



**Opinia do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy
(druk nr 381)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa została uchwalona w dniu 7 marca 2007 roku na 36 posiedzeniu Sejmu.

Podstawowy cel ustawy to dostosowanie do obecnej sytuacji gospodarczej form i zakresu zadań Państwowej Inspekcji Pracy (w dalszej części opinii określanej jako "Inspekcja") w zakresie sprawowania nadzoru nad warunkami wykonywania pracy. Obecna sytuacja gospodarcza charakteryzuje się rozwojem i zróżnicowaniem form prawno-organizacyjnych podmiotów zatrudniających pracowników, wzrostem konkurencyjności firm i niestabilnością rynku pracy.

Opiniowana ustawa zmierza przede wszystkim do poprawy efektywności działań na rzecz ochrony prawa pracy i skutecznej realizacji przepisu art. 24 Konstytucji RP, w myśl którego "Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy."

Opiniowana ustawa, podobnie jak ma to miejsce w obowiązującym stanie prawnym, zakłada, że Inspekcja będzie podlegać Sejmowi. Nadzór nad Inspekcją będzie sprawować Rada Ochrony Pracy (organ liczący 30 członków, powoływany na 4-letnią kadencję). Inspekcją będzie kierować Główny Inspektor Pracy, powoływany i odwoływany przez Marszałka Sejmu. Marszałek Sejmu będzie także powoływał i odwoływał zastępców Głównego Inspektora Pracy.

Zgodnie z opiniowaną ustawą Inspekcja będzie prowadziła placówkę szkoleniową Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy im. Profesora Jana Rosnera we Wrocławiu. Do zadań tego Ośrodka będzie należało szkolenie i doskonalenie kadr Inspekcji oraz upowszechnianie wiedzy i informacji, a także doradztwo w zakresie ochrony pracy.

Z dniem wejścia w życie opiniowanego aktu prawnego rozszerzeniu ulegnie katalog zadań Inspekcji o kontrolę legalności zatrudnienia, innej pracy zarobkowej oraz wykonywania

pracy zarówno przez polskich pracowników, jak i przez cudzoziemców. Obecnie są to zadania realizowane przez wojewodów. Rozwiązanie to będzie skutkowało zmianami w stosunkach pracy pracowników urzędów wojewódzkich wykonujących kontrolę legalności zatrudnienia. Z dniem wejścia w życie opiniowanej ustawy ci spośród nich, którzy posiadają wykształcenie wyższe, staną się pracownikami Inspekcji. Przed dopuszczeniem ich do wykonywania czynności kontrolnych będą oni obowiązani w okresie 2 lat od dnia wejścia ustawy w życie do odbycia szkolenia i złożenia egzaminu państwowego.

Kontroli Inspekcji podlegać będą pracodawcy, a w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy oraz kontroli legalności zatrudnienia także przedsiębiorcy, niebędący pracodawcami, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, bez względu na podstawę świadczenia tej pracy.

W myśl opiniowanej ustawy postępowanie kontrolne ma na celu usprawnienie działań inspektorów pracy. Inspektorzy pracy będą przeprowadzać kontrole w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektoratów pracy. Główny Inspektor Pracy będzie mógł wyznaczyć inspektora pracy do wykonywania określonych czynności kontrolnych i stosowania środków prawnych na obszarze działania innego okręgowego inspektoratu pracy, a także poza terytorium RP, gdzie stosunek pracy podlega przepisom polskiego prawa pracy.

Opiniowana ustawa, poprzez nowelizację innych aktów prawnych, zmierza do zaostrzenia sankcji za łamanie prawa.

Zmiany do ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji odnoszą się do grzywny nakładanej w celu przymuszenia. Ich istotą jest podwyższenie kwot grzywny, a także umożliwienie kilkakrotnego nakładania grzywny w celu przymuszenia w przypadku, gdy egzekucja dotyczy spełnienia obowiązku wynikającego z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Nowelizacja Kodeksu pracy dotyczy przede wszystkim przepisów o odpowiedzialności za wykroczenia przeciwko prawom pracownika i polega na podwyższeniu zarówno dolnej (z 20 zł do 1 000 zł) jak i górnej granicy grzywny (z 5 000 zł do 30 000 zł).

Zmiany do Kodeksu karnego zawarte w opiniowanej ustawie dokonują zaostrzenia odpowiedzialności w przypadku popełnienia czynów wymierzonych w prawa osób wykonujących pracę zarobkową. Pierwsza ze zmian przesądza, że w razie skazania za przestępstwo przeciwko prawom osób wykonujących pracę zarobkową sąd, na wniosek pokrzywdzonego lub innej osoby uprawnionej, orzeka obowiązek naprawienia wyrządzonej szkody. Druga zmiana rozszerza katalog przestępstw o przestępstwo polegające na

niewykonaniu orzeczenia sądu nakazującego wypłatę wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia pieniężnego ze stosunku pracy.

W Kodeksie postępowania karnego przyznaje się organom Inspekcji możliwość wykonywania praw pokrzywdzonego, jeżeli w zakresie swego działania ujawniły przestępstwo lub wystąpiły o wszczęcie postępowania.

Zmiany do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia podnoszą wysokość kar nakładanych przez inspektorów pracy. W postępowaniu mandatowym w sprawach, w których oskarżycielem publicznym jest organ Inspekcji, podwyższa się górną granicę grzywny do 2 000 zł oraz do 5 000 zł w stosunku do pracodawcy ukaranego co najmniej dwukrotnie za takie wykroczenie.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa powstała na podstawie projektu prezydenckiego (druk sejmowy nr 712) złożonego w Sejmie 13 czerwca 2006 roku.

W toku prac sejmowych w Komisji Pracy oraz w Komisji do Spraw Kontroli Państwowej projekt uległ daleko idącym zmianom (druk sejmowy nr 1387). W niniejszej opinii zostaną przedstawione jedynie najistotniejsze z nich.

Projekt prezydencki zakładał istnienie dwóch stopni organizacyjnych w strukturze Inspekcji – organami Inspekcji mieli być Główny Inspektor Pracy i okręgowi inspektorzy pracy; inspektorzy pracy mieli utracić status organów Inspekcji szczebla podstawowego.

W Sejmie wprowadzono trójstopniową strukturę organizacyjną (Główny Inspektor Pracy, okręgowi inspektorzy pracy oraz inspektorzy pracy, działający w ramach właściwości terytorialnej okręgowych inspektoratów pracy).

Projekt prezydencki wprowadzał możliwość przejmowania przez Głównego Inspektora Pracy, w razie potrzeby, kompetencji okręgowego inspektora pracy do przeprowadzenia kontroli i wydania w wyniku kontroli decyzji administracyjnych. Na etapie prac w komisjach sejmowych zrezygnowano z tych przepisów.

Inna zasadnicza zmiana dotyczy statusu i zatrudnienia pracowników Inspekcji. Przedłożenie Prezydenta ogólnie regulowało podstawy nawiązania stosunku pracy, wymagane kwalifikacje i uprawnienia wynikające z zatrudnienia. Ponadto zakładało, że do pracowników Inspekcji stosuje się przepisy ustawy z dnia 16 września 1982 roku o pracownikach urzędów państwowych. Na etapie prac sejmowych wprowadzono do

opiniowanej ustawy całościowe uregulowanie tych kwestii. Tym samym ustawa stała się odrębną pragmatyką służbową dla tej grupy urzędników administracji publicznej.

Prace legislacyjne w komisjach sejmowych przyniosły normatywne uregulowanie w ustawie z dnia 24 lipca 1999 roku o Służbie Celnej zakresu i trybu przeprowadzania kontroli przestrzegania legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców (projekt prezydencki zakładał wydanie w tym zakresie rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych). Konsekwencją takiego rozwiązania jest uzupełnienie Kodeksu karnego o nowe przestępstwo, polegające na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonania czynności służbowych przez osobę uprawnioną w toku takiej kontroli.

W trakcie II czytania zgłoszono w Sejmie 15 poprawek (druk sejmowy nr 1387-A). Dotyczyły one m.in. sposobu powoływania i odwoływania Głównego Inspektora Pracy, udzielania przez okręgowych inspektorów pracy pisemnych interpretacji oraz obniżenia wysokości grzywny w przypadku popełnienia wykroczenia przeciwko prawom pracownika.

W III czytaniu Sejm przyjął 3 poprawki do opiniowanej ustawy. Pierwsza z nich przewiduje, że grzywny uiszczone lub ściągnięte w celu przymuszenia mogą być w uzasadnionych przypadkach zwrócone w wysokości 75% lub w całości; państwowe organy egzekucyjne będą mogły zwrócić grzywnę po uzyskaniu zgody organu wyższego stopnia. Druga poprawka wprowadza łagodniejszą odpowiedzialność karną za niewykonanie obowiązku polegającego na wypłacie wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia ze stosunku pracy. Poprawka 3 prawidłowo redaguje przepis przejściowy dotyczący utrzymania w mocy dotychczasowych przepisów wykonawczych.

III. Uwagi szczegółowe.

1. W art. 18 określającym zakres działania Głównego Inspektora Pracy w ust. 1 pkt 4 lit. b zawarto kaskadowe odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (odesłanie do art. 95 § 3, który z kolei odsyła do art. 17 § 2). Należy zwrócić uwagę, że nie jest to właściwy zabieg legislacyjny.

Propozycja poprawki:

- w art. 18 w ust. 1 w pkt 4 w lit. b wyrazy "art. 95 § 3" zastępuje się wyrazami "art. 17 § 2".

2. W art. 23 w ust. 2 przewidziano możliwość wydania w toku kontroli postanowienia o zachowaniu w tajemnicy danych osobowych pracownika. W tym samym artykule w ust. 4 przyznano pracodawcy uprawnienie do wniesienia zażalenia nie określając jednak, od kiedy zaczyna biec 3-dniowy termin na dokonanie tej czynności.

Propozycja poprawki:

- w art. 23 w ust. 2 wyrazy "w terminie 3 dni zażalenie" zastępuje się wyrazami "zażalenie, w terminie 3 dni od dnia doręczenia (wydania) postanowienia".

3. Art. 31 dotyczy sposobu dokumentowania ustaleń kontroli i określa, że co do zasady będzie to forma protokołu. W ust. 10 ustalono, że w przypadku niestwierdzenia uchybień wynik kontroli będzie można udokumentować w formie notatki urzędowej. Z zakresu odesłania zawartego w art. 31 ust. 12 wynika, że w przypadku dokumentowania ustaleń z kontroli podmiotów innych niż pracodawcy, na rzecz których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, będzie to notatka urzędowa. Należy wyjaśnić czy jest to zgodne z zamiarem ustawodawcy.
4. Art. 39 określa wymagania jakie powinien spełniać pracownik Inspekcji. Wśród tych wymogów wymieniono niekaralność. Należy rozważyć uzupełnienie wskazanej normy prawnej o niekaralność za umyślne przestępstwo skarbowe. W Kodeksie karnym skarbowym wyraźne jest formalne rozgraniczenie pojęcia "przestępstwa skarbowego" od pojęcia "przestępstwa", podobnie zresztą jak pojęcia "wykroczenia skarbowego" od pojęcia "wykroczenia".

Ponadto przepis ten posługuje się nieaktualną terminologią Kodeksu karnego z 1969 roku. Obowiązujący Kodeks karny z 1997 roku nie używa pojęcia winy umyślnej i nieumyślnej, lecz pojęcia umyślności i nieumyślności. Ustawodawca stanął w ten sposób na stanowisku, że umyślność i nieumyślność są elementami strony podmiotowej czynu zabronionego i nie należy ich utożsamiać z winą. Jest to także związane z tym, że Kodeks dystansuje się od którejkolwiek z teorii winy.

Propozycja poprawki:

- w art. 39 w pkt 3 wyrazy "przestępstwo popełnione z winy umyślnej" zastępuje się wyrazami "umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe".

5. W art. 47 w ust. 1 opiniowanej ustawy wprowadzono zakaz prowadzenia działalności politycznej przez pracowników wykonujących czynności kontrolne. Mając na uwadze unormowania o podobnym charakterze, zawarte w innych ustawach (np. w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli i w ustawie o samorządowych kolegiach odwoławczych), należy zwrócić uwagę, że wprowadzony w nich zakaz dotyczy zarówno bycia członkiem partii politycznej, jak i prowadzenia działalności politycznej.
6. Zgodnie z art. 56 pracownikom Inspekcji będzie przysługiwało dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 grudnia 1997 roku o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej. Należy zwrócić uwagę, że przepis ten nie ma nowej treści normatywnej, a jedynie informacyjną. Jest on powtórzeniem normy prawnej (art. 1 ust. 2 pkt 2) zawartej w przytoczonej ustawie, w myśl której pracownicy Inspekcji są pracownikami jednostek sfery budżetowej. W związku z tym przepis ten należałoby skreślić.

Propozycja poprawki:

- *skreśla się art. 56.*

7. W art. 65 określono sytuacje, w których stosunek pracy z pracownikiem mianowanym wykonującym czynności kontrolne ulega rozwiązaniu z mocy prawa. W katalogu tym zawarto m.in. prawomocne skazanie na karę pozbawienia praw publicznych albo prawa wykonywania zawodu. Należy zwrócić uwagę, że jest to systematyka nieobowiązującego już Kodeksu karnego z 1969 roku. W obowiązującym stanie prawnym (w myśl regulacji kodeksowych z 1997 roku) nie są to kary dodatkowe lecz środki karne.

Propozycja poprawki:

- *w art. 65 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:*

"1) prawomocnego orzeczenia środka karnego pozbawienia praw publicznych albo zakazu wykonywania zawodu;"

8. Zmiany wprowadzane opiniowaną ustawą do Kodeksu pracy mają na celu m.in. zaostrzenie odpowiedzialności pracodawcy za wykroczenia przeciwko prawom pracownika. Jedną z takich zmian odnosi się do art. 281 Kodeksu pracy. Należy zwrócić uwagę, że brzmienie tego przepisu nie zostało skorelowane z najnowszymi zmianami

wprowadzonymi ustawą o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz ustawy – Kodeks pracy. Zmiana zawarta w tej ustawie, dotycząca art. 281, ma na celu karanie grzywną pracodawcy, który pozostawia dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem. W związku z datą wejścia w życie opiniowanej ustawy (1 lipca 2007 roku) i zniwelowaniem po tym dniu zmian wynikających z ustawy o zmianie ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, należy uwzględnić nowy rodzaj wykroczenia w opiniowanej ustawie.

Propozycja poprawki:

- w art. 96 w pkt 7, w art. 281 w pkt 6 na końcu stawia się przecinek oraz dodaje się pkt 7 w brzmieniu :

"7) pozostawia dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem".

9. Wprowadzając zmiany do Kodeksu pracy zastosowano technikę legislacyjną polegającą na przytaczaniu zmienianego przepisu ustawy w pełnym nowym brzmieniu także wtedy, gdy zastępuje się w nim tylko jeden wyraz. Zabieg ten nie okazał się prawidłowy w każdym przypadku, ponieważ część przepisów Kodeksu pracy, w porównaniu z obowiązującym stanem prawnym, nie zawiera nowych treści normatywnych (np. art. 96 pkt 9, art. 283 § 2 pkt 2-5 oraz pkt 8). W sytuacji kiedy artykuły ustawy są podzielone na jednostki redakcyjne niższego stopnia, a zmianę wprowadza się tylko w którejś z tych jednostek, właściwe byłoby przytoczenie pełnego nowego brzmienia tylko tej zmienianej jednostki redakcyjnej.
10. W art. 100 w pkt 2, w art. 6zt w ust. 3 zawarto upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do wydania aktu wykonawczego określającego organizację i tryb przeprowadzenia kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców. Należy zwrócić uwagę, że upoważnienie to nie spełnia wymogów konstytucyjnych określonych w art. 92 ustawy zasadniczej, ponieważ nie zawiera wytycznych dotyczących treści aktu. Wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego należy uznać, że upoważnienie ustawy, do którego nie da się wskazać wytycznych, jest sprzeczne z Konstytucją.

Propozycja poprawki:

- w art. 100 w pkt 2, w art. 6zt w ust. 3:

a) po wyrazach "art. 1 ust. 2 pkt 5a" dodaje się wyrazy ", mając na względzie konieczność zapewnienia sprawności przeprowadzanej kontroli oraz prawidłowego dokumentowania przeprowadzonych czynności kontrolnych",

b) skreśla się zdanie drugie.

11. Zmiany zawarte w art. 101 odnoszące się do Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia mają na celu zaostrzenie kar nakładanych w postępowaniu mandatowym na sprawcę, który działa w warunkach tzw. recydywy specjalnej. Należy podnieść wadliwą redakcję przepisu art. 96 § 1b. Jest on nieczytelny i nieprecyzyjny, ponieważ nie jest jasne czy okres 2 lat odnosi się do momentu popełnienia wykroczenia czy do momentu ukarania.

Propozycja poprawki:

- w art. 102 w pkt 2 w lit. b, § 1b otrzymuje brzmienie:

"§1b. Jeżeli ukarany co najmniej dwukrotnie za wykroczenie przeciwko prawom pracownika określone w Kodeksie pracy popełnia w ciągu dwóch lat od dnia ostatniego ukarania takie wykroczenie, właściwy organ Państwowej Inspekcji Pracy może w postępowaniu mandatowym nałożyć grzywnę w wysokości do 5000 zł."

12. Przepis przejściowy dotyczący zachowania dotychczasowych uprawnień rzeczoznawców do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 112) został zredagowany z użyciem potocznego określenia ("pod rządami niniejszej ustawy").

Propozycja poprawki:

- w art. 112 wyrazy "pod rządami niniejszej ustawy" zastępuje się wyrazami "po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy".

13. W przepisie intertemporalnym zawartym w art. 113 ustawodawca posłużył się nieprawidłowym sformułowaniem ("w przypadku wszczęcia w życie egzekucji"). Należy

ponadto rozważyć doprecyzowanie tego przepisu, poprzez wskazanie podstawy prawnej wszczynanych egzekucji.

Propozycja poprawki:

- *art. 113 otrzymuje brzmienie:*

"Art. 113. Do egzekucji wszczętych na podstawie ustawy, o której mowa w art. 95, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe."

14. Rozważenia wymaga kwestia zamieszczenia w ustawie przepisów intertemporalnych dotyczących sprawowania funkcji przez dotychczasowego Głównego Inspektora Pracy. Dodanie do ustawy przepisu przejściowego miałyby na celu zapewnienie ciągłego i sprawnego funkcjonowania Inspekcji.

Propozycja poprawki:

- *dodaje się art. 110a w brzmieniu:*

"Art. 110a. Do czasu powołania Głównego Inspektora Pracy w trybie określonym w art. 4 ust. 1 funkcję tę pełni Główny Inspektor Pracy powołany w trybie przepisów dotychczasowych."

15. Opiniowana ustawa poza nowymi regulacjami dotyczącymi Inspekcji zawiera szereg przepisów nowelizujących inne akty prawne, które nie mają ścisłego związku z zasadniczym zakresem regulacji, np. ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Kodeks karny, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Należy wskazać, że taki zabieg legislacyjny może być uznany za nieprawidłowy i wykraczający poza podstawowy przedmiot ustawy.

Agata Karwowska-Sokołowska

Starszy legislator