



GŁÓWNY INSPEKTOR PRACY

Andrzej Kwaliński

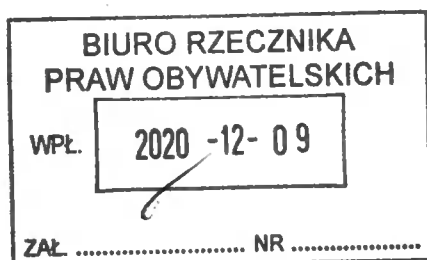


Warszawa, dnia 30 listopada 2020 r.



UNP:GIP-20-69853

GIP-GKW.0601.345.2020.2



Pan

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Stanisław Prus Rzecznik

W odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika z dnia 20 października 2020 r. (VII.564.93.2020.MAW) uprzejmie informuję.

W przywołanym piśmie wystąpił Pan do Głównego Inspektora Pracy na podstawie art. 12 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020, poz. 627) o zbadanie sytuacji pracowników Telewizji Polskiej oraz treści zawieranych z nimi umów przez Państwową Inspekcję Pracy oraz poinformowanie o wynikach podjętych działań w związku z powzięciem informacji o treści tych umów, w których podpisujący umowę aktor zobowiązuje się, że „nie będzie prezentować swojego stanowiska lub poglądów w sprawach politycznych w mediach lub w serwisach społecznościowych”.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych. W przedmiotowej sprawie potencjalnie kwestia wprowadzenia zobowiązania do umów o pracę powstrzymywania się od prezentowania poglądów politycznych w mediach lub serwisach

społecznościowych przez aktorów albo dziennikarzy może w określonych okolicznościach faktycznych naruszać art. 11¹ k.p., który stanowi, że pracodawca jest obowiązany szanować godność i inne dobra osobiste pracownika. Sformułowanie to, nie stanowi *in abstracto* przejawu dyskryminowania pracownika ze względu na przekonania polityczne, gdyż zastrzeżenie to dotyczy prezentowania wszelkich poglądów politycznych, a nie tylko poglądów przeciwnych w stosunku do partii rządzących czy też opozycyjnych (oczywiście przy założeniu, że zobowiązanie to dotyczy wszystkich pracowników zatrudnionych na danym stanowisku). Przepis art. 11¹ Kodeksu pracy niewątpliwie należy do przepisów prawa pracy, aczkolwiek przy jego wykładni wykorzystuje się dorobek orzeczniczy powstały m.in. na gruncie art. 23 i 24 Kodeksu cywilnego, gdyż Kodeks pracy nie precyzuje katalogu dóbr osobistych pracownika. Jak stanowi bowiem przepis art. 9 k.p. ilekroć w Kodeksie pracy jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy Kodeksu pracy oraz przepisy innych ustaw i aktów wykonawczych, określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, a także postanowienia układów zbiorowych pracy i innych opartych na ustawie porozumień zbiorowych, regulaminów i statutów określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy. Z drugiej strony niewątpliwie określone dobra osobiste pracownika doznają ograniczeń w sferze stosunku pracy charakteryzującego się podporządkowaniem pracownika. Należy zauważyć, że stosunek pracy w istotnym stopniu ogranicza swobodę pracownika w wielu sferach życia osobistego, rodzinnego lub zawodowego. Ustawodawca wprost dopuszcza ograniczenia w zakresie możliwości prowadzenia działalności konkurencyjnej wobec pracodawcy (zakaz konkurencji – por. art. 101¹ Kodeksu pracy). Nieobce są również ograniczenia w zakresie prowadzenia przez pracowników działalności politycznej, czy też manifestowania poglądów politycznych (por. art. 47 ust. 1 ustawy o PIP, art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej /Dz.U. z 2020, poz. 265 ze zm./). Żaden przepis prawa pracy przy tym wprost nie zabrania wprowadzenia do umowy o pracę ograniczenia w zakresie nieprezentowania swojego stanowiska lub poglądów w sprawach politycznych w mediach lub w serwisach społecznościowych (pośrednio ochrona wolności wypowiedzi w stosunku pracy wynika z art. 11¹ Kodeksu pracy w powiązaniu z odpowiednimi przepisami wskazanymi w załączonym piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 lipca 2020 r. skierowanym do Telewizji Polskiej S.A.). Z kolei, potrzeba zagwarantowania mediom publicznym reprezentowanym przez Telewizję Polską S.A. bezstronności może w określonych stanach faktycznych usprawiedliwiać uzgodnienie między stronami stosunku pracy ograniczenia z korzystania z dobra osobistego utożsamianego z prawem do wolności wypowiedzi/prezentowania poglądów. W tym zakresie, w mojej ocenie, tak ujęta klauzula w umowie o pracę nie

wyklucza jednak dopuszczalności konstruktywnej krytyki pracodawcy, jakim jest Telewizja Polska S.A. dla zatrudnianych przez nią aktorów i dziennikarzy. Krytyka ta może bowiem być realizowana bez konotacji politycznych, a jedynie sprowadzać się do rzeczowej oceny sposobu funkcjonowania pracodawcy celem usprawnienia realizowania jego misji publicznej polegającej na oferowaniu zróżnicowanych programów cechujących się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością (por. art. 21 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji – Dz.U. z 2020r., poz. 805). Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 28 sierpnia 2013 r. (I PK 48/13, LEX nr 1448689) pracownik ma prawo do dozwolonej, publicznej krytyki przełożonego (prawo do whistleblowingu, czyli ujawnienia nieprawidłowości w funkcjonowaniu jego zakładu pracy polegających na różnego rodzaju aktach nierzetelności, nieuczciwości z udziałem pracodawcy lub jego przedstawicieli), gdy nie prowadzi to do naruszenia jego obowiązków pracowniczych polegających w szczególności na dbaniu o dobro zakładu pracy i zachowaniu w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę (obowiązek lojalności; nienaruszania interesów pracodawcy - art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy), a także na przestrzeganiu zakładowych zasad współżycia społecznego (art. 100 § 2 pkt 6 Kodeksu pracy). Stanowisko Sądu Najwyższego jest w tym zakresie jednolite i ugruntowane.

Przy tym ocena, czy dane zachowanie pracownika stanowi ciężkie naruszenie obowiązków pracowniczych nie należy do organów Państwowej Inspekcji Pracy, ale sądów pracy uprawnionych do przeprowadzenia postępowania dowodowego i wydania wiążącego strony stosunku pracy rozstrzygnięcia. Ewentualne naruszenie art. 11¹ Kodeksu pracy nie zostało również stypizowane jako wykroczenie przeciwko prawom pracownika, które umożliwiłoby wdrożenie postępowania mandatowego albo złożenia wniosku o ukaranie do sądu przez organy Państwowej Inspekcji Pracy. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż możliwości działania organów Państwowej Inspekcji Pracy w sprawach tego typu są bardzo ograniczone, tzn. nie ma możliwości skierowania do pracodawcy decyzji administracyjnej, nakazującej zaprzestania określonej praktyki ograniczenia wolności słowa pracownika, zwłaszcza że kwestia ta ma charakter oceny z uwagi na brak jednoznacznej regulacji w sferze stosunku pracy i charakterystyczną dla niej kolizją interesów pracownika i pracodawcy (w przedmiotowej sprawie pracodawcy, którego działalność regulowana jest ustawami). Pracownicy, a także działające w ich imieniu związki zawodowe, mogą ewentualnie wystąpić do sądu o ochronę dóbr osobistych, jeżeli faktycznie w określonych sytuacjach zostały one naruszone w ramach realizacji stosunku pracy. Warto jednak zwrócić uwagę, że w efekcie stosowania do sytuacji naruszenia godności albo innych dóbr osobistych pracownika cywilistycznych

mechanizmów ochronnych, istotne będą tu również okoliczności wyłączające bezprawność naruszenia dóbr osobistych w postaci działania w ramach porządku prawnego, tj. działanie dozwolone przez obowiązujące przepisy prawa, wykazywanie prawa podmiotowego, zgoda pokrzywdzonego (z zastrzeżeniem uchylenia jej skuteczności w sferze stosunku pracy z uwagi na wątpliwości związane z jej dobrowolnością) oraz działanie w ochronie uzasadnionego interesu. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na fakt, że przesłanką ochrony wynikającej z art. 24 k.c. jest bezprawność naruszenia lub zagrożenia dóbr osobistych, przy czym bezprawność odnosi się zarówno do przepisów prawa, jak i zasad współżycia społecznego. Z uwagi na domniemanie bezprawności wynikające z normy art. 24 k.c., ciężar udowodnienia przesłanek uchylających bezprawność będzie spoczywać na pracodawcy.

Z punktu widzenia środków, które mógłby hipotetycznie zastosować w przypadku faktycznego naruszenia art. 11¹ Kodeksu pracy organ Państwowej Inspekcji Pracy należy zauważyć, że zgodnie z art. 11 pkt 8 ustawy o PIP w razie stwierdzenia naruszenia przepisów prawa pracy lub przepisów dotyczących legalności zatrudnienia właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione odpowiednio do skierowania wystąpienia lub wydania polecenia, w razie stwierdzenia innych naruszeń niż wymienione w pkt 1-7 art. 11 przedmiotowej ustawy, w sprawie ich usunięcia, a także wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób winnych. Jednakże zastosowanie wyżej wskazanego środka w postaci wystąpienia zgodnie z art. 33 pkt 2 ustawy o PIP następuje w wyniku ustaleń dokonanych w toku kontroli. Dodatkowo w myśl art. 36 ust. 1 ustawy o PIP wystąpienia, o których mowa w art. 11 pkt 8 i art. 11b, powinny zawierać wnioski pokontrolne i ich podstawę prawną. Wystąpienie nie zawiera sankcji prawnej, a jedynie rodzi obowiązek zawiadomienia odpowiedniego organu Państwowej Inspekcji Pracy o terminie i sposobie realizacji wniosków pokontrolnych. Niewykonanie wniosków pokontrolnych określonych w wystąpieniu nie podlega jednak egzekucji administracyjnej. Wystąpienie zamiast rozstrzygnięcia zawiera jedynie propozycję uregulowania stanu faktycznego zgodnie z prawem, jest swoistego rodzaju sygnałem wskazującym na stwierdzone nieprawidłowości sugerującym konieczność przywrócenia stanu zgodnego z prawem, jest oświadczeniem wiedzy o stanie faktycznym ustalonym podczas kontroli, zaś wniosek o usunięcie naruszenia prawa wyraża sugestię, aby ustalony stan faktyczny uległ zmianie i naruszenie zostało usunięte. Podnosi się, że art. 11 pkt 8 ustawy o PIP nie upoważnia do formułowania w wystąpieniu wniosków i poleceń, z których mogłoby wynikać władcze zobowiązanie pracodawcy do określonego działania. Zatem, nawet stwierdzenie przez inspektora pracy występowania postanowień zawartych w piśmie Pana Rzecznika w umowach i hipotetycznie uznanie ich za sprzeczne z przepisami prawa pracy

utożsamianego zgodnie z art. 9 Kodeksu pracy, z postanowieniami Kodeksu pracy oraz przepisami innych ustaw i aktów wykonawczych, określających prawa i obowiązki pracowników i pracodawców, nie może spowodować rozstrzygnięcia tej kwestii przez inspektora pracy, gdyż ustawodawca nie przyznał w tym zakresie organom PIP kompetencji co do rozstrzygnięcia spraw spornych, a z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Sprawy ewentualnego naruszenia dóbr osobistych pracownika mogą być bowiem rozstrzygnięte jedynie przez niezawisłe sądy.

Konkludując, stwierdzić należy, że tak zwane dodatkowe klauzule umowne są przedmiotem wielu pragmatyk i postanowień przepisów prawa regulujących stosunki zatrudnieniowe. Dla przykładu w ustawie o PIP zawarty jest art. 47 o treści "pracownik wykonujący czynności kontrolne nie może prowadzić działalności politycznej". Warty zatem jest rozważenia postulat de lege ferenda dotyczący uregulowania ustawowego zagadnień podnoszonych w piśmie Pana Rzecznika.

W aktualnym stanie prawnym brak jest podstaw do podejmowania działań przez organy Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie przedmiotowym związanym z zagadnieniem sygnalizowanym przez Pana Rzecznika. Wskazać również należy, że w czasie pandemii działalność kontrolna Państwowej Inspekcji Pracy została poddana znacznemu ograniczeniu. Kontrole pracodawców zostały ograniczone wyłącznie do zadań dotyczących wypadków przy pracy oraz kontroli dotyczących bezpośredniego zagrożenia dla życia bądź zdrowia pracowników.

Pragnę zapewnić Pana Rzecznika, że jako Główny Inspektor Pracy jestem wdzięczny za wszelkie sygnały wskazujące na naruszenia przepisów prawa pracy. W zakresie możliwości wynikających z obowiązujących przepisów prawa będę konsekwentnie realizował zadania wynikające z ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy.

Z wyrazami szacunku

Główny Inspektor Pracy

Andrzej Kwałński



PAŃSTWOWA INSPEKCJA PRACY
GŁÓWNY INSPEKTORAT PRACY
02-315 Warszawa, ul. Barska 28/30
NIP 626-10-26-544
-3-

UNP: GIP-20-69853
GIP-GKW: 0601.345.2020.2

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2020 -12- 09

ZAL. NR

OPLATA POBRANA
TAXE PERÇUE-POLOGNE
Umowa z Poczta Polska S.A.
ID nr 431168/W



Sz. P.,

Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
Biuro Rzecznika
ul. Solidarności 77
00-090 Warszawa

R



(00)459007734667252845

5
ZA ZWROTNYM
POTWIERDZENIEM ODBIORU