

Przepisy o wykreślaniu agencji zatrudnienia z rejestru to przykład wadliwego prawa

Marszałek województwa, który podejmuje decyzję w takiej sprawie, nie może kierować się drobnymi naruszeniami. Dziś ustawa na to pozwala, dlatego **powinien ją zbadać Trybunał Konstytucyjny**



Lukasz Chrusciel
radca prawny,
kieruje Biurem
Kancelarii
Raczkowski
i Wspólnicy sp. k.
w Katowicach
Urszula Kądziołka
aplikant radcow-
ski, prawnik
w Biurze Kancelarii
Raczkowski
i Wspólnicy sp. k.
w Katowicach

Marszałek województwa nie powinien wykreślać agencji zatrudnienia z rejestru tylko i wyłącznie na podstawie wyroku skazującego pracownika tej agencji za wykroczenie. Tak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 27 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Gl 1065/13 (LEX nr 1395946). Jest to pierwsze takie rozstrzygnięcie, które mówi o zachowaniu konstytucyjnej zasady proporcjonalności przy wymierzaniu sankcji. Warto zatem poznać okoliczności jego wydania.

Stan faktyczny

We wskazanej sprawie pracownik agencji zatrudnienia zamieścił ofertę pracy, którą inspektor pracy uznał za dyskryminującą. W efekcie sąd skazał go za wykroczenie z art. 121 ust. 3 w zw. z art. 19c ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.; dalej: ustawa). Ponieważ pracownik przyznał się do popełnienia czynu, sąd zastosował nadzwyczajne złagodzenie kary i wymierzył grzywnę w kwocie 100 zł. Mi-

nimalna kwota przewidziana ustawą to 3 tys. zł.

Na podstawie tego wyroku marszałek województwa wykreślił jednak agencję z rejestru agencji zatrudnienia, a samorządowe kolegium odwoławcze (SKO) podtrzymało tę decyzję. Oba organy uznały, że są związane wyrokami sądu karnego w świetle art. 11 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.). Jeśli zapadnie wyrok skazujący za dyskryminację, organ ma obowiązek wykreślić agencję z rejestru.

Sprawa trafiła do WSA, który uchylił decyzje obu organów. Uznał bowiem, że wyrok skazujący pracownika dotyczył wykroczenia, a nie przestępstwa. Dlatego też nie ma charakteru prejudycjalnego dla postępowania administracyjnego. Tym samym nie zwalnia organów z obowiązku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i podjęcia wszelkich czynności niezbędnych do wyjaśnienia sprawy (art. 7, 77 oraz 80 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego; t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.; dalej: k.p.a.).

Jak podkreślił WSA, wykreślenie agencji z rejestru należy oceniać z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Należy więc ocenić, czy nie stanowi to zbytnej dolegliwości i czy jest adekwatne do popełnionego przez pracownika czynu, tj. jednorazowego zamieszczenia w prasie spornego ogłoszenia.

Z orzecznictwa

Ugruntowane orzecznictwo potwierdza związanie sądu

administracyjnego wyłącznie ustaleniami prawomocnego wyroku wydanego w sprawie o przestępstwo (tak m.in. wyrok WSA w Warszawie z 14 września 2006 r., sygn. akt VI SA/Wa 1363/06, LEX nr 255807; wyrok WSA w Kielcach z 3 września 2009 r., sygn. akt I SA/Ke 329/09, LEX nr 527446). Z kolei postępowania o wykroczenia mają charakter bardziej uproszczony i również z tego względu organ badający, czy zaszły przesłanki wykreślenia agencji z rejestru, nie może oprzeć się tylko i wyłącznie na takim wyroku bez własnych ustaleń. Co więcej, może się zdarzyć, że agencja w ogóle nie będzie wiedziała, że wobec jej pracownika toczy się sprawa wykroczeniowa. Przepisy nie zobowiązują bowiem sądu do wzywania agencji do wzięcia udziału w takim postępowaniu. Agencja nie ma zatem szans przedstawienia swojej argumentacji w danej sprawie. Gdyby przyjąć, że wyrok ten miałby wiązać organ przy wykreślaniu agencji, to nie mogłaby ona przedstawić tej argumentacji również w postępowaniu administracyjnym.

Nie tylko wyrok

Wyrok skazujący pracownika za wykroczenie musi być traktowany jak jeden z dowodów w sprawie. Może doprowadzić do wykreślenia agencji tylko wtedy, gdy inne dowody w sprawie potwierdzają jego ustalenia. Odmowa przeprowadzenia dowodów, które zmierzałyby do zakwestionowania ustaleń takiego wyroku, narzuca organ na zarzut dowolności w ustaleniach faktycznych (m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 23 listopada 1994 r.,

sygn. akt III ARN 55/94, OSNP 1995/7/83). To z kolei skutkować powinno uchyleniem decyzji w przedmiocie wykreślenia z rejestru.

Organ może nie uwzględnić wniosku dowodowego, tylko jeśli nie został on zgłoszony w toku przeprowadzania dowodów lub w czasie rozprawy, jeżeli żądanie to dotyczy okoliczności już stwierdzonych innymi dowodami. Powinien je jednak uwzględnić w każdym przy-

WAŻNE: Artykuł 18m ustawy o promocji zatrudnienia stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności i zasadą swobody działalności gospodarczej

padku, gdy mają znaczenie dla sprawy. Odmowa powinna być należycie uzasadniona (wyrok WSA w Warszawie z 27 kwietnia 2006 r., I SA/Wa 1622/05).

Zasada proporcjonalności

WSA wskazał, że podejmując decyzję o wykreśleniu organ powinien także zbadać, czy takie wykreślenie nie będzie stanowiło naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W szczególności należy to odnieść to wykreślenia na podstawie art. 18m ust. 1 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym marszałek województwa wykreśla, w drodze decyzji, podmiot wpisany do rejestru w przypadku naruszenia warunków prowadzenia agencji zatrudnienia określonych w art. 19 pkt 2 i 3, art. 19b–19d oraz art. 85 ust. 2–5 ustawy. Naruszenia wskazanych przepisów mogą bowiem dotyczyć

kwestii istotnych, w których wykreślenie jest właściwą reakcją, ale również drobnych, w których wykreślenie byłoby naruszeniem zasady proporcjonalności.

Przykładowo nie powinno budzić wątpliwości, że wykreślenie agencji z rejestru jest uzasadnione w przypadku, gdy wobec niej została otwarta likwidacja lub ogłoszono jej upadłość (art. 19 pkt 3 ustawy). Nieporozumieniem byłoby jednak stawianie na równi z tymi okolicznościami przypadków, w których jeden z pracowników agencji w sposób jednorazowy i nieumyślny nie dopełniłby obowiązku przekazania osobie kierowanej za granicę na piśmie informacji o kosztach, opłatach i innych należnościach, związanych z kierowaniem do pracy (art. 19d ust. 1 pkt 2 ustawy).

Problem dla TK

Organy powinny mieć na uwadze, że każda sankcja, również administracyjna, podlega kontroli z uwzględnieniem najważniejszych zasad prawa określonych w konstytucji. W okolicznościach omawianej sprawy sankcja dla agencji zatrudnienia była najdalej idącą. Wiązała się z jej wykreśleniem z rejestru, a zatem koniecznością zakończenia działalności gospodarczej i zwolnieniem pracowników.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie zwracał uwagę, iż „jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciąż-

liwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza konstytucję” (np. wyrok TK z 18 lipca 2007 r., sygn. akt K 25/07, Dz.U. nr 138, poz. 976). W omawianym przypadku wystarczającą reakcją byłoby wytknięcie agencji tego naruszenia z ostrzeżeniem, że kolejne tego typu przypadki mogą doprowadzić do wykreślenia agencji. Agencja mogłaby także zostać poddana dodatkowej kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy.

Warto także wyjaśnić, że sąd karny błędnie skazał pracownika, którego uznał za osobę prowadzącą agencję. Przed sądem karnym powinien więc stanąć członek zarządu spółki. Nie ma to jednak wpływu na zastosowanie zasady proporcjonalności. Zatem, gdyby w omawianej sprawie sąd skazał agencję to wykreślenie jej z rejestru powinno być poprzedzone szczegółową analizą okoliczności.

Artykuł 18m ustawy jest przykładem wadliwego ustawodawstwa. Ogólne sformułowanie przesłanek powoduje, że również nieistotne naruszenia warunków wskazanych w tym przepisie mogą prowadzić do wykreślenia agencji zatrudnienia z rejestru. W naszym przekonaniu przepis ten jest niekonstytucyjny w takim zakresie, w jakim zezwala na wykreślenie agencji za drobne naruszenia. Stoi to w sprzeczności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności i zasadą swobody działalności gospodarczej. Dopóki jednak niekonstytucyjność tego przepisu nie zostanie stwierdzona przez TK, to na organach administracji ciąży obowiązek analizy każdego przypadku wykreślenia w świetle tych zasad.