

PRZEMYSŁAW CZECHOWSKI

ORCID: 0009-0002-4771-4134

Główny Inspektorat Pracy w Warszawie

ROLA INSPEKTORA PRACY W KONTROLI I NADZORZE STOSOWANIA MONITORINGU PRZEZ PRACODAWCĘ — WNIOSKI *DE LEGE LATA* I *DE LEGE FERENDA*

Abstrakt: Z uwagi na stosunkowo krótki okres obowiązywania przepisów regulujących kwestie dotyczące monitoringu u pracodawcy, problematyka związana z nadzorem i kontrolą tej sfery działań nie była dotąd szerzej poruszana w literaturze przedmiotu. Autor dokonuje analizy przedmiotowych przepisów pod kątem możliwości i zakresu kontroli ich przestrzegania przez organy Państwowej Inspekcji Pracy. W ramach prowadzonych rozważań przedstawia rodzaje środków prawnych możliwych do zastosowania w przypadku stwierdzenia przez inspektora pracy naruszeń przepisów związanych ze stosowaniem monitoringu oraz wątpliwości z tym związane. Zaprezentowane zostają również wnioski *de lege ferenda* mające na celu szybsze wyeliminowanie pojawiających się na tym polu nieprawidłowości oraz skuteczniejsze przeprowadzenie kontroli.

Słowa kluczowe: Państwowa Inspekcja Pracy, monitoring, pracodawca, kontrola, środki prawne

WPROWADZENIE

Ustawa o ochronie danych osobowych z dnia 10 maja 2018 roku (Dz.U. z 2019 r. poz. 1871), obowiązująca od dnia 25 maja 2018 roku, za sprawą artykułu 111 wprowadziła do kodeksu pracy¹ przepisy dotyczące ramowych zasad monitorowania pracowników, to jest regulację monitoringu wizyjnego, kontroli służbowej poczty elektronicznej, a także innych, niewymienionych wprost w przepisach form monitoringu (na przykład GPS, monitoring aktywności w Internecie itp.). Jak wskazywano na etapie prac legislacyjnych, dotychczasowe stosowanie monitoringu pracowników w różnych formach odbywało się pomimo braku wyraźnej do tego podstawy, natomiast wprowadzone regulacje w postaci art. 22² i 22³ k.p. miały przede wszystkim na celu zabezpieczenie interesu pracowników przed dowolnym korzystaniem przez pracodawców z różnych rodzajów monitoringu².

¹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.

² Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 153) oraz Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 139), s. 20-21, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej,

Treść dodanego przepisu art. 22² k.p. została następnie zmieniona z dniem 4 maja 2019 roku, w którym wprowadzono w życie ustawę z dnia 21 lutego 2019 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 roku 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)³. Ponadto swego rodzaju inspiracją dla wprowadzenia wyżej wymienionych przepisów do kodeksu pracy było RODO, w którego art. 88 europejski prawodawca, uwzględniając specyfikę przetwarzania danych osobowych w kontekście zatrudniania, przewidział możliwości wprowadzenia przez państwa członkowskie szczegółowych przepisów dotyczących przetwarzania danych osobowych w związku z zatrudnianiem, mających zapewnić ochronę praw i wolności pracowników. Na gruncie tego przepisu przedmiotowe regulacje mogą być zawarte nie tylko w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, ale również w porozumieniach zbiorowych. Takie przepisy muszą obejmować odpowiednie i szczegółowe środki zapewniające osobie, której dane dotyczą, poszanowanie jej godności, prawnie uzasadnionych interesów i praw podstawowych, w szczególności pod względem przejrzystości przetwarzania oraz systemów monitorujących w miejscu pracy.

Przytaczana ustawa o ochronie danych osobowych wprowadziła tym samym do polskiego systemu prawnego regulacje szczególne, które dotychczas nie były skodyfikowane, aczkolwiek w różnym kształcie przyjmowane i stosowane przez pracodawców na podstawie przepisów wewnątrzzakładowych, tudzież w sformalizowanych poleceniach⁴ (takich jak okólniki, instrukcje, zarządzenia, procedury). Brak było bowiem w przepisach powszechnie obowiązujących wyrażonego wprost wymogu prawnej regulacji monitoringu w miejscu pracy. Zatem dodanie do przepisów kodeksu pracy regulacji zawierających ramy dla legalnego stosowania monitoringu w miejscu pracy, postulowane wcześniej w doktrynie, przyczyniło się także do wzmocnienia ochrony pracowników przed ewentualnymi naruszeniami w tym zakresie⁵. Sam fakt umiejscowienia przepisów regulujących kwestie monitorowania pracowników w kodeksie pracy dał bezpośrednią podstawę dla nadzoru i kontroli przestrzegania tych przepisów przez Państwową Inspekcję Pracy. Zgodnie bowiem z art. 1 i 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 roku

22.05.2018, <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/54CE289919420564C125829500438DA7/%24File/0309308.pdf> (dostęp: 20.09.2022). Należy zauważyć, że pierwotna wersja projektu tej ustawy nie zawierała tych rozwiązań, a pojawiły się one w art. 110a projektu ustawy.

³ Dz.U. z 2019 r. poz. 730; Dz.Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., dalej jako RODO.

⁴ Zob. G. Orłowski, *Nielegalny legalny monitoring*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 7, s. 7.

⁵ O celowości wprowadzenia regulacji pisze między innymi P. Czechowski, *Geolokalizacja pracowników — nowe wyzwania dla prawa pracy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 4, s. 10–11.

o Państwowej Inspekcji Pracy⁶, do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy itp.

Kodeks pracy, jako podstawowy akt prawny regulujący stosunki pracy, w art. 9 § 1 k.p. wyjaśnia zakres desygnatów pojęcia „prawo pracy” użytego w tej ustawie wskazując, iż ilekroć w kodeksie pracy jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Przy czym w myśl § 2 art. 9 k.p. postanowienia układów zbiorowych pracy i porozumień zbiorowych oraz regulaminów i statutów nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy kodeksu pracy oraz innych ustaw i aktów wykonawczych. W tym zakresie obowiązywał dotychczas przepis art. 11¹ k.p. stanowiący, że pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika. Z treści tego przepisu wyprowadzano między innymi obowiązek pracodawcy poszanowania prawa do prywatności. Z kolei podstawy dla stosowania różnych form monitoringu upatrywano w treści art. 22 § 1 k.p. Pracownik jest bowiem zobowiązany do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem.

To właśnie dążenie do zapewnienia efektywnego kierownictwa wiązało się z potrzebą stosowania monitoringu pracowników. Brak stosownych regulacji w praktyce pozbawiał organy Państwowej Inspekcji Pracy realnego wpływu na sam fakt i kształt stosowanych przez pracodawców różnych rozwiązań w tym zakresie. Stąd przyjęcie nowej regulacji w kodeksie pracy otworzyło drogę dla możliwości korygowania działań pracodawców w tym obszarze i eliminowania ewentualnych nieprawidłowości, tym samym zapewniając skuteczniejszą ochronę pracownikom poddanym monitorowaniu w ramach świadczenia pracy. Przepis art. 18⁴ § 1 k.p. stanowi bowiem wprost, że nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, sprawuje Państwowa Inspekcja Pracy, pozostając w tym względzie w korelacji z przepisami statuującymi funkcjonowanie i zadania Państwowej Inspekcji Pracy.

W związku z dodaniem przepisów art. 22² i 22³ k.p. mogą jednak rodzić się pytania o rolę i zakres uprawnień inspektora pracy przeprowadzającego kontrolę u pracodawcy w zakresie stosowanego monitoringu⁷. Czy działanie inspektora pracy w tym zakresie może być skuteczne? Jaką formę prawną mogą przybierać stosowane przez organ Państwowej Inspekcji Pracy środki? Czy na tym polu nie

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1614, dalej jako ustawa o PIP.

⁷ Dodatkowo na trudności interpretacyjne w związku z brakiem konsekwencji w operowaniu przez ustawodawcę pojęciem „monitoringu” zwraca uwagę Magdalena Kuba: M. Kuba, *Monitoring pracowników na gruncie KP*, „ABI Expert” 2019, nr 3, s. 22–23 oraz M. Kuba, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 1. Art. 1–93, red. K.W. Baran, Warszawa 2022, s. 299–314.

występuje krzyżowanie się uprawnień pracowników Urzędu Ochrony Danych Osobowych i organów Państwowej Inspekcji Pracy? Czy współdziałanie tych instytucji dla skutecznego przeciwdziałania naruszeniom praw pracowniczych w zakresie ochrony danych osobowych i prawa do prywatności jest w tym zakresie pożądane?

ZAKRES UPRAWNIENÍ INSPEKTORA PRACY W RAMACH KONTROLI MONITORINGU

Prawidłowe stosowanie przez pracodawców przepisów kodeksu pracy jako podstawowego źródła prawa pracy w myśl wymienionych wyżej przepisów w pełni podlega kontroli realizowanej przez organy Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie przysługujących inspektorowi pracy uprawnień przewidzianych w ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy. Przepisy wprowadzające przedmiotową regulację do kodeksu pracy nie przewidywały bowiem dodatkowych przepisów modyfikujących, w tym rozszerzających dotychczas ustanowione uprawnienia. Przyjęcie przedmiotowej regulacji i umiejscowienie jej w ramach przepisów kodeksu pracy oznacza, że inspektor pracy kontrolujący każdego pracodawcę ma prawo i powinność (w zależności od zakresu prowadzonej kontroli) badać problematykę związaną z prawidłowym stosowaniem monitoringu pracowniczego, w szczególności jako rozwiązania niezbędnego do zapewnienia pracownikom bezpiecznych warunków pracy. Inspektor może sprawdzić wszystkie miejsca w zakładzie pracy, w których stosowany jest monitoring. Wynika to z faktu, że w ramach swoich uprawnień kontrolnych inspektor pracy zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o PIP ma prawo do swobodnego wstępu na teren oraz do obiektów i pomieszczeń podmiotu kontrolowanego oraz przeprowadzania oględzin tych obiektów, pomieszczeń, stanowisk pracy, maszyn i urządzeń oraz przebiegu procesów technologicznych i pracy. Realizując uprawnienie w zakresie swobodnego poruszania się, inspektor pracy kontrolujący zagadnienie monitoringu pracowniczego będzie miał możliwość ustalenia, które miejsca są monitorowane, a które nie, i czy pracodawca w sposób prawidłowy oznaczył miejsca monitorowane. Inspektor pracy ma również prawo utrwalania przebiegu i wyników oględzin, o których mowa w pkt 2, za pomocą aparatury i środków technicznych służących do utrwalania obrazu lub dźwięku (art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o PIP). Tym samym inspektor pracy może wykonać zdjęcia na monitorowanym terenie i zarejestrować sposób oznakowania miejsc monitorowanych w formie fotografii, które następnie mogą być dołączone do protokołu kontroli.

W mojej ocenie skuteczność weryfikacji przestrzegania przepisów w tym względzie będzie uprawniała inspektora pracy do zapoznania się z obrazem rejestrowanym przez kamery, jak również przechowywanymi nagraniami, niezależnie od miejsca ich archiwizacji (w tym wykonywania tych zadań jako zleconych podmiotowi zewnętrznemu, w tym na przykład firmie ochroniarskiej). Zgodnie

bowiem z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy o PIP inspektor pracy ma prawo żądania przedłożenia akt osobowych i wszelkich dokumentów związanych z wykonywaniem pracy przez pracowników lub osoby świadczące pracę na innej podstawie niż stosunek pracy. Pod pojęciem wszelkich dokumentów można również rozumieć zapisy wprowadzonego przez pracodawcę monitoringu. Zgodnie bowiem z definicją dokumentu zawartą w internetowej Encyklopedii PWN⁸ jest nim „każdy przedmiot materialny będący świadectwem jakiegoś faktu, zjawiska lub myśli ludzkiej”; przy czym rozróżnia się dokumenty: piśmiennicze (na przykład książki czy czasopisma) i niepiśmiennicze (na przykład plany czy dokumentacja projektowo-techniczna) oraz wizualne, ogładowe (na przykład publikacje drukowane, rękopisy, fotografie czy dzieła sztuki), audialne, słuchowe (na przykład płyty gramofonowe, kompaktowe czy taśmy magnetofonowe), audiowizualne, słuchowo-ogładowe (na przykład filmy) i nośniki komputerowe (na przykład dyskietki czy dyski optyczne). Definicja ta koresponduje również z definicją legalną dokumentu zawartą w art. 77³ kodeksu cywilnego⁹, w myśl którego dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Z kolei zgodnie z § 14 art. 115 kodeksu karnego¹⁰ dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne.

Inspektor pracy ma również możliwość wykonywania niezbędnych dla celów kontroli odpisów lub wyciągów z dokumentów, jak również zestawień i obliczeń sporządzanych na podstawie dokumentów, a w razie potrzeby żądania ich od podmiotu kontrolowanego (art. 23 ust. 1 pkt 8 ustawy o PIP). Inspektor pracy może kontrolować dokumentację związaną z monitoringiem. W celu dokonania oceny w zakresie prawidłowego zorganizowania stanowisk pracy, w tym oznaczenia miejsc monitorowanych, inspektor pracy ma prawo kontrolowania dokumentacji prowadzonej przez pracodawcę. Przepisy kodeksu pracy nakładają bowiem na pracodawcę szereg wymogów wynikających z zastosowania monitoringu. Jednym z nich jest określenie celów, dla osiągnięcia których monitoring został wprowadzony. W zależności od konkretnej formy monitoringu, polski ustawodawca przyjął różne cele poddawania pracowników kontroli. Zgodnie z art. 22² § 1 k.p. pracodawca może wprowadzić szczególny nadzór nad terenem zakładu pracy lub terenem wokół zakładu pracy w postaci środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu (monitoring), jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa pracowników lub ochrony mienia lub kontroli produkcji lub zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Budzą one wątpliwości w praktyce stosowania tych przepisów, gdyż nie są one w pełni

⁸ *Dokument*, [hasło w:] Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/dokument.html> (dostęp: 20.09.2022).

⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.

¹⁰ Dz.U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.

dostosowane do możliwości, jakie dają chociażby w zakresie ochrony osób trzecich (z uwagi na ograniczenie do bezpieczeństwa pracowników). Jak stanowi zaś art. 22³ § 1 i 4 k.p., jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia organizacji pracy umożliwiającej pełne wykorzystanie czasu pracy oraz właściwego użytkowania udostępnionych pracownikowi narzędzi pracy, pracodawca może wprowadzić kontrolę służbowej poczty elektronicznej pracownika (monitoring poczty elektronicznej) lub inne formy monitoringu. Ustawodawca nie przewidział tym samym przesłanki ochrony informacji jako okoliczności uzasadniającej wprowadzenie kontroli służbowej poczty elektronicznej, co zdaje się być rozwiązaniem niekorespondującym z faktycznymi możliwościami nieuprawnionego wycieku informacji¹¹.

Nowe przepisy określają zatem enumeratywnie, w jakich celach prowadzenie monitoringu przez pracodawców jest obecnie dopuszczalne (zob. art. 5 ust. 1 lit. b RODO, a także art. 22² § 3 k.p.). Cele monitoringu mogą być przy tym jedynie uszczegółowione w stosunku do przesłanek wskazanych w art. 22² § 1 i art. 22³ § 1 k.p. W zawartym w art. 22³ § 1 k.p. katalogu przesłanek dotyczących stosowania monitoringu nie uwzględniono chociażby okoliczności związanej z oceną jakości pracy pracownika (co do czasu ustawowego uregulowania miało miejsce w praktyce). Należy zatem postulować zrewidowanie treści przedmiotowych regulacji, tak aby uwzględniały w większym stopniu ustanowione w art. 5 ust. 1 RODO zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych, zwłaszcza zasadę celowości i zasadę adekwatności. Pracodawca, decydując się na założenie monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy, powinien określić konkretny cel (lub cele), w którym będzie on wykorzystywany. Może natomiast używać monitoringu do realizacji tylko części lub jednego z tych celów. Tym samym stosowanie kamer w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom jest możliwe tylko wówczas, jeśli taka szczególna forma monitoringu jest niezbędna do zapewnienia pracownikom właściwego poziomu bezpieczeństwa. Dlatego inspektor pracy będzie miał prawo przeanalizować, czy wprowadzenie monitoringu było działaniem zasadnym, czy pracodawca wprowadził monitoring na wyrost, bez uzasadnionej podstawy, a właściwy poziom bezpieczeństwa był zapewniony wcześniej przy użyciu mniej inwazyjnych środków technicznych. W przypadku, gdy inspektor pracy uzna, że zapewnienie bezpiecznych warunków pracy jest możliwe bez stosowania monitoringu (wizyjnego), wówczas ma prawo zakwestionować legalność jego wprowadzania.

Ustawodawca nie zamyka przy tym katalogu technologii, które mogą być wykorzystane do monitorowania pracowników. Ograniczeniem są cele, które stanowią o legalności przetwarzania. Pracodawca powinien każdorazowo rozważyć, czy technologia, którą zamierza zastosować, nie narusza dóbr osobistych pracownika lub w inny sposób nie prowadzi do naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych. Ostatecznie każdy pracodawca powinien indywidualnie rozważyć,

¹¹ Zwraca na to uwagę między innymi M. Kuba, *Monitoring pracowników na gruncie KP*, s. 23.

czy i jakie formy monitoringu są niezbędne w jego zakładzie pracy. Decyzja ta powinna zostać poprzedzona przeprowadzeniem analizy korzyści i obowiązków, jakie wiążą się ze stosowaniem danych technologii przy poszanowaniu dóbr osobistych pracowników. Weryfikacja wskazanego celu przez inspektora pracy może być w istocie utrudniona w kontekście ustalenia nadmiarowego monitoringu¹². Każdorazowo trzeba bowiem zweryfikować, czy celu przetwarzania nie można zapewnić w inny, mniej inwazyjny sposób. Jedynie w sytuacjach oczywistych, na przykład wtedy, gdy pracodawca zainstalował kamery w miejscu, gdzie nie ma żadnych urządzeń czy sprzętu, ani nie jest wykonywana praca, nagrywanie przechodzących przez takie miejsca osób wydaje się niczym nieuzasadnione. Oczywiście użycie przez ustawodawcę zwrotów generalnych i bliżej niesprecyzowanych może powodować trudność w wyegzekwowaniu przestrzegania tego przepisu przez organy PIP¹³.

Na tym tle wydaje się, że pracodawca został wyposażony w dużą dążność swobody, i tym samym pozostawiono mu spore pole manewru w ewentualnej polemice z inspektorem pracy w zakresie zasadności wprowadzenia monitoringu mając na uwadze przesłankę „niezbędności” oraz „konieczności”, jak w przypadku innych form monitoringu¹⁴. Należy bowiem pamiętać, że to pracodawca — a nie inspektor pracy — jest organizatorem procesu pracy i to pracodawca finalnie ponosi odpowiedzialność za stan bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie pracy. Zatem to pracodawca ponosi wszelkie związane z tym ryzyko, w szczególności dotyczące możliwości wystąpienia negatywnych konsekwencji zdrowotnych związanych z nieprawidłową organizacją pracy w zakresie bezpieczeństwa. Tym samym pracodawca będzie miał prawo dowodzenia w ramach postępowania kontrolnego, że monitoring pracowniczy jest rozwiązaniem jak najbardziej niezbędnym. Musi jednak przy tym wykazać, że zapewnienie optymalnego poziomu bezpieczeństwa nie jest możliwe przy zastosowaniu wyłącznie pozostałych środków technicznych i organizacyjnych (pracownicy ochrony, systemy alarmowe itp.). Ponadto cel przetwarzania powinien być zgodny z danymi, które pracodawca faktycznie przetwarza i wykorzystuje¹⁵. Z drugiej strony ustawodawca nie wyposażył inspektora

¹² Zob. P. Biały, *5 błędów w przetwarzaniu danych w ramach monitoringu*, „Ochrona Danych Osobowych” 2020, nr 7–8, s. 11–12.

¹³ W doktrynie podnosi się bowiem zgodnie, że organy stosujące prawo nie mogą decydować ostatecznie o treści i charakterze obowiązujących uregulowań, gdyż powinien to czynić ustawodawca, a rozstrzygnięcie kolizji wolności i praw wymaga każdorazowo przeprowadzenia testu ważenia interesów, chociażby celem wyeliminowania zarzutu arbitralności w zakresie stosowania prawa. Tak między innymi M. Jabłoński, *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118, 2019, s. 69.

¹⁴ Inspektor pracy może w przypadku wątpliwości poinformować o potencjalnych naruszeniach Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych właściwego w zakresie kontroli wszelkich naruszeń przetwarzania danych osobowych.

¹⁵ Tak wskazuje się w poradniku RODO Urzędu Ochrony Danych Osobowych, *Ochrona danych osobowych w miejscu pracy. Poradnik dla pracodawców*, s. 38, Urząd Ochrony Danych

pracy w łatwo weryfikowalne przesłanki, które pozwoliłyby w większości przypadków kontroli do zajęcia jednoznacznego stanowiska, minimalizując margines dowolności w działaniu pracodawcy. W praktyce jednak wydaje się to zadaniem trudnym, by nie rzecz niemożliwym. Wprowadzenie ograniczeń do poszczególnych sektorów lub rodzajów prowadzonej przez pracodawcę działalności mogłoby być bowiem odebrane za nieuzasadnione krępowanie pracodawców w kreatywnym podejściu do oferowanych na rynku technologii, mających z jednej strony usprawniać proces pracy, a z drugiej czynić go bardziej bezpiecznym.

Europejska Rada Ochrony Danych przyjęła 10 lipca 2019 roku Wytyczne 3/2019 (wersja 1.0) w sprawie przetwarzania danych osobowych przez urządzenia wideo, które mają na celu wyjaśnienie, w jaki sposób RODO ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych w przypadku korzystania z urządzeń wideo oraz zapewnienie spójnego stosowania ogólnego rozporządzenia o ochronie danych w tym zakresie. Wskazują one między innymi, że dokonując wyboru rozwiązań technicznych administrator powinien brać pod uwagę technologie przyjazne prywatności, które zwiększają bezpieczeństwo. Przykładami takich technologii są systemy umożliwiające maskowanie lub mieszanie obszarów, które nie są istotne dla obszaru objętego nadzorem¹⁶.

Zdecydowanie łatwiejsze dla inspektora pracy w ramach prowadzonej kontroli będzie ustalenie naruszenia i następnie wyegzekwowanie przestrzegania przepisu art. 22² § 1¹ i § 2 k.p., z których pierwszy wskazuje, że monitoring nie obejmuje pomieszczeń udostępnianych zakładowej organizacji związkowej, a drugi dotyczy pomieszczeń sanitarnych, szatni, stołówek oraz palarni, a więc miejsc, w których pracownicy znajdują się jedynie w celu wypoczynku i regeneracji lub takich, w których obecność monitoringu narażałaby ich intymność. W przypadku pomieszczeń organizacji związkowej zakaz ten ma charakter bezwzględny. Natomiast w przypadku miejsc wskazanych w art. 22² § 2 k.p. ustawodawca nadaje temu zakazowi charakter względny, przewidując odejście od niego, jeśli stosowanie monitoringu w tych pomieszczeniach jest niezbędne do realizacji celu określonego § 1 i nie naruszy godności oraz innych dóbr osobistych pracownika, w szczególności poprzez zastosowanie technik uniemożliwiających rozpoznanie przebywających w tych pomieszczeniach osób. Do takich technik należą na przykład obniżenie jakości wykonywanych nagrań lub skierowanie kamer wyłącznie na miejsce niezwiązane ze sferą dóbr osobistych pracownika. Jak wskazuje się

Osobowych, 4.10.2018, <https://uodo.gov.pl/pl/138/545> (dostęp: 20.09.2022). Inspektor pracy w trakcie kontroli może wykorzystywać wytyczne Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych celem zapewnienia spójnego podejścia organów państwowych w kontroli przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących.

¹⁶ W dniu 29 stycznia 2020 r. przyjęta została wersja 2.0: *Wytyczne 3/2019 w sprawie przetwarzania danych osobowych przez urządzenia wideo. Wersja 2.0*, European Data Protection Board, 16.07.2020, https://edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_201903_video_devices_pl.pdf (dostęp: 30.09.2022).

w doktrynie, wprowadzenie możliwości uchylenia zakazu monitoringu w tych pomieszczeniach, nawet przy spełnieniu wymienionych wyżej przesłanek, może budzić kontrowersje. Przynajmniej pomieszczenia sanitarne oraz szatnie z uwagi na obowiązek poszanowania godności pracowników (art. 11¹ k.p.) powinny być pomieszczeniami, w których zakaz monitoringu jest bezwzględny¹⁷. Ustawodawca nie doprecyzował ponadto, w jakiej formie powinna być ewentualnie udzielona uprzednia zgoda zakładowej organizacji związkowej — a w przypadku braku jej funkcjonowania u pracodawcy zgoda przedstawicieli pracowników wybranych w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Brak jest wymogu pisemności, co w przypadku kontroli może utrudnić weryfikację udzielonej zgody i skuteczne zakwestionowanie tego braku. Mimo że ograniczenia miejscowe są w przepisach sprecyzowane (abstrahując od posłużenia się w nich również pojęciami niezawierającymi definicji legalnej, jak na przykład stołówka), nie oznacza to, że w pozostałym zakresie monitoring może być stosowany z pełną swobodą (z uwagi na zasadę proporcjonalności). W treści *Wskazówek Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych* podkreślono, że kamery nie powinny być bezpośrednio skierowane na ekran komputera pracownika i umożliwiać śledzenia wykonywanych przez niego czynności na tym urządzeniu, ponieważ monitoring wizyjny nie powinien być wykorzystywany do nadzorowania wykonywania obowiązków służbowych¹⁸. Umieszczenie kamer monitoringu na korytarzu w taki sposób, że widać, kto wchodzi do pomieszczenia wydzielonego dla organizacji związkowej również należy uznać za naruszenie zakazu określonego w art. 22² § 1¹ k.p. Pracodawca nie powinien mieć bowiem możliwości rozpoznawania osób wchodzących do pomieszczenia organizacji związkowej.

Inspektor pracy uprawniony jest również do zbadania, czy pracodawca na bieżąco usuwa zapisy monitoringu (w tym nagrania obrazu), uwzględniając dopuszczalny okres ich przetwarzania, wynoszący co do zasady trzy miesiące (art. 22² § 3 i 4 k.p.). Może to nastąpić poprzez zapewnienie dostępu do miejsca przechowywania nagrań lub gromadzenia danych z innych form monitorowania pracowników. Okres retencji musi być przy tym adekwatny do zastosowanego środka (monitoringu) oraz okoliczności, to jest przyjętego w praktyce celu.

Przejawem respektowania wskazanej w art. 5 ust. 1 lit. a RODO zasady przejrzystości są określone w art. 22² § 6–10 k.p. obowiązki informacyjne, jakie powinien spełnić pracodawca, planujący wprowadzenie monitoringu (nie tylko wizyjnego) w zakładzie pracy, a których przestrzeganie władny kontrolować jest inspektor pracy. Obowiązki te realizowane są na kilku polach. Przede wszystkim

¹⁷ Zwracają na to uwagę między innymi M. Frąckowiak, T. Świeboda, *Ochrona danych osobowych pracownika w perspektywie RODO i przepisów dotyczących monitoringu wizyjnego stosowanego przez pracodawcę*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 7, s. 13.

¹⁸ Zob. *Wskazówki Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych dotyczące wykorzystania monitoringu wizyjnego*, Urząd Ochrony Danych Osobowych, 10.07.2018, https://uodo.gov.pl/data/filemanager_pl/1200.pdf (dostęp: 30.09.2022).

— monitoring musi znaleźć swoje umocowanie w przepisach wewnętrzzakładowych. Następnie konieczne jest wystosowanie do pracowników odpowiedniego komunikatu, a w przypadku pracowników nowozatrudnianych indywidualnie oznaczonej, pisemnej informacji. Wreszcie narzędzia lub miejsca poddawane kontroli muszą być odpowiednio oznaczone. Abstrahując od powyższego, zrealizowany ma być obowiązek informacyjny określony w art. 12 i 13 RODO (art. 22² § 10 k.p.). Zgodnie bowiem z art. 22² § 6 k.p., kwestie dotyczące celu (celów), zakresu i sposobu zastosowania monitoringu mają być przedmiotem postanowień układu zbiorowego pracy lub regulaminu pracy, a jeśli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest zobowiązany do wprowadzenia regulaminu pracy, mają być one przedmiotem wydanego przez pracodawcę obwieszczenia. Co do zakresu monitoringu należałoby ustalić zarówno aspekt podmiotowy (kto będzie objęty monitoringiem), jak i przedmiotowy (które miejsca będą podlegały monitoringowi). Finalnie trzeba określić, jaki zakres danych będzie gromadzony dzięki zastosowaniu danej formy monitoringu. Podkreśla się, że podczas ustalania sposobu działania monitoringu należy wskazać, jakie środki mają zostać podjęte i w jaki sposób będą stosowane (między innymi czy będzie to monitoring stały, okresowy, czy krótkotrwały)¹⁹. Chodzi nie tylko o granice przedmiotowe, ale także czasowe, a więc o to, by pracownik nie był monitorowany w sposób ciągły, również poza godzinami swojej pracy, gdyż takie zachowanie co do zasady należałoby uznać za wyraźne naruszenie prawa do prywatności i narażenie na niebezpieczeństwo zdrowia psychicznego pracowników. Nie znajdowałoby to jednocześnie usprawiedliwienia w konieczności zapewnienia skutecznego kierownictwa po stronie pracodawcy, a potencjalnie stanowiłoby źródło naruszeń i nadużyć. Poszanowanie prawa do prywatności w relacjach pracowniczych ma istotne znaczenie, ponieważ prywatność jest ważna nie tylko dla zachowania zdrowia psychicznego pracownika, ale także dla zachowania komfortu pracy, który sprzyja prawidłowemu wykonywaniu obowiązków i rozwojowi zawodowemu pracownika²⁰. Pracodawca powinien ponadto pamiętać o tym, że cel wpisany w dokumentacji musi być tożsamy z celem wykorzystywania urządzenia monitorującego i danych w ten sposób otrzymywanych. Przetwarzanie danych osobowych powinno przede wszystkim odpowiadać zasadzie ograniczenia celu z art. 5 ust. 1 lit. b RODO.

Zatem rolą inspektora pracy, który będzie kontrolował zagadnienie monitoringu, będzie dokonanie ustaleń między innymi w zakresie źródła i sposobu regulacji monitoringu w przepisach wewnętrzzakładowych, a także tego, czy pracodawca prawidłowo wypełnił w tym zakresie obowiązek informacyjny względem pracowników. Tym samym w zakładach pracy, w których posiadanie regulaminów

¹⁹ W ten sposób prezentuje to M. Kuba, *Monitoring pracowników na gruncie KP*, s. 24.

²⁰ Podnoszą to między innymi M. Miłosz, J. Świątek-Rudoman, *Nowe ramy prawne stosowania przez pracodawcę monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 4, s. 33.

pracy jest obowiązkowe²¹, kwestie dotyczące stosowania monitoringu muszą zostać wprowadzone do regulaminu. Na etapie postępowania kontrolnego inspektor pracy powinien dokonać ustaleń, czy kwestie związane z monitoringiem zostały prawidłowo uregulowane w przepisach wewnętrznych i czy w tym zakresie regulamin pracy (albo jego zmiana) został prawidłowo wprowadzony. Należy bowiem zauważyć, że wprowadzenie regulaminu pracy w przypadku funkcjonowania związku zawodowego powinno zostać uzgodnione z organizacją związkową działającą u pracodawcy. Jednak w odróżnieniu od regulaminu wynagrodzenia, możliwe jest wprowadzenie regulaminu pracy, w tym przepisów dotyczących monitoringu, pomimo braku zgody organizacji związkowej na zaproponowane regulacje. Może to mieć miejsce w przypadku niezgodnienia regulacji w ustalonym przez strony terminie, jak również nieprzedstawienia wspólnie uzgodnionego stanowiska w terminie 30 dni od dnia przekazania przez pracodawcę projektu regulaminu pracy, w przypadku funkcjonowania co do zasady więcej niż jednej zakładowej organizacji związkowej (zob. art. 104² § 2 k.p. i art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych, Dz.U. z 2022 r. poz. 854). Wystąpienie nieprawidłowości w tym względzie powinno być zauważone przez inspektora pracy i opisane w protokole kontroli, a następnie stać się przyczyną dla wydania środków prawnych z uwagi na brak podstawy prawnej stosowania monitoringu przez danego pracodawcę. *De facto* zatem rozwiązania przyjęte przez pracodawcę w zakresie monitoringu mogą być dokumentem jednostronnym, to jest obwieszczeniem albo regulaminem pracy, zwłaszcza przy braku funkcjonowania zakładowej organizacji związkowej lub braku uzgodnienia tych kwestii z powodów wskazanych wyżej.

W ramach postulatu *de lege ferenda* należałoby zatem rozważyć obowiązek uprzedniego poinformowania właściwego okręgowego inspektora pracy o wprowadzeniu przez pracodawcę monitoringu (zwłaszcza wizyjnego). Celem uprzedniego zawiadomienia inspektora pracy jest umożliwienie przeprowadzenia kontroli zasadności oraz zgodności z prawem wprowadzenia określonej formy monitoringu jako narzędzia mogącego istotnie ingerować w sferę godności i innych dóbr osobistych pracownika i jednocześnie mogącego negatywnie wpływać na komfort pracy, a tym samym bezpieczeństwo pracy²². Zawiadomienie inspektora pracy stanowić może tym samym warunek skuteczności tej kontroli.

²¹ Dotyczy to co do zasady pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników — zob. art. 104 § 1¹ i § 3 k.p.

²² Przykładem podobnego uregulowania jest przepis art. 150 § 1 i 2 k.p., w którym dopuszczalność stosowania okresu rozliczeniowego czasu pracy, o którym mowa w art. 135 § 2 i 3 jest możliwa po uprzednim zawiadomieniu właściwego okręgowego inspektora pracy w przypadku, gdy u pracodawcy nie działa zakładowa organizacja związkowa, a także gdy zakładowa organizacja związkowa nie wyraża zgody na ustalenie lub zmianę systemów i rozkładów czasu pracy oraz okresów rozliczeniowych czasu pracy. Innym możliwym rozwiązaniem może być następczy obowiązek powiadomienia właściwego okręgowego inspektora pracy o zawarciu umowy na czas określony, o której

W toku prowadzonej kontroli inspektor pracy ma także prawo zweryfikować, czy pracodawca w sposób prawidłowy wypełnił obowiązki informacyjne względem pracowników — zarówno tych, którzy byli już zatrudnieni w okresie wprowadzania monitoringu, jak i względem pracowników nowych. Stosowanie monitoringu wobec pracowników wiąże się bowiem z dodatkowymi obowiązkami informacyjnymi, które muszą zostać wypełnione zarówno przed uruchomieniem monitoringu (nie później niż dwa tygodnie przed jego uruchomieniem), jak i przed dopuszczeniem nowego pracownika do pracy. Na pracodawcy spoczywa również obowiązek odpowiedniego oznaczenia pomieszczeń i terenów objętych monitoringiem (w sposób widoczny i czytelny, za pomocą odpowiednich znaków lub ogłoszeń dźwiękowych) nie później niż jeden dzień przed uruchomieniem monitoringu. Tablice informujące o zainstalowanym monitoringu powinny być widoczne i umieszczone w sposób trwały w niezbyt dużej odległości od nadzorowanych miejsc. Ich wymiary muszą być proporcjonalne do miejsca, gdzie zostały umieszczone. Stosowane mogą być dodatkowo piktogramy informujące o objęciu dozorem kamer. Jednak z uwagi na to, że należy dopełnić obowiązku informacyjnego określonego w art. 13 RODO, jako niewystarczające jawi się oznaczenie obszaru objętego monitoringiem jedynie piktogramami. W mojej ocenie nie oznacza to konieczności umieszczania wszystkich informacji wskazanych w tym przepisie przy tabliczce informacyjnej. W takiej sytuacji możliwe jest zastosowanie warstwowych not informacyjnych. Wystarczające będzie umieszczenie na tablicy informacji o tym przez kogo, w jakim celu i na jakich podstawach prawnych jest prowadzony monitoring oraz danych kontaktowych inspektora ochrony danych, jeżeli został powołany. Należy także poinformować, jaki obszar obejmuje monitoring, jakie prawa ma osoba obserwowana oraz gdzie możemy zapoznać się z dodatkowymi informacjami na ten temat²³.

Zgodnie z art. 22² §7 k.p. pracodawca informuje pracowników o wprowadzeniu monitoringu w sposób u niego przyjęty w zakładzie pracy. Informacja może przyjąć formę pisma skierowanego do każdego pracownika, obwieszczenia na tablicy ogłoszeń, komunikatu e-mailowego skierowanego do załogi czy informacji przekazanej za pośrednictwem zakładowego intranetu. I znów — brak określenia wymogu weryfikowalnej formy przekazywanej informacji powoduje, że kontrola wykonania tego obowiązku w ustawowym terminie, zwłaszcza u pracodawców wykorzystujących do tego celu tablicę ogłoszeń, będzie niemożliwa. Natomiast wprowadzenie monitoringu nie jest uzależnione od zgody pracownika. Oczekiwanie od pracownika zgody nie ma żadnego uzasadnienia i może być

mowa w art. 25¹ § 4 pkt 4 k.p. wraz ze wskazaniem przyczyn zawarcia takiej umowy (obiektywnych przyczyn leżących po stronie pracodawcy) w terminie pięciu dni roboczych od dnia jej zawarcia.

²³ *Montujesz kamery w miejscu pracy. Sprawdź, o czym należy pamiętać*, Archiwum UODO, 12.08.2020, <https://archiwum.uodo.gov.pl/pl/138/1634> (dostęp: 27.09.2022).

działaniem nadmiernym, pozostającym w opozycji do przepisów, które weszły w życie z dniem 25 maja 2018 roku²⁴.

Dotychczas w ramach kontroli przeprowadzanych przez organy Państwowej Inspekcji Pracy najczęściej stwierdzano nieprawidłowości w zakresie prowadzenia monitoringu pomieszczeń sanitarnych w sposób, który nie gwarantował nie naruszania godności oraz innych dóbr osobistych pracownika, jak również bez uprzedniego uzyskania zgody przedstawicieli pracowników wybranych w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Dość częstym uchybieniem był brak oznaczeń pomieszczeń i terenu monitorowanego w sposób widoczny i czytelny, za pomocą odpowiednich znaków lub ogłoszeń dźwiękowych. Pracodawcy nie określali też celu, zakresu oraz sposobu zastosowania monitoringu w zakładzie. Stwierdzano brak przekazanej informacji dla pracowników o celu, zakresie oraz sposobie zastosowania monitoringu w zakładzie²⁵.

ŚRODKI PRAWNE STOSOWANE PRZEZ INSPEKTORA PRACY

Z punktu widzenia możliwych do zastosowania na skutek przeprowadzonej kontroli i poczynionych w jej trakcie przez inspektora pracy ustaleń faktycznych (wskazujących na nieprawidłowości) środków prawnych na pierwszy plan wysuwa się wystąpienie i polecenie. Podstaw dla stosowania tych środków o niewładczym charakterze należy upatrywać w aktach prawa międzynarodowego. Zgodnie z art. 17 ust. 1 konwencji nr 81 Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z 11 lipca 1947 roku dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu²⁶ i art. 22 ust. 1 konwencji nr 129 MOP z dnia 25 czerwca 1969 roku dotyczącej inspekcji pracy w rolnictwie²⁷ osoby naruszające przepisy, których stosowanie kontrolują inspektorzy pracy, podlegają natychmiastowym procedurom prawnym bez uprzedniego ostrzeżenia, jednakże ustawodawstwo krajowe może przewidzieć wyjątki w przypadkach, gdy należy udzielić uprzedniego ostrzeżenia w celu poprawienia sytuacji lub zastosowania środków zapobiegawczych. W doktrynie wskazuje się, że właśnie w tej drugiej grupie środków „pokontrolnych” należy

²⁴ Tak między innymi wyrok Sądu Rejonowego w Toruniu z dnia 28 grudnia 2018 r., IV P 364/18, Portal Orzeczeń Sądu Rejonowego w Toruniu, 18.03.2019, [http://orzeczenia.torun.sr.gov.pl/content/\\$N/151025200002021_IV_P_000364_2018_Uz_2019-02-22_001](http://orzeczenia.torun.sr.gov.pl/content/$N/151025200002021_IV_P_000364_2018_Uz_2019-02-22_001) (dostęp: 30.09.2022).

²⁵ Informacje na temat naruszeń w zakresie przetwarzania danych osobowych przekazywane były przez poszczególne okręgowe inspektoraty pracy w związku z porozumieniem zawartym 14 grudnia 2012 r. pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy a ówczesnym Biurem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych: *Porozumienie pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy a Biurem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie zasad współdziałania PIP i GIODO*, Państwowa Inspekcja Pracy, 14.12.2012, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/19359/giod0%20pip%2012.pdf> (dostęp: 27.09.2022).

²⁶ Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450.

²⁷ Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 452.

upatrywać podstaw prawnych dla takich form działania inspekcji, które nie posiadają charakteru władczego i wiążą się z wyodrębnianą w ramach funkcji kontroli fazą oddziaływania naprawczego²⁸. Obie wspomniane wyżej konwencje przyjmują, że prawo decyzji w sprawie wyboru rodzaju środka prawnego należeć powinno do inspektora. Stosownie bowiem do art. 17 ust. 2 konwencji nr 81 i art. 22 ust. 2 konwencji nr 129, inspektorzy pracy dysponują swobodą decydowania, czy należy udzielić ostrzeżenia lub porady zamiast rozpoczęcia lub zalecenia rozpoczęcia odpowiednich procedur. Decyzja co do finalnie podjętego środka powinna wynikać z uprzednio wyważonej oceny inspektora co do wyboru najbardziej odpowiedniego w danych okolicznościach środka prawnego. Jak stwierdziła Komisja Ekspertów MOP, wybór środka karnego jest uzasadniony w przypadku ciężkiego lub umyślnego naruszenia przepisów lub też naruszeń powtarzających się. Jeżeli natomiast stwierdzone naruszenie ma charakter lekki lub nieumyślny, wynikający z niedostatecznej znajomości prawa, bardziej uzasadnione jest zastosowanie innych środków. Podkreśla się przy tym, że wybór zastosowanego środka prawnego powinien być adekwatny do stopnia zagrożenia. Uprzednie ostrzeżenie przed podjęciem procedur karnych jest pozytywnie oceniane przez Komisję Ekspertów MOP. Z art. 11 ust. 8 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy wynika zatem, że wystąpienie może być kierowane w razie innych naruszeń niż te, które uprawniają do wydania decyzji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wystąpienie w porównaniu z decyzją administracyjną jest słabszym i łagodniejszym środkiem przywracania stanu praworządności i powinno być środkiem działań inspektora pracy, przeznaczonym głównie do reagowania na lżejsze naruszenia prawa, nie wyłączając naruszeń z dziedziny bhp oraz wynagrodzenia za pracę.

Należy jednak zauważyć, że pomimo pojawienia się nowej regulacji dotyczącej stosowania monitoringu w zakładzie pracy w kodeksie pracy, ustawodawca nie zdecydował się na odrębne uregulowanie środków nadzorczo-kontrolnych przestrzegania tych przepisów. Inspektor pracy nie został wyposażony wprost w możliwość wydawania nakazów (mających charakter decyzji administracyjnych), czy wystąpień (lub poleceń) w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie²⁹. Może to okazać się niewystarczające dla efektywnego zapewnienia przestrzegania nowych przepisów. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych wystąpienie stanowi bowiem zalecenie czy też postulat usunięcia

²⁸ Tak między innymi D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017, s. 310 n.

²⁹ Tytułem przykładu można wskazać na wprowadzenie do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy z dniem 1 stycznia 2017 r. art. 11b, stosownie do którego organy PIP są uprawnione do skierowania wystąpienia (a także polecenia) w sprawie wypłacenia wynagrodzenia w wysokości wynikającej z wysokości minimalnej stawki godzinowej. Ustawodawca poprzestął w tym przypadku na wyposażeniu organów PIP w środki związane z funkcją kontroli, nie przewidując możliwości stosowania decyzji administracyjnych (środków nadzoru). Inspektor pracy nie został zatem uprawniony do wydawania nakazu wypłaty wynagrodzenia w wysokości minimalnej stawki godzinowej.

naruszenia prawa przez pracodawcę³⁰. Poza dyskusją pozostaje jednocześnie, że wystąpienie nie jest decyzją administracyjną (decyzjami są bowiem jedynie nakazy i zakazy wydawane w sytuacjach określonych w ustawie — zob. art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP)³¹, jak również to, że niewykonanie wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu nie podlega egzekucji administracyjnej³². Pewnym usprawiedliwieniem dla takiego działania może być fakt, że niewiążący charakter wystąpienia (przeważający w literaturze przedmiotu i powszechnie przyjmowany w praktyce inspekcyjnej) nie wpływa na obniżenie skuteczności tego środka działania, aczkolwiek może mieć wpływ na jego realizację przy krytycznej postawie pracodawcy niepodzielającego stanowiska inspektora pracy. Oczywiście decyzja administracyjna również może być przedmiotem zaskarżenia, ale konieczność napisania odwołania, a następnie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego jest zabiegiem daleko bardziej uciążliwym, wymagającym obsługi prawnej i poniesienia dodatkowych kosztów, często decydujących o niekwestionowaniu decyzji administracyjnych wydawanych przez inspektorów pracy.

Innym środkiem działania inspekcji może być w tym zakresie polecenie, które zostało wprowadzone ustawą z dnia 9 czerwca 2011 roku³³, mocą której zmianie uległ między innymi art. 11 pkt 8 ustawy o PIP. Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej, polecenie miało być nowym środkiem prawnym przeznaczonym do usunięcia drobnych nieprawidłowości, a celem nowelizacji zróżnicowanie i odformalizowanie przysługujących inspekcji środków działania. W przypadku polecenia, jego charakter prawny nasuwa większe wątpliwości niż wystąpienie z uwagi na dualizm regulacji. Jak stanowi art. 34 ust. 4 ustawy o PIP decyzje i polecenia, o których mowa w ust. 1a i 1b, wydaje się w celu usunięcia ujawnionych w toku kontroli uchybień, jeżeli mogą być one usunięte podczas trwania kontroli lub niezwłocznie po jej zakończeniu. Ponadto, w myśl art. 35 ust. 2 tej ustawy, do poleceń stosuje się odpowiednio ust. 1 przepisu, zgodnie z którym podmiot kontrolowany, do którego została skierowana decyzja, ma obowiązek informowania odpowiedniego organu Państwowej Inspekcji Pracy o jej realizacji z upływem terminów określonych w decyzji. Jak podkreśla się w doktrynie, podmiot kontrolowany ma obowiązek informowania o realizacji polece-

³⁰ Zob. np. uzasadnienie postanowienia NSA z 23.10.2008 r., I OSK 1029/08, Lex nr 500994, wyrok WSA w Poznaniu z 28.02.2014 r., II SA/Po 975/13, Lex nr 1488296.

³¹ Szerzej o tym A. Jasińska-Cichoń, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy, komentarz do art. 11*, Warszawa 2008, a także K. Rączka, [w:] M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz do art. 11*, Warszawa 2008.

³² Stosownie do art. 2 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, egzekucji administracyjnej podlegają jedynie obowiązki z zakresu bhp oraz wypłaty należnego wynagrodzenia za pracę, a także innego świadczenia przysługującego pracownikowi, nakładane w drodze decyzji organów PIP.

³³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2011 r. Nr 142, poz. 829).

nia, nie zaś tylko o terminie i sposobie realizacji, jak w przypadku wystąpienia³⁴. Stąd można wnioskować, że polecenie jest wiążące dla kontrolowanego. Poza tym etymologia terminu „polecenie”, w przeciwieństwie do wystąpienia, kojarzy się z konstrukcją rozstrzygnięcia wiążącego. W internetowym słowniku języka polskiego PWN³⁵ oznacza ono wypowiedź nakazującą komuś wykonanie jakiejś czynności. Jednak z drugiej strony wątpliwości budzi nieprecyzyjny sposób określenia zakresu stosowania polecenia oraz jego podobieństwo do wystąpienia, co przemawiałoby na rzecz niewładczego środka.

Na ogólną liczbę 248058 wszystkich wniosków w wystąpieniach wydanych przez inspektorów pracy w 2019 roku oraz 13773 wydanych poleceń, jedynie 1052 wniosków oraz 40 poleceń dotyczyło wniosków z zakresu monitoringu³⁶. Z tej liczby zrealizowanych zostało 860 wniosków oraz 39 poleceń. W swojej podstawie prawnej miały przepis art. 22² k.p. lub art. 22³ k.p. Podobnie odpowiednio na liczbę 189813 wniosków oraz 10863 poleceń wydanych ogółem w 2021 roku, jedynie 942 wniosków oraz 81 poleceń dotyczyło kwestii związanych z monitoringiem. Z tej liczby zostało zrealizowanych 750 wystąpień oraz 78 poleceń. Zatem proporcja ta względem ogółu wydanych przez inspektorów pracy wniosków i poleceń wydaje się być stała i oscyluje w granicach 0,3–0,5% ogółu wydanych tego rodzaju środków prawnych.

W praktyce stosowania środków prawnych przez inspektora pracy może jednak powstać wątpliwość co do dopuszczalności zastosowania nakazu w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów w zakresie monitoringu. Wynika to z faktu, że wspólna przesłanka wszystkich środków prawnych określonych w art. 11 ustawy o PIP, określona w jej początkowej części, dotyczy naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia. Podnosi się jednak, że została ona rodzajowo skonkretyzowana w dalszych przepisach art. 11 tej ustawy. Przykładem może być między innymi pkt 1, przewidujący możliwość nakazania usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie w przypadku, gdy naruszenie dotyczy przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, co zdaje się sugerować, iż z uwagi na zamknięty katalog przesłanek wydanie nakazu (będącego decyzją administracyjną) może dotyczyć naruszenia tylko przepisów bhp (lub przepisów płacowych — pkt 7). Tymczasem monitoring pracowniczy został uregulowany w dziale II kodeksu pracy, który nie jest poświęcony wprost problematyce bezpieczeństwa i higieny pracy, a stosunkowi pracy. Powstaje pytanie, czy wyklucza to możliwość potraktowania tych przepisów jako mających na celu oprócz zgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych również ukształto-

³⁴ Tak między innymi D. Makowski, *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru...*, s. 319.

³⁵ *Polecenie*, [hasło w:] Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/polecenie.html> (dostęp: 4.10.2022).

³⁶ Dane te pochodzą z wewnętrznej bazy statystycznej Departamentu Planowania, Analiz i Statystyki w Głównym Inspektoracie Pracy w Warszawie.

wanie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Umiejscowienie tych przepisów mogło być bowiem podyktowane faktem, że monitoring wiąże się między innymi z przetwarzaniem danych osobowych, a kwestie te regulowane były do-tychczas w art. 22¹ k.p., co systemowo uzasadniało uregulowanie tego zagadnienia wśród tych przepisów³⁷. Natomiast nie ulega wątpliwości, iż problematyka ta związana jest również z organizacją bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Tym bardziej, że sama redakcja celów, dla których osiągnięcia niezbędne jest wprowadzenie monitoringu, odwołuje się do zapewnienia bezpieczeństwa pracowników czy też właściwego użytkowania udostępnionych pracownikowi narzędzi pracy. Stąd w ocenie autora niewykluczone jest, zwłaszcza przy stosowaniu niezgodnego z prawem monitoringu wizyjnego, potraktowanie takiego naruszenia w związku z art. 207 § 2 k.p. stanowiącym o tym, że pracodawca zobowiązany jest chronić zdrowie (w tym zdrowie psychiczne) i życie pracowników przez zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy przy odpowiednim wykorzystaniu osiągnięć nauki i techniki. W szczególności zaś jest obowiązany organizować pracę w sposób zapewniający bezpieczne i higieniczne warunki pracy.

Abstrahując od rodzaju możliwych do zastosowania środków prawnych, należy wskazać na inny pozytywny aspekt roli inspektora pracy. Otóż prawidłowo sporządzony protokół z kontroli wraz z załącznikami może być następnie istotnym dowodem z dokumentu urzędowego w ramach postępowania sądowego w sprawie ewentualnych roszczeń pracownika z zakresu ochrony dóbr osobistych, do których stosuje się poprzez art. 300 k.p. odpowiednio przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy.

Wydaje się, że istotnym wzmocnieniem skuteczności kontroli inspektora pracy byłoby również wprowadzenie przepisów bezpośrednio penalizujących naruszenia pracodawcy w tym zakresie (choćby przez rozszerzenie katalogu wykroczeń z art. 281 k.p.). Rozwiązanie takie w jakimś stopniu korespondowałoby z sankcjami, które może zastosować prezes urzędu ochrony danych osobowych w ramach postępowania w sprawie naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych.

WNIOSKI KOŃCOWE

Przeprowadzona analiza przepisów, będąca w pewnym zakresie jedynie za-sygnalizowaniem rodzących się wątpliwości, prowadzi do wniosku, że zarówno sposób wprowadzenia, jak i sposób funkcjonowania monitoringu u pracodawcy niewątpliwie podlega kontroli inspektorów pracy. I chociażby z tego punktu wi-

³⁷ Poza tym również art. 15 k.p. usytuowany w dziale pierwszym k.p. stanowi, że pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikom bezpieczne i higieniczne warunki pracy. O tym, iż obowiązki z zakresu bhp nie wynikają jedynie z przepisów działu X kodeksu pracy pisze między innymi T. Wyka, [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2. *Art. 94–304⁵*, red. K.W. Baran, Warszawa 2022, s. 1798–1820.

dzenia wprowadzenie regulacji do kodeksu pracy było posunięciem ze wszech miar zasadnym. Było także wyrazem potrzeby nadzoru i kontroli tej sfery organizacji pracy przez organy PIP, choć bez dostrzeżenia potrzeby zwiększenia udziału tych organów w procesie poprzedzającym zainicjowanie monitoringu przez pracodawcę. Pracodawcy powinni więc zadbać, aby były spełnione wszystkie wymogi formalne poprzedzające wprowadzenie monitoringu, jak również te, które należy dopełnić w trakcie jego funkcjonowania — związane między innymi z obowiązkami informacyjnymi względem nowo zatrudnionych pracowników. Pomimo skodyfikowania kwestii monitoringu, część nadużyć na tym polu będzie niemożliwa lub przynajmniej mocno utrudniona do wykrycia przez inspektora pracy na etapie kontroli przy zdeterminowanym działaniu pracodawcy ukierunkowanym na usuwanie dowodów niezgodnej z prawem aktywności na tym polu. Ograniczeniem efektywnej kontroli mogą być również trudności związane z weryfikacją zakresu prowadzonych przez pracodawcę innych form monitoringu, bliżej nieokreślonych przez ustawodawcę — zapewne dla zwiększenia elastyczności regulacji. W ramach próby wyeliminowania tych trudności sformułowano postulaty *de lege ferenda* mogące wzmocnić ochronę pracowników w tym zakresie, zwłaszcza w sytuacji braku działania u pracodawcy organizacji związkowej lub rozbieżności w stanowiskach w przypadku działania kilku organizacji związkowych. Upřednie poinformowanie właściwego okręgowego inspektora pracy o zamiarze wprowadzenia monitoringu w zakładzie pracy stanowiłoby z jednej strony narzędzie dyscyplinujące dla samego pracodawcy, który musiałby liczyć się z weryfikacją przyjętych rozwiązań przez organy PIP już od początku ich uruchomienia. Informacja ta, z drugiej strony, mogłaby być również wykorzystana w realizacji tematu kontrolnego obejmującego to zagadnienie i pozwalać na szybkie ujawnienie i wyeliminowanie nieprawidłowości.

THE ROLE OF THE LABOUR INSPECTOR IN THE CONTROL AND SUPERVISION OF THE APPLICATION OF MONITORING BY THE EMPLOYER: *DE LEGE LATA* AND *DE LEGE FERENDA* CONCLUSIONS

Summary

Due to the relatively short period of being in force of the provisions governing monitoring issues at the employer, the issues related to the supervision and control of this sphere of activities have not been discussed more widely in the literature on the subject so far. The author analyzes the provisions in question in terms of the possibility and scope of control of their compliance by the authorities of the National Labour Inspectorate. As part of the ongoing deliberations, he presents the types of legal remedies that can be used in the event of a labor inspector finding infringements of the provisions related to the use of monitoring and doubts related to it. *De lege ferenda* conclusions are also presented in order to quickly eliminate irregularities in this field and to carry out control more effectively.

Keywords: National Labour Inspectorate, monitoring, employer, control, remedies

BIBLIOGRAFIA

- Biały P., *5 błędów w przetwarzaniu danych w ramach monitoringu*, „Ochrona Danych Osobowych” 2020, nr 7–8.
- Czechowski P., *Geolokalizacja pracowników — nowe wyzwania dla prawa pracy?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2006, nr 4.
- Frąckowiak M., Świeboda T., *Ochrona danych osobowych pracownika w perspektywie RODO i przepisów dotyczących monitoringu wizyjnego stosowanego przez pracodawcę*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 7.
- Jabłoński M., *Miejsce Państwowej Inspekcji Pracy w systemie organów państwa — wnioski de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Prawa i Administracji” 118, 2019.
- Jasińska-Cichoń A., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Kuba M., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 1. Art. 1–93, red. K.W. Baran, Warszawa 2022.
- Kuba M., *Monitoring pracowników na gruncie KP*, „ABI Expert” 2019, nr 3.
- Makowski D., *Inspekcja pracy jako instytucja państwowego nadzoru nad przestrzeganiem prawa pracy*, Łódź 2017.
- Miłosz M., Świątek-Rudoman J., *Nowe ramy prawne stosowania przez pracodawcę monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 4.
- Montujesz kamery w miejscu pracy. Sprawdź, o czym należy pamiętać*, Archiwum UODO, 12.08.2020, <https://archiwum.uodo.gov.pl/pl/138/1634>.
- Ochrona danych osobowych w miejscu pracy. Poradnik dla pracodawców*, Urząd Ochrony Danych Osobowych, 4.10.2018, <https://uodo.gov.pl/pl/138/545>.
- Orłowski G., *Nielegalny legalny monitoring*, „Monitor Prawa Pracy” 2018, nr 7.
- Porozumienie pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy a Biurem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie zasad współdziałania PIP i GIODO*, Państwowa Inspekcja Pracy, 14.12.2012, <https://www.pip.gov.pl/pl/f/v/19359/giodo%20pip%2012.pdf>.
- Rączka K., *Ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy. Komentarz*, red. M. Gersdorf, J. Jagielski, K. Rączka, Warszawa 2008.
- Wskazówki Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych dotyczące wykorzystania monitoringu wizyjnego*, Urząd Ochrony Danych Osobowych, 10.07.2018, https://uodo.gov.pl/data/filemanager_pl/1200.pdf.
- Wyka T., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2. Art. 94–304⁵, red. K.W. Baran, Warszawa 2022.