



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSP.WPP.0640.62.2024

Warszawa, 7 października 2024 r.

Pan  
Szymon Hołownia  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku,*

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców (druk nr 441).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Rozwoju i Technologii do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

*Z wyrazami szacunku,*

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

**Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej**  
**wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy**  
**oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk nr 441)**

## **I. Opis projektu ustawy**

Celem komisyjnego projektu ustawy jest dokonanie zmian w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy („uPIP”) oraz w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców („uPP”), mających na celu uproszczenie i ujednoczenie procedur kontroli przedsiębiorców i innych pracodawców, realizowanych przez różne państwowe instytucje kontrolne. Deklarowany w uzasadnieniu cel jest zbyt szeroki i nie może zostać osiągnięty, albowiem projekt zakłada zmianę procedur kontroli tylko dla jednej instytucji (a nie różnych instytucji) – Państwowej Inspekcji Pracy. Zakres proponowanych zmian wykracza też poza propozycję zgłoszoną w petycji Stowarzyszenia Inspektorów Pracy RP z dnia 19 lipca 2022 r. (L.dz. / 19.07 – 2022), która ograniczała się do zmian w art. 24 uPIP. Już z tego powodu zawarte w projekcie ustawy zmiany w uPP nie powinny być procedowane, jako nadmiarowe względem żądania sformułowanego w petycji i niepowiązane ze zmianami w uPIP bądź powiązane z nimi jedynie bardzo luźno.

Zmiany w art. 24 uPIP zakładają uchylenie przepisów ust. 3–7. Określają one istotne z punktu widzenia kontrolowanych przedsiębiorców obowiązki organu kontroli związane z wydawaniem upoważnień i trybem rozpoczynania kontroli. Zasadniczo przepisy te powielają rozwiązania dot. upoważnień do przeprowadzenia kontroli działalności gospodarczej, zawarte w art. 49 uPP, choć różnią się w pewnych szczegółach (np. w uPP przewidziano obowiązek doręczenia upoważnienia, a w uPIP wymaga się jedynie okazania upoważnienia, z wyjątkiem szczególnego przypadku kontroli podjętej po okazaniu legitymacji służbowej, kiedy to kontrolowanemu doręcza się upoważnienie w terminie 7 dni od dnia podjęcia kontroli – a nie w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli, jak w art. 49 ust. 1 uPP). Zdaniem projektodawcy obowiązek okazania kontrolowanemu legitymacji jest wystarczający, a odrębne obowiązki dot. okazywania kontrolowanym przedsiębiorcom dodatkowo upoważnienia mogą świadczyć o nierównym traktowaniu niektórych podmiotów podlegających kontroli PIP. Co więcej, legitymacja służbowa inspektora pracy potwierdza jego tożsamość i uprawnienia, a podmiot mający być objęty kontrolą wskazywany jest w planie pracy sporządzanym przez inspektora pracy. Jak jednak wskazano, z uPIP nie wynika bezpośrednia zależność między planem pracy a kontrolą konkretnego zakładu pracy.

Oprócz tego projektowana ustawa wprowadza także zmianę w uPP, mającą na celu wskazanie, że przepisów rozdziału 5 tej ustawy („Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”) nie stosuje się do kontroli prowadzonej na podstawie uPIP. Zmiany tej nie uzasadniono bezpośrednio w żaden sposób, może jedynie w sposób pośredni, poprzez wskazanie w uzasadnieniu na ogólne dążenie do zwiększenia skuteczności kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy.

Do projektu nie dołączono dokumentu oceny skutków regulacji. W uzasadnieniu w części poświęconej ocenie wpływu na gospodarkę stwierdzono, że ustawa nie wywoła skutków gospodarczych, ale może mieć pewien wpływ na działalność podmiotów gospodarczych, w tym mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Jak zauważono, w przypadku podmiotów przestrzegających przepisów w zakresie zatrudniania pracowników ten wpływ może być pozytywny, ze względu na odbiurokratyzowanie procedur kontrolnych. W przypadku przedsiębiorców–pracodawców naruszających prawa pracowników projektowana ustawa ma natomiast zwiększyć skuteczność działań kontrolnych ze strony państwa.

Pod względem formalnym ocena wpływu regulacji w tej postaci nie spełnia wymagań określonych w art. 66 ust. 2 uPP, nie uwzględnia bowiem wyników analizy możliwości osiągnięcia celu projektu za pomocą innych środków (np. poprzez zwrócenie się do ministra właściwego do spraw gospodarki o wyjaśnienie ewentualnych wątpliwości wynikłych na tle stosowania przepisów uPP o ograniczeniach kontroli działalności gospodarczej w kontekście kontroli prowadzonych przez PIP) ani wyników analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami uPP. Dołączona zaś analiza wpływu regulacji na MŚP jest niewystarczająca. Nie została określona liczebność grupy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców podlegających kontroli PIP. Zaprezentowano niekompletny opis wpływu zmian na przedsiębiorców, poprzestając na pozytywnym wpływie związanym z rzekomym odbiurokratyzowaniem procedur kontrolnych, polegającym zapewne na zniesieniu obowiązku organu kontroli okazywania upoważnienia przedsiębiorcy. Jest to zmiana stanowiąca uproszczenie tylko dla organu, która nie znosi żadnego obowiązku dla przedsiębiorcy, a więc z perspektywy biznesu nie zmniejsza w najmniejszym stopniu biurokracji w procedurach kontrolnych. Przeciwnie, ze względu na proponowane wyłączenie całego rozdziału o ograniczeniach kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy nie tylko utracą uregulowane w nim gwarancje i środki ochrony prawnej (takie jak sprzeciw), ale też uciążliwość i zbiurokratyzowanie kontroli zwiększą się. Wynika to na przykład ze zniesienia ograniczeń czasu trwania kontroli w roku kalendarzowym (art. 55 uPP) i zakazu przeprowadzania ponownej kontroli przez ten sam organ w zakresie objętym uprzednio zakończoną kontrolą (art. 58 uPP). Im dłuższe i częstsze kontrole, tym większe zbiurokratyzowanie otoczenia prawnego działalności gospodarczej. Biorąc pod uwagę dane statystyczne zawarte w najnowszym Sprawozdaniu z działalności Państwowej Inspekcji Pracy, proponowane zmiany będą miały największy negatywny wpływ właśnie na MŚP, ponieważ u tych przedsiębiorców PIP przeprowadza zdecydowanie najwięcej kontroli. Z kolei zawarta w uzasadnieniu ocena dot. prognozowanego zwiększenia skuteczności kontroli PIP na skutek projektowanych zmian wydaje się gołosłowna, ponieważ we wnioskach w najnowszym Sprawozdaniu z działalności Państwowej Inspekcji Pracy nie sformułowano żadnego postulatu zmian w przepisach o kontroli w uPIP i uPP ani też nie wskazano tych przepisów jako przeszkodę w przeprowadzaniu skutecznych kontroli przez PIP.

Za konieczne należy więc uznać ponowne przeprowadzenie wymaganych ocen i analiz oraz przedstawienie ich wyników w odrębnym formularzu OSR. Projekt aktu normatywnego z obszaru prawa gospodarczego obarczony tak istotnymi brakami w zakresie oceny skutków regulacji nie spełnia standardów przyzwoitej legislacji z zakresu prawa gospodarczego.

## II. Ocena projektowanych zmian

Proponowana zmiana w uPIP nie jest zasadna. Wbrew sugestii zawartej w uzasadnieniu, że upoważnienie niejako dubluje się z legitymacją, która potwierdza tożsamość i uprawnienia inspektora, funkcja upoważnienia jest zupełnie inna. W odróżnieniu od legitymacji, która potwierdza uprawnienia inspektora do przeprowadzania czynności kontrolnych i nie jest wydawana przed każdą kontrolą, upoważnienie jest wydawane w związku z konkretną kontrolą przeprowadzaną u przedsiębiorcy. Upoważnienie informuje kontrolowanego przedsiębiorcę w szczególności o podstawie prawnej przeprowadzenia kontroli, o zakresie przedmiotowym kontroli, o podmiocie objętym kontrolą, o dacie rozpoczęcia i przewidywanym terminie zakończenia kontroli, zawiera też pouczenie kontrolowanego podmiotu o jego prawach i obowiązkach. Wspomniane w uzasadnieniu plany pracy, jakkolwiek byłyby rozumiane, nie stanowią żadnej namiastki upoważnień. Jeżeli nawet wskazują one podmioty mające być objęte kontrolą, to i tak brakuje w nich innych informacji, np. pouczenia o prawach i obowiązkach kontrolowanego, ponadto plany te nie są kontrolowanemu okazywane przed rozpoczęciem kontroli. Ujęte w upoważnieniu informacje są ważne z punktu widzenia właściwego przygotowania się do kontroli, w tym zgromadzenia potrzebnych organowi dokumentów i informacji, zaplanowania organizacji pracy w okresie do momentu przewidywanego terminu zakończenia kontroli, jak również skorzystania z przysługujących kontrolowanemu przedsiębiorcy środków ochrony prawnej, w tym zwłaszcza z instytucji sprzeciwu, o którym mowa w art. 59 uPP. Zniesienie obowiązku okazywania kontrolowanemu upoważnienia doprowadzi z pewnością do znacznego pogorszenia sytuacji prawnej przedsiębiorców.

Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 24 ust. 5 uPIP, jeżeli okoliczności faktyczne uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli u przedsiębiorcy, może być ona podjęta po okazaniu legitymacji służbowej. Upoważnienie jest w takim przypadku doręczane przedsiębiorcy niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia podjęcia kontroli. Nie dość więc, że sam obowiązek wydania i okazania upoważnienia nie jest uciążliwy dla organu (inne organy kontroli stosują z powodzeniem i bez przeszkód odpowiadające regulacji art. 24 ust. 3–5 uPIP przepisy art. 49 uPP dotyczące treści i doręczania upoważnień, postulatów zniesienia upoważnień nikt w zasadzie nie zgłasza, poza pracownikami Państwowej Inspekcji Pracy), to na dodatek w bardzo wielu przypadkach organy PIP mogą rozpocząć i prowadzić kontrolę bez jakichkolwiek utrudnień związanych z okazaniem upoważnienia, muszą jedynie przed rozpoczęciem kontroli okazać legitymację, a upoważnienie doręczyć później. Może to dotyczyć szczególnie przypadków, gdy kontrola jest przeprowadzana na budowie i nie można ustalić od razu danych kontrolowanego potrzebnych do wypełnienia upoważnienia – jest to natomiast z całą pewnością możliwe w terminie 7 dni od dnia podjęcia kontroli.

Nie jest przekonujący również argument związany z brzmieniem art. 12 ust. 1 Konwencji nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu. Określa on jedynie pewne uprawnienia inspektorów „zaopatrzonych w odpowiednie pełnomocnictwa”. Nie jest to jednak kompletna regulacja trybu podejmowania czynności kontrolnych, wskazuje ona jedynie na obowiązek posiadania przez inspektorów pełnomocnictw, których treść nie została jednak zdefiniowana w Konwencji. W przepisie tym nie ma nawet mowy o legitymacjach, które zdaniem autorów petycji wspomniane pełnomocnictwa zastępują. Pełnomocnictwo „upoważnia”

do przeprowadzenia pewnych czynności w toku kontroli, można więc argumentować, że równie dobrze upoważnienie do przeprowadzenia kontroli jest pełnomocnictwem, o którym mowa w art. 12 ust. 1 Konwencji. W każdym razie obowiązek posiadania i okazania upoważnienia nie jest dla organów PIP niezgodną z Konwencją dodatkową barierą przeprowadzenia kontroli, bowiem jak wcześniej wspomniano, podjęcie kontroli u przedsiębiorcy po okazaniu legitymacji jest możliwe w każdym przypadku, gdy sporządzenie upoważnienia jest dla organu obiektywnie utrudnione (okoliczności faktyczne uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli u przedsiębiorcy).

Nie sposób się również zgodzić z argumentem o nieuzasadnionym nierównym traktowaniu kontrolowanych pracodawców. Trudno zrozumieć wyjaśnienie, że „o ile sytuacja, która miała miejsce prawie dwadzieścia lat temu, gdy podejmowano decyzję o zróżnicowaniu procedur kontrolnych wobec przedsiębiorców, wobec pozostałych pracodawców była uzasadniona, to obecnie brak jest uzasadnienia merytorycznego do zróżnicowanego traktowania pracodawców.”. Otóż nie zostało wyjaśnione, w jaki sposób omawiana sytuacja uległa zmianie, w szczególności w taki sposób, że stosowanie odmiennych procedur wobec przedsiębiorców nie jest już uzasadnione. Rzeczywiście, już ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej zakładała szczególne traktowanie przedsiębiorców, wobec których przewidziano pewne odrębne reguły proceduralne, w tym dotyczące kontroli. Również inne dziedziny prawa przewidują odrębne reguły dla przedsiębiorców, wystarczy na przykład wskazać na postępowanie w sprawach gospodarczych w Kodeksie postępowania cywilnego. Nie oznacza to automatycznie dyskryminacji stron innych postępowań. Inna jest bowiem sytuacja przedsiębiorców, a inna jest sytuacja innych podmiotów, w tym innych pracodawców. Dla przykładu, przedsiębiorcy są poddani wielu rygorystycznym obowiązkom związanym z samym faktem wykonywania działalności gospodarczej, są podmiotami profesjonalnymi, od których wszystkie organy władzy publicznej oczekują spełnienia wysokich standardów. Przede wszystkim przedsiębiorcy są znacznie częściej kontrolowani przez organy niż inne podmioty, co wynika również z najnowszego Sprawozdania z działalności Państwowej Inspekcji Pracy. Podleganie niekiedy nawet od kilkunastu do kilkudziesięciu organom kontroli jednocześnie oznacza, że przedsiębiorcy potrzebują pewnej ochrony prawnej wynikającej z odrębnych procedur, w innym wypadku organy mogłyby przeprowadzać kontrole przez cały rok, pozostawiając niektórym przedsiębiorcom, zwłaszcza MŚP, niewiele czasu i zasobów na prowadzenie spraw związanych bezpośrednio z działalnością gospodarczą i zarabianiem. Między innymi z tego powodu ustawodawca w 2018 r. przyjął Prawo przedsiębiorców jako podstawowy akt w obszarze prawa gospodarczego publicznego. Opinia o braku uzasadnienia dla istnienia odrębnych procedur dla przedsiębiorców z pewnością jest odosobniona, nie jest zgłaszana przez inne organy kontroli, które co najwyżej czasami zabiegają o pewne fragmentaryczne wyłączenia. Jeśli już autorom projektu przeszkadza szczególne traktowanie przedsiębiorców, polegające na obowiązku okazywania upoważnień, należałoby raczej oczekiwać rozszerzenia tego obowiązku organów PIP na kontrole prowadzone u innych pracodawców, niewykonywujących działalności gospodarczej. Równe traktowanie nie powinno być natomiast uzasadnieniem dla obniżenia standardu procedur kontroli.

Nieuzasadniona jest również proponowana zmiana uPP, polegająca na wyłączeniu stosowania rozdziału 5 uPP do kontroli prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy. Zmiana ta nie została w uzasadnieniu wyjaśniona. Można domniemywać, że wynika ona z przekonania o bezzasadności stosowania wobec przedsiębiorców odmiennych procedur niż wobec innych pracodawców. Jak już wcześniej wspomniano, takie przekonanie nie jest prawidłowe, istnieje wiele innych organów kontroli, które kontrolują zarówno przedsiębiorców, jak i podmioty niewykonujące działalności gospodarczej, stosując wobec przedsiębiorców odrębne reguły kontroli określone w rozdziale 5 uPP. Nie jest również wykluczone, że u podstaw zmiany leży także pogląd, że przepisy rozdziału 5 uPP pt. „Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej” nie powinny mieć zastosowania do kontroli przeprowadzanej przez PIP, ponieważ zasady i tryb tej kontroli wynikają z ratyfikowanych umów międzynarodowych, w szczególności Konwencji MOP nr 81. Należy jednak zaznaczyć, że regulacja procedury kontroli w ww. Konwencji nie jest kompletna i wyczerpująca, a rozdział 5 uPP ma zastosowanie do kontroli prowadzonej u przedsiębiorców przez PIP w zakresie nieuregulowanym w tej Konwencji, w szczególności w zakresie, w jakim przepisy uPP nie są sprzeczne z regułami określonymi w tej Konwencji. Przykładowo, Konwencja nr 81 w art. 12 ust. 1 lit. a przesądza, że inspektorzy pracy zaopatrzeni w odpowiednie pełnomocnictwa (przez które można rozumieć także upoważnienie do przeprowadzenia kontroli) mają prawo do swobodnego wstępu, bez uprzedniego zawiadomienia, o każdej porze dnia i nocy, do każdego zakładu pracy podlegającego inspekcji. W konsekwencji przepis art. 48 ust. 1 uPP, regulujący tryb wszczęcia kontroli zapowiedzianej, czyli poprzedzonej zawiadomieniem o zamiarze wszczęcia kontroli, nie znajdzie zastosowania do kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy prowadzonej przez inspektorów pracy, jako sprzeczny z art. 12 ust. 1 lit. a Konwencji nr 81. Prawidłowe wdrożenie w polskim porządku prawnym ratyfikowanych umów międzynarodowych, takich jak wspomniana Konwencja nr 81, nie wymaga więc wyłączenia rozdziału 5 uPP.

Gdyby nawet przyjąć, że przepisy uPIP o upoważnieniach powinny zostać uchylone, to i tak uzasadniałoby to co najwyżej wyłączenie stosowania do kontroli prowadzonych przez PIP jedynie art. 49 uPP, który reguluje upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, a nie całego rozdziału 5 uPP. Rozdział ten określa wiele istotnych praw i gwarancji dla przedsiębiorców oraz ważnych obowiązków i ograniczeń dla organów kontroli. Wyłączenie stosowania rozdziału 5 uPP ograniczono do zaledwie 3 rodzajów kontroli: prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, celno-skarbowej prowadzonej w trybie określonym w dziale V rozdziale 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej oraz prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie gospodarki odpadami. Uzupełnianie zawartego w art. 65 uPP katalogu wyłączeń rozdziału 5 uPP o kolejne rodzaje kontroli może doprowadzić do ponownego otwarcia dyskusji o rozszerzeniu wyłączeń na inne organy kontroli, a w konsekwencji do erozji ochrony wynikającej z przepisów tego rozdziału.

Wyłączenie stosowania całego rozdziału 5 uPP oznaczałoby poważne, negatywne skutki dla przedsiębiorców, zwłaszcza tych najczęściej kontrolowanych i relatywnie najsłabszych ekonomicznie, a więc mikroprzedsiębiorców i małych przedsiębiorców, które nie zostały oszacowane. Nieprzeanalizowane przez projektodawcę negatywne skutki mogą być związane

w szczególności z rezygnacją ze stosowania przez organy PIP zakazu równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (art. 54 uPP), jak również limitów czasu trwania kontroli uregulowanych w art. 55 uPP (które nie stoją w sprzeczności z art. 16 Konwencji nr 81), zniesienia prawa do sprzeciwu (art. 59 uPP). Co więcej, wyłączenie całego rozdziału 5 uPP oznacza odejście przez organy PIP od tak podstawowych zasad jak zakaz przeprowadzenia kontroli, w przypadku gdy ma ona dotyczyć przedmiotu kontroli objętego uprzednio zakończoną kontrolą przeprowadzoną przez ten sam organ (art. 58 ust. 1 uPP). Trudno jest sobie wyobrazić, że organy PIP będą mogły wielokrotnie powtarzać tę samą kontrolę. Powtarzanie już zakończonej kontroli, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 58 ust. 2 uPP, narusza zaufanie przedsiębiorców do organów władzy publicznej, oznacza bowiem dla organu kontroli możliwość wielokrotnego powracania do wyjaśniania tych samych okoliczności, wielokrotnej oceny tych samych dokumentów, powtarzania tych samych czynności, krótko mówiąc nękania przedsiębiorcy wielokrotnymi kontrolami. Projekt w żaden sposób nie odnosi się do powodów, które uzasadniałyby niestosowanie tej, jak i innych zasad uregulowanych w rozdziale 5 uPP do kontroli przeprowadzanych przez Państwową Inspekcję Pracy. Brak uwzględnienia powyższych argumentów może świadczyć o tym, że zaproponowane zmiany nie zostały wystarczająco przemyślane przez projektodawcę.

### **III. Konkluzja**

Mając powyższe na uwadze, Rząd RP wyraża negatywną opinię wobec regulacji proponowanych w komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców (druk nr 441).