

## Jak Państwowa Inspekcja Pracy będzie kontrolować przedsiębiorcę po nowelizacji przepisów dotyczących kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy?

*Sławomir W. Ciupa*  
*Kancelaria Prawnicza Ciupa Figat i Wspólnicy*

Nowe regulacje w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej miały zapewnić przedsiębiorcom jednolite, jasne i możliwie jak najmniej uciążliwe reguły kontroli sprawowanej przez liczne w Polsce organa kontrolne. Wprowadzone rozwiązania są w sumie dla przedsiębiorców korzystne, gdyż zobowiązują organa kontrolne do uprzedzania o zamiarze wszczęcia kontroli, określają jej ścisłe ramy czasowe i maksymalny czas trwania, dookreślają tryb i zasady jej prowadzenia, dają przedsiębiorcy możliwość wniesienia sprzeciwu wobec czynności wykonywanych z naruszeniem prawa, przyznają przedsiębiorcy wyraźnie możliwość żądania odszkodowania za szkody poniesione na skutek czynności kontrolnych.

W tym słoju miodu jest jednak łyżka dziegciu. Znowelizowana ustawa nie tylko statuuje zasadę, że kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w ustawie (chyba, że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych), ale także zmienia cały szereg różnych innych ustaw dotyczących różnego rodzaju organów kontrolnych i zasad prowadzenia przez nie kontroli, dostosowując je do nowych zapisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Z jednym tylko, ale istotnym wyjątkiem. Nie znowelizowano przy tej okazji przepisów ustawy z 13.04.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy. Czy takie zaniechanie ustawodawcy to pomyłka legislacyjna, czy zamierzony zamysł? Jakkolwiek odpowiedzieć na to pytanie pojawia się praktyczny problem niespójności we wzajemnym stosunku regulacji kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy i kontroli sprawowanej przez Państwową Inspekcję Pracy oraz niejasności – czy przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej mają zastosowanie do kontroli sprawowanej przez Państwową Inspekcję Pracy, a jeżeli tak to czy całości, czy w jakiejś części?

Pojawiły się już pierwsze interpretacje, które potwierdzają występowanie wskazanego wyżej problemu.

Wedle poglądu wyrażonego przez Tadeusza M. Nycza (Kontrola przedsiębiorcy, a PIP – cz. 1 i cz. 2, [www.prawo-pracy.pl](http://www.prawo-pracy.pl)) **od dnia 7 marca 2009 r. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się w ogóle (z jednym wyjątkiem) do czynności kontrolnych podejmowanych przez inspektorów pracy.**

Wynika to z następujących przesłanek:

1) ustawodawca dokonał zmiany dotychczasowego tytułu działu 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej „Kontrola przedsiębiorcy” na nowy „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy”, co oznacza, że w poprzednim stanie prawnym kontrola obejmowała wszelkie możliwe aspekty działalności przedsiębiorcy, a obecnie ograniczono ją tylko do działalności gospodarczej tego ostatniego,

2) kontrola sprawowana przez Państwową Inspekcję Pracy dotyczy zaś kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy oraz legalności zatrudnienia, czego nie należy utożsamiać z kontrolą działalności gospodarczej,

3) ustawodawca nie dokonał nowelizując ustawę o swobodzie działalności gospodarczej zmiany ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy tak jak to uczynił w przypadku innych organów kontrolnych, gdzie nowelizując przepisy dotyczące ich funkcjonowania wyraźnie zapisano, że do czynności kontrolnych realizowanych przez te organy stosuje się przepisy ustawy, skutkiem, czego przepisy ustawy nie mają zastosowania do Państwowej Inspekcji Pracy,

4) ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy nie zawiera zaś przepisu odsyłającego do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przeciwnie stanowi, że w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie lub przepisach wykonawczych do niej, lub przepisach szczególnych, stosuje się k.p.a.; ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie jest zaś przepisem szczególnym w stosunku do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, gdyż nie reguluje kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy oraz legalności zatrudnienia tylko kontrolę działalności gospodarczej.

Wyjątkowo przepisy o kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej mają zastosowanie do Państwowej Inspekcji Pracy sprawującej kontrolę jako organ wyspecjalizowany w ramach ustawy z 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności. Wynika to z tego, że przepisy tej ustawy wyraźnie odsyłają w tym zakresie do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a ponadto materia ustawy o systemie oceny zgodności należy do sfery działalności gospodarczej przedsiębiorcy.

Z kolei Agata Lankamer-Pietrasik i Łukasz Pietrasik twierdzą (Rzeczpospolita z 4 marca 2009 r., Dobra Firma, str. 4-5), że brak jest spójności pomiędzy przepisami dotyczącymi kontroli przedsiębiorcy pomiędzy ustawą o swobodzie działalności gospodarczej, a ustawą o Państwowej Inspekcji Pracy. W ich ocenie **fakt, iż w nowelizacji ustawą o swobodzie działalności gospodarczej nie zmieniono ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy nie przesądza o tym, że ta pierwsza ustawa nie ma do Państwowej Inspekcji Pracy zastosowania.**

Należy, bowiem wyjść od zasady, że kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorców przeprowadzana jest na zasadach określonych w ustawie, chyba, że zasady i tryb kontroli wynikają z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo z ratyfikowanych umów międzynarodowych. Zgodnie z tą regułą trzeba, więc dla wyłączenia zastosowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej znaleźć przepisy prawa wspólnotowego lub międzynarodowego, które odmiennie regulują tą materię. Takie przepisy zawiera zaś Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 81 z 11 lipca 1947 r. dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, ratyfikowana przez Polskę w 1997 r. (jednakże bez protokołu dotyczącego inspekcji pracy w sektorze usług pozahandlowych).

Zakres zastosowania tej Konwencji należy wyklądać ściśle, a zatem ma ona zastosowanie wyłącznie w takich sferach działalności gospodarczej jak przemysł i handel. W sferze przemysłu i handlu Konwencja ta przyznaje jednak inspektorom pracy parę instrumentów kontroli uregulowanych odmiennie niż w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej tzn. prawo do swobodnego wstępu na teren zakładu pracy bez uprzedniego zawiadomienia i o każdej porze dnia i nocy, prawo niezawiadamiania o obecności inspektorów na terenie zakładu pracy, jeżeli mogłoby to wpłynąć niekorzystnie na wykonywanie kontroli, prawo do kontrolowania tak częstego jak jest to konieczne dla zapewniania skutecznego stosowania przepisów prawa pracy.

Poza regulacją Konwencji pozostaje cała sfera usług pozahandlowych, gdzie inspekcja pracy powinna stosować przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Pojawiają się z tym jednak pewne niejasności związane z niespójnością regulacji tej ostatniej ustawy i ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Przejawiają się one w zakresie obowiązku zawiadomiania o kontroli (jest czy go nie ma), terminu okazywania przedsiębiorcy przez inspektora upoważnienia do przeprowadzenia kontroli i legitymacji służbowej (3 czy 7 dni od wszczęcia kontroli, miejsca kontroli (czy i kiedy obejmuje ono poza siedzibą lub miejscem wykonywania działalności, także miejsce przechowywania dokumentów finansowych i kadrowych lub siedzibę organu kontroli)).

Jak ma więc postąpić przedsiębiorca, do którego przyjdzie bez uprzedzenia na kontrolę inspektor pracy powołując się na ustawę o Państwowej Inspekcji pracy, a np. w tym czasie będzie już kontrolowany przez ZUS. W praktyce pewnie nie będzie protestował. Jeżeli jednak chciałby złożyć sprzeciw to mógłby on opierać się na poniższych argumentach.

**Twierdzenie, że ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie stosuje się w ogóle (z pewnym wyjątkiem) do czynności kontrolnych podejmowanych przez inspektorów pracy jest zbyt daleko idące i opiera się na interpretacji nie do pogodzenia z istotą działalności gospodarczej.** Konstytucyjnie gwarantowana wolność gospodarcza zawiera w sobie cały szereg swobód, w tym również swobodę decydowania o tym czy prowadzi się działalność osobiście, czy zatrudnia się pracowników, a także swobodę umów (w szczególności określających, jakich pracowników gdzie, kiedy i na jakich warunkach się zatrudnia). To przecież poprzez zatrudnionych pracowników przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą, nie ma innego celu ich zatrudnienia. Przeciwwstawienie sobie działalności gospodarczej i zatrudnienia jest, więc zabiegiem sztucznym i nieuzasadnionym. Sama również ustawa o swobodzie działalności gospodarczej statuuje obowiązek zatrudniania osób posiadających odpowiednie uprawnienia konieczne do podejmowania lub prowadzenia określonej działalności gospodarczej określając go jako wymóg spełniania warunków wykonywania działalności gospodarczej.

Nie ulega natomiast wątpliwości, że inspektorzy pracy mogą wykonywać kontrolę na podstawie Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 81 z 11 lipca 1947 r., która w pewnym zakresie reguluje w odmienny sposób wykonywanie kontroli niż ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. **Kwestią dyskusyjną pozostaje natomiast czy kontrola na podstawie Konwencji może także obejmować usługi pozahandlowe.** Twierdząco na to pytanie odpowiada Tadeusz M. Nycz (Zakres zastosowania Konwencji nr 81 MOP PIP – cz. 1 i cz. 2, [www.prawo-pracy.pl](http://www.prawo-pracy.pl)), a przecząco Ludwik Florek (Zakres kontroli Państwowej Inspekcji Pracy – Praca i Zabezpieczenie Społeczne Nr 3/2008, str. 18-19). Należy raczej przychylić się do stanowiska negatywnego, gdyż kontrola działalności gospodarczej może być traktowana jako przejaw jej niezbędnego i uzasadnionego ograniczania. W związku z tym przepisy jej dotyczące należy wyklądać ściśle i zawężająco, a nie rozszerzająco.

Można także twierdzić, że brak zmiany ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy przy okazji nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej to celowy zamysł ustawodawcy. Pogląd powyższy opiera się na założeniu, że **ustawa o swobodzie działalności gospodarczej jest przepisem szczególnym w stosunku do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, do której ta ostatnia odsyła.** Jeżeli bowiem ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy obejmuje swą regulacją całościową kontrolę przepisów prawa pracy i legalności zatrudnienia w stosunku do wszystkich pracodawców, a także w określonych przypadkach przedsiębiorców nie będących pracodawcami to jest regulacją ogólną w stosunku do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ta ostatnia dotyczy tylko kontroli przepisów prawa pracy i legalności zatrudnienia w ramach kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorców.