

























































































































































































































































































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 nadzorem<sup>16</sup>.

Zdecydowanie łatwiejsze dla inspektora pracy w ramach prowadzonej kontroli będzie ustalenie naruszenia i następnie wyegzekwowanie przestrzegania przepisu art. 22<sup>2</sup> § 1<sup>1</sup> 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. 22<sup>2</sup> § 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.

<sup>16</sup> 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](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. 11<sup>1</sup> k.p.) powinny być pomieszczeniami, w których zakaz monitoringu jest bezwzględny<sup>17</sup>. 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 służbowych<sup>18</sup>. 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. 22<sup>2</sup> § 1<sup>1</sup> 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. 22<sup>2</sup> § 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. 22<sup>2</sup> § 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

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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](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. 22<sup>2</sup> § 10 k.p.). Zgodnie bowiem z art. 22<sup>2</sup> § 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)<sup>19</sup>. 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 pracownika<sup>20</sup>. 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

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

<sup>20</sup> 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 obowiązkowe<sup>21</sup>, 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 wynagradzania, 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. 104<sup>2</sup> § 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 pracy<sup>22</sup>. Zawiadomienie inspektora pracy stanowić może tym samym warunek skuteczności tej kontroli.

<sup>21</sup> Dotyczy to co do zasady pracodawców zatrudniających co najmniej 50 pracowników — zob. art. 104 § 1<sup>1</sup> i § 3 k.p.

<sup>22</sup> 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 temat<sup>23</sup>.

Zgodnie z art. 22<sup>2</sup> §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. 25<sup>1</sup> § 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.

<sup>23</sup> *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 roku<sup>24</sup>.

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 zakładzie<sup>25</sup>.

## 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 handlu<sup>26</sup> i art. 22 ust. 1 konwencji nr 129 MOP z dnia 25 czerwca 1969 roku dotyczącej inspekcji pracy w rolnictwie<sup>27</sup> 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

<sup>24</sup> 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).

<sup>25</sup> 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).

<sup>26</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450.

<sup>27</sup> 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 naprawczego<sup>28</sup>. 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 zakresie<sup>29</sup>. Może to okazać się niewystarczające dla efektywnego zapewnienia przestrzegania nowych przepisów. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych wystąpienie stanowi bowiem zalecenie czy też postulat usunięcia

---

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

<sup>29</sup> 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 poprzestał 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 pracodawcę<sup>30</sup>. 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)<sup>31</sup>, jak również to, że niewykonanie wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu nie podlega egzekucji administracyjnej<sup>32</sup>. 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 roku<sup>33</sup>, 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-

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> 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 wystąpienia<sup>34</sup>. 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 PWN<sup>35</sup> 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 monitoringu<sup>36</sup>. Z tej liczby zrealizowanych zostało 860 wniosków oraz 39 poleceń. W swojej podstawie prawnej miały przepis art. 22<sup>2</sup> k.p. lub art. 22<sup>3</sup> 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-

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

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

<sup>36</sup> 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. 22<sup>1</sup> k.p., co systemowo uzasadniało uregulowanie tego zagadnienia wśród tych przepisów<sup>37</sup>. 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-

<sup>37</sup> 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. 94–304<sup>5</sup>*, 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](https://uodo.gov.pl/data/filemanager_pl/1200.pdf).
- Wyka T., [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, t. 2. Art. 94–304<sup>5</sup>, red. K.W. Baran, Warszawa 2022.



JANUSZ KRASOŃ

Państwowa Inspekcja Pracy we Wrocławiu

## WYBRANE ZAGADNIENIA ZWIĄZANE Z KONTROLĄ MONITORINGU WIZYJNEGO W ZAKŁADZIE PRACY PROWADZONEJ PRZEZ INSPEKTORA PRACY W KONTEKŚCIE OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Abstrakt: Przepisy dotyczące monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy zawarte w prawie pracy zostały dodane do kodeksu pracy w efekcie uchwalenia RODO, stąd też korespondują z zasadami i przepisami ochrony danych osobowych. Specyfika tych przepisów wpływa na postępowanie kontrolne inspektora pracy.

Słowa kluczowe: Państwowa Inspekcja Pracy, kodeks pracy, kontrola monitoringu, RODO, pracodawca

### WPROWADZENIE

Kontrola monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy prowadzona przez inspektora pracy jest postępowaniem wynikającym z obowiązków nałożonych przez ustawodawcę na Państwową Inspekcję Pracy w zakresie kontroli i nadzoru przestrzegania przepisów prawa pracy. Jednak z powodu istoty monitoringu jest postępowaniem niełatwym, w którym kontrolujący obciążony zostaje społecznym kontekstem przedmiotowego zagadnienia i zawiłościami natury prawnej.

Realizacja uprawnień kontrolnych pracodawcy, a monitoring jest właśnie takim uprawnieniem, wiąże się z koniecznością respektowania przez pracodawcę wielu regulacji zarówno z zakresu prawa pracy, jak i prawa cywilnego, niekiedy też prawa karnego. Wdrożony przez pracodawcę monitoring wizyjny, w zależności od jego zakresu oraz stosowanych narzędzi, może stanowić zagrożenie dla dóbr osobistych pracownika, przede wszystkim jego godności oraz prywatności. Informacje pozyskiwane w jego toku należy kwalifikować jako dane osobowe w rozumieniu przepisów o ochronie danych osobowych.

Wydaje się zasadnym, aby w przypadku omawiania postępowania kontrolnego monitoringu zakładowego prowadzonego przez inspektora pracy z jednej

strony omówić wymogi jakie determinują wprowadzenie tej formy kontroli pracownika w kontekście ochrony danych osobowych, z drugiej — zwrócić uwagę na trudności w zakresie dokonania przez inspektora pracy pełnej oceny, czy zastosowany w zakładzie monitoring jest zgodny z prawem.

## MONITORING WIZYJNY PRACOWNIKA A OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH

Zgodnie z art. 4 pkt 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (RODO) dane osobowe to informacje o zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osobie fizycznej. W następstwie stosowania monitoringu wizyjnego pracodawca gromadzi informacje o pracowniku, a więc o osobie zidentyfikowanej<sup>1</sup>. Wagę problematyki podkreślił Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, który w czerwcu 2018 roku opublikował na stronach internetowych Urzędu wskazówki dotyczące wykorzystywania monitoringu wizyjnego, w których stwierdził, że: „Monitoring wizyjny jest inwazyjną formą przetwarzania danych osobowych i jako taki powinien podlegać szczególnej weryfikacji przez administratora potrzeby jego stosowania i konieczności zabezpieczenia oraz kontroli przez organy kontrolne”<sup>2</sup>.

Przepisy dotyczące monitoringu wizyjnego pracowników zostały przyjęte w wyniku reformy prawa ochrony danych osobowych, która z kolei była następstwem uchwalenia przez Parlament Europejski rozporządzenia RODO. Zgodnie z art. 88 ust. 1 RODO kraje Unii Europejskiej mogły przyjąć szczegółowe przepisy mające zapewnić ochronę praw i wolności w przypadku przetwarzania danych osobowych pracowników, dotyczących między innymi rekrutacji, wykonania umowy o pracę, obowiązków prawnych, zarządzania, planowania i organizacji pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy, ochrony własności pracodawcy, korzystania ze świadczeń związanych z zatrudnieniem czy celów zakończenia stosunku pracy. Przesądzono także, że regulacje krajowe muszą obejmować odpowiednie i szczegółowe środki zapewniające osobie, której dane dotyczą, poszanowanie jej godności oraz prawnie uzasadnionych interesów i praw podstawowych. Monitoring w miejscu pracy został więc potraktowany szczególnie i uznany jako istotny w znaczeniu społecznym. Polski ustawodawca wprowadził regulacje sektoro-

<sup>1</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych, Dz.Urz.UE L 119 z 4.05.2016 r.

<sup>2</sup> *Wskazówki Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych dotyczące wykorzystywania monitoringu wizyjnego. Wersja I*, Urząd Ochrony Danych Osobowych, 10.07.2018, [https://uodo.gov.pl/data/filemanager\\_pl/1200.pdf](https://uodo.gov.pl/data/filemanager_pl/1200.pdf) (dostęp: 19.08.2022).

we dotyczące ochrony danych osobowych pracowników dokonując stosownych zmian w kodeksie pracy. Przepisy zostały dodane do k.p. na podstawie ustawy o ochronie danych osobowych<sup>3</sup>. Obowiązują one od 25 maja 2018 roku, przy czym art. 22<sup>2</sup> w obecnym brzmieniu obowiązuje od 4 maja 2019 roku<sup>4</sup>. Można je zatem uznać za przepisy szczególne w rozumieniu art. 88 RODO.

Przepisy regulujące monitoring w zakładzie pracy zawarte w art. 22<sup>2</sup> k.p. dają pracodawcy prawo do ich wdrożenia i precyzują wymogi niezbędne do spełnienia, a w przypadku pracodawcy-administratora określają podstawę prawną dla przetwarzania danych osobowych. Zauważyć można, że treść przywołanego artykułu koresponduje z wieloma zasadami dotyczącymi przetwarzania danych osobowych opisanymi w RODO. Poniżej opisanych zostanie kilka przykładów korelacji przepisów zawartych w art. 22<sup>2</sup> k.p. z wybranymi zasadami przetwarzania danych osobowych wynikających z RODO.

Zgodnie z art. 22<sup>2</sup> § 1 pracodawca może, w pewnych okolicznościach, wprowadzić szczególny nadzór nad terenem zakładu pracy lub terenem wokół zakładu pracy w postaci środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu — 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. Z przepisu wynika, że pracodawca ma prawo zastosować monitoring tylko i wyłącznie w celach wymienionych w tym artykule, więc mamy tu do czynienia z jednoznacznie określonym celem przetwarzania danych osobowych pracowników. Jednocześnie katalog przesłanek pozwalający na wprowadzenie monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy jest zamknięty. Zastosowanie przez pracodawcę tej formy kontroli wobec pracowników w innych celach będzie niezgodne z prawem pracy, a także naruszy przepisy o ochronie danych osobowych.

Na podstawie art. 22<sup>2</sup> § 3 k.p. pracodawca przechowuje nagrania obrazu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy od dnia nagrania. Regulacja odnosi się wprost do zasady ograniczenia czasowego, wedle której dane osobowe nie mogą być przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osób fizycznych przez okres dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, dla których dane są przetwarzane. Mówi o tym art. 5 ust. 1 lit. e RODO. Jeśli jednak nagrania mają stanowić dowód w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów prawa lub pracodawca powziął wiadomość, że mogą stanowić dowód w takim postępowaniu, okres trzech miesięcy ulega przedłużeniu do czasu prawomocnego zakończenia postępowania — art. 22<sup>2</sup> § 4 k.p. Ustalenie powyższej okoliczności jako przesłan-

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. z 2019 r. poz. 1781.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 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.U. z 2019 r. poz. 730.

ki dalszego przechowywania nagrań z monitoringu należy uznać jako prawnie uzasadniony interes pracodawcy-administratora danych osobowych w rozumieniu art. 6 ust. 1 lit. f RODO. Z kolei art. 22<sup>2</sup> § 5 k.p. stanowi, że po upływie okresu trzech miesięcy lub — w przypadku wskazanym w art. 22<sup>2</sup> § 4 k.p. — po prawomocnym zakończeniu postępowania, uzyskane w wyniku monitoringu nagrania obrazu zawierające dane osobowe podlegają zniszczeniu.

Kolejną zasadą zawartą w omawianych przepisach jest zasada jawności kontroli pracownika. Pracodawca jest zobowiązany realizować powyższą zasadę wielopłaszczyznowo. Po pierwsze, informacja dotycząca monitoringu wizyjnego ma mieć charakter informacji zbiorowej, skierowanej do ogółu pracowników, bowiem zgodnie z art. 22<sup>2</sup> § 7 k.p. pracodawca ma obowiązek poinformowania pracowników o wprowadzeniu monitoringu, w sposób przyjęty u danego pracodawcy, nie później niż dwa tygodnie przed jego uruchomieniem. Informacja ta ma charakter uprzedni. Po drugie, informowanie o monitoringu ma odbywać się także w trybie indywidualnym. Art. 22<sup>2</sup> § 8 k.p. stanowi, że przed dopuszczeniem pracownika do pracy pracodawca przekazuje mu pisemną informację o celu, zakresie i sposobie zastosowania monitoringu.

Niezależnie od spełnienia obowiązku informacyjnego, na zasadach wskazanych w art. 22<sup>2</sup> § 7–8 k.p. pracodawca ma również dokonać odpowiedniego oznaczenia terenu objętego monitoringiem, tak aby pracownik nie miał wątpliwości, która konkretnie przestrzeń jest poddana kontroli. Jak stanowi art. 22<sup>2</sup> § 9 k.p., pracodawca jest zobowiązany oznaczyć pomieszczenia i teren monitorowany w sposób widoczny i czytelny, za pomocą odpowiednich znaków lub ogłoszeń dźwiękowych. Ma to uczynić nie później niż dzień przed uruchomieniem monitoringu. Poza obowiązkami o charakterze informacyjnym ustawodawca przesądza również o sposobie wdrożenia szczególnego nadzoru nad terenem zakładu pracy lub terenem wokół zakładu pracy w postaci środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu.

W myśl art. 22<sup>2</sup> § 6 k.p. cele, zakres oraz sposób zastosowania monitoringu ustala się w układzie zbiorowym pracy lub regulaminie pracy, a jeśli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy, kwestie te mają się znaleźć w obwieszczeniu. W zależności zatem od tego, który z powyższych wariantów znajduje zastosowanie, pracodawca uzgadnia te zagadnienia ze związkami zawodowymi albo ustala je sam.

Spełnienie przez pracodawcę ustanowionych na mocy art. 22<sup>2</sup> § 7–9 k.p. obowiązków informacyjnych związanych z wdrażaniem monitoringu wizyjnego nie konsumuje jednak obowiązków pracodawcy jako administratora danych osobowych. Jak stanowi art. 22<sup>2</sup> § 10 k.p., przepis art. 22<sup>2</sup> § 9 k.p. nie narusza art. 12 i 13 RODO.

Warto także zauważyć, że w art. 22<sup>2</sup> § 1 i 2 ustawodawca, wyznaczając jednoznacznie granice dopuszczalnego monitoringu pracownika, dodatkowo podkreślił kwestie ochrony godności i dóbr osobistych pracownika oraz zasadę wolności

i niezależności związków zawodowych, co wyraża się w zakazie monitoringu wizyjnego w pomieszczeniach sanitarnych, szatniach, stołówkach, palarniach i pomieszczeniach udostępnianych zakładowej organizacji związkowej, chyba że jest to niezbędne dla realizacji celu określonego w art. 22<sup>2</sup> § 1 i nie narusza godności i innych dóbr osobistych pracownika. Przepisy te korespondują także z zasadami dotyczącymi przetwarzania danych osobowych określonymi w art. 5 w związku z art. 6 w związku z art. 9 RODO.

Szerszej refleksji wymaga na koniec zawarta w art. 22<sup>2</sup> § 1 zasada adekwatności i proporcjonalności gromadzenia danych osobowych. Przywołany przepis nie tylko definiuje cele, dla realizacji których pracodawca może wdrożyć monitoring wizyjny, ale wprowadza dodatkowe kryterium — „pojęcie niezbędności” — którego spełnienie jest wymogiem koniecznym przy wprowadzaniu tej formy kontroli. Opisując nowe ramy prawne stosowania przez pracodawcę monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy, Michał Miłosz i Justyna Świątek-Rudoman słusznie zauważają, że:

ze względu na inwazyjność nadzoru wizyjnego jako formy przetwarzania danych osobowych monitoring może być zastosowany, jeśli zamierzonych celów nie może pracodawca osiągnąć innymi efektywnymi metodami niewymagającymi przetwarzania danych osobowych lub w mniejszym stopniu ingerującymi w prawo jednostki do prywatności i ochrony danych osobowych. Pracodawca musi ocenić, czy obszar, na jakim ma być wprowadzony monitoring wizyjny oraz parametry stosowanego systemu monitoringu (np. pole kamer, ciągły charakter monitoringu, wysoka rozdzielczość nagrań umożliwiające odczyt monitorów komputerowych) są adekwatne do osiągnięcia zamierzonych celów i w konsekwencji ograniczyć obszar monitorowania oraz parametry systemu do niezbędnego zakresu<sup>5</sup>.

Narzędziem przydatnym do określenia niezbędności przetwarzania danych osobowych w kontekście wdrożonego monitoringu może być ocena skutków dla ochrony danych osobowych DPIA (Data Protection Impact Assessment). DPIA to proces mający na celu scharakteryzowanie przetwarzania danych, dokonanie oceny jego niezbędności i proporcjonalności oraz wsparcie administratora w zarządzaniu ryzykiem naruszenia praw lub wolności osób fizycznych wynikającym z tego przetwarzania. Ocena skutków ma służyć ocenie ryzyka, na jakie narażone jest przetwarzanie danych osobowych, a także do wprowadzenia adekwatnych środków zaradczych ograniczających to ryzyko do poziomu akceptowalnego. Czynności, dla których przeprowadzenie oceny jest obowiązkowe, znajdują umocowanie w art. 35 ust. 4 RODO. Organ nadzorczy ustanawia i podaje do publicznej wiadomości wykaz rodzajów operacji przetwarzania podlegających wymogowi dokonania oceny skutków dla ochrony danych. Podstawą ogłoszenia Komunikatu Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest art. 54 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 172 ustawy o ochronie danych osobowych. Prezes Urzędu Ochrony danych

<sup>5</sup> 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.

osobowych w wydanych niewiążących wytycznych przygotował propozycję wykazu operacji, w jakich przetwarzanie danych osobowych przy użyciu monitoringu wizyjnego wymagają przeprowadzenia oceny skutków<sup>6</sup>. Z opublikowanego wykazu operacji wynika, że Prezes UODO nie wskazał monitoringu wewnątrzzakładowego jako operacji wymagającej dokonania oceny DPIA. Natomiast Grupa Robocza art. 29<sup>7</sup> w swoich zaleceniach interpretuje że ocenę skutków należy dokonać w sytuacji, kiedy przetwarzanie danych odbywa się na dużą skalę, co znaczy, że należy wziąć pod uwagę: liczbę osób, których dane dotyczą, ilość danych, czas trwania lub ciągłość przetwarzania oraz zakres geograficzny przetwarzania, a z taką sytuacją mamy do czynienia w wielu podmiotach zatrudniających pracowników. Ponadto Grupa Robocza art. 29 wskazała wśród przykładów przetwarzania, w których istnieje prawdopodobieństwo, że wymagane będzie przeprowadzenie oceny skutków dla ochrony danych sytuację, w której „przedsiębiorstwo systematycznie monitoruje działania swoich pracowników m.in. ich stanowiska pracy”.

### ZAKRES KONTROLI INSPEKTORA PRACY

Nie ulega wątpliwości, że kwestie związane z monitoringiem wizyjnym w zakładzie pracy mają prawo kontrolować pracownicy Urzędu Ochrony Danych Osobowych w imieniu prezesa tego urzędu. Podstawę do tego dają art. 34, 60 i 78 u.o.d.o. Z przytoczonych przepisów wynika, że organem właściwym w sprawie ochrony danych osobowych jest prezes UODO, a także że to on przeprowadza kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie danych oraz prowadzi postępowanie w sprawie ich naruszenia. Z drugiej strony prawo do kontroli monitoringu wchodzi w zakres uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy. Artykuł 18<sup>4</sup> k.p. i art. 10 ustawy o PIP<sup>8</sup> stanowi, że inspekcja pracy sprawuje nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy — a więc również zamieszczonych w k.p. regulacji dotyczących monitoringu. Z powyższego wynika, że inspektor pracy kontroluje monitoring wizyjny w zakładzie pracy i ocenia, czy pracodawca dostosował się przy jego wprowadzaniu do wymogów zawartych w art. 22<sup>2</sup> k.p.

<sup>6</sup> Komunikat Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych z dnia 17 czerwca 2019 r. w sprawie wykazu rodzajów operacji przetwarzania danych osobowych wymagających oceny skutków przetwarzania dla ich ochrony, M.P. z 2019 r. poz. 666.

<sup>7</sup> *Opinia 2/2017 Grupy Roboczej art. 29 na temat przetwarzania danych w miejscu pracy*, WP 249, Archiwum GIODO, 21.02.2018, <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/file/13179> (dostęp: 19.08.2022). Grupa Robocza powołana została na mocy art. 29 dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych jako niezależny podmiot o charakterze doradczym. Została rozwiązana 25 maja 2018 r., a w jej miejsce powołano Europejską Radę Ochrony Danych.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz.U. z 2022 r. poz. 1614.



Oczywistym jest, że wdrożenie monitoringu dopuszczalne jest jedynie w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracowników, ochrony mienia, kontroli produkcji oraz zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, dlatego też monitoring służący innym celom będzie przez inspektora pracy zakwestionowany jako niezgodny z prawem. Zdecydowanie trudniejszą kwestią będzie dla inspektora pracy rozstrzygnięcie czy wdrożenie monitoringu było niezbędne w sytuacji, kiedy pracodawca zastosował monitoring zgodnie z celami określonymi w art. 22<sup>2</sup> § 1. k.p., to znaczy czy zastosowanie monitoringu było faktycznie niezbędne do zapewnienia określonego przez pracodawcę celu. W praktyce nie jest to jednak sprawa prosta. Inspektor pracy miałby bowiem ocenić, czy osiągnięcie celów nie byłoby możliwe bez wprowadzania monitoringu w sytuacji, kiedy ocena niezbędności wdrożenia tej formy kontroli pracownika leży w kompetencjach pracodawcy. Inspektor pracy ma ograniczone możliwości weryfikacji podjętej przez pracodawcę decyzji. Nie ma tu też znaczenia, czy pracodawca-administrator dokonał przed wdrożeniem monitoringu oceny skutków dla ochrony danych osobowych, czy też jej nie dokonał, bowiem inspektor pracy nie ma podstawy prawnej ani kompetencji, by rozstrzygnięcie pracodawcy w tym zakresie kwestionować lub weryfikować. Zgodnie z art. 21 ustawy o PIP postępowanie kontrolne inspektora pracy ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie przestrzegania prawa pracy. Ustalając stan faktyczny inspektor pracy musi rozstrzygnąć nie tylko, czy był on niezbędny, ale również czy wprowadzony w określonym celu monitoring służy do osiągnięcia tego celu. Zasadność uznania ochrony bezpieczeństwa pracowników za uzasadniony cel stosowania monitoringu nie budzi wątpliwości. Może je natomiast wywołać sytuacja, kiedy stan faktyczny zastosowanego monitoringu wskazuje, że nie obejmuje wyłącznie pracowników, ale głównie osoby trzecie, takie jak klienci, kontrahenci czy dostawcy, a także osoby świadczące na rzecz pracodawcy usługi lub pracę na podstawie innej niż stosunek pracy, na przykład zleceniobiorcy czy samozatrudnieni. Zdecydowanie problematycznym w ocenie będzie także monitoring zastosowany w celu bezpieczeństwa pracowników wykonujących prace o niskim ryzyku wystąpienia zdarzeń zagrażających ich bezpieczeństwu, takich jak na przykład pracownicy biurowi. W przypadku, kiedy okolicznością uzasadniającą wprowadzenie monitoringu wizyjnego w miejscu pracy jest ochrona mienia, ocena stanu faktycznego wydawałaby się z pozoru prostsza, jeśli monitoring rzeczywiście swoim zakresem chroni mienie, oraz jeśli przyjmiemy, że ochronę mienia interpretujemy zgodnie z ustawą o ochronie osób i mienia<sup>9</sup> i rozumiemy jako działania zapobiegające przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, a także przeciwdziałające powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz niedopuszczające do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony. Ustawodawca nie wskazał, o czyje mienie chodzi, należy wobec tego przyjąć, że wprowadzenie monitoringu wizyj-

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, Dz.U. z 2021 r. poz. 1995.

nego uzasadniać będzie ochrona mienia nie tylko należącego do pracodawcy, ale również do pracowników, zleceniobiorców czy osób trzecich. W praktyce analiza stanu faktycznego może jednak stwarzać kłopoty w ocenie inspektora pracy także i w tym przypadku. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy wprowadzony w celu ochrony mienia monitoring swym zasięgiem nie obejmuje również pracowników lub głównie pracowników pod pretekstem ochrony mienia, wychodząc w ten sposób poza cel, do realizacji którego został wdrożony.

Kolejną przesłanką, której sformułowanie wywołuje trudności interpretacyjne i problemy w ustaleniu stanu faktycznego, jest kontrola produkcji. Czy należy ją rozumieć wyłącznie jako monitoring procesów produkcyjnych zapewniający ich prawidłowy przebieg, czy również jako kontrola wydajności produkcji i efektywności świadczonej pracy (popularna na przykład w magazynach, dużych halach produkcyjnych i montażowych), która potencjalnie mogłaby stanowić podstawę oceny pracownika? Opisując kryteria dopuszczalności stosowania monitoringu w miejscu pracy oraz związane z tym obowiązki pracodawcy w świetle reformy ochrony danych osobowych, Olga Dąbrowska słusznie zauważa, że:

W opublikowanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych wskazówkach dotyczących wykorzystania monitoringu wizyjnego wyraźnie stanął on na stanowisku, że niedopuszczalne jest stosowanie monitoringu jako środka nadzoru nad jakością wykonywanej pracy. Taka interpretacja wydaje się zgodna nie tylko z literalnym brzmieniem przepisu, który wyraźnie stanowi nie o „kontrolu świadczonej pracy”, a „kontrolu produkcji”, ale również z zaleceniami Grupy Roboczej art. 29. Ostatnią przesłanką stanowiącą podstawę do wprowadzenia środków technicznych umożliwiających rejestrację obrazu jest zachowanie w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. O ile cel ten nie budzi zastrzeżeń, o tyle przedmiotowa forma monitoringu nie wydaje się odpowiednia w kontekście ochrony informacji, zwłaszcza że przepisy o monitoringu nie zezwalają na nagrywanie dźwięku towarzyszącego zdarzeniom, a zgodnie z poglądem Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych stosowanie rejestracji dźwięku może zostać uznane za nadmiarową formę przetwarzania danych i wiązać się z odpowiedzialnością administracyjną, cywilną, a nawet karną<sup>10</sup>.

Decydując się na wprowadzenie monitoringu przy użyciu kamer, pracodawca powinien mieć na względzie właściwe ich rozmieszczenie na terenie zakładu pracy. Ulokowanie kamer w miejscach, w których pracownik ma szczególne prawo oczekiwać poszanowania prywatności, jest sprzeczne z prawem. Ustawodawca przesądził w art. 22<sup>2</sup> § 2 k.p. zakaz prowadzenia monitoringu w pomieszczeniach sanitarnych, szatniach, stołówkach oraz palarniach, jak również w pomieszczeniach udostępnianych zakładowej organizacji związkowej. Zakaz ten nie ma jednak charakteru bezwzględnego, co powoduje, że kontrola przestrzegania wymogów zawartych w tym przepisie może stwarzać spore problemy. W myśl komentowanego przepisu zainstalowanie środków technicznych umożliwiających

<sup>10</sup> O. Dąbrowska, *Kryteria dopuszczalności stosowania monitoringu w miejscu pracy oraz związane z tym obowiązki pracodawcy w świetle reformy ochrony danych osobowych*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2019, nr 1, s. 16.

rejestrację obrazu w wyżej wymienionych pomieszczeniach jest dopuszczalne, jeśli jest ono niezbędne dla realizacji celu określonego w art. 22<sup>2</sup> § 1 k.p. i pod warunkiem, że nie naruszy to godności i innych dóbr osobistych pracownika. Jak wskazuje się w art. 22<sup>2</sup> § 2 k.p., jest to możliwe w szczególności dzięki zastosowaniu technik uniemożliwiających rozpoznanie przebywających w tych pomieszczeniach osób. Nasuwają się jednak wątpliwości, czy prowadzenie monitoringu na takich zasadach realizuje w ogóle jakiś cel, skoro istotą użytkowania narzędzi takich jak kamery jest ułatwienie ustalenia tożsamości sprawców naruszeń. Trudno sobie ponadto wyobrazić poszanowanie godności czy prywatności pracownika przy zastosowaniu kamer w miejscach takich jak toalety czy szatnie. Ocena stanu faktycznego przez inspektora pracy, a zwłaszcza rozstrzygnięcie, czy w sytuacji wdrożenia monitoringu w pomieszczeniach sanitarnych i szatniach zastosowane techniki są właściwe, może być w praktyce niemożliwe, a w każdym razie mocno subiektywne. Przesądzenie zaś, czy zastosowane techniki (niska rozdzielczość kamer itp.) są właściwe, znajduje się zdecydowanie poza kompetencjami inspektora pracy. Wydaje się, że ustawodawca dokonał zbyt daleko idącego uproszczenia włączając do tej samej kategorii pomieszczenia sanitarne i szatnie, stołówki, palarnie. Bezsprzecznie ryzyko naruszenia dóbr osobistych pracownika w przypadku pomieszczeń sanitarnych i szatni jest największe. Zdaniem Grupy Roboczej art. 29 toalety, łazienki czy szatnie to miejsca, które są przeznaczone do osobistego użytku pracowników, dlatego też nie powinny być one objęte monitoringiem wizyjnym. Druga kategoria wskazanych w art. 22<sup>2</sup> § 2 k.p. pomieszczeń to stołówki i palarnie, a więc w dalszym ciągu miejsca nieprzeznaczone do wykonywania pracy. Wydaje się jednak, że ewentualne zamieszczenie kamer w tym obszarze nie jest dla pracownika tak dotkliwie, jak w przypadku pierwszej grupy pomieszczeń.

Najmniej problematyczną w postępowaniu kontrolnym inspektora pracy wydaje się ocena wykonania obowiązku jawności przetwarzania danych oraz obowiązku informacyjnego pracodawcy wobec pracowników. Wyrazem tego jest wymóg odpowiedniego formalnego uregulowania funkcjonowania monitoringu w zakładzie pracy oraz obowiązki informacyjne ciążyące w tym względzie na pracodawcy. Przepisy kodeksu pracy zawarte w art. 22<sup>2</sup> § 7, 8 i 9 przewidują przede wszystkim, że szczegółowe cele, zakres oraz sposób zastosowania monitoringu wizyjnego ustalany jest w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy, a w sytuacji, gdy pracodawca nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy i nie jest objęty układem zbiorowym — uregulowanie powyższych kwestii następuje w drodze obwieszczenia. W opinii Grupy Roboczej art. 29 zalecono włączenie w proces opracowywania wewnętrznych zasad i polityk dotyczących monitoringu reprezentatywnej grupy pracowników. Zakres kontroli inspektora pracy będzie więc polegał na sprawdzeniu, czy w akcie wprowadzającym tę formę nadzoru pracodawcy wskazali cele, do jakich monitoring wizyjny będzie stosowany, czy określili obszar nim objęty, w tym również to, czy monitoring funkcjonuje jedynie w budynkach stanowiących zakład pracy, czy obejmuje również teren wokół zakładu

pracy. W zależności od okoliczności inspektor pracy oceni, czy konieczne będzie doprecyzowanie, w jakich budynkach lub na jakich obszarach został zastosowany monitoring. Jego zakres może być określany także w sposób negatywny przez wskazanie obszarów na terenie zakładu pracy, których monitoring nie obejmuje.

Problemów nie będzie stwarzać także kontrola obowiązku informacyjnego polegającego na udostępnieniu pracownikom wiadomości o wprowadzeniu monitoringu, w sposób przyjęty u danego pracodawcy we właściwym terminie i we właściwej formie pisemnej oraz czy zgodnego z przepisami oznaczenia monitorowanych pomieszczeń i teren w sposób widoczny i czytelny, za pomocą odpowiednich znaków lub ogłoszeń dźwiękowych.

## PODSUMOWANIE

Dotychczasowa praktyka postępowań kontrolnych inspektorów pracy dotyczących monitoringu w zakładach pracy, prowadzonych głównie w efekcie skarg pracowników, wskazuje, że w zasadniczej mierze dokonują oni kontroli obowiązków formalnych, jakie spełnić musi pracodawca wdrażając tą formę kontroli pracowników. Większość pracodawców decydując się na zastosowanie monitoringu jako cel jego wdrożenia określa bezpieczeństwo pracowników i ochronę mienia. W tym przypadku, na co wskazano powyżej, inspektor pracy nie ma ani uprawnień, ani możliwości przy ocenie stanu faktycznego stwierdzić, czy wdrożony monitoring był niezbędny i czy zastosowany zakres jest właściwy. Ocena stanu faktycznego dotyczącego obowiązków informacyjnych i uregulowania monitoringu w aktach prawa zakładowego nie stwarza takich problemów, a stwierdzenie przez inspektora pracy naruszenia prawa nie budzi zastrzeżeń pracodawcy.

W razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy inspektor pracy, zgodnie z art. 11 ustawy o PIP, ma uprawnienie skierowania do pracodawcy wystąpienia lub wydania polecenia, w sprawie usunięcia naruszenia przepisów prawa pracy, a także wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób winnych zaistniałej sytuacji. Wystąpienie lub polecenie inspektora pracy nie jest jednak środkiem władczym, z jakim mamy do czynienia w przypadku nakazu inspektora pracy. W sytuacjach problematycznych, wychodzących poza uprawnienia inspektora pracy, dotyczących monitoringu wizyjnego, a także domniemania naruszenia przez pracodawcę przepisów o ochronie danych osobowych, inspektor wysyła stosowne zawiadomienie do Prezesa UODO. Taką możliwość daje mu podpisane porozumienie pomiędzy Państwową Inspekcją Pracy a Biurem Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych w sprawie współdziałania PIP i GIODO<sup>11</sup>. Dość

<sup>11</sup> 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: 13.08.2022).

powszechną praktyką inspektorską w przypadku braku możliwości przesądzenia, czy mamy do czynienia z naruszeniem ochrony danych osobowych, jest wysłanie przez inspektora pracy skarżącemu się pracownikowi informacji o przysługującym mu prawie zgłoszenia do Prezesa UODO skargi o naruszenie jego danych osobowych.

## SELECTED ISSUES RELATED TO THE CONTROL OF VIDEO MONITORING IN THE WORKPLACE CONDUCTED BY A LABOR INSPECTOR IN THE CONTEXT OF PERSONAL DATA PROTECTION

### Summary

The provisions on video monitoring in the workplace contained in the labor law were added to the Labor Code as a result of the adoption of the GDPR, hence they correspond to the principles and provisions of personal data protection. The specificity of these provisions affects the control procedures of the labor inspector.

Keywords: National Labor Inspectorate, Labor Code, monitoring control, GDPR, employer

### BIBLIOGRAFIA

- Dąbrowska O., *Kryteria dopuszczalności stosowania monitoringu w miejscu pracy oraz związane z tym obowiązki pracodawcy w świetle reformy ochrony danych osobowych*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2019, nr 1.
- Miłosz M., Świątek-Rudoman J., *Nowe ramy prawne stosowania przez pracodawcę monitoringu wizyjnego w zakładzie pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 4.
- Opinia 2/2017 Grupy Roboczej art. 29 na temat przetwarzania danych w miejscu pracy*, WP 249, Archiwum GIODO, 21.02.2018, <https://archiwum.giodo.gov.pl/pl/file/13179>.
- 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>.
- 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](https://uodo.gov.pl/data/filemanager_pl/1200.pdf).



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: Dokonujący 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 zjawisk<sup>1</sup>” 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-

<sup>1</sup> *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 roku<sup>2</sup> 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 pracy<sup>3</sup>, 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-Kolasa<sup>4</sup>, ustawodawca w celu zapewnienia ochrony praw i wolności zdecydował się na skorzystanie z przewidzianej w art. 88 RODO<sup>5</sup> możliwości bardziej szczegółowego uregulowania — za sprawą norm krajowych

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

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

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

<sup>5</sup> 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 Kupny<sup>6</sup> 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 Fajgielski<sup>7</sup> zauważa, że wprowadzając normy dotyczące monitoringu wizyjnego do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy<sup>8</sup> (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 monitoringu<sup>9</sup>. 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 dowodowego<sup>10</sup>.

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 Kuba<sup>11</sup>, niejasność co do pojęcia monitoringu, jaki jest dopuszczal-

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1510.

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

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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. 22<sup>3</sup> § 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 monitoringu<sup>12</sup>. 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 Ożóg<sup>13</sup>, *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 Ziółkowska<sup>14</sup> 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 wychycenia działań niepożądanych ze strony pracownika.

<sup>12</sup> 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.

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

<sup>14</sup> 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 Lach<sup>15</sup>, stosowanie tego rodzaju instrumentu kontroli pracownika może umożliwić 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. Lach<sup>16</sup> 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 zatrudnienia<sup>17</sup>. 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.

---

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

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> 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 Jagielski<sup>18</sup>, 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 sprawy<sup>19</sup>. Podkreślić należy, że dowód z monitoringu należy uznać za tak

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

<sup>19</sup> Pogląd o otwartym katalogu środków dowodowych jest powszechnie akceptowany, na przykład: B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownicze*

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 dowodowymi<sup>20</sup>. 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 zauważa<sup>21</sup>, 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 prawne<sup>22</sup>. Wskazana zasada jest silnie zakorzeniona w systemie prawnym i uznawana jest za warunek prawidłowo prowadzonego postępowania oraz jego rozstrzygnięcia<sup>23</sup>. 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 faktycznego<sup>24</sup>. 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. Łaszczycza, [w:] *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 2, cz. 4. *Dynamika postępowania administracyjnego ogólnego*, red. C. Martysz, Warszawa 2021, s. 537.

<sup>20</sup> J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowno-administracyjne*, s. 34.

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

<sup>22</sup> 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.

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

<sup>24</sup> 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 faktów<sup>25</sup>. Warto wskazać, że zasada prawdy obiektywnej wymaga dynamicznego podejścia do gromadzonego materiału dowodowego i może wymagać zmiany zakresu pozyskiwanych dowodów, ze względu na dokonane ustalenia<sup>26</sup>. 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 obiektywnej<sup>27</sup>. Znaczenie prawdy obiektywnej podkreślano również w judykaturze. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 10 czerwca 1987 roku<sup>28</sup>, przyjął: „Jedną z naczelných 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 Administracji<sup>29</sup>.

Zasada prawdy obiektywnej jest poniekąd wyrażona w art. 21 p.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

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

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

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

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

<sup>29</sup> 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 kontroli<sup>30</sup>. 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 udowodnione<sup>31</sup>. 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 niezadowolający. 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 PIP<sup>32</sup>. 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 81<sup>33</sup> i 129<sup>34</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

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

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

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> 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 inaczej<sup>35</sup>. 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 społeczny<sup>36</sup>. Grzegorz Łaszczyca<sup>37</sup> 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 dezawuującej. Wskazana dynamika stosowanych technik monitoringu może być obserwowana szczególnie w prawie pracy, ponieważ art. 22<sup>3</sup> § 4 k.p. dopuszcza stosowanie innych form monitoringu niż wymienione w kodeksie, co oznacza że katalog tych działań jest otwarty<sup>38</sup>. 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-

<sup>35</sup> Przykładem jest art. 86 k.p.a. o dowodzie z przesłuchania stron.

<sup>36</sup> 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.

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

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











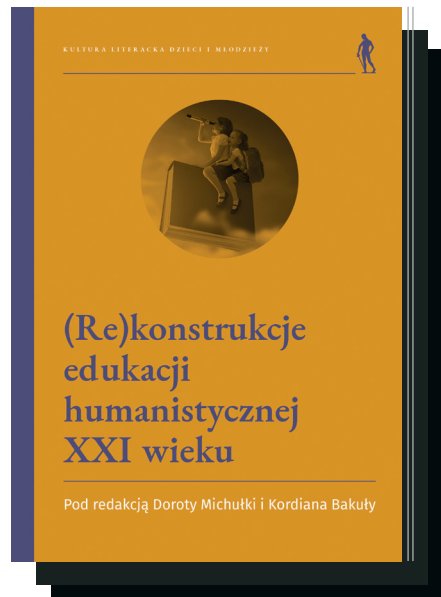
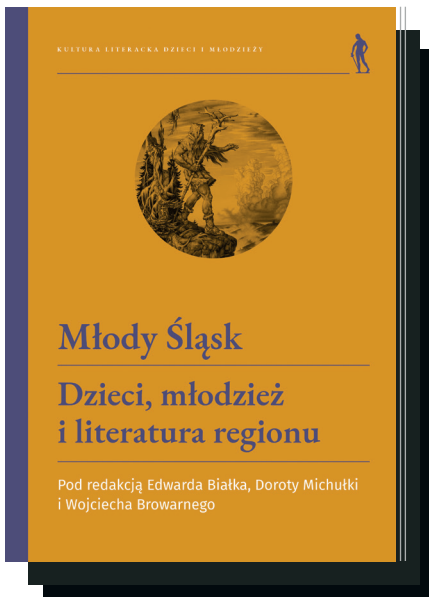
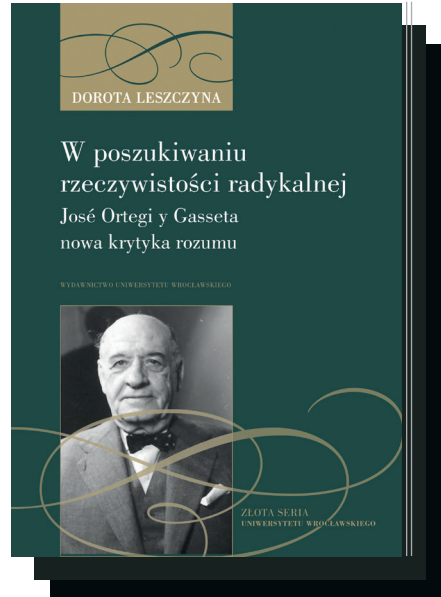
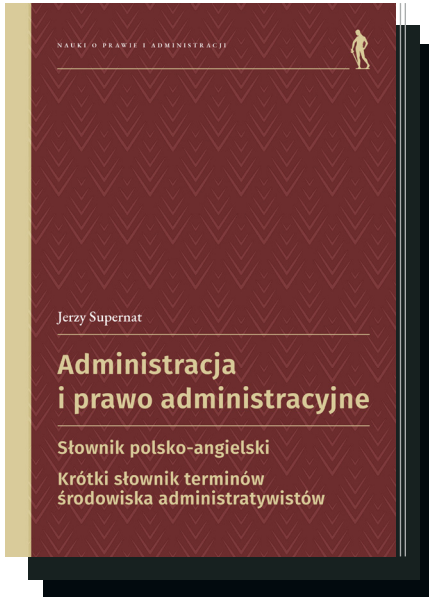
## INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. Teksty do wydania w numerze na dany rok należy przesłać najpóźniej do 31 marca.
2. Wszystkie artykuły publikowane w czasopiśmie „Przegląd Prawa i Administracji” są recenzowane.
3. O przyjęciu tekstu do wydania w Czasopiśmie Autorzy zostaną poinformowani w ciągu 30 dni za pośrednictwem poczty elektronicznej na wskazany przez nich adres.
4. Recenzje zostaną przesłane Autorom, którzy zobowiązują się do dokonania zasugerowanych w nich poprawek i korekt.
5. Teksty należy nadsyłać w formacie dokumentów programu Word lub tekstu sformatowanego RTF. Maksymalna objętość tekstu:
  - a) artykuł — 60 000 znaków ze spacjami;
  - b) recenzja — 25 000 znaków ze spacjami.
6. Szczegółowe informacje dotyczące formatowania tekstów oraz sporządzania przypisów znajdują się na stronie [www.wuwr.com.pl](http://www.wuwr.com.pl) w zakładce „Dla Autorów”.
7. Teksty odbiegające od podanych standardów będą odsyłane do Autorów z prośbą o dostosowanie ich do wymogów pisma.
8. Do tekstu należy dołączyć streszczenie w języku angielskim (do 600 znaków ze spacjami).
9. Wydawnictwo zastrzega sobie prawo do dokonywania poprawek redakcyjnych tekstów.
10. Przesłanie przez Autora tekstu do Redakcji Czasopisma jest równoznaczne z jego oświadczeniem, że przysługują mu autorskie prawa majątkowe do tego tekstu, że tekst jest wolny od wad prawnych oraz że nie był wcześniej publikowany w całości lub części ani nie został złożony w redakcji innego czasopisma, a także z udzieleniem nieodpłatnej zgody na wydanie tekstu w czasopiśmie „Przegląd Prawa i Administracji” oraz jego nieograniczone co do czasu i terytorium rozpowszechnianie, w tym wprowadzenie do obrotu egzemplarzy czasopisma oraz odpłatne i nieodpłatne udostępnianie jego egzemplarzy w internecie.
11. Autorzy są zobowiązani do wykonania korekty autorskiej w ciągu 7 dni od daty jej otrzymania. Niewykonanie korekty w tym terminie oznacza zgodę Autora na wydanie tekstu w postaci przesłanej do korekty.
12. Wszystkie udostępnione przez Wydawnictwo artykuły, w formacie PDF, znajdują się na stronie [www.cns.wuwr.pl](http://www.cns.wuwr.pl).
13. Autorzy nie otrzymują honorarium autorskiego za przekazane artykuły.
14. Teksty w wersji elektronicznej prosimy nadsyłać na adres Redakcji Czasopisma: [mariusx@prawo.uni.wroc.pl](mailto:mariusx@prawo.uni.wroc.pl).

## Polecamy nasze nowe serie i publikacje

---







**Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego sp. z o.o.**

pl. Uniwersytecki 15  
50-137 Wrocław  
sekretariat@uwur.com.pl

wuwr.eu  
Facebook/wydawnictwouwr