

**II GSK 10/14 - Wyrok NSA**

<b>Data orzeczenia</b>	2015-02-26	<i>orzeczenie prawomocne</i>
<b>Data wpływu</b>	2014-01-02	
<b>Sąd</b>	Naczelny Sąd Administracyjny	
<b>Sędziowie</b>	Anna Robotowska Czesława Socha /sprawozdawca/ Stanisław Gronowski /przewodniczący/	
<b>Symbol z opisem</b>	6037 Transport drogowy i przewozy	
<b>Sygn. powiązane</b>	<a href="#">II SA/Sz 273/13 - Wyrok WSA w Szczecinie z 2013-08-14</a>	
<b>Skarżony organ</b>	Inspektor Pracy	
<b>Treść wyniku</b>	Oddalono skargę kasacyjną	

**SENTENCJA**

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący Sędzia NSA Stanisław Gronowski Sędzia NSA Anna Robotowska Sędziowie NSA Czesława Socha (spr.) Protokolant Karol Sienkiewicz po rozpoznaniu w dniu 26 lutego 2015 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej P. L. P. Spółki z o.o. w S. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w S. z dnia 14 sierpnia 2013 r. sygn. akt II SA/Sz 273/13 w sprawie ze skargi P. L. P. Spółki z o.o. w S. na decyzję Okręgowego Inspektora Pracy w S. z dnia [...] grudnia 2012 r. nr [...] w przedmiocie kary pieniężnej 1. oddała skargę kasacyjną; 2. zasądza od P. L. P. Spółki z o.o. w S. na rzecz Okręgowego Inspektora Pracy w S. 1200 (tysiąc dwieście) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

**UZASADNIENIE**

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 14 sierpnia 2013 r. o sygn. II SA/Sz 273/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w S. oddalił skargę P. L. P. Spółki z o.o. w S. na decyzję Okręgowego Inspektora Pracy w S. z dnia [...] grudnia 2012 r. nr [...] w przedmiocie kary pieniężnej.

Sąd I instancji przyjął, że organ prawidłowo nałożył na spółkę karę pieniężną w kwocie 25.000 zł na podstawie wyników opisanych w protokole kontroli przeprowadzonej u tego przedsiębiorcy za stwierdzone i przyjęte w tej decyzji naruszenia przepisów ustawy o transporcie drogowym w zakresie czasu prowadzenia pojazdów przez kierowców zatrudnionych w spółce.

Zdaniem Sądu, wynikające z zaskarżonej decyzji ustalenia faktyczne są trafne, zaś poprzedzająca je ocena dowodów została dokonana zgodnie z prawem. Z protokołu kontroli z dnia [...] września 2012 r. wynika, że kontrolę w przedsiębiorstwie, zatrudniającym 64 pracowników, upoważniony inspektor pracy rozpoczął w dniu 3 lipca 2012 r., a zakończył z chwilą doręczenia i podpisania protokołu kontroli, tj. 3 września 2012 r. Przedmiotem kontroli były zagadnienia przestrzegania przepisów prawa pracy dotyczących prawnej ochrony stosunku pracy w zakresie między innymi czasu pracy i wynagradzania pracowników, w tym przestrzegania przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu.

Okoliczność przeprowadzenia kontroli bez zapowiedzi została odnotowana w protokole kontroli z powołaniem się na art. 79 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz z wyjaśnieniem, że nastąpiło to w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej objętej zakresem przedmiotowym Konwencji MOP nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu. Sąd podkreślił, że kontrola w przedsiębiorstwie dokumentów związanych z wykonywaniem przez przedsiębiorcę transportu drogowego oraz przestrzegania przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu i obowiązkowych przerw oraz czasu odpoczynku kierowcy stanowi w tym zakresie kontrolę działalności gospodarczej.

W ocenie Sądu I instancji, nie ma racji skarżąca, negując możliwość zastosowania do przedmiotowej kontroli Konwencji MOP nr 81, z tego powodu, że do tej Konwencji wprowadzono w 1995 r. protokół dodatkowy dotyczący rozszerzenia jej zakresu na usługi pozahandlowe, którego to protokołu jak dotychczas Polska nie podpisała. Z art. 2 ust. 1, art.12 ust. 1a Konwencji MOP nr 81 wynika bowiem, że jej zakres przedmiotowy może być stosowany przez państwo członkowskie MOP w różnej strukturze. Sama Konwencja wymaga przede wszystkim, aby istniał system inspekcji pracy w zakładach przemysłowych i handlowych, pozostawiając członkowi MOP decyzję, co do szerszego zakresu podmiotowego stosowania systemu inspekcji pracy. Nie bez znaczenia dla analizowanego zagadnienia jest okoliczność, że Polska od momentu uchwalenia Konwencji MOP nr 81, systemem inspekcji pracy obejmowała wszystkie zakłady pracy, a zatem taki stan faktyczny i prawny istniał także w dacie jej ratyfikacji. W konsekwencji, skoro w warunkach krajowych przyjęto Konwencję MOP nr 81 jako mającą zastosowanie do wszystkich pracodawców, to ratyfikowanie przez RP protokołu do tej konwencji podpisanego 22 czerwca 1995 r., rozciągającego stosowanie jej postanowień na pracodawców zajmujących się działalnością poza handlową, było oczywiście zbędne. Sąd wskazał, że zgodnie z art. 26 Konwencji MOP nr 81, w każdym przypadku, w którym nie jest pewne, czy postanowienia konwencji mają zastosowanie do jakiegoś zakładu, jego części lub miejsca pracy, właściwa władza powinna rozstrzygnąć dany problem. Zagadnienie to zostało przez polskiego ustawodawcę rozstrzygnięte w ten właśnie sposób, że zakresem działania inspekcji pracy objęto wszystkich pracodawców, przesądzając tym samym, że wszystkie postanowienia Konwencji nr 81 MOP znajdują zastosowanie do tych wszystkich podmiotów, które podlegają polskiemu systemowi inspekcji pracy. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095), w rozdziale 5 ("Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy") przewiduje odstępstwa od zasady zapowiedzi zamiaru przeprowadzenia kontroli oraz ograniczenia liczby i czasu trwania kontroli przedsiębiorcy dotyczące ratyfikowanych przez RP umów międzynarodowych, a zatem również konwencji MOP. Odstępstwa od stosowania niektórych postanowień ustawy o swobodzie działalności gospodarczej muszą więc dotyczyć jednakowo wszystkich podmiotów objętych kontrolą PIP, w stosunku do których sprawowana jest inspekcja pracy i znajduje tym samym zastosowanie Konwencja MOP nr 81.

Wobec powyższego, Sąd stanął na stanowisku, że przepisy Konwencji MOP Nr 81 stanowią podstawę prawną do odstępstwa od obowiązku zapowiedzi kontroli, tj. są podstawą do przeprowadzania bez zapowiedzi przez organy Państwowej Inspekcji Pracy kontroli w przedsiębiorstwie usług transportowych.

Zdaniem Sądu I instancji, brak też jest podstaw do uwzględnienia zarzutu przekroczenia czasu kontroli i w konsekwencji niemożności wykorzystania protokołu kontroli do postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy o transporcie drogowym.

Maksymalny czas trwania wszystkich kontroli w jednym roku kalendarzowym u przedsiębiorców różnego typu ze względu na rozmiar prowadzonej działalności gospodarczej określa art. 83 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Wyznaczone tym przepisem ramy czasowe dotyczą kontroli przeprowadzanej

u danego przedsiębiorcy przez określony jeden organ administracyjny. Z uwagi na zatrudnienie w przedsiębiorstwie skarżącej 64 pracowników, co sytuuje skarżącą Spółkę na podstawie art. 105 pkt 1 i art. 106 pkt 1 tej ustawy wśród średnich przedsiębiorców, ma zastosowanie art. 83 ust. 1 pkt 3, określający, że czas trwania wszystkich kontroli organu u średnich przedsiębiorców w danym roku kalendarzowym nie może przekroczyć 24 dni roboczych.

W ocenie Sądu, w rozpoznawanej sprawie czas kontroli należy liczyć od dnia 3 lipca 2012 r. do dnia 3 września 2012 r., kiedy to sporządzono protokół kontroli, czyli wyniósł on 2 miesiące. Oznacza to, że inspektor pracy przekroczył czas kontroli. Jednakże w świetle art. 83 ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przy uwzględnieniu zakresu stosowania Konwencji MOP nr 81, zastosowanie ma jej art. 16, dający inspektorowi pracy podstawę prawną kontrolowania przedsiębiorstwa, tak często i tak starannie, jak to jest konieczne dla zapewnienia skutecznego zastosowania odpowiednich przepisów prawnych. Ponadto, nawet gdyby uznać, że sporna Konwencja nie ma zastosowania do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą inną niż przemysłowa i handlowa, to zarzut naruszenia art. 77 ust. 6 w zw. z art. 79 ust. 1 i art. 83 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej byłby nieskuteczny wobec niewykazania przez skarżącego wpływu tego naruszenia na wynik sprawy.

Sąd, z uwagi na wywody skargi poddające w wątpliwość zgromadzenie w czasie 24 dni materiału poddanego kontroli, zobowiązał jednak organ do wykazania, w jakim terminie inspektor pracy dokonujący kontroli w skarżącej Spółce uzyskał od przedsiębiorcy materiały, o których uzupełnienie zwrócił się, jak wynika to z akt administracyjnych, pismem z dnia 19 lipca 2012 r., gdyż dopiero tak uzupełniony materiał dowodowy stanowił podstawę ustaleń faktycznych przyjętych w protokole kontroli, a z akt administracyjnych i z protokołu kontroli nie wynikała data uzupełnienia materiału kontrolnego. W rezultacie tych dociekań (postanowienie dowodowe – protokół rozprawy k. 73) Sąd wyjaśnił na podstawie dołączonego do pisma organu z dnia 3 czerwca 2013 r. oświadczenia inspektora pracy (k. 62, 63 akt sąd.), że uzupełnienie materiału dowodowego nastąpiło: "Nie później niż 23.07.2012.", a zatem nastąpiło to przed upływem 24 dni od momentu wszczęcia kontroli.

Zdaniem Sądu, brak jest zatem okoliczności, które uzasadniałyby przyjęcie, że dowody zebrane podczas kontroli skarżącej Spółki, z powodu przeprowadzenia jej przez inspektora pracy bez zapowiedzi i poprzez przekroczenie dopuszczalnego czasu trwania kontroli, określonego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, nie mogły być wykorzystane w postępowaniu administracyjnym zakończonym zaskarżoną decyzją. Wskazane naruszenia przepisów prawa nie miały istotnego wpływu na wynik kontroli w rozumieniu art. 77 ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Niezasadne są również pozostałe zarzuty procesowe dotyczące gromadzenia i oceny dowodów. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia art. 7, 8, 77 § 1 k.p.a., Sąd wskazał na art. 21 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, z którego wynika, iż postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego. Taki cel postępowania kontrolnego wyklucza ponowne postępowanie w przedmiocie ustalenia stanu faktycznego, prowadzone w ramach postępowania administracyjnego wszczętego na skutek wyników postępowania kontrolnego. Z drugiej zaś strony mieć trzeba na względzie okoliczności, które w postępowaniu administracyjnym miałyby zostać wykazane w drodze przeprowadzenia dowodu z zeznań wskazanych przez stronę świadków. Sąd podkreślił, że skarżąca od początku postępowania administracyjnego, a nawet już na etapie wcześniejszego postępowania kontrolnego, zmierzała do wykazania, że w istocie rzeczy, w wielu przypadkach stwierdzonych przez inspektora pracy naruszeń przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdów, w rzeczywistości do naruszeń tych nie doszło, a ich ustalenie na podstawie danych odnotowanych w urządzeniach rejestrujących było efektem pomyłek kierowców lub okoliczności

usprawiedliwionych bądź też takich okoliczności, za które przedsiębiorca nie może ponosić odpowiedzialności.

Zdaniem Sądu, wykładnia art. 12 rozporządzenia nr 561/2006, prowadzi do wniosku, że jedynym dowodem w sprawie stanowiącym podstawę dla ustaleń odstąpienia od norm określających wymiar czasu pracy kierowców jest odrębna adnotacja kierowcy na wykresówce urządzenia rejestrującego lub na wydruku z urządzenia rejestrującego, albo na planie pracy. Wobec tego, bezprzedmiotowe było zawarte w odwołaniu żądanie przesłuchania na te okoliczności kierowców w charakterze świadków.

Sąd podkreślił, że organ odwoławczy zasadnie wskazał na brak przesłanek uzasadniających zastosowanie wyjątków z art. 92b i 92c ustawy o transporcie drogowym. Wbrew wywodom skargi, procent stwierdzonych naruszeń w objętym kontrolą przedmiocie w stosunku do ogólnej liczby skontrolowanych przypadków, nie może stanowić skutecznej przeciwwagi dla argumentacji organu, skoro odwołują się do okoliczności nieprzewidzianych w przepisie prawa materialnego. Zarówno bowiem art. 92b, jak i art. 92c ww. ustawy, nie uzależniają zastosowania wynikających z nich wyjątków od odpowiedzialności przedsiębiorcy wykonującego przewóz drogowy od ilości stwierdzonych naruszeń przepisów w zakresie czasu pracy kierowców lub od oceny proporcji tych naruszeń do zachowań zgodnych z przepisami.

W tych okolicznościach, skarga podlegała oddaleniu.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku w całości złożyła P. L. P. Spółka z o.o. w S. Zarzuciła naruszenie prawa materialnego i przepisów postępowania. Domagała się uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenia na jej rzecz zwrotu kosztów postępowania według norm przepisanych. Powołując się na naruszenie prawa materialnego, zarzuciła błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 77 ust. 6, art. 79 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, art. 83 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, art. 89c, art. 92b i 92c ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym oraz art. 12 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. Naruszenie przepisów postępowania jako mające istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 141 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2013 r. poz. 270 ze zm.).

Zdaniem autora skargi kasacyjnej, Sąd I instancji błędnie uznał, że organ nie miał obowiązku zawiadomić skarżącej o zamiarze przeprowadzenia kontroli oraz że stwierdzone przekroczenie czasu trwania kontroli nie miało wpływu na wynik postępowania. Konwencja MOP nr 81 ma ściśle wyznaczony zakres zastosowania, tj. dotyczy podmiotów prowadzących działalność w zakresie przemysłu i handlu. Skoro jednak Polska nie ratyfikowała protokołu dodatkowego, rozszerzającego ten zakres o przedsiębiorstwa usługowe, to należało przyjąć, że nie istnieje obecnie żaden przepis prawa międzynarodowego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej, który umożliwiałby organom kontrolę w dowolnym czasie podmiotów prowadzących działalność usługową. W ocenie Spółki, konsekwencją błędnego uznania, że w sprawie miał zastosowanie art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a nie art. 83 tej ustawy, było przyjęcie, że nie ma podstaw do zastosowania również art. 77 ust. 6 tej ustawy. Tymczasem, wobec braku zawiadomienia strony o zamiarze przeprowadzenia kontroli oraz rażącym przekroczeniem czasu jej trwania – zebrane w jej trakcie dowody nie mogły stanowić dowodu.

Naruszenia art. 141 § 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kasator upatruje w niewyjaśnieniu przyczyn, dla których Sąd I instancji nie uznał stanowiska strony, że przyczyną stwierdzonych naruszeń przepisów była nieprawidłowa obsługa urzędzeń rejestrujących przez zatrudnionych w

skarżące spółce kierowców. Sąd dokonał przy tym błędnej wykładni art. 12 rozporządzenia (WE) nr 561/2006. W wielu opisanych przypadkach błędy kierowców były nieświadomione, zatem nie mogli poczynić odpowiednich adnotacji. Ponadto, Sąd bardzo lakonicznie odniósł się do zarzutu niezastosowania art. 92b i 92c ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym.

W związku z powyższym, skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, a wyrok Sądu I instancji powinien zostać uchylony.

Okręgowy Inspektor Pracy w S. złożył odpowiedź na skargę kasacyjną, wnosząc o jej oddalenie i zasądzenie na jego rzecz kosztów postępowania. Podał, że zarzuty skargi kasacyjnej są nieusprawiedliwione, a wyrok Sądu I instancji odpowiada prawu.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest nieuzasadniona.

Zgodnie z art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej. W tym trybie wpłynęła skarga kasacyjna w niniejszej sprawie i spełnia wymogi określone w art. 174, 175 § 1, 176 oraz 177 § 1 tej ustawy. Oznacza to, że zaistniały podstawy do merytorycznego jej rozpoznania.

Przepis art. 183 § 1 powołanej wyżej ustawy obliguje Naczelny Sąd Administracyjny do rozpoznania sprawy w granicach skargi kasacyjnej. Z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania, której przesłanki w sposób enumeratywny wymienione zostały w art. 183 § 2 tej ustawy. Stwierdzić należy, że w sprawie niniejszej nie występuje żadna z okoliczności stanowiących o nieważności postępowania.

Jak wskazano wyżej, skargę kasacyjną oparto zarówno na podstawie naruszeń prawa materialnego, jak i naruszenia przepisów postępowania w sposób mający istotny wpływ na wynik sprawy. Wobec tego w pierwszej kolejności rozważenia wymaga zasadność zarzutów o charakterze procesowym, gdyż zarzuty naruszenia prawa materialnego mogą być przedmiotem oceny wówczas, gdy zarzuty dotyczące naruszenia przepisów postępowania okażą się nieusprawiedliwione.

Przystępując do oceny zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej należy stwierdzić, że strona skarżąca nietrafnie zarzuciła naruszenie art. 141 § 4 cytowanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W myśl art. 141 § 4 tej ustawy uzasadnienie wyroku winno zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowisk pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. Omawiana regulacja określa niezbędne elementy konstrukcyjne uzasadnienia wyroku, które mają służyć wyjaśnieniu powodów rozstrzygnięcia stronom i umożliwić kontrolę instancyjną. Strona wnosząca skargę kasacyjną nie zarzuca by uzasadnienie orzeczenia nie zawierało któregoś z niezbędnych elementów lub by sporządzono je w sposób uniemożliwiający kontrolę instancyjną. Natomiast przekonanie strony, że Sąd I instancji mógł szerzej odnieść się do kwestii zarzucanych przez nią w skardze oraz że uzasadnienie stanowiska Sądu jest lakoniczne

i ogólnikowe nie może stanowić dostatecznej podstawy do uwzględnienia skargi kasacyjnej. Mankamenty uzasadnienia wyroku polegające na niedostatecznym rozwinięciu poszczególnych jego elementów, w sytuacji gdy pomimo tego zaskarżony wyrok poddaje się kontroli instancyjnej, nie stanowią naruszenia art. 141 § 4 ustawy, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w rozpoznawanej sprawie w pełni podziela pogląd prawny wyrażony w uchwale składu siedmiu sędziów NSA z 15 lutego 2010 r. sygn. akt II FPS 8/09 (ONSAiWSA 2010, z. 3, poz. 39), stosownie do którego przepis art. 141 § 4 ustawy może stanowić samodzielną podstawę kasacyjną, jeżeli uzasadnienie orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie zawiera stanowiska co do stanu faktycznego przyjętego za podstawę rozstrzygnięcia. W rozpoznanej sprawie brak tego rodzaju uchybień. W związku z tym zarzut naruszenia art. 141 § 4 ustawy należało uznać za chybiony, w sytuacji gdy kasator tego zarzutu nawet nie uzasadnił.

Nie są też uzasadnione zarzuty naruszenia prawa materialnego, których istota sprowadza się do zakwestionowania, że skarżąca jako przedsiębiorstwo prowadzące działalność w zakresie przewozów drogowych nie podlega Konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 81 dotyczącej inspekcji pracy w przemyśle i handlu, przyjętej w Genewie dnia 11 lipca 1947 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 72, poz. 450). Chodzi o to, że Konwencja dotyczy inspekcji pracy w przemyśle i handlu natomiast protokołu do Konwencji tej, rozszerzającego zakres jej stosowania na działalność w sektorze usług pozahandlowych, Polska nie ratyfikowała.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że kasator odwołując się do powyższego nie uwzględnił treści art. 2 ust. 1 Konwencji, zgodnie z którym system inspekcji pracy w zakładach przemysłowych ma zastosowanie do wszystkich zakładów, dla których inspektorzy pracy powołani są do zapewnienia stosowania przepisów prawnych, dotyczących warunków pracy i ochrony pracowników przy wykonywaniu ich zawodu. Natomiast zgodnie z art. 2 ust. 2 powyższego aktu, przepisy ustawodawstwa krajowego mogły wyłączyć ze stosowania tej Konwencji przedsiębiorstwa górnicze i transportowe albo części tych przedsiębiorstw. Skarżąca prowadzi działalność w zakresie transportu drogowego, a wobec tego podlega przepisom Konwencji.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672) organy kontroli zawiadamiają przedsiębiorcę o zamiarze wszczęcia kontroli, jednakże zgodnie z wyjątkiem określonym w ust. 2 pkt 1 tego przepisu – zawiadomienia nie dokonuje się, w przypadku gdy kontrola ma zostać przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, jaką jest powyższa Konwencja, daje organowi Państwowej Inspekcji Pracy prawo do kontroli przedsiębiorstwa transportowego. Oznacza to, że do kontroli skarżącej zastosowanie znajdował wyjątek określony w wyżej wymienionym art. 79 ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, zgodnie z którym organ kontroli nie miał obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli. Naruszenie zatem przez Sąd I instancji art. 79 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, do którego odwołał się kasator w zarzucie skargi kasacyjnej, należało uznać za bezzasadne. Trafnie także Sąd I instancji zwrócił uwagę na fakt, że Polska od momentu przyjęcia Konwencji i jej ratyfikowania systemem inspekcji pracy objęła wszystkie zakłady pracy, a zatem taki stan faktyczny i prawny istniał także w dacie jej ratyfikacji. Powołany więc w skardze kasacyjnej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. akt IV SA/GL 973/08 nie ma wprost odniesienia do realiów niniejszej sprawy, gdyż został w nim wyrażony pogląd, zgodnie z którym ratyfikowana przez Polskę Konwencja nr

81 nie ma zastosowania do sektora usług pozahandlowych. Stanowisko wyrażone w tym wyroku ma charakter jednostkowy i nie prezentuje ugruntowanej linii orzecznictwa, na co trafnie zwrócił uwagę Sąd I instancji w niniejszym postępowaniu.

Jak wynika z treści skargi kasacyjnej, kasator uznał, że w stosunku do skarżącej powinien znaleźć zastosowanie wyjątek wynikający z art. 79 ust. 2 pkt 1 cytowanej wyżej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, bądź o ile organ działał w ramach Konwencji, to mógł dokonywać na tej podstawie jedynie kontroli w zakresie przestrzegania czasu pracy, a podstawą do jej przeprowadzenia mógł być art. 89 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. 2013.1414).

Istotnie, przepis art. 89 ust. 1 pkt 6 powyższej ustawy o transporcie drogowym uprawnia inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy do kontroli w odniesieniu do zapisów urzędnika rejestrującego samoczynnie prędkość jazdy oraz czas jazdy i postoju. Przepis ten nie ogranicza uprawnień kontrolnych inspektora pracy do kontroli przestrzegania czasu pracy. Organ kontroli ma prawo kontrolować obowiązki lub warunki przewozu drogowego wynikającego z przepisu rozporządzenia (WE) nr 561/2006, jak i z przepisów ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców (Dz. U. z 2012 r. poz. 1155 ze zm.). Kontrole we wskazanym zakresie są objęte przedmiotem Konwencji na podstawie jej art. 3 ust. 1 lit. a/.

Zgodnie z powyższym przepisem Konwencji, do zadań systemu inspekcji pracy należy zapewnianie stosowania przepisów prawnych dotyczących warunków pracy i ochrony pracowników przy wykonywaniu ich zawodu, takich jak postanowienia dotyczące czasu pracy, płac, bezpieczeństwa, zdrowia i warunków socjalnych, zatrudnienia dzieci i młodocianych oraz innych spraw z tym związanych, w takim zakresie, w jakim inspektorzy pracy są zobowiązani do zapewnienia stosowania tych postanowień.

Powyższe wskazuje, że nie budzi wątpliwości przedmiotowy zakres przepisów Konwencji. Odnosi się zarówno do kontroli przestrzegania czasu pracy, jak również do kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwo transportowe przepisów socjalnych rozporządzenia (WE) nr 561/2006. Wskazać też należy, że Konwencja jest aktem proceduralnym, a wskazywany przez Spółkę art. 89 ust. 1 pkt 6 ustawy o transporcie drogowym jest jedynie przepisem kompetencyjnym i przed jego wprowadzeniem do ustawy o transporcie drogowym inspektorzy pracy także prowadzili kontrole w zakresie przestrzegania czasu pracy kierowców, badając ewidencję czasu pracy. Zgodnie z art. 15 ustawy o czasie pracy kierowców, kierowca na żądanie osoby uprawnionej do przeprowadzenia kontroli, miał obowiązek przedstawić zapisy z przyrządu kontrolnego oraz kart drogowych za bieżący tydzień i za ostatni dzień poprzedniego tygodnia, w którym prowadził pojazd.

W świetle powyższej argumentacji, nie można podzielić stanowiska kasatora, że do kontroli przedsiębiorcy w zakresie przestrzegania przepisów związanych z wykonywaniem transportu drogowego, zgodnie z art. 89c ustawy o transporcie drogowym zastosowanie miała ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, bez wskazanych w niej wyjątków. Trafnie zatem Sąd I instancji wskazał, że odstępstwa od stosowania niektórych postanowień ustawy o swobodzie działalności gospodarczej muszą więc dotyczyć jednakowo wszystkich podmiotów objętych kontrolą Państwowej Inspekcji Pracy, w stosunku do których sprawowana jest inspekcja pracy i znajduje tym samym zastosowanie omawianej Konwencji nr 81. Powołany w skardze kasacyjnej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 marca 2010 r. o sygn. SA/Kr 1002/09 nie ma odniesienia do przedmiotowej sprawy, gdyż sprawa będąca przedmiotem wyroku nie dotyczyła kontroli przedsiębiorstwa transportowego w zakresie przestrzegania warunków socjalnych wynikających z rozporządzenia (WE) nr

561/2006, a w związku z tym poglądy w nim wyrażone nie dotyczyły kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy.

Odwołanie się kasatora do wyłączenia wynikającego z art. 83 ust. 2 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w zakresie odniesienia się do limitu czasu trwania kontroli, nie ma zastosowania i nie znajduje także uzasadnienia. Stanowisko to w żaden sposób nie zostało uzasadnione. Zgodnie z art. 16 Konwencji przedsiębiorstwa będą kontrolowane tak często i tak starannie, jak to jest konieczne dla zapewnienia skutecznego zastosowania odpowiednich przepisów prawnych. Konwencja jak wyżej wskazano, ma zastosowanie do kontroli przestrzegania przez przedsiębiorstwo transportowe przepisów socjalnych rozporządzenia (WE) nr 561/2006 odnoszących się do transportu drogowego. W związku z tym, nie może budzić wątpliwości, że do kontroli miało zastosowanie wyłączenie wynikające z art. 83 ust. 2 pkt 1, skoro w tym przypadku ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej. Odwołanie się zatem kasatora do rażącego przekroczenia czasu trwania kontroli, nie znajduje uzasadnienia. Brak przy tym wskazania na czym ono polegało, potwierdza tę ocenę. W sytuacji braku przyjęcia przez Sąd I instancji przekroczenia czasu kontroli (po uzupełnieniu także tego dowodu przed Sądem I instancji) i skutecznego podniesionego zarzutu w tej części, należało przyjąć, że nie został on przekroczony. Kasator odwołując się do braku zawiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli oraz rażącego przekroczenia czasu jej trwania, odwołał się do naruszenia art. 77 ust. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Chodzi o to, że zebrane w trakcie kontroli dowody nie mogły stanowić dowodu w żadnym postępowaniu administracyjnym i innym, dotyczącym kontrolowanego przedsiębiorcy.

Odnosząc się do powyższego zagadnienia w zakresie dowodów należy zauważyć, że nie wskazano dowodów przeprowadzonych z naruszeniem prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej ani ich istotnego wpływu na wynik kontroli. Oznacza to, że stanowisko to nie zostało niczym poparte.

Kolejnym zarzutem kasatora jest to, że organ nie przeprowadził wnioskowanych przez Spółkę dowodów, co stanowiło rażące pogwałcenie zasad, którymi winno kierować się postępowanie kontrolne. Oceniając ten zarzut należy podkreślić, że kasator skutecznie nie zakwestionował ustaleń faktycznych, co w konsekwencji było podstawą przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny stanu faktycznego przyjętego do oceny przez Sąd I instancji. Ocena ta przemawia za bezzasadnością naruszenia art. 92b i 92c ust. 1 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym. Wynika to z braku przedstawienia dowodów wskazujących na podjęcie działań organizacyjnych w zapewnieniu przestrzegania przepisów socjalnych (poprzez właściwy dobór kierowców i odpowiednie ułożenie planu ich pracy), co mogłoby wyeliminować powtarzalność naruszeń. Przeciwnie, dowody wskazały, że podmiot wykonujący przewozy drogowie organizował pracę, w tym w szczególności dojazdy do pracy zagranicą i powroty do kraju w sposób naruszający prawo do nieprzerwanego dziennego odpoczynku, nie zapewniając przy tym prawidłowego rejestrowania tych faktów przez kierowców. Błędy kierowców bezsprzecznie nie są okolicznościami, na które skarżąca nie miała żadnego wpływu. Przytoczyć zatem należy treść art. 10 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 561/2006. Zgodnie z tymi przepisami przedsiębiorstwo transportowe organizuje pracę kierowców w taki sposób, aby kierowcy ci mogli przestrzegać przepisów rozporządzenia (EWG) nr 3821/85 oraz przepisów rozporządzenia 561/2006. Przedsiębiorstwo transportowe wydaje odpowiednie polecenia kierowcy i przeprowadza regularne kontrole przestrzegania przepisów. Odpowiada za naruszenia przepisów, których dopuszczają się kierowcy tego przedsiębiorstwa. Przytoczone zatem ustalenia faktyczne w sprawie, trafnie zaakceptowane przez Sąd I instancji, nie stwierdziły okoliczności uzasadniających zastosowanie wyjątków z art. 92b i 92c ustawy o transporcie drogowym.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 12 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 przez jego niewłaściwą wykładnię, wskazać należy, że kasator nie określił, na

czym polega błędna wykładnia powyższego przepisu oraz nie wskazał, jak jego zdaniem powyższy przepis powinien być rozumiany. Przepis ten stanowi, że pod warunkiem, iż nie zagraża to bezpieczeństwu drogowemu oraz umożliwia osiągnięcie przez pojazd odpowiedniego miejsca postoju, kierowca może odstąpić od przepisów art. 6 do 9 w zakresie niezbędnym dla zapewnienia bezpieczeństwa osób, pojazdu lub ładunku. Kierowca wskazuje powody takiego odstępstwa odręcznie na wykresówce urządzenia rejestrującego lub na wydruku z urządzenia rejestrującego, albo na planie pracy najpóźniej po przybyciu do miejsca pozwalającego na postój. Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej dotyczącymi wyjątkowych odstępstw od tego rozporządzenia, opartymi na wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-235/94, przepis ten został wprowadzony, aby umożliwić kierowcom prawidłową reakcję w sytuacjach niespodziewanego braku możliwości spełnienia wymogów rozporządzenia w trakcie podróży. Chodzi o sytuacje nadzwyczajnych trudności, niezależnych od woli kierowcy oraz ewidentnie nieuniknionych i niedających się przewidzieć, nawet przy zachowaniu najwyższej staranności. Przepis ten nie upoważnia kierowcy do odstępstw od rozporządzenia z powodów, które były znane przed rozpoczęciem podróży. Pogląd ten został trafnie podzielony przez Sąd I instancji w związku z odwołaniem się do wyroku NSA z 30 listopada 2012 r., sygn. akt II GSK 1776/11.

Rozważania powyższe przy przyjętym prawidłowo ustalonym stanie faktycznym jednoznacznie wskazują na brak przyjęcia naruszenia przepisów prawa materialnego.

Z przyczyn powyższych na podstawie art. 184 cytowanej wyżej ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi skarga podlegała oddaleniu a orzeczenie o kosztach znajduje swoje podstawy w treści art. 204 pkt 1 tej ustawy.