

ŁUKASZ PAROŃ

ORCID: 0000-0002-5865-6622

Ośrodek Szkolenia Państwowej Inspekcji Pracy im. Profesora Jana Rosnera we Wrocławiu

DANE Z MONITORINGU JAKO ŹRÓDŁO DOWODOWE W POSTĘPOWANIU KONTROLNYM PAŃSTWOWEGO INSPEKTORA PRACY

Abstrakt: Dokonyjący się postęp technologiczny powoduje zmiany w wielu obszarach naszego życia. W stosunkach zatrudnienia wykorzystywane są coraz doskonalsze sposoby monitorowania pracy świadczonej przez zatrudnionych. Przyczyny takiego działania są zrozumiałe i zostały zaakceptowane przez ustawodawcę. Jednocześnie prawodawca zezwala na stosowanie monitoringu w określonych przypadkach i z zachowaniem określonych przesłanek. Dane zgromadzone podczas monitorowania pracy są bardzo przydatne dla pracodawców. Wydaje się jednak, że te same dane mogą okazać się pomocne dla państwowych inspektorów pracy przeprowadzających kontrolę w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy. Umożliwiają bowiem ustalenie stanu faktycznego w sposób obiektywny i dojście do prawdy materialnej. Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi w przedmiocie dopuszczalności stosowania dowodu z monitoringu w toku postępowania kontrolnego prowadzonego przez państwowego inspektora pracy.

Słowa kluczowe: kontrola państwowej inspekcji pracy, postępowanie dowodowe państwowego inspektora pracy, monitoring, dowody w postępowaniu kontrolnym

WPROWADZENIE

Postęp technologiczny i rozwój społeczeństwa cyfrowego ściśle powiązany jest z rozwojem technik informatycznych, cyfrowych i elektronicznych. Jednym z jego przejawów jest monitoring, do którego wykorzystuje się coraz bardziej rozwinięte instrumenty techniczne. Już sam fakt, że monitoring ujmowany jest jako zjawisko polegające na „stałej obserwacji i kontroli jakichś procesów lub zjawisk¹” może dostarczać wielu istotnych informacji. Rozwój techniki powoduje zwiększenie rodzajów i ilości gromadzonych informacji. Są one w sposób automatyczny przetwarzane i wykorzystywane dla różnych celów, najczęściej zwią-

¹ *Monitoring*, [hasło w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/monitoring.html> (dostęp: 30.12.2022).

zanych z procesami optymalizacyjnymi w produkcji, sektorze usług czy innych obszarach aktywności człowieka. Dziedziną, w której stosowano monitoring od kilkunastu lat, było również prawo pracy, jednak zauważyć należy, że dopiero w 2018 roku² nastąpiło prawne uregulowanie tego problemu w stosunkach pracy. Uzasadnieniem dla takiej decyzji były niewątpliwie dwie przesłanki. Pierwszą była konieczność regulacji coraz powszechniej występującego zjawiska, którym jest monitoring, będący kwalifikowaną formą kontroli pracownika. Drugą przesłanką była potrzeba wyznaczenia granicy dopuszczalnej możliwości ingerencji pracodawcy (za którą różne formy monitoringu niewątpliwie należy uznać) w sferę godności i życia prywatnego pracownika.

Rozwój i postęp technologiczny nie może pozostawać bez wpływu na działalność organów państwowych i skuteczność ich postępowania. Uznając za bezdyskusyjną potrzebę istnienia Państwowej Inspekcji Pracy jako gwaranta przestrzegania przepisów prawa pracy³, konieczne jest dostrzeżenie potrzeby rozwoju instrumentów dostępnych Państwowej Inspekcji Pracy dla realizacji powierzonych zadań. Stosowane przez pracodawców techniki monitoringu mogą być, jak się wydaje, wykorzystywane nie tylko przez podmioty zatrudniające. Ich zapisy mogą być podstawą do ustalenia stanu faktycznego przez organy kontrolujące prawo pracy, to jest państwowych inspektorów pracy. Celem niniejszego artykułu jest analiza dopuszczalności stosowania monitoringu jako dowodu w postępowaniu kontrolnym PIP, ze szczególnym wskazaniem oceny przydatności takiego rozwiązania. Zagadnienie to jest doniosłe praktycznie, a nie było dotychczas przedmiotem analiz i rozważań w literaturze.

MONITORING W ZAKŁADZIE PRACY

Przepisy kodeksu pracy usankcjonowały możliwość stosowania różnych form monitoringu aktywności pracownika, wyznaczając również zasady ich stosowania. Jak zauważa Dominika Dörre-Kolasa⁴, ustawodawca w celu zapewnienia ochrony praw i wolności zdecydował się na skorzystanie z przewidzianej w art. 88 RODO⁵ możliwości bardziej szczegółowego uregulowania — za sprawą norm krajowych

² Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781 ze zm.

³ D. Makowski, *Państwowa Inspekcja Pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018, s. 1455.

⁴ D. Dörre-Kolasa, [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018, s. 320.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i RADY (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Ur.UE L 119 z 5.04.2016 r., s. 1.

— przetwarzania danych osobowych pracowników związanych z zatrudnieniem. Podkreślenia wymaga fakt, że regulacja kodeksowa w zakresie stosowanego monitoringu została podzielona na część dotyczącą monitoringu w postaci rejestracji obrazu, monitoringu poczty elektronicznej oraz innych form monitoringu. Weronika Kupny⁶ zwraca uwagę na wielość form monitoringu stosowanego przez pracodawców, i to zarówno tych wymienionych przez ustawodawcę wprost, jak i takich, które mieszczą się w kategorii „innych” form, jak na przykład kontrolowanie wykazu połączeń telefonicznych, kontrolowanie aktywności pracownika w internecie czy geolokalizację. Z perspektywy omawianego tematu należy zwrócić uwagę na zakres monitoringu. Paweł Fajgielski⁷ zauważa, że wprowadzając normy dotyczące monitoringu wizyjnego do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy⁸ (dalej k.p.), ustawodawca przesądził definitywnie o możliwości rejestracji obrazu, natomiast nie dopuścił nagrywania dźwięku lub obrazu i dźwięku, co miało zapobiegać dalej idącym formom ingerowania w sferę prywatności osób objętych zasięgiem monitoringu⁹. Podkreślenia wymaga również to, że przesłanką zastosowania monitoringu wizyjnego są enumeratywnie wskazane przypadki, to jest zapewnienie bezpieczeństwa pracowników, ochrona mienia, kontrola produkcji oraz zachowanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Należy jednocześnie zaznaczyć, że monitoring wizyjny nie może stanowić środka kontroli pracy wykonywanej przez pracownika, co wyklucza dokonywanie ocen jakości pracy na podstawie tak zgromadzonego przez pracodawcę materiału dowodowego¹⁰.

Monitoring wizyjny nie jest jednak jedyną kwalifikowaną formą kontroli pracownika. Ustawodawca w k.p. wskazuje również monitoring poczty elektronicznej oraz inne formy monitoringu. Podkreślić należy, że wyżej wspomniane formy monitoringu mogą znaleźć zastosowanie, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia organizacji pracy umożliwiającej pełne wykorzystanie czasu pracy oraz dla właściwego użytkowania udostępnionych pracownikowi narzędzi pracy. Poczyniono jednocześnie zastrzeżenie, że monitoring poczty elektronicznej nie może naruszać tajemnicy korespondencji oraz innych dóbr osobistych pracownika. Jak zauważa Magdalena Kuba¹¹, niejasność co do pojęcia monitoringu, jaki jest dopuszczal-

⁶ W. Kupny, *Ochrona prywatności w miejscu pracy w erze dynamicznie rozwijających się technologii — dziś i jutro*, „Roczniki Administracji i Prawa” 18, 2018, nr 1, s. 335–353.

⁷ P. Fajgielski, [w:] *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022, art. 111.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510.

⁹ Tak też K. Bonawenturski, *Cele, zakres oraz sposób zastosowania monitoringu wizyjnego w miejscu pracy*, „Pracownik i Pracodawca” 5, 2020, nr 1, s. 20.

¹⁰ Tak też M. Miłosz, J. Świątek-Rudoman, *Nowe ramy prawne stosowania przez pracodawcę monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 4, s. 34.

¹¹ M. Kuba, *Monitoring poczty elektronicznej pracownika — refleksje na tle nowych regulacji prawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 11, s. 29–35.

ny, może powodować różne sposoby jego stosowania. Monitoring poczty elektronicznej może być bowiem wykorzystywany z użyciem środków technicznych (odpowiednie oprogramowanie) lub przybrać formę kontroli realizowanej przez konkretną osobę. Autorka zauważa, że prawodawca unijny posłużył się pojęciem „systemów monitorujących w miejscu pracy”, co niewątpliwie jest węższym pojęciem w stosunku do monitoringu i oznacza raczej zespół środków funkcjonujących według określonych reguł, podejmowanych w celu wykonania czynności kontrolnych w miejscu pracy.

Wydaje się jednak, że koncentrowanie uwagi na monitoringu wizyjnym i monitoringu poczty elektronicznej jest głęboko nieuzasadnione. Ustawodawca dopuścił bowiem w art. 22³ § 4 k.p. stosowanie również innych form monitoringu, nie wskazując przy tym konkretnych rozwiązań. Tak ogólne sformułowanie umożliwia pracodawcom podjęcie szerokiego wachlarza działań monitorujących wobec pracownika, o ile zostanie to uzasadnione „niezbędnością dla zapewnienia organizacji pracy umożliwiającej pełne wykorzystanie czasu pracy oraz dla właściwego użytkowania udostępnionych pracownikowi narzędzi pracy”. W kontekście innych form monitoringu wymienić należy technologię identyfikacji radiowej (RFID), która umożliwia zarówno identyfikację jak i lokalizację pracownika. W praktyce może to umożliwić ocenę wykorzystania czasu pracy oraz ustalenia, gdzie znajduje się pracownik i czy wykonuje powierzone zadania w wyznaczonym czasie i miejscu. Zauważyć jednak należy, że w tej technologii wykorzystywane są również dane biometryczne, co nabiera szczególnego znaczenia w kontekście oceny dopuszczalności każdorazowego stosowania tej formy monitoringu¹². Kolejną z innych form monitoringu jest monitoring pracownika w sieci komputerowej. Pracownik nierzadko korzysta ze służbowego sprzętu w godzinach pracy do przeglądania stron internetowych dla celów wyłącznie prywatnych. Jak zauważa Sebastian Ożóg¹³, *cyberslacking* nie jest zjawiskiem rzadkim, a niewątpliwie należy uznać go za naruszenie prawidłowego wykonywania obowiązków pracowniczych. Monitoring taki może być wykorzystywany dla oceny stopnia świadczenia pracy w poszczególnych okresach czasu na podstawie danych pozyskiwanych ze źródeł teleinformatycznych. Krystyna Ziółkowska¹⁴ wskazuje na stosowanie przez pracodawców programów sprawdzających każdy ruch pracownika polegający na „wejściu do internetu”, odnotowania czasu takiej czynności, zarejestrowania zainstalowanych plików czy programów. Autorka dostrzega również monitoring aktywności pracownika realizowany w celu określenia wydajności ich pracy oraz wychwycenia działań niepożądanych ze strony pracownika.

¹² Szerzej na ten temat K.M. Szymorek, *Aspekty prawne kontrolowania pracowników za pomocą technologii identyfikacji radiowej (RFID)*, „Monitor Prawa Pracy” 2012, nr 10, s. 523–527.

¹³ S. Ożóg, *Monitoring pracownika w sieci komputerowej*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne” 2, 2011, s. 159–170.

¹⁴ K. Ziółkowska, *Prawo pracownika do ochrony prywatności w stosunkach pracy*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 48, s. 286.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem monitoringu aktywności pracownika jest *keylogger*, czyli kontrola liczby znaków wprowadzanych na klawiaturze komputera. Jak zauważa Arkadiusz Lach¹⁵, stosowanie tego rodzaju instrumentu kontroli pracownika może umożliwiać ocenę szybkości wykonywania zadań lub weryfikację realizacji zadań powierzonych pracownikowi w ramach pracy zdalnej z domu. Tego rodzaju informacje stanowią cenną wskazówkę co do wykorzystywania czasu pracy przez pracownika. W praktyce powinny być wykorzystywane przez państwowych inspektorów pracy, ale i pracodawców. Mogą być bowiem źródłem informacji o nadmiernym obciążeniu ilościowym pracą i wskazywać na potrzebę rewizji przydzielonych obowiązków.

Powszechnie stosowanym sposobem monitorowania pracowników jest geolokalizacja. Moduły GPS praktykowane są w różnych rodzajach samochodów, w sprzęcie komputerowym, a nawet telefonach. Lach¹⁶ wskazuje na stosowanie tego rozwiązania dla weryfikacji sposobu realizacji zobowiązania pracowniczego w tym znaczeniu, czy pracownik znajduje się w podróży na wyznaczonych trasach. Nie należy jednak zapominać, że moduły tego rodzaju odnotowują nie tylko miejsce, ale i czas aktywności, dodatkowo rejestrują — w przypadku samochodu — „aktywność tego urządzenia” to jest: czy jest w drodze, na postoju, czy silnik jest wyłączony lub włączony.

Kolejna forma monitoringu, niewskazana wprost w k.p., to monitoring połączeń telefonicznych realizowanych przez pracowników z telefonów służbowych. Istotne jest w takich wykazach odnotowywanie czasu dokonanego połączenia oraz czasu trwania, co może być przydatne w trakcie oceny stopnia i sposobu wykorzystania czasu pracy.

Przedstawiony powyżej zarys rodzajów monitoringu stosowanego przez pracodawców oraz powodu i uzasadnienia ich stosowania uprawnia do postawienia pytania, czy tak zgromadzone dane są przydatne w toku kontroli prowadzonej przez państwowego inspektora pracy, a przede wszystkim — czy mogą być przez niego wykorzystane. Państwowa Inspekcja Pracy (dalej PIP) została powołana do nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, a także kontroli legalności zatrudnienia¹⁷. Niezwykle istotną częścią postępowania kontrolnego jest postępowanie dowodowe prowadzone przez państwowego inspektora pracy. Niektóre obszary aktywności PIP mogą skutecznie wykorzystywać instrumenty monitoringu dla oceny przestrzegania prawa pracy, na przykład przepisów o czasie pracy, postępowania w sprawie wypadku przy pracy itp.

¹⁵ A. Lach, *Monitorowanie pracownika po nowelizacji Kodeksu pracy*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 18, s. 969–974.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Artykuł 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1614, dalej pip.

MONITORING JAKO ŹRÓDŁO DOWODOWE

Celem postępowania kontrolnego zgodnie z artykułem 21 pip jest ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, a także przepisów dotyczących legalności zatrudnienia oraz udokumentowanie dokonanych ustaleń. Przytoczona norma prawna wyraźnie wskazuje, że celem działań kontrolnych jest dokonanie ustalenia stanu faktycznego oraz jego udokumentowanie. Odbywa się w sposób opisany przepisami właściwymi dla protokołu kontroli lub notatki urzędowej. Zanim jednak nastąpi udokumentowanie ustaleń, konieczne jest przeprowadzenie rozpoznania w zakresie stanu faktycznego. Zauważyć należy, że art. 21 pip stanowi część rozdziału 4 pip, regulującego zasady postępowania kontrolnego, co należy traktować jako wyraźne wskazanie norm prawnych wyznaczających jego przebieg, tryb postępowania, etapy dochodzenia ustaleń. Artykuł 23 pip wyraźnie wskazuje, jakie czynności może podejmować państwowy inspektor pracy w toku postępowania kontrolnego. Katalog tych czynności nie wymienia jednak wprost zapisów z monitoringu, który może rejestrować szeroką gamę form aktywności pracownika. Jak zauważa Jacek Jagielski¹⁸, art. 23 pip, określający uprawnienia państwowego inspektora pracy w zakresie prowadzonego postępowania dowodowego w toku kontroli nie ma charakteru wyczerpującego. W ocenie autora regulacja postępowania dowodowego, jak i całego postępowania kontrolnego nie jest rozwinięta. Ponadto do postępowania kontrolnego opartego wyłącznie na ustawowym reżimie prawnym pip może być stosowany posiłkowo kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.). Podstawy prawnej dla takiego postępowania należy słusznie upatrywać w art. 12 pip, przewidującym stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organami PIP w sprawach nieuregulowanych. Postępowanie dowodowe w ustawie pip niewątpliwie nie zostało uregulowane w sposób wyczerpujący, co stanowi o niekompletności ustawy ustrojowej i uzasadnia posiłkowe stosowanie przepisów k.p.a. Konstatacja ta jest o tyle istotna, że umożliwia odwołanie się do reguł dowodowych określonych w k.p.a., a w szczególności art. 75 § 1 k.p.a., który bardzo szeroko ujmuje dopuszczalne dowody w postępowaniu. Wskazany przepis nakazuje dopuścić jako dowód wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Za dowody uznaje się w szczególności dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Zaakcentować należy, że katalog dowodów w rozumieniu wskazanego artykułu ma charakter otwarty, na co wyraźnie wskazują sformułowanie „w szczególności” a przede wszystkim zwrot o dopuszczeniu wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy¹⁹. Podkreślić należy, że dowód z monitoringu należy uznać za tak

¹⁸ J. Jagielski, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008, s. 94–95.

¹⁹ Pogląd o otwartym katalogu środków dowodowych jest powszechnie akceptowany, na przykład: B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadmi-*

zwany dowód nienazwany, co wobec dokonującego się postępu technicznego jest rzeczą zrozumiałą. Nie sposób bowiem w epoce cyfryzacji wymienić wszystkich możliwych i dostępnych dowodów, które przyczynią się do wyjaśnienia sprawy.

Rozstrzygając kwestię dopuszczalności dowodu z monitoringu w postępowaniu kontrolnym należy przywołać zasadę prawdy obiektywnej, która została wyrażona w art. 7 k.p.a., ale jest również wyrażona w art. 21 p.p., na co nie zawsze zwraca się należyta uwaga. Jak zauważa Janusz Borkowski, zasada prawdy obiektywnej sformułowana w art. 7 k.p.a. stanowi o odcięciu się od poglądu o dopuszczalności orzekania na podstawie prawdy formalnej, uzyskanej reglamentowanymi środkami dowodowymi²⁰. Zasada ta nie formułuje żadnych ograniczeń dowodowych poza jedną — zasadą praworządności, co oznacza, że wykluczony z postępowania jest wyłącznie dowód sprzeczny z prawem. Hanna Knysiak-Sudyka słusznie zauważa²¹, że organ rozpatrujący sprawę ma obowiązek z urzędu określić, jakie dowody są niezbędne dla prawidłowego i pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy. Autorka wskazuje na to, że ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym co do zasady spoczywa na organie administracji publicznej. Zasada ta nakazuje organowi być „dysponentem postępowania”, jednak — co również istotne — nie wyklucza inicjatywy dowodowej strony postępowania, jeżeli chce ona z określonych faktów wywodzić skutki prawne²². Wskazana zasada jest silnie zakorzeniona w systemie prawnym i uznawana jest za warunek prawidłowo prowadzonego postępowania oraz jego rozstrzygnięcia²³. Jak trafnie zauważa Emanuel Iserzon, organ narusza prawo nie tylko w przypadku wadliwej oceny prawnej stanu faktycznego, ale również i wtedy, gdy prawidłowo zastosowano prawo do fałszywie ustalonego stanu faktycznego²⁴. Autor wyjątkowo celnie wskazuje, że „fakt prawotwórczy musi być ustalony w sposób obiektywny, tj. za pomocą takich środków, które mogą przekonać każdego prawidłowo myślącego człowieka o bycie danego faktu”. Osiągnięciu tego celu ma służyć zasada prawdy obiek-

nistracyjne, Warszawa 2003, s. 211; G. Łaszczyca, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 4. *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021, s. 537.

²⁰ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, s. 34.

²¹ H. Knysiak-Sudyka, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 3. *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021, s. 537.

²² Ciężar dowodzenia nadal spoczywa na organie administracji publicznej, jakkolwiek inicjatywa dowodowa została wyraźniej również sformułowana na rzecz strony, patrz uwagi M. Grzymisławska-Cybulska, *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 kpa w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 7, 2013, nr 4, s. 105–121; podobnie P. Krzykowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1. *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020, s. 45.

²³ K. Jandy-Jendrońska, J. Jendrońska, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 173.

²⁴ E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 222.

tywnej, prawdy materialnej, czy też zasada prawdy. Zasady prawdy obiektywnej ma więc w istocie fundamentalne znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, które ma umożliwić dokonanie subsumcji faktów uznanych za udowodnione pod właściwą normę prawną, a następnie umożliwić ustalenie konsekwencji prawnych tychże faktów²⁵. Warto wskazać, że zasada prawdy obiektywnej wymaga dynamicznego podejścia do gromadzonego materiału dowodowego i może wymagać zmiany zakresu pozyskiwanych dowodów, ze względu na dokonane ustalenia²⁶. Uwaga taka jest szczególnie istotna z perspektywy kontroli PIP, w trakcie której mogą zrodzić się wątpliwości, na przykład co do rzetelności zapisów w ewidencji czasu pracy, a prowadzony przez pracodawcę monitoring elektroniczny będzie rejestrował aktywność pracownika na komputerze czy w wewnątrzzakładowym systemie teleinformatycznym niezbędnym dla wykonywania obowiązków pracowniczych. Realizacja prawdy obiektywnej oznacza bowiem nie tylko obowiązek ustalenia stanu faktycznego, ale również obowiązek ustalenia stanu faktycznego na podstawie kompletnego, całościowo zebranego materiału dowodowego; niekompletność zgromadzonego materiału dowodowego będącego podstawą rozstrzygnięcia stanowi o niezrealizowaniu zasady prawdy obiektywnej²⁷. Znaczenie prawdy obiektywnej podkreślano również w judykaturze. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 10 czerwca 1987 roku²⁸, przyjął: „Jedną z naczelnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada prawdy obiektywnej, a zatem udowodnienie każdego faktu mającego znaczenie prawne może nastąpić za pomocą wszystkich legalnych środków [...]. Jakikolwiek ograniczenie w tym przedmiocie może wynikać tylko z przepisów ustawowych”. Powszechność znaczenia prawdy obiektywnej, jak słusznie zauważa Barbara Adamiak, formułuje się również w Europejskim Kodeksie Dobrej Administracji²⁹.

Zasada prawdy obiektywnej jest poniekąd wyrażona w art. 21 p.p., który nakazuje przeprowadzenie postępowania kontrolnego w celu ustalenia stanu faktycznego. Działania państwowego inspektora pracy powinny więc koncentrować się na możliwie rzetelnym odzwierciedleniu stanu rzeczywistego w protokole kontroli lub notatce urzędowej. Jagielski słusznie dopatruje się wyrażenia tej zasady we wskazanym przepisie, akcentując, że ustalenia kontrolne powinny odzwierciedlać rzeczywisty stan rzeczy, a zasadę prawdy obiektywnej należy postrzegać

²⁵ J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 145.

²⁶ M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 25, 2016, nr 1, s. 283.

²⁷ A. Wróbel, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005, s. 150–151.

²⁸ Orzeczenie TK z dnia 10 czerwca 1987 r., P 1/87/2, „*Palestra*” 1987, nr 12, s. 113.

²⁹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 71. Aspekt ten dostrzega także R. Siuciński, *Zasada dochodzenia prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym w ujęciu prawnoporównawczym*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2010, nr 10, s. 14.

jako najważniejszą cechę prawidłowej kontroli³⁰. Zauważyć można, że nieprawidłowo ustalony stan faktyczny skutkować będzie przeprowadzeniem postępowania kontrolnego w sposób nierzetelny, a przeprowadzona kontrola nie przyniesie spodziewanych efektów w postaci eliminacji nieprawidłowości. Wskazać należy, że postępowanie kontrolne państwowego inspektora pracy cechuje obowiązek dowodzenia organu administracji, to jest zasada oficjalności. Następstwem tej zasady jest kumulacja ról procesowych organu administracji, która obejmuje inicjatywę dowodową, przeprowadzenie dowodów, zbieranie materiału dowodowego i jego ocenę oraz rozstrzygnięcie, które fakty zostały udowodnione³¹. Artykuł 23 pip formułuje szereg dowodów, które możemy kwalifikować zgodnie z systematyką dowodów jako dowody nazwane, jak na przykład dowody z zeznań świadków i oświadczeń, oględziny, dowody z dokumentów w postaci akt osobowych i innej dokumentacji z zakresu stosunku pracy. Ustawa o PIP nie formułuje jednak żadnych wskazówek co do innych możliwych dowodów z postępowania, które można byłoby określić mianem dowodów nienazwanych. Stan taki ocenić należy jako niezadowalający. Ponadto, o czym wspomniano wyżej, ustawa o PIP nie zawiera żadnych innych wskazówek w zakresie postępowania dowodowego w ogólności. Uzasadnieniem dla uwzględnienia materiału z monitoringu zakładowego w toku kontroli są także cenne uwagi Dariusza Makowskiego w kontekście zakresu postępowania dowodowego prowadzonego przez PIP³². Autor wskazuje bowiem, że konstrukcja art. 23 ust. 1 pip nie powinna być wykładana w ten sposób, że wskazuje na zamknięty katalog działań państwowego inspektora pracy, lecz przeciwnie. Mając na uwadze przepisy prawa międzynarodowego, to jest Konwencji nr 81³³ i 129³⁴ w sprawie inspekcji pracy w przemyśle i handlu oraz w rolnictwie, należy uznać że mogą być podejmowane również inne działania, niewymienione w przepisie art. 23 ust. 1 pip. Działania te stosownie do przepisów Konwencji są uzasadnione niezbędną upewnienią się, że przepisy prawa pracy są ściśle przestrzegane w zakładach pracy. Ponadto takie dodatkowe, niewymienione działania realizują w pełni zasadę ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego w toku prowadzonego postępowania kontrolnego i realizują zasadę prawdy obiektywnej.

³⁰ J. Jagielski, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, s. 86–87. Zauważyć również należy, że konieczność uwzględnienia zasady prawdy obiektywnej w toku postępowania państwowego inspektora pracy dostrzega również Adrianna Jasińska-Cichoń, która wskazuje na nią przez pryzmat obowiązku stosowania zasad postępowania administracyjnego w postępowaniu przed organami PIP na podstawie art. 12 uPIP — A. Jasińska-Cichoń, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008, s. 70.

³¹ D. Gregorczyk, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 4, s. 200.

³² D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 291.

³³ Konwencja nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie inspekcji pracy w przemyśle i handlu z dnia 11 lipca 1947 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450.

³⁴ Konwencja nr 129 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca inspekcji pracy w rolnictwie, Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 452.

Wobec takiej sytuacji, kierując się art. 12 p.p., ale również przesłankami art. 21 p.p., należy skorzystać z przepisów k.p.a. w zakresie postępowania dowodowego. Wobec powyższego regułą postępowania kontrolnego powinno być powtórzenie w toku jego prowadzenia normy wynikającej z art. 75 § 1 k.p.a., zgodnie z którą jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W praktyce oznacza to, że każdy środek służący wyświetleniu sprawy powinien być uwzględniony i co ważne, każdy dowód — zgodnie z k.p.a. — ma równą moc dowodzenia, chyba że ustawa stanowi inaczej³⁵. Nie istnieje więc hierarchia dowodów w postępowaniu czy prymat dowodów nazwanych nad nienazwanymi. Mając na uwadze, że wyliczenie dowodów zawarte w art. 75 § 1 k.p.a. jest przykładowe, zapisy z monitoringu sprawowanego przez pracodawcę można uznać za materiał dowodowy, kwalifikując je jako dowód rzeczowy o charakterze pośrednim, nienazwanym i podstawowym. W tym kontekście należy podnieść, że zagadnienie dowodów nienazwanych będzie niewątpliwie nabierać znaczenia ze względu na postęp techniczny i społeczny³⁶. Grzegorz Łaszczyca³⁷ wskazuje słusznie, że istota środków dowodowych o charakterze nienazwanym tkwi w ich „nowości”, wynikającej z dynamicznego rozwoju nauki i techniki, szczególnie w sferze cyfrowej i informatycznej. Autor zauważa jednocześnie, co również należy podzielić, że jakkolwiek dowody te nie mogą być traktowane w sposób pośledni ze względu na równą moc środków dowodowych, to jednak wymagają one wnikliwej oceny — niekiedy bardziej krytycznej, ale nie dezawuuującej. Wskazana dynamika stosowanych technik monitoringu może być obserwowana szczególnie w prawie pracy, ponieważ art. 22³ § 4 k.p. dopuszcza stosowanie innych form monitoringu niż wymienione w kodeksie, co oznacza że katalog tych działań jest otwarty³⁸. Państwowy inspektor pracy, prowadząc postępowanie kontrolne związane z wypadkiem przy pracy powinien skorzystać z monitoringu wizyjnego, jeżeli zilustruje to przebieg zdarzenia wypadkowego. Podobnie powinien postąpić organ kontrolny, jeżeli prowadzi postępowanie kontrolne w zakresie przestrzegania przepisów o czasie pracy i nabiera wątpliwości co do rzetelności ewidencji czasu pracy — wówczas należy rozważyć możliwość skorzystania z dowodu w postaci zapisów zawartych w systemach teleinformatycznych pracodawcy, które są dość powszechne. Przypomnieć należy, że również strona postępowania kontrolnego może wystąpić z takim wnioskiem, przejawia-

³⁵ Przykładem jest art. 86 k.p.a. o dowodzie z przesłuchania stron.

³⁶ M. Błażewski, J. Bigos, *Dopuszczalność dowodów pochodzących z jawnych źródeł w postępowaniu administracyjnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 9, 2020, nr 2, s. 253–266; M. Rudnicki, *Zagadnienie otwartości katalogu środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2013, nr 2 (4), s. 67–72.

³⁷ G. Łaszczyca, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 4, s. 539.

³⁸ Szerzej na przykład J. Woźniak, *Współczesne monitorowanie pracy. Podstawy teoretyczne i metody zastosowania*, Warszawa 2021.

jąc inicjatywę dowodową w tym zakresie³⁹. Pomińnięcie tych dowodów skutkować może nieprawidłowo przeprowadzonym postępowaniem dowodowym, co będzie rzutowało na wyniki postępowania kontroli⁴⁰. Obowiązek uwzględnienia pełnego materiału dowodowego został wyrażony w art. 77 § 1 k.p.a. Również ten przepis uzasadnia korzystanie z każdego dostępnego prawnie środka dowodowego. Jak zauważa Adamiak, zebranie całego materiału dowodowego oznacza zebranie dowodów dotyczących wszystkich mających znaczenie prawne dla sprawy faktów⁴¹. Z tej perspektywy uzasadnione staje się również zobowiązanie do uwzględnienia materiału dowodowego opartego na zapisach monitoringu wewnątrzzakładowego.

Należy przypomnieć, że zapisy z monitoringu mogą być traktowane jako dowody tylko jeżeli nie są sprzeczne z prawem. Ograniczeniem w wykorzystaniu zapisów monitoringu realizowanego przez pracodawcę jako źródła dowodowego w postępowaniu kontrolnym państwowego inspektora pracy będzie sprzeczność z prawem danego dowodu. Niedopuszczalnym będzie wykorzystanie informacji zawartych w monitoringu, jeżeli nie zostały spełnione wymagania ustawowe dla jego wprowadzenia. Brak przekazanej pracownikom informacji o stosowanym monitoringu wykluczy go z potencjalnych źródeł dowodowych. Ponadto monitorowanie wizyjne jest dozwolone w enumeratywnie wyliczonych przypadkach i tylko we wskazanych sytuacjach można je stosować i pozyskać te dane dla postępowania kontrolnego państwowego inspektora pracy. Warunkiem wykorzystania tych informacji w postępowaniu kontrolnym jest zgodność ich pozyskania z prawem, ściśle związana z zasadnością zastosowania monitoringu w miejscu pracy.

PODSUMOWANIE

Postępowanie dowodowe prowadzone przez państwowego inspektora pracy powinno odzwierciedlać stan faktyczny, a nie stan przedstawiony czy wyobrażony przez stronę. Działania organu kontroli powinny nakierowane być pełnoskalowo na realizację zasady prawdy obiektywnej, co może być uwzględnione przede wszystkim wówczas, gdy zostaną wyświetlone wszystkie fakty i okoliczności istotne dla sprawy. Postępowanie dowodowe powinno obejmować również dowód z monitoringu, o ile taki jest stosowany w zakładzie pracy, jest praktykowany i ma

³⁹ A. Majewska, *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G (Ius)” 60, 2013, nr 1, s. 93–104.

⁴⁰ Wadliwość postępowania wyjaśniającego może przybrać różne postaci: nieprzeprowadzenie postępowania w ogóle, nieprzeprowadzenie postępowania w części, przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów, pominięcie dowodów z powodu ich nieznajomości — A. Ziółkowska, *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, s. 62–73.

⁴¹ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 402.

znaczenie dla sprawy. Jeżeli bowiem pracodawca może korzystać z dobrodziejstw tego systemu, oceniając zachowanie pracownika, to również państwowy inspektor pracy, dokonując oceny przestrzegania praworządności w stosunkach pracy przez pracodawcę, powinien mieć możliwość skorzystania z tego instrumentu jako środka dowodowego w postępowaniu kontrolnym. Wydaje się, że dążąc do prawdy obiektywnej, postępowanie państwowego inspektora pracy, nie może pomijać dowodu z monitoringu — o ile taki jest dostępny, albowiem wykluczałoby to dążenie do przeprowadzenia rzetelnej kontroli, odzwierciedlającej stan faktyczny w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy.

VIDEO SURVEILLANCE AS AN ALTERNATIVE SOURCE OF EVIDENCE IN INSPECTIONS OF STATE LABOUR INSPECTORS

Summary

Recent technological progress leads to changes in many areas of human life. Employers use increasingly refined methods to monitor the work performed by their employees. The reasons for such actions are understandable, and they have been approved by the legislator. However, the law permits video surveillance in specific cases and provided that specific requirements are met. The data collected during video surveillance of work are highly useful for employers. It seems, though, that the same data may also be of significant use for state labour inspectors as they check compliance with the labour law. This is because such data makes it possible to objectively establish the facts and the substantive truth. This article attempts to answer the questions related to the acceptability of using video surveillance evidence in inspections carried out by state labour inspectors.

Keywords: inspection of the state labour inspectorate, evidence procedure of a state labour inspector

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2003.
- Błażewski M., Bigos J., *Dopuszczalność dowodów pochodzących z jawnych źródeł w postępowaniu administracyjnym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 9, 2020, nr 2.
- Bonawenturski K., *Cele, zakres oraz sposób zastosowania monitoringu wizyjnego w miejscu pracy*, „Pracownik i Pracodawca” 5, 2020, nr 1.
- Dörre-Kolasa D., [w:] *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2018.
- Fajgielski P., *Komentarz do ustawy o ochronie danych osobowych*, [w:] P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Gregorczyk D., [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 4. *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021.
- Grzymisławska-Cybułska M., *Nowelizacja artykułów 7, 8 i 16 kpa w doktrynie i orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Ius Novum” 7, 2013, nr 4.

- Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 25, 2016, nr 1.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Jagielski J., [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008.
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 3, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978.
- Jasińska-Cichoń A., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy*, Warszawa 2008.
- Jendrońska J., *Zasady postępowania administracyjnego*, [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Knysiak-Sudyka H., [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 3. *Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, red. Łaszczyca, A. Matan, Warszawa 2021.
- Krzykowski P., [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1. *Komentarz do art. 1–60*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2020.
- Kuba M., *Monitoring poczty elektronicznej pracownika — refleksje na tle nowych regulacji prawnych*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2019, nr 11.
- Kupny W., *Ochrona prywatności w miejscu pracy w erze dynamicznie rozwijających się technologii — dziś i jutro*, „*Roczniki Administracji i Prawa*” 18, 2018, nr 1.
- Lach A., *Monitorowanie pracownika po nowelizacji Kodeksu pracy*, „*Monitor Prawniczy*” 2018, nr 18.
- Łaszczyca G., [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 4. *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021.
- Majewska A., *Żądanie dowodowe strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G (Ius)*” 60, 2013, nr 1.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Makowski D., *Państwowa Inspekcja Pracy*, [w:] *System prawa pracy*, t. 8. *Prawo rynku pracy*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2018.
- Miłosz M., Świątek-Rudoman J., *Nowe ramy prawne stosowania przez pracodawcę monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2019, nr 4.
- Ożóg S., *Monitoring pracownika w sieci komputerowej*, „*Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne*” 2, 2011.
- Rudnicki M., *Zagadnienie otwartości katalogu środków dowodowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2013, nr 2 (4).
- Siuciński R., *Zasada dochodzenia prawdy materialnej w postępowaniu administracyjnym w ujęciu prawnoporównawczym*, „*Przegląd Prawa Publicznego*” 2010, nr 10.
- Szymorek K.M., *Aspekty prawne kontrolowania pracowników za pomocą technologii identyfikacji radiowej (RFID)*, „*Monitor Prawa Pracy*” 2012, nr 10.
- Woźniak J., *Współczesne monitorowanie pracy. Podstawy teoretyczne i metody zastosowania*, Warszawa 2021.
- Wróbel A., [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze 2005.
- Ziółkowska A., *Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, „*Samorząd Terytorialny*” 2009, nr 9.
- Ziółkowska K., *Prawo pracownika do ochrony prywatności w stosunkach pracy*, „*Studia Prawnoustrojowe*” 2020, nr 48.