



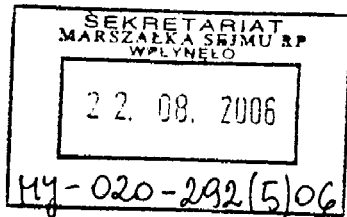
POLSKA KONFEDERACJA PRACODAWCÓW PRYWATNYCH

Lewiatan

głos biznesu

PKPP/443/JM/06

Warszawa, 21 sierpnia 2006 r.



Pan
Marek Jurek
Marszałek Sejmu RP

W związku ze skierowaniem do pierwszego czytania przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy (druk nr 712) w załączeniu przesyłamy opinię Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan do wyżej wymienionego projektu.

Henryka Bochniarz
Prezydent Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan



POLSKA KONFEDERACJA PRACODAWCÓW PRYWATNYCH

Lewiatan

coś biznesu

OPINIA

POLSKIEJ KONFEDERACJI PRACODAWCÓW PRYWATNYCH LEWIATAN DO PROJEKTU USTAWY O PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY (DRUK 712)

Projekt nowej regulacji o Państwowej Inspekcji Pracy zastępuje ustawę z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy. Podkreślenia wymaga, że PKPP Lewiatan zdecydowanie opowiada się za rozwiązaniami gwarantującymi poszanowanie praw pracowniczych. Doceniając intencje projektodawcy, którego zamiarem jest wzmocnienie pozycji Inspekcji i umożliwienie jej skuteczniejszego działania, PKPP Lewiatan pragnie zwrócić uwagę, że niektóre z projektowanych rozwiązań wydają się jedynie częściowe, niepełne, podczas gdy konieczne wydają się głębsze zmiany systemowe. Dlatego też PKPP Lewiatan proponuje szereg rozwiązań organizacyjno-prawnych, opartych o doświadczenia państw Unii Europejskiej oraz nowoczesną wiedzę z zakresu zarządzania, które w istocie umożliwią realizację celów projektodawcy.

W projekcie pozostawiono nadzór nad Państwową Inspekcją Pracy Radzie Ochrony Pracy, co należy uznać za rozwiązanie słuszne. Jednak należy zmienić rolę i zakres działania Rady Ochrony Pracy przyjmując rozwiązania zwiększające jej kompetencje.

Należy dokonać modyfikacji w organizacji i strukturze Państwowej Inspekcji Pracy, a także przyjąć wskaźniki pozwalające na racjonalną ocenę jej działania. Obecne metody działania PIP oraz sposób przeprowadzania kontroli budzą wątpliwości i niezadowolenie pracodawców.

Dużym uchybieniem nowego projektu regulacji jest brak dostatecznego podkreślenia prewencyjnych funkcji Państwowej Inspekcji Pracy, o czym ostatnio wiele się mówi i co było przedmiotem wielu zapowiedzi ze strony Głównego Inspektora Pracy oraz Rady Ochrony Pracy. Zgodnie także z doświadczeniami podobnych instytucji europejskich Inspekcja Pracy powinna w większym stopniu zajmować się wyjaśnianiem i popularyzacją standardów prawa pracy i prewencją przeciwko ich naruszaniu, a w dalszej kolejności karaniem i egzekwowaniem tego prawa. Niestety w polskich warunkach zdarza się, że organ kontrolny stosuje kary i inne środki prawne (np. nakazy) za to, że pracodawca nie postąpił zgodnie z taką czy inną interpretacją przepisów, a nie za to, że naruszył bezpośrednio przepis prawa pracy. Tego rodzaju sytuacja wystąpiła np. w sprawie wypłaty dwóch dodatków za pracę nadliczbową w niedzielę – niezrekompensowaną czasem wolnym. Inspektorzy egzekwowali od pracodawców wypłatę tychże dodatków. Po pewnym czasie okazało się jednak, że Sąd Najwyższy przyjął zupełnie inną interpretację przepisów uznając, że należy wypłacać w takich sytuacjach tylko jeden, a nie dwa dodatki. Naszym zdaniem działalność prewencyjna, nie naruszając kompetencji PIP do twardego egzekwowania prawa wszędzie tam, gdzie zostało złamane, zwiększy efektywność oddziaływania inspekcji na rzecz podwyższania standardów prawa pracy i jego przestrzegania.

Na wstępie należy podkreślić, że nadzór Sejmu nad działalnością PIP jest mało skuteczny. Stąd powinno się go zmodyfikować. Warto porównać oceny działalności PIP dokonywane przez Radę Ochrony Pracy a przyczyny wymienione przez Marszałka Sejmu przy odwoływaniu ostatnio byłego Głównego Inspektora Pracy. Jak porównać, były to dwie skrajnie różne oceny. Zgodnie z pierwszą oceną PIP jest bardzo skuteczna. Zgodnie z drugą opinią PIP jest zupełnie nieskuteczna.

Ważnym zagadnieniem jest ocena pracy inspektorów pracy. Warto odnieść się do współczynników wypadkowości z ostatnich lat, gdzie obserwuje się wzrost liczby poszkodowanych w wypadkach

przy pracy i sposobu rozliczania inspektorów pracy przede wszystkim z ilości zastosowanych środków prawnych, w tym nałożonych mandatów.

Naszym zdaniem brakuje jakościowych kryteriów oceny pracy Państwowej Inspekcji Pracy przez Radę Ochrony Pracy. Ocena działalności PIP w bardzo małej mierze jest dokonywana w oparciu o kryterium spadku współczynników wypadkowości, o kryterium spadku nieprawidłowości. Wręcz przeciwnie - im więcej nieprawidłowości, tym bardziej urząd jest oceniany jako potrzebny. Należałoby skorzystać z doświadczeń innych państw, jak chociażby Wielkiej Brytanii, gdzie zupełnie inaczej wygląda rozliczanie inspekcji pracy z realizowanych zadań.

Stąd należy zastanowić się nad stworzeniem właściwego nadzoru nad PIP. Jednym z możliwych rozwiązań jest zdecydowane wzmocnienie pozycji Rady Ochrony Pracy, poprzez inny system budowania jej składu osobowego, zwiększenie kompetencji nadzorczych oraz gwarancje niezależności. W skład nowej Rady Ochrony Pracy powinni wchodzić, w odpowiedniej proporcji przedstawiciele resortów związanych z działalnością PIP (głównie resortu pracy, zdrowia, środowiska), Sejmu, Senatu, a także pracodawców i związków. Powinna to być swego rodzaju możliwie apolityczna rada nadzorcza.

Taka nowa Rada powinna mieć szerokie uprawnienia kontrolno-nadzorcze – a nie tylko opiniotwórcze. Członkowie Rady powinni ponosić odpowiedzialność za swoje działania. Ponadto Rada powinna wykazywać się większą aktywnością legislacyjną. Powinna ona być organem powołującym i odwołującym Głównego Inspektora Pracy.

Wobec proponowanej zmiany zakresu uprawnień Rady należy w art. 7 projektowanej ustawy wyraźnie zapisać kryteria oceny działalności PIP. Obecnie Rada Ochrony Pracy może oceniać w sposób całkiem dowolny. Natomiast naszym zdaniem Rada powinna mieć ustawowy obowiązek rozliczania PIP przede wszystkim w oparciu o kryterium:

- spadku/wzrostu wypadkowości w poszczególnych branżach,
- spadku/wzrostu innych problemów społecznych, na przykład związanych z wypłatą wynagrodzeń, rozliczaniem czasu pracy,
- podejmowanych przedsięwzięć w celu likwidacji problemów,
- aktywności legislacyjnej (ilości i jakości proponowanych zmian w prawie).

Rada powinna mieć prawo wydawania wiążących wytycznych dla PIP czy zatwierdzania rocznych planów pracy, a nie jedynie wydawanie stanowiska – jak obecnie określa art. 6 ustawy. Ważne jest, aby plany pracy PIP obowiązkowo zakładały, jakiego rodzaju pozytywny efekt ma wystąpić. Chodzi o podawanie konkretnych wskaźników (np. redukcja wypadków w branży budowlanej o 2-3% w porównaniu do roku 2005).

Naszym zdaniem należy dokonać zmian w organizacji i strukturze PIP. W tym celu należy wprowadzić przepis przejściowy zobowiązujący Inspekcję w ciągu 2-3 lat do dokonania określonej zmiany. Chodzi o to, aby okręgowe inspektoraty w większym stopniu były zorganizowane według kryterium branżowego, a nie jak obecnie terytorialnego. Obecnie organizacja pracy inspektoratów nie jest ukierunkowana na działalność ściśle specjalistyczną. Inspektorzy pracy, choć mają specjalizacje, to i tak są obowiązani kontrolować wszystko, zatem przeprowadzają kontrole zarówno w obszarze prawa pracy, jak i techniczne w różnych branżach. Wielu inżynierów zajmuje się kontrolą typowej dokumentacji kadrowej. Naszym zdaniem jest to nieprofesjonalne działanie, które w praktyce budzi liczne wątpliwości i skargi pracodawców na zakres i wynik kontroli.

Należy podkreślić, że w wielu krajach UE – Niemcy, Wielka Brytania - stosowany jest podział względem branż przemysłu. Takie rozwiązania sprawiają, że inspektorzy pracy mogą nadażyć za rozwojem technicznym branży, którą się zajmują i mogą służyć radą i pomocą pracodawcom – a więc realizować funkcję wychowawczo-edukacyjną, a nie tylko kontrolno-nadzorczą.

W Polsce wielu inspektorów kontroluje tylko przestrzeganie różnych drobnych, uciążliwych wymogów formalnych - pomijając rzeczywiste zagrożenia. W pewnym stopniu wynika to z faktu, że PIP zajmuje się nie tylko bhp, ale umowami o pracę, urlopami, wynagrodzeniami, czasem pracy. Napływ skarg pracowniczych powoduje, że kontrole są w dużej części kontrolami interwencyjnymi. Natomiast w większości krajów UE sprawami związanymi z przestrzeganiem prawa pracy zajmują się sądy, częściowo komisje arbitrażowe. W Polsce też ostatecznie rozstrzyga kwestie sporne sądy pracy. Stąd w wielu przypadkach postępowanie z udziałem inspektorów powoduje, że sprawy dłużej trwają i są bardziej kosztowne. W wielu krajach inspekcje zajmują się przede wszystkim

bezpieczeństwem pracy. W polskim modelu również należy skupić uwagę na warunkach bezpieczeństwa i higieny pracy, wprowadzając rozwiązania organizacyjne odciążające Państwową Inspekcję Pracy od zalewu kontroli interwencyjnych (o których mowa niżej).

Wydaje się też słusznym rozwiązaniem dążenie do integracji PIP z Państwową Inspekcją Sanitarną. Chodzi bowiem o ograniczenie liczby instytucji kontrolnych, zwłaszcza, że zakres zadań w części pokrywa się. Byłoby to niewątpliwie korzystne dla pracodawców, którym zmniejszyłaby się liczba kontroli.

Ponadto PIP nie dysponuje bazą badawczą (np. laboratoria). Trudno więc mówić o skutecznym nadzorze nad chociażby ilością czynników szkodliwych w środowisku pracy – bo inspektorzy PIP nie dysponują aparaturą pomiarową. Tymczasem inspektor PIP powinien mieć realną możliwość, aby w każdej chwili tego rodzaju dane uzyskać. Integracja z Państwową Inspekcją Sanitarną stworzyłaby taką możliwość z tym, że minister ds. zdrowia powinien mieć wpływ na funkcjonowanie połączonych inspekcji – np. poprzez wskazywanie członków do niezależnej Rady Ochrony Pracy nadzorującej PIP.

Warto wprowadzić usprawnienia pracy PIP. W większym stopniu należy stosować w drobnych sprawach możliwość interwencji telefonicznej. Dopiero, gdy rozmowa telefoniczna okaże się nieskuteczna, kontrola powinna być przeprowadzona w zakładzie pracy. Należy stworzyć szybki, odformalizowany tryb załatwiania spraw, gdy osoba skarżąca (często - były już pracownik) zgadza się na ujawnienie danych. Inspektor mógłby w wyniku pierwszej wizyty sporządzać notatkę inspekcyjną mówiącą o tym, co należy wykonać i dopiero w przypadku, gdyby wytyczne nie zostały zrealizowane - należałoby stosować formalną procedurę w postaci kar i nakazów. Obecnie w wyniku każdej, najdrobniejszej skargi w zakładzie pracy jest przeprowadzana kontrola, z reguły obejmująca także inne zagadnienia, zaś inspektor musi sporządzać pełną dokumentację.

Należy ograniczyć biurokrację. Można tego dokonać dokonując przeglądu dotychczas istniejących formularzy wypełnianych przez inspektorów pracy – likwidując niepotrzebne dokumenty i rubryki. Inspektorzy zbyt często są skoncentrowani na wypełnianiu dokumentacji i nie mają zbyt wiele czasu na inną działalność służącą realizowaniu funkcji edukacyjno-prewencyjnych.

Ponadto PKPP Lewiatan zgłasza szereg zastrzeżeń do szczegółowych zapisów projektu ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. I tak:

- 1. Art. 9** projektu ustawy stanowi o nadawaniu uprawnień rzeczoznawcy do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy. Naszym zdaniem należy wyłączyć inspektorów pracy. Nie powinni oni być rzeczoznawcami ze względu na zakres swojego działania zawodowego.
- 2. Art. 10** projektu ustawy określający zadania Państwowej Inspekcji Pracy rozszerza jej uprawnienia o *kontrolę legalności zatrudnienia i innej pracy zarobkowej*. Rozwiązanie takie może rodzić szereg wątpliwości i rozszerzenia kompetencji PIP o uprawnienia kontrolne w zakresie pozapracowniczych form pracy, jak np. umowy zlecenia, umowy o dzieło, czy umowy agencyjne. W naszej opinii należy sądzić, że obszarem działań PIP będą zatem także stosunki cywilnoprawne, a nie tak jak dotychczas stosunki pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. Sformułowanie to powinno zostać doprecyzowane, aby dokładnie wskazywało grupę, którą ma objąć. Wydaje się zasadne, aby PIP posiadała prawo do kontroli pracowników zatrudnionych na podstawie stosunków pracy. W konsekwencji do zakresu kompetencji PIP należałoby badanie, czy zatrudnienie niepracownicze w rzeczywistości nie jest ukrytym stosunkiem pracy, ale tylko za zgodą osoby zainteresowanej. Podkreślić jednak należy, że kompetencje w zakresie stwierdzenia istnienia stosunku pracy należą wyłącznie do władzy sądowniczej. Naszym zdaniem brakuje definicji nielegalnego zatrudnienia.
- 3. W tym samym art. 10** określającym zadania Państwowej Inspekcji Pracy pominięto niemal całkowicie zadania związane z działalnością prewencyjną – edukacyjną i doradczą Inspekcji. Koncentrując się na nadzorze i kontroli w gestii PIP pozostawiono jedynie

udzielanie porad i informacji (ust 1, pkt 14). W opinii PKPP Lewiatan, o czym pisaliśmy wyżej obniżenie znaczenia działalności prewencyjnej PIP spowoduje duże utrudnienia w szczególności dla małych pracodawców, którzy często z braku środków korzystali z wykładni przepisów w zakresie bhp i stosunków pracy dokonywanej przez inspektorów pracy.

4. **W tym samym art. 10** w punkcie 10 ust. 1 wskazuje się na kontrolę przestrzegania wymagań bhp określonych w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych. Pojawia się pytanie, dlaczego akurat ta ustawa została przywołana. Naszym zdaniem jest to wybiórcze przywoływanie przepisów.
5. **Art. 11, pkt 3** projektu ustawy wprowadzający nakaz natychmiastowej wykonalności wypłacenia należnego wynagrodzenia i innych świadczeń nie daje pracodawcy szans na obronę swojego stanowiska, zwłaszcza w sytuacji braku bezsporności prawa do świadczenia. Takie rozwiązanie prowadzi do załamania funkcji kontrolnej sądu w sprawach spornych z zakresu stosunków pracy. Może też prowadzić do załamania się płynności finansowej przedsiębiorstwa i jego upadłości. Szczególnie negatywne skutki i wydzźwięk będzie to miało w przypadku błędnej decyzji PIP.
6. **Art. 13** projektu ustawy określający zakres kontrolowanych podmiotów poza pracodawcami wymienia również inne podmioty na rzecz, których jest świadczona praca przez osoby fizyczne, bez względu na podstawę świadczenia tej pracy. Przyjęcie tak ogólnego zapisu powodować będzie, że kontroli będą podlegały również podmioty dokonujące zleceń w ramach stosunków gospodarczych, co obciąży zlecającego odpowiedzialnością, również karną, za nie przestrzeganie przez wykonawcę stosownych przepisów.
7. **Art. 17** projektu ustawy pomija inspektorów pracy jako organ Państwowej Inspekcji Pracy co oznacza scentralizowanie urzędu i może negatywnie wpływać na realizację zadań przez PIP.
8. **Art. 28** projektu ustawy stanowi, że podmiot kontrolowany ma obowiązek zapewnić inspektorom pracy warunki i środki niezbędne do sprawnego przeprowadzania kontroli m.in. udostępnić urządzenia techniczne oraz w miarę możliwości, oddzielne pomieszczenie z odpowiednim wyposażeniem. Nałożenie na przedsiębiorców takich zobowiązań i obciążanie przedsiębiorców kosztami działalności PIP, spowoduje dodatkowe koszty dla pracodawców i tak już obłożonych szeregiem kosztów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Dlatego utrzymanie tak szerokiego zakresu obowiązków pracodawcy uważamy za nieuprawnione.
9. W opinii PKPP Lewiatan celowe wydaje się dołączenie również organizacji pracodawców, w której zrzeszony jest pracodawca do instytucji wymienionych w **art. 30 ust 1** projektu ustawy, z którymi współdziała inspektor pracy w toku wykonywania czynności kontrolnych.
10. **Art. 36** dotyczy postępowania kontrolnego. Naszym zdaniem należy dokonać w tym zakresie pewnych zmian, gdyż w wielu przypadkach inspektorzy wydają nakazy i stosują kary w zupełnie drobnych sprawach. Często jest to zupełnie niepotrzebna biurokracja – służąca jedynie podniesieniu ilości środków prawnych w statystyce Okręgowego Inspektoratu. Stąd należy rozważyć możliwość wprowadzenia nowego, niesformalizowanego środka prawnego w postaci na przykład notatki inspekcyjnej. Jeżeli inspektor PIP stwierdziłby w czasie kontroli jedynie drobne nieprawidłowości, to na podstawie protokołu i innych dokumentów z kontroli wydawałby notatkę, w której obligowałby pracodawcę do wykonania określonych działań. Inspektor nie musiałby w tej notatce podawać podstaw prawnych – a jedynie wyliczyć, co trzeba zmienić i zamieścić swój podpis. Notatka taka mogłaby być spisywana nawet bezpośrednio w trakcie kontroli. Nie byłby to środek o charakterze decyzji administracyjnej. Jeżeli w terminie 2 tygodni

pracodawca nie zrealizowałby wskazówek inspektora, dopiero wtedy następowaloby wdrożenie postępowania administracyjnego – czyli wydanie decyzji administracyjnej oraz zastosowanie środków karnych – np. wymierzenie grzywny.

Warto podkreślić, że podobne rozwiązanie – z dobrym skutkiem - wypracowano w Szwecji.

11. Po art. 40 projektu ustawy należy rozważyć możliwość wprowadzenia - klasyfikacji zakładów pracy, która wskazywałaby dobre przedsiębiorstwa. Powinna być delegacja do wydania aktu wykonawczego określającego zasady utworzenia klasyfikacji. Wyraźnie brak bowiem narzędzia umożliwiającego promowanie dobrych zakładów pracy i co się z tym wiąże - zmniejszenie liczby kontroli u takich pracodawców.

Oceniając coroczne sprawozdania z działalności PIP podkreślaliśmy, że jesteśmy przeciwni złym praktykom stosowanym przez niektóre firmy, ponieważ podważają one wizerunek pozostałych pracodawców, którzy swą pracą i zaangażowaniem starają się prowadzić działalność zgodnie z wymogami etycznymi. Zwracaliśmy wielokrotnie uwagę, zwłaszcza przy nagłaśnianych medialnie naruszeniach praw pracowniczych, że nie można dopuścić do sytuacji, aby pracodawcy ponosili zbiorową odpowiedzialność za jednostkowe przypadki łamania prawa.

Wobec braku takiego narzędzia działalność PIP jest często źle ukierunkowana (np. na małe firmy) albo dobór branż do kontroli nie zawsze jest w pełni uzasadniony.

Poza tym brak jest integracji działań w ramach instytucji państwowych. Dotyczy to głównie poszczególnych okręgowych inspektoratów, do których na przykład nie docierają informacje o liczbie wypadków w konkretnym zakładzie pracy, a tego rodzaju dane można uzyskać z ZUS. Wprowadzenie takiego rozwiązania ułatwiłoby monitorowanie rzeczywistego stanu bhp, w tym zagrożeń wypadkowych – zamiast powtarzanego kontrolowania i karania pracodawców za drobne usterki i nieprawidłowości. Obecnie w okręgach funkcjonują - niespełniające swojej funkcji - elektroniczne rejestry ilości środków prawnych wydanych w poszczególnych zakładach. Służą one jedynie celom statystycznym. Tymczasem w państwach zachodnich, w tym w Wielkiej Brytanii, klasyfikacja jest narzędziem planowania kontroli i zarządzania pracą inspektoratu.

12. W ramach realizacji postulatu taniego państwa nie jest naszym zdaniem zasadne rozwiązanie proponowane w art. 43 ust. 2 projektu ustawy przyznające pracownikom Państwowej Inspekcji Pracy w związku z podróżą służbową diety w podwójnej wysokości. Czynienie wyjątków dla jednej grupy urzędników może zapoczątkować falę roszczeń ze strony pozostałych urzędów państwowych i samorządowych. Przepis ten narusza strukturę prawa podatkowego i zasady równouprawnienia w stosunkach pracy.
13. W rozdziale piątym projektu ustawy należy wprowadzić zapis, który oceniałby pracę inspektorów na podstawie innych kryteriów, aniżeli liczba wydanych środków prawnych. Dotychczasowa praktyka jest naszym zdaniem niedopuszczalna. Konieczne jest wypracowanie jakościowych metod oceny pracy inspektorów pracy.
14. Art. 46 projektu ustawy wprowadzający zmianę art. 121 § 2-4 ustawy z dnia 17 czerwca 1996 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji polegającą na:
- podwyższeniu górnej granicy wysokości grzywny każdorazowo nakładanej z 5000 zł. do 10000 zł., a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej z 25000 zł do 50 000 zł.,
 - oraz zwiększeniu górnej granicy grzywny nakładanej wielokrotnie z 10.000 zł do 50.000 zł., a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej z 100.000 zł. do 200.000 zł,
- jest działaniem niezasadnym szczególnie w sytuacji, gdy w sprawach z zakresu stosunków pracy, w tym BHP, można będzie nakładać te grzywny wielokrotnie. Ponadto proponowane wysokości kar są nie do przyjęcia, ponieważ nie uwzględniają kondycji ekonomicznej pracodawców, zagrażają konkurencyjności i prowadzą do nierównego traktowania

podmiotów gospodarczych na wolnym rynku. PKPP Lewiatan nie jest przeciwna karaniu pracodawców, którzy łamią przepisy prawa pracy. Jednak uważamy, iż tak radykalne zaostrzenie kar nie zapewni pełnej ochrony pracownikom i nie zlikwiduje zjawiska łamania prawa przez pracodawców. Wręcz przeciwnie może zniechęcić pracodawców, zwłaszcza zatrudniających do kilku osób, do tworzenia nowych bądź utrzymywania dotychczasowych miejsc pracy ze względu na restrykcyjny charakter przepisów ustawodawstwa pracy. W obawie przed sankcjami będą bardziej skłonni rezygnować z zatrudnienia pracowniczego. Jest to niebezpieczne dla całej gospodarki, w szczególności jednak dla sektora MŚP, który stanowi 99,8% ogólnej liczby przedsiębiorstw w Polsce. W rezultacie zaostrzenie kar wpłynie negatywnie na sytuację rynku pracy, utrwalając zjawisko bezrobocia i „szarej strefy”. Naszym zdaniem przeciwdziałanie nieprzestrzeganiu prawa przez nieuczciwych pracodawców w pierwszej kolejności należy zdiagnozować przyczyny naruszania przepisów, a dopiero potem poszukiwać sposobów eliminowania takich przypadków. Nie można od razu sięgać po najbardziej drastyczne środki, gdyż sprzeczne jest to z funkcją ochronną prawa.

W omawianym przepisie proponuje się również zmienić treść normy odnoszącej się do zwrotu nakładanych grzywien. Chce się ograniczyć zwrot do wysokości 75 %. Grzywna w celu przymuszenia nie jest de facto karą, a środkiem zmuszającym zobowiązanego do wykonania stosownego obowiązku. Po wykonaniu należycie tego obowiązku powinna zostać zwrócona w całości. Dotychczasowy przepis i tak określa zwrot jako warunkowy, a nie bezwzględny. Propozycja autorów projektu prowadzi do zmiany charakteru grzywny w celu przymuszenia w grzywnę karną. 25 % kwoty grzywny jaka miałyby przepadać to nawet przy obecnych kwotach grzywny sumy niebagatelne, które stałyby się bardzo dolegliwymi karami finansowymi nakładanymi ponadto w drodze administracyjnej. Jeżeli proponowane podwyższenie miałyby wejść w życie to zmiana przepisu o zwrocie grzywny winna raczej pójść w kierunku obligatoryjnego zwrotu w pełnej wysokości po rzetelnym wykonaniu całego ciążącego na zobowiązanym obowiązku.

Naszym zdaniem samo podwyższenie kar niewiele zmieni. Konieczne są zmiany systemowe. Warto rozważyć stworzenie narzędzi ograniczających uznaniowość przy wymierzaniu pracodawcom grzywien – zwłaszcza w postępowaniach mandatowych. Można stworzyć taryfikator kar, względnie wydać wytyczne do wymierzania kar uwzględniające liczbę zatrudnianych pracowników, skalę nieprawidłowości, ogólny poziom przestrzegania prawa pracy w zakładzie pracy i przywileje pracownicze, zarobki osoby karanej.

15. W opinii PKPP Lewiatan przy okazji nowelizacji art. 63¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego jaką wprowadza **art. 47** projektu ustawy zasadne wydaje się wprowadzenie zmiany, aby również wyłączenie powództwa następowało na wniosek, czy też za zgodą, zainteresowanego.
16. Również **art. 48 pkt 9, 10, 11** projektu ustawy zmieniający odpowiednio art. 281, art. 282 § 1, oraz art. 283 § 1 i 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy w opinii PKPP Lewiatan jest rozwiązaniem idącym w złym kierunku. Proponowane zmiany określają widełki grzywny za wykroczenia przeciwko prawom pracowniczym od 1000 do 30000 zł. W chwili obecnej kwoty nie są podane i podlegają ogólnym zasadom wynikającym z Kodeksu karnego co pozwala na dostosowanie wysokości grzywny do warunków skazanego tak, aby kara ta była odpowiednio dolegliwa.
Sytuacja ekonomiczna i nadmiernie rygorystyczne ustawodawstwo powodują, że pracodawcy nie są w stanie podołać nałożonym na nich obowiązkom. Ponadto wątpliwości interpretacyjne i zawilość przepisów przyczynia się do nieprzestrzegania prawa.
17. **Art. 50** projektu ustawy wprowadza § 3a w art. 49 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego polegający na nadaniu organom Państwowej Inspekcji Pracy upoważnienia do wykonywania prawa pokrzywdzonego. W opinii PKPP Lewiatan wykonanie tego prawa należałoby uzależnić od zgody zainteresowanego.

18. Art. 52 pkt 2 lit. b projektu ustawy dodaje § 1a i § 1b w art. 96 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Proponowana zmiana pozwala na nakładanie w drodze postępowania mandatowego grzywny w wysokości 2000 zł. (§ 1a) oraz 5000 zł. (§ 1b). W opinii PKPP Lewiatan tak rażące podniesienie wysokości grzywny w drodze postępowania mandatowego stosowanego przy drobnych naruszeniach prawa spowoduje, iż pracodawcy w obliczu zbyt wysokich sankcji z drobne naruszenia w większości będą odmawiać przyjęcia mandatu do czego mają prawo. Efektem tego będzie wzrost rozpraw sądowych, co przy obecnym obciążeniu systemu sądownictwa prowadzić będzie do utrwalania się zjawiska przewlekłości postępowania.

Ponadto grzywnę w wysokości do 5000 zł. będzie nakładać się za wykroczenie przeciwko prawom pracownika ukaranemu co najmniej dwukrotnie za takie wykroczenie w ciągu dwóch lat od ostatniego ukarania. Rodzi się pytanie, jak to rozwiązać proceduralnie? Czy PIP będzie prowadziła rejestr wykroczeń i ile będzie kosztowało budżet państwa przygotowanie systemu informatycznego?

19. Art. 53 projektu ustawy wprowadzający zmiany w art. 9 ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnieniu pracowników tymczasowych poprzez obciążenie pracodawcy użytkownika obowiązkami wobec pracowników tymczasowych w zakresie bhp, dostarczenia odzieży roboczej, oceny ryzyka stanowisk pracy, posiłków, szkoleń, co spowoduje zmniejszenie atrakcyjności pracy tymczasowej i wzrost kosztów dla pracodawcy użytkownika. Ponoszenie kosztów związane z wyżej wymienionymi obowiązkami winno być regulowane w umowie pomiędzy pracodawcą będącym agencją pracy tymczasowej a pracodawcą użytkownikiem, za wyjątkiem określenia odpowiedzialności za samo stanowisko pracy.

20. Art. 59 projektu ustawy stanowi, że pracownicy urzędów wojewódzkich wykonujący kontrolę legalności zatrudnienia, spełniający wymagania w zakresie wykształcenia, stają się z dniem 1 stycznia 2007 r. pracownikami PIP. Naszym zdaniem należy wprowadzić vacatio legis, albowiem wymaga czasu przeprowadzenie specjalistycznego szkolenia i odpowiednie przygotowanie osoby do tego, aby być pracownikiem PIP.

Reasumując projekt ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy zmniejszając znaczenie Państwowej Inspekcji Pracy jako instytucji prewencyjnej, koncentruje uwagę na działaniach na rzecz przestrzegania przepisów prawa pracy i BHP. Naszym zdaniem należy zastanowić się nad rozwiązaniami systemowymi dotyczącymi określenia roli i funkcji Państwowej Inspekcji Pracy, a także jej organizacji i zakresu działania.

Ponadto projekt ustawy skupia się na zwiększeniu kar dla pracodawców. Należy podkreślić, że nałożenie znacznych obciążeń finansowych na pracodawców za nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy jest bardzo krzywdzące, gdyż często zdarza się, że to sami pracownicy przez swoją lekkomyślność lub niedbalstwo przyczyniają się do łamania przepisów. Natomiast odpowiedzialność ponoszą pracodawcy. Za przebudową omawianego projektu w kierunku większego udziału zadań o charakterze prewencyjnym i odejścia od drastycznych kar, które znacznie utrudnią działalność pracodawcom przemawiają także argumenty statystyczne. Z roku na rok poprawia się poziom przestrzegania przez pracodawców standardów prawa pracy. Konsekwencją tego powinno być utrwalenie i rozwój aktywności prewencyjnej PIP, dążąc do poprawy efektywności pracy samej inspekcji, a nie mnożeniu nieprzystających do polskich warunków kar.

Warszawa 18.08.2006 r.

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan
PKPP/443/JM/06

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 25 sierpnia 2006 r.

Cena 0,48 zł + 22% VAT

