- 2) działalności przedsiębiorców w zakresie objętym nadzorem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym;
- 3) przypadku, gdy kontrola jest niezbędna do przeprowadzenia postępowania w celu sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych organu lub wykonania decyzji nakazujących usunięcie naruszeń prawa, w związku z przeprowadzoną kontrolą.

Z uwagi na zakres przedmiotowy kontroli wykonywanych przez PIP, w niektórych sytuacjach organ może być zwolniony z obowiązku dokonywania przedmiotowej analizy (np. w przypadku, gdy organ kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie, że pracodawca zatrudnia cudzoziemców niezgodnie z prawem, co jest wykroczeniem).

3. Odnosząc się do kwestii związanych z projektem Prawa przedsiębiorców (wersja z 18 listopada 2016 r.), należy wskazać, że procedura i tryb dokonywania kontroli działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorców unormowana została w przepisach rozdziału 5 tego projektu zatytułowanego „Ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej”. Co do zasady, kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców ma być przeprowadzana na zasadach określonych w Prawie przedsiębiorców, zaś w zakresie nieuregulowanym w tej ustawie zastosowanie znajdą – w odniesieniu do kontroli – przepisy ustaw szczególnych.

Projektowany pierwotnie przepis art. 44 ust. 1 Prawa przedsiębiorców (ani żaden inny przepis projektu) nie odsyła do ratyfikowanych umów międzynarodowych. Nie oznacza to jednak, co oczywiste, że

przepisy takich umów, w tym przepisy Konwencji MOP, w odpowiednim zakresie, nie będą miały zastosowania do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców uregulowanej przepisami Prawa przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Przepisy ustawowe, które powtarzałyby regulacje umowy międzynarodowej nie są konieczne, jeżeli regulacje umowy są na tyle precyzyjnie sformułowane, by mogły z nich wynikać konkretne normy prawne.

Wobec powyższego, na gruncie regulacji zawartych w ww. projekcie – Prawo przedsiębiorców, organy PIP zachowają uprawnienia kontrolne wynikające z Konwencji MOP i odpowiadające im wyłączenia z ogólnych zasad kontroli, analogicznie, jak obowiązujące na gruncie USDG, tj. w zakresie:

- 1) zawiadamiania przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli;
- 2) przeprowadzania kontroli w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej;
- 3) zakazu równoczesności podejmowania więcej niż jednej kontroli przedsiębiorcy;
- 4) ograniczenia czasu trwania kontroli.

Tym niemniej, ze względu na wątpliwości w powyższym zakresie podnoszone w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych projektu Prawa przedsiębiorców, Ministerstwo Rozwoju gotowe jest doprecyzować treść normy art. 44 ust. 1. Przepis może zostać uzupełniony analogicznie do obowiązującej normy art. 77 ust. 1 USDG – „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w niniejszej ustawie, chyba że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa Unii Europejskiej albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych”.

4. W ocenie Ministerstwa Rozwoju, obowiązujące przepisy USDG nie utrudniają skutecznego wykonywania kontroli PIP we właściwym zakresie – wynikającym zarówno z przepisów Konwencji MOP jak i z ustawy o PIP.

Z wyrazami szacunku,

z up. Ministra
Mariusz Haładyj
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Departament Spraw Parlamentarnych
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów