

IX kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **KOMISJI DO SPRAW
KONTROLI PAŃSTWOWEJ
(NR 69)
z dnia 16 listopada 2021 r.**

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 69)

16 listopada 2021 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie informacji Głównego Inspektora Pracy w sprawie przestrzegania przepisów o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni z perspektywy działań kontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy.

W posiedzeniu udział wzięli: **Dariusz Mińkowski** zastępca głównego inspektora pracy wraz ze współpracownikami oraz **Marcin Stanecki** dyrektor Departamentu Prawa Pracy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dzień dobry państwu. Otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Stwierdzam kworum.

Witam na dzisiejszym posiedzeniu pana Dariusza Mińkowskiego, zastępcę głównego inspektora pracy, razem ze współpracownikami oraz pana Marcina Staneckiego, dyrektora Departamentu Prawa Pracy Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Czy do porządku obrad są jakieś uwagi? Jeśli nie ma, to przystępujemy do realizacji. Rozpatrzenie informacji Głównego Inspektora Pracy w sprawie przestrzegania przepisów o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni z perspektywy działań kontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy. Proszę przedstawiciela Państwowej Inspekcji Pracy o przedstawienie informacji.

Zastępca głównego inspektora pracy Dariusz Mińkowski:

Dziękuję bardzo. Wysoka Komisjo, panie i panowie posłowie, przedłożyliśmy państwu materiał dotyczący przestrzegania ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta. To jest materiał, który powstał na gruncie naszych długoletnich doświadczeń. Zaraz o tym powiem. Wiązał się z olbrzymim wyzwaniem organizacyjnym. Powstał w trudnej sytuacji dla Państwowej Inspekcji Pracy. W sytuacji, w której urząd, zmagając się z nowymi, często dziwnymi, dodatkowymi zadaniami, nagle spotkał się z sytuacją szybkiej reakcji legislacyjnej, która wprowadziła przepisy, które na pewno były w naszym zakresie i wymagały naszej interwencji.

Taką interwencję podjęliśmy. Aktualnie wszyscy obserwujemy, że coraz więcej sklepów, w tym wielkopowierzchniowych, korzysta z możliwości obejścia przepisów poprzez stosowanie zapisów o możliwości handlu przez placówki pocztowe. Jest to działanie wbrew założeniom ustawodawcy i jest to praktyka będąca ewidentnym elementem obejścia przepisów. Jednak nie tylko ten problem ujawnił się w toku działań Państwowej Inspekcji Pracy. O tym będę chciał mówić, wskazując na inne elementy problematyczne ze stosowaniem przepisów ustawy.

Materiał, który państwu przedstawiamy, jest podsumowaniem działań od 2007 roku. Bowiem już od momentu, kiedy pojawiły się pierwsze przepisy dotyczące zakazu pracy w święta w placówkach handlowych Inspekcja Pracy podejmowała działania w tym zakresie, a od roku 2018 już bezpośrednio na bazie aktu prawnego, jakim była ustawa wspomniana o zakazie handlu w niedziele i święta. W tym opracowaniu, proszę pań-

stwa, oceniamy funkcjonowanie ustawy w pełnym zakresie. Przy czym generalnie próbujemy wskazać obszary, które zadziałały, a także te, które wymagają – częściowo już doszło do tego – zmian legislacyjnych. Mówiąc, że doszło do tego, mam na myśli oczywiście ostatnią nowelizację ustawy o handlu, która de facto stanowi odpowiedź na część postulatów, które zgłaszała Państwowa Inspekcja Pracy w swojej działalności, w swoich sprawozdaniach w ostatnich latach.

Pamiętajmy, że niespójne i skomplikowane regulacje prawne są problemem zarówno dla tych, którzy mają je stosować, jak i dla tych, którzy je kontrolują. Przedłożony materiał jest więc próbą podsumowania najważniejszych problemów, ale nie może być traktowany jako kompletny. Jest na pewno punktem wyjścia do dyskusji o roli Państwowej Inspekcji w systemie ochrony prawa pracy. To tyle, proszę państwa, takiego jakby wstępnego spojrzenia na temat. Natomiast pozwólcie państwo, że przejdę do konkretów zawartych w materiale, podpierając się również częściowo prezentacją, którą państwo widzą.

Szanowni państwo, rok 2018 spowodował, że ważnym elementem naszej praktyki kontrolnej stała się właśnie kontrola kwestii związanych z zakazem handlu w niedziele i święta. Mieliśmy w tym zakresie szereg problemów z uwagi na nowe wyzwania, ale również z uwagi na fakt, że już na etapie legislacyjnym wskazywaliśmy pewne aspekty, przy których istniało duże prawdopodobieństwo, że nie zadziałają. Nasze wątpliwości i uwagi, które zgłaszaliśmy, potwierdziły się już na etapie stosowania tych przepisów. Szczegółowa informacja o wynikach kontroli w zakresie omawianej tematyki jest zawarta w materiale, który państwo otrzymali, w raporcie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy, który przedstawiała pani minister, główna inspektor pracy. Tym niemniej, proszę państwa, w tym materiale chciałbym zwrócić uwagę na te najważniejsze zagadnienia, na których wszyscy powinniśmy skupić uwagę i mieć świadomość, jak to było, jak jest i być może ustalimy, jak to może być w przyszłości, ponieważ ten temat będzie w działaniach PIP nadal jednym z ważnych z uwagi na nowe regulacje.

Historycznie, proszę państwa, od 2007 r. funkcjonował art. 151^{9a} Kodeksu pracy. Ten artykuł, jak widać, regulował kwestie związane z zakazem pracy w placówkach handlowych w święta i w niedziele, w których te święta przypadają. Główny problem tej regulacji był taki – ona obowiązywała od 1 listopada 2007 r. – że dotyczył osób zatrudnionych na umowę o pracę, czyli stosunków pracy. Nie regulował kwestii związanych w sektorze handlowym z zatrudnieniem na umowy cywilnoprawne. A więc przedsiębiorcy dość powszechnie korzystali z tej możliwości, zatrudniając osoby na stosunkach niepracowniczych. To był główny problem kontroli, który w tamtym okresie wykazywaliśmy. Przy czym działania już wtedy prowadziliśmy dwukierunkowo. Po pierwsze większość czynności – zresztą do tej pory jest taka praktyka – kierowaliśmy na działania interwencyjne. Udało się oczywiście przewidzieć kiedy będą święta, ale to były niezapowiedziane czynności kontrolne w placówkach w sytuacji, kiedy wyznaczeni inspektorzy interweniowali albo sprawdzali stan przestrzegania prawa w tym zakresie w dniach świątecznych. Pewną część stanowiły kontrole celowane, które były kontrolami kompleksowymi. Materiał uzyskany na przestrzeni lat 2007–2017 wskazywał, że główny problem przestrzegania przepisów występuje w placówkach mniejszych handlowych. To jest wniosek, który potem będzie nam się przekładał, proszę państwa, również na kolejną, tę nową regulację.

Przykłady nieprawidłowości generalnie wiązały się z różnymi kwestiami organizacyjnymi. Taki najbardziej ewidentny dotyczy sytuacji, kiedy pracownicy – również pracownicy ochrony w dużym wielkopowierzchniowym sklepie – pracowali w niedziele. Było to dopuszczalne w pewnych warunkach. Natomiast chodziło o to, że następnego dnia rozpoczynali pracę o 5 rano z uwagi na potrzeby pracodawcy. A regulacja określa, że praca w niedziele i święta jest dopuszczalna od 6 godziny do 6 w dniu następnym, więc nastąpiło naruszenie tego przepisu w zakresie godzin pracy. Ale nie tylko. Były również kwestie bezpośredniego naruszenia przepisów. Te nieprawidłowości kształtowały się przykładowo w latach 2014–2017 na poziomie 1/3 placówek, jeżeli mówimy o placówkach małych i dotyczyło około 15%, mniej więcej od 14% do 16% pracowników kontrolowanych. W przypadku placówek wielkopowierzchniowych stopień naruszenia tego art. 151^{9a} Kodeksu pracy był znacznie mniejszy. Na 40 placówek poddanych kontroli tylko w 2–3 stwierdzono nieprawidłowości. Dotyczyło to około 2,5% pracowników pod-

danych kontroli. To ewidentna różnica w tym zakresie. Pracodawcy najczęściej powoływali się na nieznamość przepisów prawa. W ocenie kontrolujących – tak wskazywały wyniki kontroli – głównym powodem takich nieprawidłowości i naruszeń przepisów były aspekty ekonomiczne. Natomiast problem, który przekłada się na większą część działalności Państwowej Inspekcji Pracy, to jest niska dolegliwość kar pieniężnych. Krótko mówiąc, opłacało się niektórym pracodawcom stosować naruszenia, ponieważ sankcje, które ich spotykały, były niewystarczające. To jest problem nie tylko zatrudnienia w handlu w niedziele, ale dość powszechny.

Przejdę do dalszego stosowania przepisów i naszych wniosków. Otóż 1 marca 2018 r. pojawia się i wchodzi w życie ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni. Zaczynamy nowy obszar funkcjonowania urzędu, ponieważ wiąże się on z nową regulacją, która stopniowo wchodząc do stosowania wprowadza coraz więcej obostrzeń, czyli następuje sukcesywne wprowadzenie ograniczeń powodujących, że ostatecznie w roku 2020 jest tylko 7 dni, w których dopuszczalny jest taki handel. Ustawodawca dał pracodawcom możliwość dostosowania się. Nie było to dla nich jakimś strasznym zaskoczeniem. Natomiast proszę państwa, jeżeli chodzi o przepisy, już wtedy pojawia się wątpliwość co do art. 6 ustawy, który wprowadza szereg wyjątków co do zakazu handlu. W tej chwili mogę powiedzieć wprost, że z naszych doświadczeń wynika, że to jest błąd, że tak wiele uregulowań dających odstępstwo zostało tam zawartych. Bo pracodawcy nie tylko korzystali z nich w sposób taki, jaki zakładał ustawodawca, ale mając szereg możliwości, dostosowali swoją praktykę w sposób negatywny, niezgodny z intencjami ustawodawcy i procesu legislacyjnego, niezgodny z założeniami w praktyce do stosowania. Cały czas przyświecał im wątek ekonomiczny.

Na tym etapie, kiedy pojawiły się te przepisy, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej razem z Inspekcją Pracy przygotowało wyjaśnienia dotyczące najczęściej pojawiających się pytań. Chodziło o ujednoczenie interpretacji na terenie całego kraju. W Głównym Inspektoracie Pracy oraz w okręgowych inspektoratach pracy funkcjonowały komórki porad zajmujące się tylko tą tematyką i udzielały z dużą intensywnością poradnictwa, na które w tym czasie było bardzo duże zapotrzebowanie w tym konkretnym obszarze, czyli handlu zakazu handlu w niedziele i święta. W ramach funkcjonującej kadry inspektorskiej – ponieważ nie było czasu na kształcenie nowych osób, pozyskanie kadry, która mogłaby się tym zająć, czyli w ramach zadań dotychczasowych po otrzymaniu tego dodatkowego zajęcia – została wyznaczona grupa inspektorów, którzy przeszli po pierwsze szkolenia, aby te czynności kontrolne wykonywać w sposób profesjonalny, po drugie zostali do tej czynności głównie skierowani. To był trzon ich działalności przez bardzo długi okres. Okręgowe inspektoraty pracy w tym czasie, proszę państwa, uruchomiły infolinię, która szczególnie grzała się na początku, przynajmniej w okresie właśnie niedziel i świąt, gdzie obywatele, pracownicy mogli składać informacje o naruszeniach tejże ustawy. Na takie zgłoszenia staraliśmy się na bieżąco reagować czynnościami kontrolnymi.

Niezależnie od problemów kadrowych, które mieliśmy, większość czynności kontrolnych wykonywaliśmy w niedzielę, co oznaczało, że nasi inspektorzy otrzymywali w zamian dzień wolny w tygodniu. Chodziło o to – po wprowadzeniu nowych przepisów istniało ryzyko, iż będzie dość dużo naruszeń przepisów – żeby swoimi działaniami być widocznym i wymóc stosowanie przepisów ustawy. Efekt był pozytywny. Dość niski odsetek placówek naruszał zakazy określone przepisami. Zwykle dotyczyło to placówek małych. W większości z upływem czasu mogliśmy mniej intensywnie wykonywać czynności, ponieważ zarówno zgłoszenia na infolinię, jak i czynności kontrolne podejmowane przez inspektorów wykazywały spadek nieprawidłowości. Działania były o tyle skomplikowane, że w szczególności, kiedy dotyczyły sytuacji stanów faktycznych ujawnianych właśnie w niedziele i święta – kiedy nie powinna być prowadzona placówka, a była – nasi pracownicy sięgali do niestandardowych, ale skutecznych form dowodowych. Po pierwsze, proszę państwa, sięgaliśmy po raporty kasowe, po rolki kasowe, rejestry wyjść i wejść z firm ochroniarskich, również systemy włączenia alarmów były dla nas cennym materiałem dowodowym. A także nawet rejestr wydawania telefonów. Te wszystkie materiały dowodowe pozwoliły ujawnić, pewną grupę pracodawców, którzy faktycznie przepisy naruszali. Proszę państwa, wykonując również czynności kontrolne planowe, takie,

które przewidywaliśmy w ramach tematów realizowanych przez Państwową Inspekcję Pracy, ujawnialiśmy nieprawidłowości, analizując same dokumenty, umowy. Czyli nie tylko interwencja była obszarem naszego dużego zaangażowania w ten obszar. Przykładowo w roku 2020 skontrolowaliśmy 4483 placówki handlowe, plus odwiedziliśmy 412, jak się okazało, zamkniętych placówek. Dobrze, że zamkniętych. Ale to były czynności, które wymagały przeprowadzenia ustalenia stanu faktycznego i udokumentowania. Łącznie w roku 2020 czynności objęły prawie 5 tys. sklepów, natomiast w pierwszym półroczu 2021r. analogiczne działania prowadziliśmy w 668 placówkach, z których 53 naruszyły zakaz handlu.

Tak jak powiedziałem, skala naruszeń zasadniczo malała i była różna w różnych województwach. Największy odsetek nieprawidłowości ujawniliśmy na terenie Okręgowego Inspektoratu Pracy w Lublinie – ponad 15% skontrolowanych podmiotów naruszało przepisy. Najniższy był w województwie lubuskim – 1,2% kontroli wykazało nieprawidłowości. Na pewno efekty były, ponieważ działania podejmowane w latach 2018–2020 wykazały, że maleje stopień naruszeń tej ustawy. To jest niewątpliwie pozytywny wątek całego tego podsumowania i tego materiału, który państwu przedstawiam. Ale oczywiście nie było tylko różowo. Pojawiły się duże problemy. Problemy z interpretacją przepisów, a także z taką negatywną sytuacją, o czym już mówiłem, kiedy pracodawcy starali się obejść przepisy. Oczywiście ten najbardziej znany to jest twierdzenie, że przeważająca działalność – interpretacja tego zapisu – dotyczy to handlu tytoniem, wyrobami tytoniowymi. To była pierwsza formuła, którą zaczęto stosować i korzystać z tego wyłączenia. Druga, to oczywiście znany już temat, czyli umowy agencyjnej z operatorami pocztowymi. Myślę, że to nie jest tajemnicą, zaczęło się od sieci Żabka. Oczywiście dość głośna sprawa. Poza tym przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi wykorzystywali również zapisy dotyczące możliwości handlu, jeżeli prowadzą działalność we własnym imieniu bądź korzystają z nieodpłatnej pomocy członków rodziny. Tam też były przepisy nie do końca sprecyzowane i rodziło to problemy dowodowe na etapie stosowania tej ustawy. Staraliśmy się, proszę państwa, przeciwdziałać temu, stosując w ramach czynności kontrolnych – kończąc w wielu przypadkach zawiadomieniami, wnioskami do sądu – wykładnię celowościową. Jednak tutaj system sprawiedliwości nam się sprawdził, zastosował tylko wykładnię literalną. Nie stosował ani systemowej, ani celowościowej. Tak naprawdę większość spraw, które skierowaliśmy, zostało rozstrzygniętych w ten sposób, że zaakceptowano praktykę stosowaną przez poszczególnych pracodawców powołujących się w szczególności – bo to była ta grupa najbardziej przez nas objęta czynnościami kontrolnymi – na bycie placówkami pocztowymi i korzystającymi z tego wyłączenia. Problem zaczął się wtedy jeszcze większy, ponieważ po tych orzeczeniach sądów – w całej Polsce takie orzeczenia zapadły – nastąpiło, proszę państwa, skorzystanie z teżej praktyki i taką działalność prowadzi część placówek wielkopowierzchniowych. To miało miejsce w roku 2020. Czyli już nie tylko mali pracodawcy, ale również tacy, którzy prowadzili większe sklepy, zaczęli z tej możliwości korzystać.

Proszę państwa, opisane problemy w pewnej mierze, dość dłużej, zostały sformułowane przez nas w ramach kolejnych sprawozdań, począwszy od roku 2018. W efekcie z dużą nadzieją patrzymy na regulację, która pojawiła się od 14 października 2021 r., zmieniającą ustawę, wprowadzającą zmiany w celu doprecyzowania i uszczegółowienia ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta. W tym zakresie oczywiście bardzo pozytywnym jest zidentyfikowanie, określenie, doprecyzowanie przepisu określającego, co to jest przeważająca działalność. Nowa regulacja jasno określa, jaki procent handlu detalicznego musi angażować pracodawcę – wynik musi wynieść 40% miesięcznego przychodu ze sprzedaży detalicznej. Ponadto, proszę państwa, jest wprowadzony obowiązek, że pracodawcy, którzy chcą skorzystać z tego wyłączenia, będą musieli prowadzić ewidencję miesięcznego przychodu ze sprzedaży. Wzór ma opracować ministerstwo do spraw finansów publicznych. Czekamy na tę regulację. Na pewno pozytywne jest to, że pojawia się w nowej regulacji zapis o sankcji za nieprowadzenie ewidencji bądź prowadzenie jej w sposób niezgodny z przepisami. Niewątpliwie również ważne jest uregulowanie kwestii o osobach bliskich osobie fizycznej, które mogą prowadzić nieodpłatną pomoc, czyli prowadzić ten handel, ale pod warunkiem oczywiście, że nie są jednocze-

śnie pracownikami. Nowa regulacja będzie obowiązywała od 1 lutego 2022 r. Zatem tak naprawdę pod koniec następnego roku kalendarzowego będzie można dokonać oceny funkcjonowania tych nowych przepisów i czy faktycznie nowe rozwiązania, te doprecyzowania, będą wystarczające, czy po prostu pracodawcy nie znajdą jakiejś nowej formuły obejścia. Mam nadzieję, że nie. Ale w celu weryfikowania sytuacji na rynku pracy w tym zakresie będziemy prowadzili nadal czynności związane z kontrolami interwencyjnymi i planowanymi, które zostały już ujęte w harmonogramie naszych prac na rok 2022.

Generalnie podsumowując, proszę państwa, ustawa o zakazie handlu w niedziele i święta niewątpliwie w większości przypadków spełniła pokładane w niej nadzieje i była stosowana przez dużą część pracodawców, szczególnie w placówkach wielkopowierzchniowych, zgodnie z jej literą i intencją. Natomiast jak zawsze nie udało się w pełni osiągnąć stosowania tych przepisów bez żadnych uwag. Istotnym i pozytywnym efektem było, że z biegiem czasu, w latach 2018–2020, ilość tych naruszeń spadała.

Jeżeli chodzi, proszę państwa, o przyczyny naruszeń, to najbardziej negatywny obszar w tym zakresie – niestety element ekonomiczny, uzyskania dodatkowego dochodu – w dużej mierze powodował, że pracodawcy stosowali rozwiązania, które nie znalazły poparcia w przepisach i wymagały zmian legislacyjnych.

Podsumowując, już na koniec ciągu powiedzieć prosto i jasno. Proszę państwa, wszędzie są czarne owce. Jednak tego typu regulacje są jak najbardziej korzystne. One poprawiają status pracowników, dają możliwość odpoczynku, dają możliwość uregulowania w tej konkretnej branży rozwiązań, o których się mówi, a których większość pracodawców nie chce stosować. Obawy, które mieliśmy na etapie wprowadzenia przepisów, że będzie duża skala nieprawidłowości, nie potwierdziły się. To jest oczywiście sytuacja na plus. W dużej mierze, proszę państwa, jeżeli chodzi o nową regulację, aby wszystko się udało i stosowanie tych przepisów było zgodne z inicjatywą legislacyjną i tym, co chce osiągnąć ustawodawca i my wszyscy, musimy współpracować. Mówię tutaj zarówno o Inspekcji Pracy jako organie kontroli, jak i przedstawicielach pracowników i pracodawców. Ale również myślę tutaj o wymiarze sprawiedliwości, ponieważ tak naprawdę jeżeli dojdzie do naruszeń w latach 2022 i następnych, dopiero wtedy będziemy mogli powiedzieć, że stosowanie tych przepisów jest skuteczne, kiedy w przypadku faktycznego naruszenia czy próby obejścia przepisów będziemy mogli uzyskać sankcje dla pracodawców, żeby powiedzieć im jasno – stop, tak nie należy robić. Kończąc wypowiedź, chciałem powiedzieć i wszystkim życzyć, żeby tym razem udało się osiągnąć ostateczny efekt, który legł u podstaw tej nowelizacji. Dziękuję bardzo. Jestem do państwa dyspozycji w razie pytań.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów chciał zabrać głos lub ma jakieś pytania? Nie. Zatem Komisja przyjęła do wiadomości przedstawioną przez pana ministra informację. Dziękuję państwu bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.