

PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY

Główny Inspektorat Pracy

OCENA FUNKCJONOWANIA

**przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej
w części dotyczącej działalności kontrolno-nadzorczej
prowadzonej przez organy Państwowej Inspekcji Pracy**

Warszawa, grudzień 2005 r.

1. WPROWADZENIE

1. 1. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, która weszła w życie z dniem 21 sierpnia 2004 r. (Dz. U. Nr 173, poz. 1807), w odmienny - niż do tej pory - sposób, określiła relacje organów kontroli państwowej z kontrolowanymi podmiotami, będącymi przedsiębiorcami.

Znalazło to swój wyraz w istotnym ograniczeniu prawa organów państwa do sprawowania kontroli nad działalnością przedsiębiorców, ale równocześnie ustawa przewidziała w tym zakresie liczne wyjątki.

Państwowa Inspekcja Pracy, jest jednym z tych organów nadzoru i kontroli, którego ograniczenia wynikającego z ustawy dotknęły w stosunkowo niewielkim stopniu. Tym nie mniej ustawa wywarła pewien wpływ na efektywność działania Państwowej Inspekcji Pracy.

Wpływ ten dotyczy w szczególności skuteczności działania organów Państwowej Inspekcji Pracy, efektywności wykorzystania przez inspektorów pracy czasu pracy oraz kosztów prowadzenia działalności kontrolnej.

W przedstawionym materiale dokonano analizy przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w odniesieniu do działalności Państwowej Inspekcji Pracy, przedstawiono wątpliwości związane z ich interpretacją i stosowaniem, jak również skutki tych przepisów dla funkcjonowania PIP w sferze organizacyjnej i ekonomicznej.

1. 2. Ograniczenie prawa do sprawowania kontroli przedsiębiorców wynikające z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wprowadziła ograniczenia w możliwości prowadzenia kontroli przedsiębiorcy. Zostały one określone w art. 80, art. 82 i 83 ustawy i polegają na:

- dokonywaniu czynności kontrolnych w obecności kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej (art. 80 ust. 1),
- zakazie równoczesnego podejmowania i prowadzenia więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy (art. 82 ust. 1),

- ograniczeniu czasu trwania wszystkich kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku kalendarzowym (art. 83 ust. 1),
- prowadzeniu czynności kontrolnych u przedsiębiorcy na podstawie upoważnienia.

Nie są to ograniczenia bezwzględne. Ustawa określiła bowiem, że powyższych ograniczeń nie stosuje się wobec działalności przedsiębiorców w zakresie objętym między innymi szczególnym nadzorem podatkowym, nadzorem bankowym, nadzorem ubezpieczeniowym czy też nadzorem weterynaryjnym.

Ponadto ograniczenia te zostały wyłączone w przypadku, gdy ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej, przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla prowadzonego przeciwko przedsiębiorcy śledztwa lub dochodzenia, czy też przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego.

1. 3. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej a działalność Państwowej Inspekcji Pracy

Działalność Państwowej Inspekcji Pracy jest określona ustawą z dnia 6 marca 1981 r. (Dz. U. z 2001 r. Nr 124, poz. 1362 ze zm.), ale odnoszą się do niej również przepisy ratyfikowanej przez Polskę w 1995 r. Konwencji Nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu.

Konwencja stanowi między innymi, że inspektorzy pracy powinni być upoważnieni do swobodnego wstępu, bez uprzedniego zawiadomienia, o każdej porze dnia i nocy, do każdego zakładu pracy podlegającego inspekcji oraz prowadzenia wszelkich badań, kontroli lub dochodzeń, jakie mogą uznać za niezbędne dla upewnienia się, że przepisy prawne są ściśle przestrzegane. Konwencja gwarantuje również inspektorom pracy prowadzenie kontroli przedsiębiorstw tak często, jak to jest konieczne dla zapewnienia skutecznego stosowania odpowiednich przepisów prawnych.

Biorąc zatem pod uwagę przepisy Konwencji Nr 81 MOP ograniczenia, zapisane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, nie dotyczą Państwowej Inspekcji Pracy.

Z dniem 21 sierpnia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U.

Nr 173, poz. 1808). Ustawa znowelizowała art. 8 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy wprowadzając obowiązek posiadania przez inspektorów pracy upoważnień do kontroli oraz określając organy Państwowej Inspekcji Pracy uprawnione do ich wydawania.

Zgodnie z art. 8 ust. 3¹⁻³ znowelizowanej ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy:

- kontrolę przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przeprowadza się po okazaniu legitymacji służbowej i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli,
- jeżeli okoliczności faktyczne uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli przedsiębiorcy, kontrola może być podjęta po okazaniu legitymacji służbowej; kontrolowanemu należy niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia podjęcia kontroli, okazać upoważnienie do przeprowadzenia kontroli,
- upoważnienie do przeprowadzenia kontroli wydają: Główny Inspektor Pracy i jego zastępcy oraz okręgowi inspektorzy pracy i ich zastępcy.

1. 4. Dostosowanie działalności Państwowej Inspekcji Pracy do wymogów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Niezwłocznie po ogłoszeniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i przepisów ją wprowadzających Główny Inspektor Pracy podjął działania organizacyjne, których celem było dostosowanie funkcjonowania Państwowej Inspekcji Pracy do nowych wymogów.

W ramach działań organizacyjnych w Państwowej Inspekcji Pracy przystąpiono do opracowania i wdrożenia programu informatycznego mającego za zadanie ułatwienie procedury wydawania upoważnień do kontroli przedsiębiorców.

W dniu 11 sierpnia 2004 r. Główny Inspektor Pracy wydał zarządzenie w sprawie ustalenia zasad wydawania upoważnień do przeprowadzania kontroli przedsiębiorców. Równocześnie wystąpił do Marszałka Sejmu o określenie wzorów upoważnienia do kontroli.

Wzory takie zostały określone zarządzeniem Marszałka Sejmu nr 13 z dnia 16 września 2004 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie określenia wzorów

druków stosowanych w działalności kontrolnej PIP. Zarządzenie Marszałka Sejmu określiło:

- wzór upoważnienia do przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy przez organ Państwowej Inspekcji Pracy, udzielanego przez Głównego Inspektora Pracy lub jego zastępcę,
- wzór upoważnienia do przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy przez organ Państwowej Inspekcji Pracy, udzielanego przez Okręgowego Inspektora Pracy lub jego zastępcę.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy oraz przywołane przepisy wprowadziły zatem:

- obowiązek dokonywania kontroli przedsiębiorców na podstawie doręczanego im upoważnienia (przed rozpoczęciem kontroli lub niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia podjęcia kontroli),
- powszechnie obowiązujące wzory upoważnień do kontroli działalności przedsiębiorców, określające ich układ i treść,
- zasadę wystawiania upoważnień w dwóch egzemplarzach (jednobrzmiących), z których jeden pozostawia się przedsiębiorcy.

2. WPŁYW WPROWADZENIA UPOWAŻNIEŃ DO KONTROLI PRZEDSIĘBIORCÓW NA ORGANIZACJĘ PRACY PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI PRACY

2. 1. Wprowadzenie upoważnień do kontroli przedsiębiorców wywarło istotny wpływ na organizację pracy Państwowej Inspekcji Pracy i spowodowało podniesienie kosztów prowadzonej działalności.

Zgodnie z art. 8 ust. 3⁴ ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy upoważnienie do przeprowadzenia kontroli powinno zawierać następujące dane:

- 1) wskazanie podstawy prawnej przeprowadzenia kontroli,
- 2) oznaczenie organu kontroli,
- 3) imię i nazwisko, stanowisko służbowe osoby upoważnionej do przeprowadzenia kontroli oraz numer jej legitymacji służbowej,
- 4) określenie zakresu przedmiotowego kontroli,
- 5) oznaczenie przedsiębiorcy objętego kontrolą,

- 6) wskazanie daty rozpoczęcia i przewidywanego terminu zakończenia kontroli,
- 7) podpis osoby udzielającej upoważnienia, z podaniem zajmowanego stanowiska lub funkcji,
- 8) pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy,
- 9) datę i miejsce wystawienia upoważnienia.

Sformalizowanie treści upoważnienia utrudnia jego prawidłowe wystawienie. Jest to związane przede wszystkim z brakiem jednolitej i aktualnej bazy danych przedsiębiorców. Państwowa Inspekcja Pracy prowadzi taką bazę na podstawie zgłoszeń rozpoczęcia działalności. Ponieważ jednak pracodawcy nie mają obowiązku powiadamiania Państwowej Inspekcji Pracy o zaprzestaniu działalności, a z obowiązku aktualizacji danych w przypadku np. zmiany miejsca prowadzenia działalności się nie wywiązują, część z wystawionych upoważnień musi być anulowana. Problem braku jednolitej bazy danych przedsiębiorców dotyczy również innych organów nadzoru i kontroli.

Główny Inspektor Pracy i jego zastępcy wydają upoważnienia dla:

- pracowników Głównego Inspektoratu Pracy nadzorujących czynności kontrolne,
- inspektorów pracy – do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy poza zakresem terytorialnej właściwości ich macierzystego okręgowego inspektoratu pracy.

Okręgowi inspektorzy pracy i ich zastępcy wydają upoważnienia dla działających na terenie ich właściwości:

- inspektorów pracy,
- pozostałych pracowników okręgowego inspektoratu pracy.

W świetle przepisów ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy i jej Statutu brak jest podstaw prawnych do uznania, że organy wymienione w art. 8 ust. 3³ ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy mogą przekazać swoje uprawnienie do wydawania upoważnień do kontroli przedsiębiorców. Oznacza to, że umocowanie, np. kierowników Oddziałów okręgowych inspektoratów pracy, do wydawania inspektorom pracy upoważnień do kontroli byłoby prawnie bezskuteczne i naruszało art. 19 Kodeksu postępowania administracyjnego. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania jest konieczność wystawiania upoważnień przez okręgowego inspektora pracy lub jego zastępcę dla inspektorów pracy zatrudnionych w oddziałach okręgowych inspektoratów pracy (w największych okręgowych inspektoratach pracy jest po pięć oddziałów).

Art. 8 ust. 3³⁻⁴ ustawy o PIP określa organy Państwowej Inspekcji Pracy uprawnione do wydawania upoważnień oraz elementy, które upoważnienie powinno zawierać.

Jednym z obligatoryjnych elementów upoważnienia jest wskazanie daty rozpoczęcia oraz przewidywanego terminu zakończenia kontroli (art. 8 ust. 3⁴ pkt 6 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy). Przedłużenie czasu trwania kontroli, określonego w upoważnieniu, jest możliwe na podstawie art. 83 ust. 3 ustawy o s.d.g. Uprawnienie to przysługuje wyłącznie organowi uprawnionemu do wydawania upoważnień, a więc Głównemu Inspektorowi Pracy i jego zastępcom oraz okręgowemu inspektorowi pracy i jego zastępcom.

Pominięcie wśród organów uprawnionych do wydawania upoważnień nadinspektorów pracy - kierowników oddziałów wydłuża czas wydawania upoważnień dla inspektorów pracy i zwiększa koszty działalności.

2. 2. Przedmiot kontroli a obowiązek wystawienia upoważnienia

Zakres przedmiotowy kontroli określa art. 1 i art. 8 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Biorąc pod uwagę zakres kontroli, jak również treść pojęcia kontroli (działanie polegające na ustaleniu stanu faktycznego i udokumentowania dokonanych ustaleń), należy wystawiać upoważnienia do kontroli przedsiębiorców również w przypadkach kontroli dokonywanych na ich wniosek (tzw. kontrole odbiorowe, kontrole dotyczące wydawania opinii, stanowisk, itp.).

Zgodnie z art. 8 ust. 3² ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy jeżeli okoliczności faktyczne uzasadniają niezwłoczne podjęcie kontroli przedsiębiorcy, kontrola może być podjęta po okazaniu legitymacji służbowej. Kontrolowanemu należy w tym przypadku niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 3 dni od dnia podjęcia kontroli, okazać upoważnienie do przeprowadzenia kontroli.

To organ Państwowej Inspekcji Pracy musi zatem wskazać okoliczności uzasadniające podjęcie kontroli przedsiębiorcy bez upoważnienia. Taką okolicznością będzie w szczególności uzasadniona obawa zagrożenia życia lub zdrowia pracowników.

Biorąc pod uwagę, że termin wskazany w art. 8 ust. 3² ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy ma charakter instrukcyjny, a czynność ta ma charakter materialno-techniczny dopuszczono – z przyczyn praktycznych –

możliwość przekazywania przedsiębiorcom upoważnień do kontroli za pośrednictwem poczty za zwrotnym poświadczeniem odbioru.

2. 3. Kontrola w spółce cywilnej

Na podstawie regulacji ustawy o s.d.g. (poprzednio ustawy – Prawo działalności gospodarczej) i ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym wynika, że każdy wspólnik spółki cywilnej jest samodzielnym przedsiębiorcą.

Z uwagi na fakt, że przedsiębiorcami są poszczególni wspólnicy spółki cywilnej, a każdy z nich samodzielnie wykonuje obowiązek wpisu do rejestru przedsiębiorców (ewidencji działalności gospodarczej), oznaczeń przedsiębiorcy będzie tyle, ilu jest wspólników danej spółki cywilnej, a w żadnym z nich nie pojawi się zwrot wskazujący na spółkę cywilną.

Podjmując kontrolę w spółce cywilnej inspektor pracy powinien mieć zatem tyle upoważnień, ilu spółka cywilna ma wspólników (upoważnienia powinny być wystawione na każdego wspólnika – przedsiębiorcę z osobna).

Ze względu na trudności z uzyskaniem danych do wystawienia upoważnień do kontroli przedsiębiorców działających na podstawie umowy spółki przyjęto jako zasadę stosowanie przepisu art. 8 ust. 3² ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy upoważniającego do podjęcia kontroli po okazaniu legitymacji służbowej z obowiązkiem niezwłocznego okazania upoważnienia lub też – jeżeli nie jest konieczne niezwłoczne podjęcie kontroli – podjęcia kontroli po uprzednim zwróceniu się do spółki o przedstawienie umowy spółki i wystawieniu upoważnień na podstawie danych w tej umowie zawartych.

2. 4. Odpowiedzialność przedsiębiorcy za niewykonanie obowiązku pisemnego wskazania osoby upoważnionej do reprezentowania go w trakcie kontroli

Zgodnie z art. 80 ust. 3 ustawy o s.d.g. kontrolowany jest obowiązany do pisemnego wskazania osoby uprawnionej do reprezentowania go w trakcie kontroli, w szczególności w czasie jego nieobecności.

Niewykonanie powyższego obowiązku (zaniechanie lub odmowa pisemnego wskazania osoby uprawnionej do reprezentowania kontrolowanego) jest wykroczeniem z art. 60¹ §7 zagrożonym karą grzywny w wysokości nie niższej niż 1.000 zł.

Oskarżycielem publicznym w sprawach o wykroczenie z art. 60¹ §7 Kodeksu wykroczeń jest Policja.

Z danych zbieranych w trakcie kontroli wynika, że blisko połowa kontrolowanych przedsiębiorców nie wywiązuje się z powyższego obowiązku. W wielu przypadkach uniemożliwia to podjęcie kontroli w zaplanowanym terminie lub powoduje konieczność umówienia się na kontrolę. Uprzedzenie przedsiębiorcy o zamiarze podjęcia kontroli niejednokrotnie ma wpływ na obiektywne wyniki kontroli.

2. 5. Obowiązek przedsiębiorcy prowadzenia książki kontroli

Zgodnie z art. 81 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przedsiębiorca jest obowiązany prowadzić i przechowywać w swojej siedzibie książkę kontroli oraz upoważnienia i protokoły kontroli, a także udostępniać je na żądanie organu kontroli.

Książka kontroli zawiera wpisy dokonywane przez organ kontroli, obejmujące:

- 1) oznaczenie organu kontroli;
- 2) oznaczenie upoważnienia do kontroli;
- 3) zakres przedmiotowy przeprowadzonej kontroli;
- 4) daty podjęcia i zakończenia kontroli;
- 5) zalecenia pokontrolne oraz określenie zastosowanych środków pokontrolnych,

jak również wpisy przedsiębiorcy informujące o wykonaniu zaleceń pokontrolnych bądź o ich uchyleniu przez organ kontroli lub jego organ nadrzędny albo sąd administracyjny.

Z ustaleń inspektorów pracy wynika, że około 40% przedsiębiorców nie prowadzi książki kontroli. Istnieją też problemy z dostępem do książki kontroli u przedsiębiorców o złożonej strukturze organizacyjnej.

2. 6. Koszty stosowania upoważnień do kontroli przedsiębiorców

W okresie od 21 sierpnia 2004 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, do 30 listopada 2005 r. Państwowa Inspekcja Pracy przeprowadziła łącznie 114 232 kontroli.

84 064 kontroli dotyczyło działalności przedsiębiorców, a więc ich przeprowadzenie było poprzedzone wystawieniem upoważnienia do kontroli. Kontrole przeprowadzone na podstawie upoważnienia stanowiły zatem 73% ogółu kontroli.

W ww. okresie we wszystkich jednostkach organizacyjnych Państwowej Inspekcji Pracy wystawiono łącznie 95 702 upoważnienia do kontroli.

11 553 upoważnienia (tj. ponad 12% ogólnej liczby upoważnień) zostały anulowane, ponieważ w planowanym terminie nie doszło do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy, którego upoważnienie dotyczyło.

Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy wskazać:

- brak przedsiębiorcy pod adresem wskazanym w upoważnieniu (ok. 27% przypadków),
- nieobecność przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej do reprezentacji przedsiębiorcy wobec organów kontroli (ok. 9% przypadków),
- utrata przez przedsiębiorcę statusu pracodawcy (ok. 28% przypadków),
- zaprzestanie przez przedsiębiorcę prowadzenia działalności gospodarczej (ponad 2% przypadków)
- inne przyczyny leżące po stronie przedsiębiorcy (ok. 16,5% przypadków).

Pozostałe przypadki anulowania upoważnień (ok. 17,5%) były spowodowane przyczynami dotyczącymi Państwowej Inspekcji Pracy, takimi w szczególności jak: niezdolność do pracy inspektora pracy i inne nieplanowane (usprawiedliwione) nieobecności w pracy lub zmiana planu pracy związana z koniecznością podjęcia kontroli interwencyjnej.

Wprowadzenie obowiązku wystawiania upoważnień do kontroli przedsiębiorców pociągnęło za sobą dodatkowe koszty.

Obejmują one w szczególności koszty:

- przygotowania i ekspedycji upoważnień (przygotowanie i druk, dostarczenie upoważnień z siedziby jednostki organizacyjnej do oddziałów, wysyłka upoważnień do przedsiębiorców, którym nie można było doręczyć upoważnień w trakcie kontroli),
- delegacji służbowych, w trakcie których nie można było przeprowadzić kontroli z przyczyn leżących po stronie przedsiębiorców,
- pracy pracowników zaangażowanych w przygotowywanie upoważnień.

Szacując koszty stosowania upoważnień do kontroli należy również brać pod uwagę czas na te czynności przeznaczany. Inspektorzy pracy oraz kadra kierownicza przeznaczają w miesiącu przeciętnie po kilka godzin na przygotowywanie upoważnień.

Czas ten wynosi średnio w miesiącu:

- w przypadku inspektora pracy - ok. 2 godz.,
- w przypadku nadinspektora pracy - ok. 3 godz.,
- w przypadku okręgowego inspektora pracy lub zastępcy okręgowego inspektora pracy - ok. 5 godz.

Oznacza to w skali roku blisko:

- 120 dni pracy w odniesieniu do ścisłego kierownictwa jednostek organizacyjnych Państwowej Inspekcji Pracy,
- 189 dni w odniesieniu do nadinspektorów pracy - kierowników oddziałów,
- 3918 dni w odniesieniu do inspektorów pracy.

Do powyższych szacunków należy ponadto doliczyć koszty pracy pracowników administracyjnych oraz koszty opracowania i wdrożenia programu informatycznego ułatwiającego wystawianie upoważnień.

Ostrożne szacunki wskazują, że wydawanie upoważnień do kontroli prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy może kosztować budżet państwa w skali roku kwotę ok. 1 mln. zł.

3. PROBLEMY ZWIĄZANE ZE STOSOWANIEM PRZEPISÓW USTAWY O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Stosowanie upoważnień zrodziło też problemy interpretacyjne, związane z brzmieniem przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Dotyczy to w szczególności rozumienia pojęcia działalności gospodarczej i przedsiębiorcy. A tylko w odniesieniu do kontroli działalności przedsiębiorców mają zastosowanie przepisy dotyczące wystawiania upoważnień.

Działalność gospodarcza jest w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej rozumiana bardzo szeroko i opiera się na trzech przesłankach:

- kryterium ekonomicznej klasyfikacji działalności,
- zarobkowych celach działalności,
- wykonywania działalności w sposób zorganizowany i ciągły.

Postanowień ustawy nie stosuje się do działalności wytwórczej w rolnictwie: w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, a także wynajmowania przez rolników pokoi, sprzedaży posiłków domowych i świadczenia w gospodarstwach rolnych innych usług związanych z pobytem turystów.

Ustawa nie rozstrzyga wątpliwości odnośnie pojęcia przedsiębiorcy, ponieważ jest ono różnie definiowane w polskim prawie.

Nie można zatem przesądzić, czy przedsiębiorcami są tylko podmioty, które zostały wpisane do rejestru przedsiębiorców lub do ewidencji działalności gospodarczej, czy także te, które z różnych powodów nie są objęte takim obowiązkiem, a odpowiadają wszelkim cechom przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ustawy o s.d.g. Nie wiadomo również, czy za przedsiębiorców należy uważać wszystkie podmioty wpisane do rejestru przedsiębiorców, skoro nie każdy z nich musi prowadzić działalność gospodarczą. Pozostaje też wątpliwość, czy przedsiębiorcami są podmioty, do których nie stosuje się przepisów ustawy o s.d.g. Wątpliwości te pogłębia fakt równoległego posługiwania się odmiennymi pojęciami przedsiębiorcy na użytek spraw podatkowych, ochrony konkurencji i ochrony własności przemysłowej oraz w wielu innych ustawach.

Odnosząc przedstawione wątpliwości do działalności kontrolno-nadzorczej organów Państwowej Inspekcji Pracy przyjęto jako zasadę wystawianie upoważnień do każdej kontroli, o ile w sposób jednoznaczny – w oparciu o obowiązujące przepisy – nie można podmiotu przeznaczonego do kontroli wyłączyć z grona przedsiębiorców.

4. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Do wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jedynym dokumentem uprawniającym do przeprowadzenia kontroli była legitymacja służbowa. Obecnie inspektor pracy musi posiadać również upoważnienie do kontroli, którego termin i zakres przedmiotowy jest ściśle określony.

Zwiększa to czasochłonność czynności poprzedzających rozpoczęcie kontroli ze względu na konieczność dokładnego ustalenia danych dotyczących kontrolowanego przedsiębiorcy przed wystawieniem upoważnienia. Dodatkowym utrudnieniem jest niedysponowanie przez Państwową Inspekcję Pracy kompletną

bazą danych przedsiębiorców. Ponadto część zamieszczonych tam informacji jest nieaktualnych. Jest to związane z niewywiązywaniem się przez pracodawców z obowiązku zgłaszania rozpoczęcia działalności do Państwowej Inspekcji Pracy, jak również aktualizacji danych w przypadku np. zmiany miejsca prowadzenia działalności. Pracodawcy nie mają ponadto obowiązku powiadamiania inspekcji pracy o zaprzestaniu działalności.

Konieczność posiadania upoważnienia ogranicza mobilność inspektorów pracy bowiem ustawa dopuszcza rozpoczęcie kontroli bez ważnego upoważnienia tylko z ważnych powodów. Inspektor pracy dysponując w danym momencie jednym upoważnieniem (wystawionym na konkretnego przedsiębiorcę) nie może swobodnie podjąć kontroli u innego pracodawcy, na przykład u wszystkich podwykonawców zatrudnionych przez inwestora na placu budowy. Utrudnia to prowadzenie kontroli bez porozumienia się z przedsiębiorcą lub osobą przez niego upoważnioną. Stąd uprzedzanie przedsiębiorców o terminie jej rozpoczęcia, co w wielu przypadkach wpływa na obiektywne wyniki kontroli.

Dodatkowym utrudnieniem jest ograniczenie możliwości rozszerzenia zakresu przedmiotowego kontroli. W każdym przypadku rozszerzenia zakresu przedmiotowego kontroli trzeba inspektorowi pracy wystawić nowe upoważnienie.

Przedstawione uwarunkowania mają wpływ na efektywne wykorzystywanie przez inspektorów czasu pracy i podnoszą koszty prowadzenia działalności kontrolnej.

Ponadto obowiązek stosowania upoważnień rodzi konieczność sporządzenia kilkudziesięciu tysięcy dodatkowych dokumentów w roku. Obciąża to dodatkowo służby administracyjne.

Kolejnym ograniczeniem jest trudność w prowadzenia wspólnych kontroli z innymi organami nadzoru nad warunkami pracy. Istnieje potrzeba prowadzenia wspólnych kontroli np. z Państwową Inspekcją Sanitarną czy też Inspekcją Transportu Drogowego. Nawet jeżeli Państwowej Inspekcji Pracy część ograniczeń, zapisanych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, nie dotyczą, to dotyczą one innych organów kontroli.

Konstrukcja ustawy o swobodzie działalności gospodarczej rodzi również dużo sporów z przedsiębiorcami na tle zakresu jej stosowania w odniesieniu do organów PIP. Zawarte w ustawie odesłania do umów międzynarodowych i prawa wspólnotowego jest dla wielu przedsiębiorców po prostu niezrozumiałe.

Wielu przedsiębiorców nie realizuje również obowiązków w zakresie wyznaczania osób upoważnionych do kontaktów z organami kontroli i prowadzenia książki kontroli. W przypadku przedsiębiorców o skomplikowanej i rozbudowanej strukturze organizacyjnej (książkę kontroli przechowuje się w siedzibie przedsiębiorcy) powoduje to dodatkowe utrudnienia dla inspektorów pracy.

Przedstawione oceny upoważniają Państwową Inspekcję Pracy do wystąpienia z postulatem:

- jednoznacznego, tj. zapisanego wprost w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, wyłączenia Państwowej Inspekcji Pracy spod działania jej przepisów,
- likwidacji obowiązku posiadania przez inspektorów pracy upoważnień do kontroli.

Realizacja tych postulatów może – w ocenie Państwowej Inspekcji Pracy - usprawnić proces kontrolny obniżając równocześnie jego koszty.