

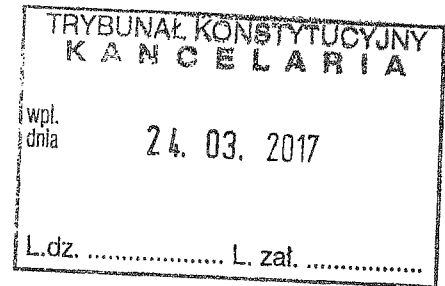


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 24 marca 2017 r.

Sygn. akt K 53/16

BAS-WPTK-2707/16



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 8 grudnia 2016 r. (sygn. akt K 53/16), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że:

- 1) art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 645 ze zm.) w zakresie, w jakim nie przewiduje środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, **jest zgodny** z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 13 w związku z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.);
- 2) art. 34a ust. 3c ustawy powołanej w punkcie 1 **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 w związku z art. 47 i art. 51 ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i zarzuty wnioskodawcy

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: wnioskodawca, Rzecznik lub RPO) w swoim wniosku wskazuje na niezgodność art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 645 ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia lub u.p.z.) w zakresie, w jakim pomija wprowadzenie adekwatnego środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, a także z art. 13 w związku z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.; dalej: Konwencja lub EKPCz). Rzecznik wnosi także o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 34a ust. 3c u.p.z. z art. 47 oraz art. 51 ust. 1 i ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

2. Zgodnie z art. 33 ust. 2b u.p.z.: „Powiatowy urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy, niezwłocznie po rejestracji, o której mowa w ust. 2, ustala dla bezrobotnego profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy określonych w ustawie”.

Drugi z zaskarżonych przepisów, tj. art. 34a ust. 3c u.p.z., stanowi: „Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania profilu pomocy oraz postępowania w ramach profili pomocy, mając na uwadze zwiększenie szans bezrobotnego na rynku pracy”.

3. Ustawa o promocji zatrudnienia nakłada na powiatowe urzędy pracy obowiązek rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy oraz prowadzenia rejestru tych osób. Rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy następuje po przedstawieniu przez te osoby dokumentów niezbędnych do ustalenia ich statusu i uprawnień. Zgodnie z zaskarżonym przez wnioskodawcę przepisem, tj. art. 33 ust. 2b u.p.z., urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy, niezwłocznie po

rejestracji ustala dla bezrobotnego profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy określonych w ustawie.

Rzecznik podkreśla, że ustalenie profilu pomocy jest obowiązkowe, a zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 1a u.p.z. w wypadku, gdy bezrobotny nie wyraził zgody na profilowanie, zostaje przez starostę pozbawiony na określony czas statusu bezrobotnego.

Jednocześnie RPO zwraca uwagę, że przepis ten nie przewiduje, jaki środek zaskarżenia przysługuje obywatelowi niezadowolonemu z przypisania go do jednej z trzech kategorii profili pomocy przewidzianych przedmiotową ustawą. W ocenie wnioskodawcy: „Z uwagi na wymóg uregulowania adekwatnej procedury zaskarżenia rozstrzygnięć organów państwowych oraz związane z tym wymogiem konstytucyjne prawo do sądu, brak w ustawie o promocji zatrudnienia uregulowania odpowiedniej procedury, musi zostać uznany za brak będący pominięciem ustawodawczym, a tym samym za brak podlegający kognicji Trybunału” (wniosek, s. 10). Rzecznik dodaje, że na gruncie analizowanej sprawy realizacja powołanych wzorców kontroli, tj. art. 78 oraz art. 45 Konstytucji, a także art. 13 Konwencji, wymaga uregulowania odpowiedniej procedury weryfikacji decyzji o przypisaniu do profilu, tak by decyzja ostateczna zapadła w krótkim terminie, a odpowiednia dla danej osoby pomoc mogła zostać wdrożona w jak najkrótszym czasie, pozwalającym na sprawny powrót na rynek pracy.

Jak podnosi RPO: „Nie jest również jasne czy takie ustalenie profilu stanowi inną niż decyzje administracyjne i postanowienia czynność z zakresu administracji publicznej, dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, a więc czy do czynności tej ma zastosowanie art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej: P.p.s.a.), a w konsekwencji także, czy na czynność ustalenia profilu służy skarga do sądu administracyjnego. Kwestie rozstrzygnię w przyszłości orzecznictwo sądów administracyjnych. Jednak nawet gdyby przyjąć, że na przyporządkowanie do profilu, jako inną czynność z zakresu administracji, służy skarga do sądu administracyjnego, to wówczas zastosowanie znajdzie art. 52 § 3 P.p.s.a. stanowiący, że jeżeli ustawa nie przewiduje środków zaskarżenia w sprawie nie będącej przedmiotem skargi, skargę na akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu – w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący

dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności – do usunięcia naruszenia prawa” (wniosek, s. 5-6).

Równocześnie RPO zauważa, że: „Przepisy procedury sądownoadministracyjnej, które obowiązywałyby w przypadku skargi na czynność przypisania do profilu, nie przewidują jednak terminów, w jakich musi zostać rozstrzygnięta sprawa, a praktyka pokazuje, że od wpłynięcia skargi do wydania rozstrzygnięcia w wojewódzkich sądach administracyjnych mija od 1 roku do 2 lat. W przypadku otrzymania pomocy przez osobę bezrobotną, taki okres wydaje się stanowczo za długi i może powodować trwałe wyłączenie z rynku pracy. Ewentualna weryfikacja przypisania do profilu przez sąd administracyjny byłaby także utrudniona z uwagi na brak wydawania w tym zakresie decyzji administracyjnych, a w konsekwencji brak uzasadnienia takiego przypisania, które mogłoby zostać skontrolowane przez sąd” (wniosek, s. 11-12). Taki środek byłby zatem nieefektywny, przez co naruszałby standardy określone w art. 78 Konstytucji. Aktualny stan prawny – w ocenie Rzecznika – narusza także art. 13 EKPCz, który wymaga, by środek zaskarżenia miał charakter adekwatny (tzn. umożliwiał rozpatrzenie „istoty” sprawy przez właściwy organ) oraz skuteczny (tzn. zapewniał odpowiednie naprawienie zaistniałego naruszenia).

Rzecznik podnosi, iż przypisanie do określonego profilu ma fundamentalne znaczenie dla uzyskania pomocy przez osobę bezrobotną, bowiem dla każdego z profili zostały przewidziane formy udzielanej pomocy. Oznacza to, że przynależność do konkretnego profilu może zamknąć osobie bezrobotnej możliwość skorzystania z określonej formy pomocy, mimo oferowania danej formy przez urząd. „Do Rzecznika zwracali się obywatele, którzy ze względu na przypisanie do profilu nie mogli skorzystać z danej formy pomocy. Przykładowo, jedna ze skarżących nie mogła skorzystać z pomocy w postaci stażu, mimo że została wskazana przez pracodawcę jako odpowiednia osoba do jego odbycia. Jednakże skarżąca ta nie była przypisana do profilu II, a wyłącznie w ramach tej kategorii możliwe jest skorzystanie z formy pomocy w postaci stażu. W innej sprawie, bezrobotny, przyporządkowany do profilu III, nie mógł skorzystać z oferowanych szkoleń, gdyż zostały przewidziane wyłącznie dla osób przypisanych do profilu II” (wniosek, s. 11).

4. Drugi z zaskarżonych przepisów (art. 34 ust. 3c u.p.z.) przewiduje delegację dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia, w drodze

rozporządzenia, „sposobu ustalania profilu pomocy oraz postępowania w ramach profili pomocy, mając na uwadze zwiększenie szans bezrobotnego na rynku pracy”.

W ocenie wnioskodawcy profilowanie stanowi formę przetwarzania danych osobowych. Jest to bowiem operacja prowadzona na konkretnych danych osobowych osoby bezrobotnej, zmierzająca do zakwalifikowania jej do określonej kategorii, która przesądzać będzie o formie udzielanej pomocy. W konsekwencji podstawy i tryb operacji profilowania osoby bezrobotnej należą do materii konstytucyjnie zastrzeżonej dla ustawy. „Wynika to zarówno z konieczności zachowania ustawowej formy dla ograniczeń prawa do prywatności i autonomii informacyjnej jednostki (art. 47 oraz art. 51 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), jak i prawa jednostki do nieudostępniania informacji jej dotyczących, chyba że taki obowiązek wynika z ustawy (art. 51 ust. 1 Konstytucji RP)” (wniosek, s. 3).

W tym kontekście wnioskodawca podnosi, że: „Sposób ustalenia profilu pomocy to proces polegający na zebraniu określonych danych o jednostce, a następnie przypisanie tym danym odpowiedniej wagi i doprowadzenie w rezultacie do przypisania danej osoby do jednego z profili pomocy wymienionych w art. 33 ust. 2c ustawy o promocji zatrudnienia. Ustalenie profilu pomocy stanowi więc zestaw działań wykonywanych na danych osobowych osoby bezrobotnej. W ocenie Rzecznika, przekazanie do aktu prawnego niższej rangi niż ustawa kwestii przetwarzania danych osobowych prowadzącego do ustalenia profilu osoby bezrobotnej stanowi naruszenie formalnoprawnej gwarancji ustanowionej w art. 51 ust. 5 Konstytucji” (wniosek, s. 15).

Ponadto, zdaniem RPO, blankietowy charakter przywołanej delegacji ustawowej narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ to wyłącznie od decyzji organu wykonawczego zależy, jakie dane uzna on za wystarczające do ustalenia profilu pomocy. W konsekwencji zaskarżony przepis stanowi również naruszenie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej osób bezrobotnych.

Rzecznik wskazuje, że z samej regulacji ustawowej nie sposób wywnioskować, nawet w ogólnym zarysie, jak procedura ustalenia profilu powinna zostać ukształtowana. Ustawodawca pozostawił więc swobodę uregulowania tych kwestii w akcie wykonawczym do ustawy. „To od decyzji organu wykonawczego zależy [...], czy uzna, że dla ustalenia profilu pomocy wystarczające są informacje o np. stażu pracy osoby bezrobotnej i okresu pozostawania bez pracy, czy niezbędne będą również inne dane osobowe. Ta niedookreśloność pojęcia «sposób

ustalenia» profilu pomocy jest wystarczająca dla stwierdzenia niekonstytucyjności art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia. Okoliczność, że procedura profilowania jako czynność musi polegać na przetworzeniu jakiejś ilości informacji o osobie, prowadzi do wniosku, że zaskarżony przepis stanowi ograniczenie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej osób bezrobotnych. Tym samym, przepis nie spełnia warunku dopuszczalności ograniczeń praw i wolności, wynikającego z art. 51 ust. 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – wymogu pełnego określenia w ustawie, na czym dokładnie ograniczenie ma polegać” (wniosek, s. 16).

Wnioskodawca wskazuje ponadto na brak wytycznych co do zakresu gromadzonych danych niezbędnych w procedurze profilowania osób bezrobotnych. „W szczególności, ze względu na regulowaną materię, która dotyczy postępowania organów państwowych z danymi osobowymi obywateli, delegacja ustawowa nie przewiduje żadnych reguł dotyczących okresu przechowywania danych bezrobotnego na potrzeby profilowania oraz samego wyniku operacji, która na tych danych została przeprowadzona. Nie określa także możliwości żądania usunięcia danych osobowych, czy ich poprawienia, nie ma także zawartych w upoważnieniu zasad dotyczących usuwania zgromadzonych danych. Także analiza pozostałych przepisów nie pozwala na zrekonstruowanie zasad przetwarzania danych i wpływu poszczególnych informacji na przypisanie do konkretnego profilu, a w szczególności na zrekonstruowanie katalogu gromadzonych informacji o osobie profilowanej” (wniosek, s. 18).

5. Na podstawie art. 34a ust. 3c u.p.z. wydane zostało rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631; dalej: rozporządzenie MPiPS). Stało się ono osobnym przedmiotem zaskarżenia przez wnioskodawcę.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia MPiPS, ustalając profil pomocy dla bezrobotnego, powiatowy urząd pracy dokonuje analizy sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy, biorąc pod uwagę oddalenie bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy. W § 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia MPiPS określono katalog pozyskiwanych od osoby bezrobotnej informacji. Składają się nań: wiek, płeć, poziom wykształcenia, umiejętności, uprawnienia i doświadczenie zawodowe, stopień niepełnosprawności określany posiadanym orzeczeniem o niepełnosprawności, czas pozostawania bez pracy,

miejsce zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy i dostępność do nowoczesnych form komunikowania się z powiatowym urzędem pracy i pracodawcami. Wnioskodawca stwierdza, że wskazane w rozporządzeniu dane stanowią dane osobowe, w pewnym zakresie także tzw. dane wrażliwe, których przetwarzanie musi spełniać określony standard konstytucyjny.

Ponieważ Sejm występuje w niniejszym postępowaniu przed Trybunałem w charakterze organu, który wydał kwestionowany akt normatywny (art. 69 ust. 2 w związku z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym; Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK), przedstawione w stanowisku wyjaśnienia dotyczą jedynie zaskarżonych przepisów ustawy.

II. Analiza formalna

1. Pierwszy ze sformułowanych przez RPO zarzutów, tj. brak adekwatnego środka zaskarżenia czynności ustalenia profilu pomocy, nakazuje rozważyć zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny z perspektywy pominięcia legislacyjnego, które może być przedmiotem badania konstytucyjności, oraz zaniechania ustawodawcy, które pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny rozróżnia zaniechania ustawodawcze oraz pominięcia ustawodawcze. Zaniechanie ustawodawcze występuje w sytuacji, gdy ustawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych, których wprowadzenie do systemu prawnego jest – zdaniem podmiotu inicjującego kontrolę – konieczne z punktu widzenia Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie przyjmuje, że nie posiada kognicji do orzekania w sprawach tego rodzaju (zob. przykładowo postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. akt SK 17/02), gdyż w innym wypadku wcieliłby się w rolę prawodawcy. Z kolei pominięcie ustawodawcze, rozumiane jako wprowadzenie regulacji niepełnej, jest poddawane przez Trybunał ocenie zgodności z Konstytucją. Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o tego typu wadliwości regulacyjnej jest, co do zasady, niekwestionowana (zob. przykładowo wyrok TK z 3 kwietnia 2006 r., sygn. akt SK 46/05 i powoływane tam wcześniejsze orzecznictwo). Trybunał zaznacza w ten sposób, że jego rolą „[n]ie jest zastępowanie ustawodawcy w sytuacji, gdy zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia, nawet gdy obowiązek tego uregulowania

został ustanowiony w Konstytucji. Jednakże w ramach kompetencji do kontrolowania konstytucyjności obowiązującego prawa, Trybunał Konstytucyjny ocenia zawsze pełną treść normatywną zaskarżonego przepisu, a więc także brak pewnych elementów normatywnych, których istnienie warunkowałoby konstytucyjność danej regulacji” (postanowienie TK z 8 września 2004 r., sygn. akt SK 55/03 oraz wyroki TK z: 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; 27 listopada 2007 r., sygn. akt SK 39/06; 10 marca 2009 r., sygn. akt P 80/08).

W piśmiennictwie podkreśla się jednocześnie, że nie istnieją wyraźne kryteria, według których należy odróżniać zaniechania od pominięć (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze* [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403-404). W praktyce rozróżnienie takie powinno być dokonywane *a casu ad casum*, przy uwzględnieniu trybunalskiej dyrektywy, że należy zbadać, czy w określonej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość materii unormowanych w danym przepisie i tych pozostawionych poza jego zakresem (zob. przykładowo postanowienie TK z 9 maja 2000 r., sygn. akt Ts 84/99).

Sąd konstytucyjny, powołując się na literaturę przedmiotu, zwrócił także uwagę, że istnieje „[w]yraźny związek między dopuszczalnością orzekania o pominięciach ustawodawczych a obowiązkiem państwa zapewnienia realizacji konstytucyjnych praw i wolności (zob. P. Tuleja, *Zaniechanie...*, s. 401-403)” (postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. akt P 45/09). Analiza judykatów Trybunału Konstytucyjnego wskazuje, że pominięcia prawodawcze są związane na ogół z niezapewnieniem właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących danej kategorii podmiotów. Największa grupa wyroków dotyczących pominięcia ustawodawczego odnosi się do nieprzyznania pewnych praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyroki TK z: 16 czerwca 2009 r., sygn. akt SK 5/09 oraz 28 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 27/07). Należy również wskazać orzeczenia, które dotyczyły braków niezbędnych elementów w ramach jakiegoś rodzaju procedur. Braki te powodowały pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. przykładowo wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

2. Analizując zarzuty sformułowane we wniosku, należy uznać, iż postulowane przez Rzecznika uzupełnienie normy wywodzonej

z zakwestionowanego przepisu można *prima facie* interpretować jako pominięcie ustawodawcze. Wnioskodawca kwestionowaną regulację uznaje za niepełną w świetle powołanych standardów konstytucyjnych. W jego ocenie proces ustalania profilu pomocy dla bezrobotnego powinien przewidywać mechanizm weryfikacji tego typu rozstrzygnięć. Brak adekwatnego środka zaskarżenia czynności profilowania przesądza zdaniem RPO o naruszeniu art. 78 w związku z art. 45 Konstytucji. W konsekwencji zawisły przed Trybunałem problem konstytucyjny sprowadza się do oceny, czy z punktu widzenia standardów konstytucyjnych konieczne jest na gruncie u.p.z. przyznanie osobie bezrobotnej prawa do złożenia środka odwoławczego od ustalenia jednego z trzech profili pomocy określonych w ustawie. Chodzi przy tym o rozstrzygnięcie samej konieczności wykreowania środka zaskarżenia od czynności profilowania. Oczywiście jest, że jeśli taki środek jest konieczny, to spełniać on powinien standard konstytucyjny i konwencyjny, a zatem np. mieć charakter adekwatny i skuteczny. Nie ma zatem potrzeby doprecyzowania tej kwestii w formule zakresowej zawartej w *petitum* wniosku, jak czyni to Rzecznik.

W konsekwencji, w dalszej części stanowiska, ocenie poddany zostanie art. 33 ust. 2b u.p.z. w zakresie, w jakim nie przewiduje środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy.

III. Wzorce kontroli

1. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji stanowi, iż: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis ten wyraża konstytucyjne prawo do sądu. Odwołując się do licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, jakie zapadły na gruncie tego przepisu, stwierdzić należy, że na prawo to składa się w szczególności: 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo do uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym); 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności; 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd; 4) prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawy (zob. np. wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 19 lutego 2003 r., sygn. akt P 11/02; 14 marca 2005 r., sygn. akt K 35/04; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06;

3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; por. także P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, komentarz do art. 45, s. 3; P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 309-312).

Kluczowe znaczenie dla określenia zakresu i „pojemności” konstytucyjnego prawa do sądu ma pojęcie „sprawy”, której rozpatrzenia przez sąd może żądać uprawniony podmiot. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Przedmiotowy zakres prawa do sądu trzeba określać poprzez odniesienie do podstawowej funkcji sądów, którą jest sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. [...] do istoty wymiaru sprawiedliwości należy rozstrzyganie sporów prawnych – sporów ze stosunków prawnych [...]. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów wewnątrz aparatu państwowego [...]. Pojęcie sprawy na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji wymaga uwzględnienia szerszego kontekstu normatywnego. Jest to pojęcie autonomiczne, którego nie można objaśniać wyłącznie poprzez odniesienia do pojęcia sprawy, funkcjonującego na tle poszczególnych gałęzi prawa: karnego, cywilnego czy administracyjnego. Wąskie ujęcie funkcji wymiaru sprawiedliwości determinowałoby bowiem zakres gwarancji konstytucyjnych i mogłoby skutecznie zablokować urzeczywistnienie prawa do sądu. Kierowanie sprawy do sądu musi prowadzić do wymierzenia sprawiedliwości, a więc do rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu. Do kategorii praw, o których rozstrzyga sąd sprawujący wymiar sprawiedliwości, należą nie tylko te, które są objęte bezpośrednio gwarancjami konstytucyjnymi, ale także wszelkie inne prawa, których istnienie wynika z całokształtu obowiązujących regulacji prawa materialnego. [...] urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje wszelkie sytuacje – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku [...]. Z art. 45 ust. 1 Konstytucji wynika wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zaś dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Konstytucja wprowadza więc

domniemanie drogi sądowej. Nie oznacza to jednak, że wszelkie ograniczenia sądowej ochrony praw jednostki są niedopuszczalne” (wyrok TK z 3 lipca 2008 r., sygn. akt K 38/07; zob. również wyroki TK z: 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99; 6 maja 2008 r., sygn. akt SK 49/04; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 16 września 2008 r., sygn. akt SK 76/06; postanowienie TK z 10 czerwca 2008 r., sygn. akt P 15/06; por. też P. Wiliński, *Rzeczny proces...*, s. 315-318).

Trybunał podkreślał również, że „w państwie prawnym prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej w ogóle, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej” (uchwała TK z 25 stycznia 1995 r., sygn. akt W 14/94; zob. także wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01). Analizując znaczenie prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, Trybunał podkreślał, że „niekonstytucyjne są wszelkie uregulowania, które uniemożliwiają albo nadmiernie utrudniają skuteczną ochronę praw na drodze sądowej, przy czym chodzi tu między innymi o utrudnienia wynikające z nieodpowiedniego ukształtowania procedury” (wyrok TK z 12 marca 2002 r., sygn. akt P 9/01; por. wyroki TK z: 18 października 2005 r., sygn. akt SK 48/03; 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05).

Rozważając treść prawa do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, sąd konstytucyjny podkreślał, że „tożsamość konstytucyjna” sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest wyznaczana – poza oczywistym wymogiem niezależności, bezstronności i niezawisłości – między innymi przez odrzucenie dowolności i arbitralności, zapewnienie udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, traktowanie jawności jako zasady, wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne i weryfikowalne uzasadnienia oraz przewidywalność postępowania z punktu widzenia jego uczestnika (zob. zamiast wielu wyrok TK z 8 czerwca 2016 r., sygn. akt P 62/14 wraz z przywołanym tam orzecznictwem).

2. Artykuł 78 Konstytucji stanowi: „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarzania określa ustawa”. W przepisie tym wyrażono samoistne prawo podmiotowe strony każdego postępowania (nie tylko sądowego) do uruchomienia procedury weryfikującej prawidłowość rozstrzygnięć wydawanych przez organ działający w pierwszej instancji. Owo prawo podmiotowe wpływa także na ukształtowanie prawa przedmiotowego, determinuje bowiem sposób uformowania

procedur sądowych i administracyjnych, a tym samym oddziałuje na organizację sądownictwa i władz administracyjnych (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, komentarz do art. 78, s. 1-2; wyrok TK z 18 października 2004 r., sygn. akt P 8/04).

W świetle art. 78 zdanie drugie Konstytucji nie ulega wątpliwości, że prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji nie ma charakteru absolutnego. Możliwe jest zatem ustanawianie w tym zakresie wyjątków, przy czym musi to następować w drodze ustawy i w zgodzie z innymi wymogami wynikającymi z art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. wyroki TK z: 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; 18 kwietnia 2005 r., sygn. akt SK 6/05). Mimo że ustawa zasadnicza nie precyzuje charakteru wyjątków (w tym ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego) od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydawanych w pierwszej instancji, to w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że: „Nie oznacza to jednak, iż ustawodawca ma pełną, niczym nieskrępowaną swobodę w ustalaniu katalogu takich wyjątków. W pierwszym rzędzie należy liczyć się z tym, iż nie mogą one prowadzić do naruszenia innych norm konstytucyjnych. Ponadto, nie mogą powodować przekreślenia samej zasady ogólnej, która na gruncie zwykłego ustawodawstwa stałaby się *de facto* wyjątkiem od wprowadzanej w różnych regulacjach procesowych reguły postępowania jednoinstancyjnego. Należy zatem uznać, że odstępstwo od reguły wyznaczonej treścią normatywną art. 78 Konstytucji w każdym razie powinno być podyktowane szczególnymi okolicznościami, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego” (wyrok TK z 12 czerwca 2002 r., sygn. akt P 13/01; zob. też wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. akt K 1/07).

3. Warto zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny nie tylko z art. 45 ust. 1 Konstytucji, o czym była już mowa, lecz również z art. 78 Konstytucji (odczytywanego w związku z art. 2 Konstytucji) dekoduje standard sprawiedliwości proceduralnej. Stwierdza mianowicie: „W demokratycznym państwie prawnym postępowanie przed wszystkimi organami władzy publicznej, które są prawnie powołane do rozstrzygnięcia o sytuacji jednostki, powinno spełniać pewne wymagania sprawiedliwości i rzetelności. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika ogólny wymóg, aby wszelkie postępowania prowadzone przez organy władzy publicznej w celu rozstrzygnięcia spraw indywidualnych odpowiadały standardom sprawiedliwości

proceduralnej. W szczególności regulacje prawne tych postępowań muszą zapewnić wszechstronne i staranne zbadanie okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, gwarantować wszystkim stronom i uczestnikom postępowania prawo do wysłuchania, tj. prawo przedstawiania i obrony swoich racji, a jednocześnie umożliwić rozpatrzenie sprawy w rozsądnym terminie” (wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07). Trybunał Konstytucyjny dodaje, że: „Istotnym elementem sprawiedliwości proceduralnej jest [...] prawo do zaskarżania przez strony i uczestników postępowania rozstrzygnięć wydanych w pierwszej instancji, zagwarantowane w art. 78 Konstytucji” (wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07; zob. też np. wyrok TK z 19 września 2007 r., sygn. akt SK 4/06).

4. Powołany jako uzupełniający wzorzec kontroli art. 13 EKPCz stanowi: „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

Cytowany przepis Konwencji ma zagwarantować dostępność skutecznego środka odwoławczego na poziomie krajowym, pozwalającego postawić zarzut naruszenia praw i wolności zapisanych w Konwencji, niezależnie od formy, w jakiej są one zagwarantowane w wewnętrznym porządku prawnym. Jak wskazuje się w piśmiennictwie, wymagany środek prawny musi jednak być skuteczny prawnie i w praktyce. Pojęcie „skuteczny” oznacza, iż musi być odpowiedni i dostępny. Państwa korzystają jednak z pewnej swobody wyboru sposobu wypełnienia swoich zobowiązań wynikających z tego przepisu. Zgodnie z orzecnictwem środek odwoławczy można uznać za skuteczny jedynie wówczas, gdy skarżący może sam bezpośrednio zainicjować odpowiednie postępowanie. Musi on poza tym umożliwiać zapobieżenie sprzecznym z Konwencją działaniom o skutkach potencjalnie nieodwracalnych (zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 731-741).

Związkowy charakter powołania art. 8 Konwencji przesądza, że naruszonym prawem, o którym mowa w art. 13 Konwencji, ma być prawo do ochrony życia prywatnego (o którym niżej).

5. Zgodnie z art. 47 Konstytucji: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. W przepisie tym zostały unormowane dwa aspekty prawa do prywatności. Pierwszy z nich oznacza prawo jednostki do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci, dobrego imienia i wiąże się ze stosownymi pozytywnymi obowiązkami władzy publicznej. Natomiast drugi z tych aspektów, wyrażający się w prawie do decydowania o swoim życiu osobistym, ma w istocie charakter „wolności” i polega „na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki” (P. Sarnecki, *op. cit.*, komentarz do art. 47, s. 1; por. również wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05).

Prywatność stanowi przedmiot ochrony również na gruncie EKPCz. Artykuł 8 Konwencji stanowi bowiem, że: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji” (ust. 1); „Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób” (ust. 2).

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny: „Koncepcja prawa do prywatności zaczęła stosunkowo niedawno odgrywać poważniejszą rolę w regulacjach konstytucyjnych i orzecznictwie sądowym. Zdołała już jednak zyskać sobie trwałe miejsce we współczesnych państwach demokratycznych. Stanowią ją zasady i reguły odnoszące się do różnych sfer życia jednostki, a ich wspólnym mianownikiem jest przyznanie jednostce prawa «do życia własnym życiem układanym według własnej woli z ograniczeniem do niezbędnego minimum wszelkiej ingerencji zewnętrznej» (A. Kopff, *Koncepcje prawa do intymności i do prywatności życia. Zagadnienia konstrukcyjne*, Studia Cywilistyczne, t. XX/1972). Tak rozumiana prywatność odnosi się przede wszystkim do życia osobistego, rodzinnego, towarzyskiego i czasem jest określana jako «prawo do pozostawienia w spokoju» (zob. W. Sokolewicz, *Prawo do prywatności [w:] Prawa człowieka w Stanach Zjednoczonych*, Warszawa 1985, s. 252). Na ogół przyjmuje się, że prywatność odnosi się też do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarantuje m.in. pewien stan niezależności, w ramach

którego jednostka może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu” (orzeczenie TK z 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96) Innymi słowy, za E. L. Godkinem można zdefiniować prawo do prywatności jako „prawo każdego człowieka, by trzymać własne sprawy dla siebie i by decydować w swoim imieniu, do jakiego stopnia mogą one stać się przedmiotem publicznej obserwacji” (za: K. Motyka, *Prawo do prywatności i dylematy współczesnej ochrony praw człowieka. Na przykładzie Stanów Zjednoczonych*, Lublin 2006, s. 152).

Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i jako takie może być limitowane. Wszelkie ograniczenia tego prawa powinny być oceniane przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 4; wyroki TK z: 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05), który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia (zasada proporcjonalności); 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją choćby jednej ze wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności (zob. np. wyrok TK z 30 maja 2007 r., sygn. akt SK 68/06; por. również L. Garlicki, *op. cit.*, komentarz do art. 31, s. 14 i n.; J. Zakolska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 115-141).

6. Jednym z aspektów prawa do prywatności jest ochrona tzw. prywatności informacyjnej. Składają się nań uprawnienia jednostek do kontrolowania treści i obiegu informacji, które jej dotyczą (por. K. Motyka, *op. cit.*, s. 152-154). Problematyka ochrony danych osobowych została odrębnie uregulowana na poziomie konstytucyjnym w art. 51 Konstytucji.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97), w zakres konstytucyjnego prawa jednostki do ochrony danych osobowych wchodzi m.in.: warunek ustawowej podstawy nakazu ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (art. 51 ust. 1 Konstytucji), zakaz

pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania o obywatelach innych informacji niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust. 2 Konstytucji), prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji). Przepis ten zawiera ponadto generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa” (art. 51 ust. 5 Konstytucji).

W orzecznictwie konstytucyjnym przyjmuje się, iż: „[a]utonomia informacyjna, stanowiąca element ochrony życia prywatnego, oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów (por. np. wyrok z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01). Jest jednak oczywiste, że wskazane uprawnienie, zwłaszcza w relacji obywatel – władza publiczna, nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego” (wyrok TK z 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04). Nieuchronne są we współczesnym społeczeństwie działania władz publicznych polegające na pozyskiwaniu, gromadzeniu i udostępnianiu informacji o jednostkach w sposób inny niż w drodze zgłoszenia takich danych przez samego obywatela. W wyroku z 12 listopada 2002 r. (sygn. akt SK 40/01) Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym: „Prawo do ochrony danych osobowych zostało ujęte w taki sposób, że niejako w jego treści zostały bezpośrednio uwzględnione elementy, które powodują z góry jego ukształtowanie jako prawa o zakresie ograniczonym. W konsekwencji, samo zbieranie informacji zawierających dane osobowe, stanowiąc naruszenie sfery prywatności w szerszym zakresie, niekoniecznie jednak będzie automatycznie potraktowane jako naruszenie prawa do ochrony danych osobowych w zakresie działań władzy publicznej – a więc prawa nakierowanego na ochronę pewnego fragmentu prywatności i poddanego szczególnej reglamentacji prawnej”.

Artykuł 47 i art. 51 Konstytucji pozostają w określonej relacji: prawo do prywatności wyrażone w art. 47 Konstytucji zagwarantowane jest m.in. przez ochronę danych osobowych przewidzianą w art. 51 Konstytucji. Autonomia informacyjna stanowi zatem istotny element składowy prawa do prywatności (zob. wyroki TK z: 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04; 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08). Oba przepisy służą bowiem ochronie tej samej wartości. Stąd Trybunał w wielu

sprawach ujmował je łącznie jako wzorzec kontroli aktu normatywnego (zob. wyrok TK z 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13 i przywołane tam orzeczenia).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, ustrojodawca posłużył się w art. 51 ust. 5 Konstytucji pojęciem ustawy nie jako konkretnego, jednego aktu, ale jako aktu określonego typu. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa w najszerszym zakresie ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 922; dalej: u.o.d.o.), niemniej zagadnienia szczegółowe regulować mogą inne ustawy (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 265). Powołany przez wnioskodawcę art. 51 ust. 5 Konstytucji stanowi zatem o formalnych gwarancjach ochrony danych osobowych. Z jego treści *explicite* wynika nakaz zachowania formy ustawy dla określenia zasad i trybu gromadzenia oraz udostępniania informacji o osobie. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, termin „gromadzenie informacji” swoim zakresem obejmuje „nie tylko wąsko rozumiane czynności zbierania informacji dotyczących jednostki, ale również różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji” (wyrok TK z 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01).

7. Według art. 92 ust. 1 Konstytucji: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”.

Przepis ten: „[o]kreśla z jednej strony wymogi, jakie muszą zostać spełnione przez ustawodawcę przy udzielaniu upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie muszą spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień” (wyrok TK z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia muszą mieścić się w granicach upoważnienia ustawowego, a ponadto powinny realizować cele określone przez ustawę. Rozporządzenie jest bowiem formą prawodawstwa delegowanego (zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 223 i n.) i może być wydawane tylko na podstawie szczegółowej dyspozycji zawartej w ustawie. Z kolei upoważnienie musi określać: organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do

uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (szczegółowość treściowa).

Integralnym składnikiem konstrukcyjnym upoważnienia ustawowego, stanowiącym materialną gwarancję wykonawczego charakteru rozporządzenia, są wytyczne treściowe (zob. K. Działocha, B. Skwara, *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 10, s. 22). Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia powinno zawierać wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Kontrola wytycznych sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny ogranicza się w zasadzie do dwóch zagadnień: po pierwsze, do zbadania, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, gdyż ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia; po drugie, do ustalenia, czy kształt wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i charakterem materii przekazanej do regulacji w drodze rozporządzenia (zob. np. wyroki TK z: 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 6 listopada 2007 r., sygn. akt U 8/05; 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09; 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09; 22 maja 2014 r., sygn. akt U 10/13; W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 69).

Jak stanowi § 66 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283; dalej: z.t.p.): „Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. W wytycznych można wskazać w szczególności: 1) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu; 2) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia; 3) wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu; 4) cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie; 5) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie”.

Przez wytyczne należy rozumieć wskazówki co do treści aktu normatywnego lub kierunku merytorycznych rozwiązań. Wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter negatywny (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i pozytywny (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca

rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma realizować dane unormowanie, czy też funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). Ponadto sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy, choć przyjmuje się, że stopień szczegółowości wytycznych powinien być wyższy, gdy przekazywane do uregulowania w rozporządzeniu sprawy dotyczą „sytuacji prawnej obywateli” (§ 66 ust. 2 z.t.p.; zob. też wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02; 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10). Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest zamieszczenie ich w pozostałych przepisach ustawy, pod warunkiem, że istnieje możliwość precyzyjnego zrekonstruowania treści wytycznych (zob. np. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 27 czerwca 2000 r., sygn. akt K 20/99; 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02; 31 maja 2010 r., sygn. akt U 4/09).

Zagadnienie dotyczące wymogów, jakie musi spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia, stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wielu orzeczeniach, także tych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na podstawie analizy orzecznictwa można wskazać następujące ustalenia:

- upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni, a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., sygn. akt U 3/97; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

- upoważnienie stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

- aby upoważnienie mogło spełniać właściwą mu funkcję, powinno czynić zadość wyraźnie określonym w Konstytucji warunkom. Podstawowym jest wymóg szczegółowości przejawiającej się w trzech wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji aspektach. Upoważnienie ma określać: organ właściwy do wydania rozporządzenia, zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (wyroki TK z: 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01; 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07);

– stopień szczegółowości wytycznych jest zależny od charakteru materii podlegającej regulacji – im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczegółowe (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05);

– brak wytycznych może stanowić warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli pozostałe wymagania wskazane w art. 92 Konstytucji zostały spełnione (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08). Chociaż ustawa musi zawierać wytyczne, to nie muszą one być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08).

IV. Analiza zgodności

1. Zgodność art. 33 ust. 2b u.p.z. z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 13 w związku z art. 8 Konwencji

1.1. Sformułowane we wniosku zarzuty Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczą procedury profilowania pomocy osobom bezrobotnym, stanowiącego nowy instrument działania władzy publicznej w obszarze przeciwdziałania bezrobociu. Zakwestionowane przez wnioskodawcę przepisy zostały wprowadzone do u.p.z. na mocy nowelizacji przyjętej ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598; dalej: ustawa zmieniająca). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu tej ustawy: „Do większego oddziaływania polityk rynku pracy na sytuację na rynku pracy, konieczne jest prowadzenie efektywnych działań aktywizujących, które obejmować powinny m.in. właściwe adresowanie pomocy dla bezrobotnych poprzez

profilowanie, monitorowanie procesu poszukiwania pracy i sankcje za niespełnianie wymagań określonych w indywidualnych planach działań oraz aktywny udział w programach rynku pracy” (druk sejmowy nr 1949/VII kad., s. 4).

U podstaw wprowadzonych rozwiązań legło przekonanie, że efektywność programów realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy zależy w znacznym stopniu od skuteczności funkcjonowania urzędów pracy w zakresie doboru i wykorzystania tych programów. W celu zapewnienia skutecznej pomocy bezrobotnym ustawodawca wprowadził mechanizm profilowania pomocy kierowanej do tej grupy. Profilowanie umożliwia zaproponowanie najbardziej odpowiednich form pomocy, daje również możliwość wstępnego wyznaczenia kierunku podejmowanych działań aktywizujących. Inspiracją dla przyjętych rozwiązań były mechanizmy profilowania przyjęte w krajach UE oraz OECD (Wielka Brytania, Holandia, Australia czy Francja). Jak pokazują doświadczenia międzynarodowe, stosowanie profilowania pomocy bezrobotnym znacząco ułatwia alokację środków przeznaczonych na walkę z bezrobociem i stanowi pomoc w podejmowaniu decyzji o wczesnej interwencji (druk sejmowy nr 1949/VII kad., s. 85). Przyjęte rozwiązania ujednoliciły również standard postępowania urzędów pracy w kraju w indywidualnych sprawach osób bezrobotnych i poszukujących pracy.

1.2. Zgodnie z art. 33 ust. 1 i ust. 2 u.p.z. powiatowe urzędy pracy rejestrują bezrobotnych i poszukujących pracy oraz prowadzą rejestr tych osób. Rejestracja następuje po przedstawieniu przez wspomniane osoby dokumentów niezbędnych do ustalenia ich statusu i uprawnień. Wskazany jako przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu art. 33 ust. 2b u.p.z. stanowi, że powiatowy urząd pracy, udzielając bezrobotnemu pomocy, niezwłocznie po rejestracji, ustala dla bezrobotnego profil pomocy, oznaczający właściwy ze względu na potrzeby bezrobotnego zakres form pomocy określonych w ustawie.

W ustawie o promocji zatrudnienia ustawodawca ustanowił trzy profile pomocy, wskazując jednocześnie w art. 33 ust. 2c u.p.z. formy pomocy stosowane w ramach tych profili. Są to odpowiednio:

1) profil pomocy I – pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub formy pomocy, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 3a, art. 45, art. 46 ust. 1 pkt 2, art. 60b, art. 61e pkt 2 oraz art. 66k-66n ustawy o promocji zatrudnienia;

2) profil pomocy II – usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy oraz inne formy pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a u.p.z.;

3) profil pomocy III – Program Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a u.p.z., działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe.

Pierwszy profil przeznaczony jest dla osób samodzielnych i aktywnych na rynku pracy, stąd zasadniczą formą wsparcia dla tej grupy jest pośrednictwo w poszukiwaniu odpowiedniej oferty pracy. Drugi z wymienionych w ustawie profili ukierunkowany jest na osoby bezrobotne wymagające bardziej intensywnego wsparcia, przede wszystkim konkretnych działań aktywizacyjnych. Profil trzeci skierowany jest do grupy bezrobotnych najbardziej oddalonych od rynku pracy, wymagających zatem najbardziej intensywnego wsparcia w postaci szkoleń, staży czy prac interwencyjnych.

1.3. Przyporządkowanie osoby bezrobotnej do jednego z trzech wskazanych w ustawie profili ma charakter obowiązkowy. W ocenie ustawodawcy profilowanie stanowi czynność konieczną do prawidłowego ustalenia adekwatnej formy pomocy bezrobotnemu. W art. 33 ust. 4 pkt 1a u.p.z. ustawodawca zastrzegł, że starosta pozbawia statusu bezrobotnego osobę, która nie wyraziła zgody na ustalenie profilu pomocy. Pozbawienie statusu następuje od dnia odmowy na okres odpowiednio: 120 dni w przypadku pierwszej odmowy, 180 – drugiej oraz 270 dni w przypadku trzeciej i każdej kolejnej odmowy. W przypadku pozbawienia statusu bezrobotnego lub poszukującego pracy na wskazany okres – zgodnie z art. 33 ust. 4c u.p.z. – ponowne nabycie rzezonego statusu może nastąpić w wyniku kolejnej rejestracji, po upływie tego okresu, przy spełnieniu warunków ich nabycia zawartych w ustawie.

W ocenie wnioskodawcy, przepisy ustawy o promocji zatrudnienia nie przewidują środka zaskarżenia, z którego mógłby skorzystać obywatel niezadowolony z przypisania go do jednego z trzech profili pomocy, co stanowić ma naruszenie art. 78 w związku z art. 45 Konstytucji.

1.4. Zdaniem Sejmu przyjęte w u.p.z. rozwiązania normatywne nie naruszają przywołanych we wniosku RPO standardów konstytucyjnych. Czynność profilowania, choć doniosła merytorycznie w procesie ustalenia pomocy osobie bezrobotnej, nie stanowi formy ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach obywatela.

Jak wskazano w pkt IV.1.2 stanowiska, profilowanie stanowi mechanizm, którego celem jest wybór najbardziej efektywnych, precyzyjnie adresowanych środków pomocy. Przyjęte rozwiązanie wykorzystuje zarówno metodę *hard profiling* (zestandaryzowany kwestionariusz), jak i *soft profiling* (indywidualizowana ocena dokonywana przez pracownika urzędu). Kwestionariusz składa się z 24 pytań. Każde pytanie w kwestionariuszu zaopatrzone zostało w tzw. kafeterię odpowiedzi. Kafeteria może mieć charakter dychotomiczny, i wtedy może zostać udzielona tylko jedna z dwóch odpowiedzi, albo może składać się z szeregu możliwych odpowiedzi. Każdej odpowiedzi przypisana jest konkretna liczba punktów. W zależności od udzielonej i zaznaczonej przez pracownika w formularzu odpowiedzi naliczana jest określona liczba punktów. Wysoka suma punktów wskazuje na mniej korzystną sytuację osoby bezrobotnej na rynku pracy.

Kwestionariusz stanowi zestandaryzowane narzędzie wspomagające, profilowanie jest jednak przede wszystkim efektem wywiadu prowadzonego przez pracownika powiatowego urzędu pracy. W konsekwencji rozstrzygające znaczenie przy przypisaniu konkretnego profilu pomocy powinna mieć ocena pracownika urzędu pracy. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej, korekty profilu dokonuje się, kiedy pracownik urzędu przeprowadzający badanie kwestionariuszem stwierdzi, że określony profil wyklucza możliwość udzielenia takiej formy pomocy, która w indywidualnym przypadku mogłaby być najbardziej skuteczna i doprowadzić bezrobotnego do szybkiego powrotu na rynek pracy (druk sejmowy nr 1949/VII kad., s. 83-84).

Profilowanie stanowi wstępny etap postępowania prowadzonego w urzędzie pracy w celu udzielenia adekwatnej formy wsparcia osobie bezrobotnej. Zgodnie z art. 34a u.p.z. powiatowy urząd pracy, udzielając pomocy określonej w ustawie, przygotowuje indywidualny plan działania dostosowany do profilu pomocy. Przygotowanie takiego planu następuje nie później niż w terminie 60 dni od dnia ustalenia profilu pomocy. Powiatowy urząd pracy, po ustaleniu profilu, informuje bezrobotnego, jakimi formami pomocy może zostać objęty w jego ramach.

Godzi się zauważyć, że ustawa nie formułuje bezwzględnego uprawnienia osoby bezrobotnej do otrzymania określonej formy pomocy. Nie sposób zatem mówić o ustawowym obowiązku urzędu pracy udzielenia konkretnej formy pomocy bezrobotnemu zgłaszającemu się do urzędu pracy. Właściwe rozstrzygnięcie w tym zakresie może zapaść dopiero na podstawie rozważenia całokształtu sytuacji bezrobotnego przy uwzględnieniu także innych, niezależnych od niego czynników determinujących skuteczność i dostępność form pomocy pozostających w dyspozycji powiatowego urzędu pracy.

Podkreślenia wymaga, że na decyzję urzędu pracy o zastosowaniu określonej w u.p.z. formy pomocy wpływa wiele czynników: zarówno sytuacja osobista, kwalifikacje i potrzeby osoby bezrobotnej, jak i sytuacja na lokalnym rynku pracy czy wreszcie pozostające w dyspozycji organu środki finansowe, które wydatkowane powinny być zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.). Pamiętać należy, że profilowanie ma także zapewniać właściwą alokację środków publicznych przeznaczonych na zwalczanie bezrobocia.

Zróznicowanie dostępności różnych form pomocy ma zatem charakter racjonalny i znajduje uzasadnienie w nakazie efektywnego gospodarowania środkami publicznymi przeznaczonymi na przeciwdziałanie bezrobociu.

1.5. Jak zaznaczono, ustalenie profilu pomocy poprzedza przygotowanie indywidualnego planu działania (dalej: IPD), którego sporządzenie jest obowiązkiem urzędu pracy na mocy art. 34a u.p.z. Wspomniany plan przygotowany jest przy udziale bezrobotnego, a treścią tego aktu jest określenie adekwatnych działań wspomagających bezrobotnego w jego wysiłkach na rzecz trwałego powrotu na rynek pracy.

Subiektywna ocena bezrobotnego co do adekwatności określonych form pomocy nie może zastępować obiektywnej oceny zasadności i efektywności udostępnienia mu określonych instrumentów wsparcia. Oceny takiej powinny dokonać organy władzy publicznej, zobowiązane przy tym do troski o racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi przeznaczonymi na wsparcie wszystkich osób bezrobotnych.

Ustalenie profilu pomocy stanowi czynność techniczną, wspomagającą prawidłowe ustalenie indywidualnego planu działania. Czynność ta przybiera postać

rozmowy z bezrobotnym i nie skutkuje wydaniem rozstrzygnięcia o charakterze decyzji administracyjnej. Profilowanie, stanowiąc wstępny etap ustalenia właściwych form pomocy udzielanej przez państwo osobie bezrobotnej, nie przybiera formy ostatecznego rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 78 Konstytucji, nie konstytuuje też sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Kontekst ten determinuje również ocenę zgodności zakwestionowanego przepisu z art. 13 Konwencji.

Wprowadzenie samodzielnego środka zaskarżenia wobec tego rodzaju czynności wydaje się nie tylko przedwczesne, ale i co do zasady niecelowe. Nie każda czynność podejmowana w odniesieniu do jednostki powinna podlegać samodzielnej kontroli instancyjnej. Odrębna kontrola instancyjna, przede wszystkim zaś sądowa weryfikacja ograniczająca się wyłącznie do czynności profilowania – dokonywana w oderwaniu od konkretnej formy pomocy powiązanej z ustalonym profilem – może także nastroczać realne trudności natury praktycznej. Trudno wskazać, na czym miałyby polegać np. kontrola legalności takiego rozstrzygnięcia.

W ocenie Sejmu profilowanie pomocy stanowi czynność diagnostyczną mającą pomóc pracownikowi urzędu pracy w doborze najbardziej odpowiedniej dla sytuacji bezrobotnego formy pomocy. Jest to czynność służąca wyznaczeniu ogólnego kierunku działań podejmowanych przez urząd pracy na rzecz osoby bezrobotnej. Profilowanie pomocy zapewniać ma dobór form pomocy najlepiej odpowiadających potrzebom i możliwościom osób bezrobotnych. Czynność ta – choć w nie tak zestandaryzowanej formie i bez narzędzi wspomagających w postaci kwestionariusza i systemu informatycznego – realizowana musiała być także przed wdrożeniem systemu profilowania pomocy, stanowi bowiem konieczny element rozpoznania sytuacji bezrobotnego, warunkujący zaproponowanie takiej osobie jakiegokolwiek formy pomocy.

W tym kontekście godzi się przypomnieć, że ustalając znaczenie terminu „sprawa” na gruncie konstytucyjnym, Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że urzeczywistnienie konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu obejmuje „wszelkie sytuacje” – bez względu na szczegółowe regulacje proceduralne – w których pojawia się konieczność rozstrzygnięcia o prawach danego podmiotu (w relacji do innych równorzędnych podmiotów lub w relacji do władzy publicznej), a jednocześnie natura danych stosunków prawnych wyklucza arbitralność rozstrzygnięcia o sytuacji prawnej podmiotu przez drugą stronę tego stosunku (wyrok TK z 10 maja 2000 r., sygn. akt K 21/99). Jednocześnie w innym wyroku Trybunał wykluczył, by ocenianie stanu

faktycznego mieściło się w tak rozumianym pojęciu sprawy (zob. wyrok TK z 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13). W przypadku profilowania *de facto* mamy do czynienia z tego rodzaju oceną sytuacji osobistej i zawodowej bezrobotnego, poprzedzającą udzielenie mu adekwatnej formy pomocy.

Jak już zaznaczono, w aktualnym stanie prawnym nie sposób także mówić o prawie bezrobotnego do otrzymania określonej formy pomocy. Potwierdza to także kontekst konstytucyjny. Kluczowy w tej mierze art. 65 ust. 5 Konstytucji nie statuuje bowiem prawa podmiotowego do otrzymania określonej formy pomocy, stanowiąc jedynie normę o charakterze programowym. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy zasadniczej: „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych”. Przyjęcie optyki zaproponowanej przez Rzecznika prowadziłoby *de facto* do wprowadzenia – wbrew woli ustawodawcy i przy braku podstaw konstytucyjnych – roszczenia osoby bezrobotnej o otrzymanie określonej formy pomocy.

1.6. W uzupełnieniu powyższego wyводу należy jednocześnie wyraźnie zaznaczyć, że nie jest tak, iż proces profilowania pozostaje całkowicie poza kontrolą instancyjną i sądową. Weryfikacja procedury profilowania stanowi element postępowania wyjaśniającego prowadzonego w związku z pozbawieniem danej osoby statusu bezrobotnego w niektórych przypadkach.

Podstawy prawne wydania decyzji o pozbawieniu statusu bezrobotnego są określone w art. 33 ust. 4 u.p.z. Wśród nich jest zarówno niewyrażenie zgody na ustalenie profilu pomocy (art. 33 ust. 4 pkt 1a u.p.z.), jak i nieuzasadniona odmowa przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie lub poddania się badaniom lekarskim lub psychologicznym, mającym na celu ustalenie zdolności do pracy lub udziału w innej formie pomocy określonej w ustawie (art. 33 ust. 4 pkt 3 u.p.z.). Przypomnieć przy tym wypada, że oferowane bezrobotnemu formy pomocy stanowią konsekwencje przyporządkowania do określonego profilu.

Decyzja w przedmiocie pozbawienia statusu bezrobotnego podlega kontroli instancyjnej, którą – zgodnie z art. 10 ust. 7 u.p.z. – sprawuje wojewoda, oraz sądowej, której dokonują sądy administracyjne. W sytuacji gdy podstawę

normatywną decyzji stanowi art. 33 ust. 4 pkt 1a lub art. 33 ust. 4 pkt 3 u.p.z., koniecznym elementem oceny, czy postępowanie wyjaśniające zostało przeprowadzone właściwie, jest odniesienie się do przebiegu i wyniku profilowania pomocy bezrobotnego.

Pozbawienie statusu osoby bezrobotnej, bez względu na podstawę prawną, przyjmuje formę decyzji administracyjnej, która spełniać musi wymogi określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; dalej: k.p.a.) i powinna zapaść w wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego odpowiadającego zasadom ogólnym k.p.a. Każdorazowo zatem rozstrzygnięcie w tej mierze musi nastąpić w postępowaniu respektującym wszystkie zasady procedury administracyjnej, a więc w wyniku podjęcia wszelkich kroków niezbędnych do pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy (art. 7 k.p.a.), po wyczerpującym zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego (art. 77 k.p.a.). Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa (art. 107 § 3 k.p.a.).

Również w postępowaniu sądownoadministracyjnym, stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną w niej podstawą prawną. Oznacza to, że bierze pod uwagę wszelkie naruszenia prawa, a także wszystkie przepisy, które powinny znaleźć zastosowanie w rozpoznawanej sprawie, niezależnie od żądań i wniosków podniesionych w skardze – w granicach sprawy, wyznaczonych przede wszystkim rodzajem i treścią zaskarżonego aktu (czynności).

Zasadność sformułowanej wyżej tezy znajduje potwierdzenie w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 października 2015 r. (sygn. akt SA/Po 440/15), w którym przedmiotem kontroli była właśnie decyzja starosty (podtrzymana decyzją wojewody jako organu drugiej instancji) w przedmiocie pozbawienia obywatela statusu osoby bezrobotnej z tytułu odmowy, bez uzasadnionej przyczyny, przyjęcia innej formy pomocy określonej w ustawie. Sprawa dotyczyła bezrobotnego, który odmówił sporządzenia indywidualnego planu działania (traktowanego jako „inna forma pomocy określona

w ustawie”), kwestionując, co istotne, przebieg i wynik profilowania, które przeprowadził pracownik urzędu pracy.

W toku postępowania sądowoadministracyjnego sąd zwrócił się do organu pierwszej instancji o dostarczenie profilu pomocy dla skarżącego, opracowanego w systemie informatycznym Syriusz. Rozstrzygając zatem co do istoty w sprawie, sąd poddał weryfikacji także ten etap postępowania, który dotyczy profilowania, jako dowód dopuszczając płytę CD z nagraniem rozmowy skarżącego z pracownikiem powiatowego urzędu pracy. W efekcie sąd oddalił skargę, nie dostrzegając nieprawidłowości w procesie profilowania skarżącego.

Podsumowując tę część wyводу warto podkreślić, że w orzecznictwie zwraca się także uwagę, iż indywidualny plan działania jest efektem współdziałania powiatowego urzędu pracy – jako podmiotu udzielającego pomocy, z bezrobotnym (poszukującym pracy) – jako beneficjentem tej pomocy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 29 lutego 2016 r., sygn. akt IV SA/Wr 586/15). Okoliczność ta stanowi zatem jeden z elementów poddawanych kontroli w ramach postępowania sądowoadministracyjnego.

1.7. W uzupełnieniu powyższego wyводу należy także zaznaczyć, że indywidualny plan działania – zgodnie z art. 34a ust. 3a u.p.z. – może być modyfikowany stosownie do zmieniającej się sytuacji bezrobotnego. Jednocześnie zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia MPiPS powiatowy urząd pracy jest władny ponownie ustalić profil pomocy, jeżeli w trakcie realizacji działań przewidzianych w ramach IPD nastąpi zmiana sytuacji bezrobotnego w zakresie, o którym mowa w § 2 ust. 2 lub 3 tego aktu, uznana przez powiatowy urząd pracy lub bezrobotnego za uzasadnioną przyczynę. Ponowne ustalenie profilu pomocy następuje obligatoryjnie, jeżeli w wyniku realizacji IPD nie udało się doprowadzić bezrobotnego do podjęcia pracy w okresie, o którym mowa w § 7 rozporządzenia MPiPS (§ 9 ust. 2 rozporządzenia MPiPS).

Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez MPiPS, bezrobotny może złożyć wniosek o zmianę ustalonego dla niego profilu, wskazując na uzasadniającą taką zmianę okoliczności. Ponadto mając na uwadze prawo bezrobotnego do informacji co do przetwarzanych o nim danych osobowych, urząd pracy, na wniosek bezrobotnego, zobowiązany jest do przekazania mu, np. w formie wydruku, pytania oraz informacje o odpowiedziach zaznaczonych w trakcie przeprowadzonego

wywiadu (Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 28236 w sprawie profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=04E81590>).

Uprawnienia te z pewnością pełnią funkcję korygującą, umożliwiającą zainicjowanie weryfikacji przyporządkowania osoby bezrobotnej do określonego profilu.

Wyłącznie na marginesie dodać należy, że osoba bezrobotna, która nie wyraża zgody na ustalenie profilu pomocy, a jednocześnie jest zainteresowana pomocą urzędu pracy w znalezieniu pracy, może zarejestrować się w urzędzie pracy jako osoba poszukująca pracy i korzystać z pomocy urzędu określonej w ustawie o promocji zatrudnienia m.in. z zakresu pośrednictwa pracy. W stosunku do osób poszukujących pracy nie mają bowiem zastosowania przepisy dotyczące profilowania pomocy.

1.8. Ze względu na powyższe okoliczności Sejm wnosi o uznanie, że art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia w zakresie, w jakim nie przewiduje środka zaskarżenia czynności ustalenia dla bezrobotnego profilu pomocy, **jest zgodny** z art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz art. 13 w związku z art. 8 EKPCz.

2. Zgodność art. 34a ust. 3c z art. 92 ust. 1 w związku z art. 47 i art. 51 ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

2.1. Drugi z zakwestionowanych przez RPO przepisów, tj. art. 34a ust. 3c u.p.z., stanowi: „Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, sposób ustalania profilu pomocy oraz postępowanie w ramach profili pomocy, mając na uwadze zwiększenie szans bezrobotnego na rynku pracy”.

W ocenie wnioskodawcy blankietowy charakter przywołanej delegacji ustawowej narusza art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ to wyłącznie od decyzji organu wykonawczego zależy, jakie dane uzna on za wystarczające do ustalenia profilu pomocy. W konsekwencji, ze względu na naruszenie zasady wyłączności ustawy, zaskarżony przepis stanowi również naruszenie prawa do prywatności i autonomii informacyjnej osób bezrobotnych.

2.2. W kontekście tak sformułowanych zarzutów przyznać należy, że profilowanie stanowi niewątpliwie szczególną formę przetwarzania danych osobowych. Jest to technika analizy danych służąca kategoryzowaniu osób na podstawie różnych cech, zarówno tych niezmiennych (np. płeć, pochodzenie etniczne, data urodzenia), jak i zmiennych (zachowanie, zwyczaje, preferencje). Jej celem jest zatem dedukowanie nowych informacji na podstawie informacji już posiadanych (por. V. Ferraris, F. Bosco, G. Cafiero, E. D'Angelo, Y. Suloyeva, *Defining Profiling. Working paper*, 2014, s. 3. http://www.unicri.it/special_topics/citizen_profiling/WP1_final_version_9_gennaio.pdf).

Z powyższych względów proces profilowania konsekwentnie poddawany jest regulacjom prawnym o charakterze gwarancyjnym dla praw jednostki. Zgodnie z art. 4 pkt 4 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. Urz. UE L 119 z dnia 4 maja 2016, s. 1-88; dalej: rozporządzenie PEiRUE), profilowanie oznacza dowolną formę zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych, które polega na wykorzystaniu danych osobowych do oceny niektórych czynników osobowych osoby fizycznej, w szczególności do analizy lub prognozy aspektów dotyczących efektów pracy tej osoby fizycznej, jej sytuacji ekonomicznej, zdrowia, osobistych preferencji, zainteresowań, wiarygodności, zachowania, lokalizacji lub przemieszczania się.

Jednocześnie art. 22 rozporządzenia PEiRUE stanowi, że osoba, której dane dotyczą, ma prawo do tego, by nie podlegać decyzji, która opiera się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, i wywołuje wobec tej osoby skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa. Przepis ten formułuje jednocześnie wyjątek, dopuszczając profilowanie, jeżeli ta decyzja jest dozwolona prawem Unii Europejskiej lub prawem państwa członkowskiego, któremu podlega administrator i które przewiduje właściwe środki ochrony praw, wolności i prawnie uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą lub opiera się na jej wyraźnej zgodzie.

Proces profilowania jest równolegle limitowany przez prawo krajowe. Zgodnie z art. 26a u.o.d.o. niedopuszczalne jest ostateczne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy osoby, której dane dotyczą, jeżeli jego treść jest wyłącznie wynikiem operacji

na danych osobowych, prowadzonych w systemie informatycznym. Jednocześnie profilowanie jest dopuszczalne, jeżeli rozstrzygnięcie zostało podjęte podczas zawierania lub wykonywania umowy i uwzględnia wnioski osoby, której dane dotyczą, albo jeżeli zezwalają na to przepisy prawa, które przewidują również środki ochrony uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą. Powołane regulacje dowodzą, że profilowanie w ocenie prawodawcy unijnego i krajowego stanowi czynność obciążoną ryzykiem naruszenia praw podstawowych jednostek.

2.3. Sposób ustalania profilu pomocy oraz postępowanie w ramach profilu pomocy zostało uregulowane w rozporządzeniu MPiPS. Paragraf 2 tego rozporządzenia stanowi, że przy ustalaniu profilu pomocy dla bezrobotnego powiatowy urząd pracy dokonuje analizy sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy, biorąc pod uwagę oddalenie bezrobotnego od rynku pracy oraz jego gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy.

Określając oddalenie bezrobotnego od rynku pracy, powiatowy urząd pracy bierze pod uwagę czynniki utrudniające bezrobotnemu wejście lub powrót na rynek pracy, do których należą przytoczone już wyżej: wiek, płeć, poziom wykształcenia, umiejętności, uprawnienia i doświadczenie zawodowe, stopień niepełnosprawności określony posiadaniem orzeczenia o niepełnosprawności, czas pozostawania bez pracy, miejsce zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy i dostępność do nowoczesnych form komunikowania się z powiatowym urzędem pracy i pracodawcami.

Określając gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy, powiatowy urząd pracy bierze pod uwagę czynniki wskazujące na potrzebę i chęć bezrobotnego do podjęcia pracy: zaangażowanie w samodzielne poszukiwanie pracy, gotowość do dostosowania się do wymagań rynku pracy, dyspozycyjność, powody skłaniające do podjęcia pracy, powody rejestracji w powiatowym urzędzie pracy, dotychczasową oraz aktualną gotowość do współpracy z powiatowym urzędem pracy, innymi instytucjami rynku pracy lub pracodawcami.

Paragraf 3 rozporządzenia MPiPS wskazuje na źródła pozyskiwania danych niezbędnych do ustalenia profilu pomocy. Zgodnie z tym przepisem powiatowy urząd pracy uzyskuje informacje niezbędne do określenia oddalenia bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy z danych dostępnych w karcie rejestracyjnej bezrobotnego, o której mowa w przepisach w sprawie

rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy, oraz w trakcie wywiadu prowadzonego z bezrobotnym przez pracownika powiatowego urzędu pracy.

Na mocy § 4 rozporządzenia MPiPS powiatowy urząd pracy ustala profil pomocy, przetwarzając informacje, o których mowa w § 3 tego aktu, z wykorzystaniem udostępnianych przez ministra właściwego do spraw pracy systemów teleinformatycznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 8 u.p.z.

Powiatowy urząd pracy odnotowuje w karcie rejestracyjnej dane przetwarzane w trakcie ustalania profilu pomocy i informację o ustalonym profilu pomocy. Powiatowy urząd pracy przechowuje dane i informacje, o których mowa w ust. 1, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (§ 5 rozporządzenia MPiPS).

Jak wynika z powyższych przepisów rozporządzenia MPiPS, dane, które podlegają analizie w trakcie ustalenia profilu, pochodzą z dwóch źródeł. Z jednej strony przetwarza się informacje, które są zbierane przy okazji rejestracji w urzędzie pracy na tzw. karcie rejestracyjnej. Z drugiej zaś pracownicy przeprowadzają specjalny ustrukturyzowany wywiad. Samo ustalenie profilu odbywa się za pomocą systemu informatycznego, który udostępnia minister pracy.

Ograniczenia płynące z roli procesowej Sejmu nie dają podstaw do merytorycznej oceny rozporządzenia MPiPS (zob. pkt I.5 niniejszego stanowiska). Analiza powołanych przepisów pozwala jednak dostrzec zakres potencjalnej ingerencji w prawa jednostek, z jaką może wiązać się poddanie osoby bezrobotnej czynności profilowania.

2.4. Przedmiotem kontroli w niniejszym postępowaniu jest przepis ustawy o promocji zatrudnienia upoważniający do wydania rozporządzenia. Ustawodawca kwestionowanym przepisem upoważnił MPiPS do określenia sposobu ustalania profilu pomocy oraz postępowania w ramach profili pomocy. Przyjęta regulacja budzi zastrzeżenia wnioskodawcy zarówno z punktu widzenia ogólnych standardów wydawania aktów o charakterze wykonawczym, jak i ochrony prywatności i autonomii informacyjnej jednostki.

W kontekście tak sformułowanych zarzutów należy zauważyć, że przepisy ustawy nie odnoszą się do charakterystyki poszczególnych profili, wskazują jedynie formy pomocy przyporządkowane do każdego z wymienionych profili. Rozwiązanie takie może budzić istotne wątpliwości, które formułowane były także w toku prac

legislacyjnych (por. I. Galińska-Raczy, *Opinia prawna z 7 stycznia 2014 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw*, dot. druku sejmowego nr 1949/VII kad.).

Zastrzeżenia musi wywoływać fakt, że ustawa nie określa ani doboru narzędzi, ani też metod wykorzystywanych przez urząd pracy przy określaniu profilu pomocy bezrobotnych. W konsekwencji ustawodawca nie wskazał, jakie czynniki będą brane pod uwagę np. przy ocenie danego bezrobotnego. Okoliczności te mogą negatywnie rzutować na sytuację prawną osoby bezrobotnej, w szczególności na poziom dopuszczalnej ingerencji organów władzy publicznej w jej prawo do prywatności. Kwestia zakresu przetwarzanych danych osobowych bezrobotnego pozostawiona została bowiem uznaniu rozporządzeniodawcy, co oznacza, że w kręgu zainteresowania organów władzy publicznej mogą znaleźć się również dane podlegające konstytucyjnej ochronie ze względu na prawo do prywatności i autonomię informacyjną.

W tym kontekście przypomnieć należy, że prawo do ochrony prywatności i ochrony danych osobowych są prawami osobistymi gwarantowanymi przez Konstytucję (art. 47 i art. 51). W związku z tym ingerencja w te prawa – jaką niewątpliwie stanowi profilowanie – wymaga regulacji rangi ustawowej. Co więcej – jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu postanowienia z 31 stycznia 2007 r. (sygn. akt S 1/07): „Z zasady wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności wynika, iż Parlament nie może w dowolnym zakresie «cedować» funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej”.

Również powołany przez wnioskodawcę art. 31 ust. 3 Konstytucji wyraża zasadę wyłączności regulacji ustawowej. Pełni ona funkcję gwarancyjną wobec praw i wolności człowieka, zabezpieczając jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony państwa (zob. K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110). Zasada wyłączności nie polega jedynie na zachowaniu formy ustawowej dla ograniczania wolności. Trybunał Konstytucyjny rozwija jej treść, dodając, że: „[S]koro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane «tylko» w ustawie, to kryje się w tym nakaz

kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych” (wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., sygn. akt P 11/98; stanowisko to zostało następnie powtórzone m.in. w wyroku TK z 5 lutego 2008 r., sygn. akt K 34/06).

Dokonując oceny zaskarżonego przepisu, należy mieć na uwadze specyfikę materii regulowanej przedmiotową ustawą. Proces profilowania z natury rzeczy naraża osobę, której dotyczy, na różne formy dyskryminacji, zarówno tej bezpośredniej, jak i pośredniej, szczególnie gdy w trakcie profilowania uwzględnia się takie cechy jak: płeć, wiek, pochodzenie etniczne, stan zdrowia itp. Stąd też na ryzyko dyskryminacji ze względu na nieusprawiedliwione pozbawienie dostępu do pewnych dóbr i usług wskazuje także Komitet Ministrów państw członkowskich Rady Europy w swojej rekomendacji z 2010 r. (por. Rekomendacja Komitetu Ministrów państw członkowskich w sprawie ochrony osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych podczas tworzenia profili, CM/Rec (2010) 13, polskie tłumaczenie: http://www.giodo.gov.pl/plik/id_p/2155/j/pl/).

Problematyki profilowania nie sposób rozpatrywać w oderwaniu od kwestii pozyskiwania i przetwarzania tzw. danych wrażliwych (sensytywnych). Ustawodawca – przepisami u.o.d.o. – objął je szczególną ochroną ze względu na fakt, że katalog takich danych wyróżnia dużo większe zagrożenie dla naruszenia prywatności, a także zwiększone ryzyko dyskryminacji. Zgodnie z art. 27 ust. 2 u.o.d.o. dane wrażliwe można przetwarzać m.in., gdy osoba wyrazi na to pisemną zgodę lub pozwala na to przepis ustawy szczególnej przy jednoczesnym stworzeniu gwarancji ich ochrony. Tymczasem kwestia pozyskiwania danych wrażliwych znalazła się poza regulacją ustawy o promocji zatrudnienia.

Jak zaznaczono w poprzedniej części stanowiska, aktualna formuła profilowania pomocy dla osób bezrobotnych określona przepisami rozporządzenia MPiPS wykorzystuje zarówno metodę *hard profiling* (wystandaryzowany kwestionariusz), jak i *soft profiling* (indywidualna decyzja pracownika urzędu). Jednakże żaden z tych elementów, a także relacja między tymi metodami, nie zostały opisane w ustawie. Brak zatem w analizowanym akcie normatywnym ograniczeń np. przed oparciem postępowania w całości na metodzie *hard profiling*, np. za

pomocą programu komputerowego kwalifikującego osoby bezrobotne do poszczególnych profili wyłącznie na podstawie określonego algorytmu. Innymi słowy, zasady podejmowania rozstrzygnięcia o przypisaniu do określonego profilu nie zostały ujęte w ustawie.

W aktualnym stanie prawnym również źródło pozyskiwania danych określa wyłącznie akt podustawowy. Rozporządzenie MPiPS stanowi, że źródłem danych wykorzystywanych w procesie profilowania są w zasadniczej części informacje pozyskiwane niezależnie od zakwestionowanej podstawy prawnej, tj. na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. poz. 1299). Zgodnie z § 5 ust. 6 przywołanego rozporządzenia osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jako bezrobotny zobowiązana jest przekazać pracownikowi powiatowego urzędu pracy w trakcie rejestracji m.in. następujące dane: płeć, datę i miejsce urodzenia, adres zameldowania na pobyt stały lub czasowy oraz adres do korespondencji, wykształcenie, ukończone szkoły, zawody wyuczone, zawody wykonywane, kwalifikacje wyodrębnione w zawodach oraz zawód, w którym osoba ta chciałaby pracować i ma ku temu odpowiednie kompetencje i kwalifikacje potwierdzone stosownymi dokumentami lub udokumentowaną ciągłość pracy w okresie minimum 6 miesięcy, poziom znajomości języków obcych, posiadane uprawnienia zawodowe, rodzaj i stopień niepełnosprawności, jeżeli dotyczy, okresy zatrudnienia z podaniem nazwy pracodawcy, zajmowanego stanowiska pracy, wymiaru czasu pracy i podstawy wykonywania pracy, okresy wykonywania innej pracy zarobkowej i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności, inne okresy zaliczane do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych, o których mowa w ustawie.

Pozostałe informacje powiatowy urząd pracy uzyskuje jednak w trakcie wywiadu prowadzonego z bezrobotnym przez pracownika urzędu pełniącego funkcję doradcy klienta. W tym zakresie jednak żaden przepis ustawy nie ogranicza swobody MPiPS w określeniu katalogu danych. Na niedookreśloność kryteriów pozyskiwania informacji podczas wywiadu prowadzonego z bezrobotnym i związane z tym niebezpieczeństwa co do przestrzegania reguł ochrony danych osobowych wskazuje się także w piśmiennictwie (Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, komentarz do art. 33, Warszawa 2016, s. 319).

Na konieczność dookreślenia w ustawie zmieniającej takich kwestii jak katalog danych, w oparciu o które budowany jest profil osoby bezrobotnej, sposób tworzenia profilu, jego transmisji pomiędzy bazami, retencji, zmiany i usuwania pozyskanych danych zwracał uwagę Generalny Inspektor Danych Osobowych w trakcie procesu legislacyjnego. Organ ochrony danych osobowych podnosił, że katalogi czynników utrudniających bezrobotnemu wejście lub powrót na rynek pracy i oceniających gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy powinny wynikać – tak jak wskazuje na to art. 51 ust. 5 Konstytucji – z aktu rangi ustawowej, a nie z rozporządzenia. Każdy z tych katalogów powinien być katalogiem zamkniętym (zob. pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z 24 kwietnia 2014 r., nr DOLiS-033-5/14/MK oraz pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 151) z 20 lutego 2014 r.).

Jak stanowi art. 33 ust. 6 u.p.z., informacje dotyczące bezrobotnych, poszukujących pracy i cudzoziemców zamierzających wykonywać lub wykonujących pracę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, są przetwarzane przez powiatowe urzędy pracy, w szczególności z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych i dokumentów elektronicznych. Informacja o profilu pomocy ustalonym dla bezrobotnego i informacje zebrane w celu jego ustalenia będą integralną częścią zbioru danych o osobach bezrobotnych, przetwarzanych przez powiatowe urzędy pracy w lokalnych systemach teleinformatycznych. Przetwarzanie pozyskanych danych osobowych odpowiadać powinno ogólnosystemowym wymogom określonym przepisami u.o.d.o. Jedną z fundamentalnych zasad powołanej ustawy jest zasada adekwatności, wyrażona w art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. Stanowi ona, że administrator danych przetwarzający dane powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były merytorycznie poprawne i adekwatne do celów, w jakich są przetwarzane. Brak określenia celów i ograniczeń profilowania w ustawie o promocji zatrudnienia niweczy gwarancyjną funkcję tego przepisu.

Sejm pragnie wyraźnie zaznaczyć, że nie zmienia swojej oceny co do zasadności i konstytucyjności samej procedury profilowania pomocy osobom bezrobotnym jako instrumentu przeciwdziałania bezrobociu. Sejm uznaje profilowanie za niezbędne z punktu widzenia celowości, skuteczności i efektywności pomocy kierowanej do osób bezrobotnych. Rozważając jednak argumenty wskazane we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, dostrzega konieczność uzupełnienia

regulacji ustawowej o szczegółowe wytyczne ograniczające swobodę rozporządzeniodawcy w regulowaniu pozyskiwania i przetwarzania danych osobowych bezrobotnych.

2.5. Odnosząc się bezpośrednio do zgodności zakwestionowanego przepisu z konstytucyjnym standardem wydawania aktów o charakterze wykonawczym, godzi się zauważyć, że wedle przywołanego w pkt III stanowiska orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego kształt wytycznych powinien korespondować z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy oraz charakterem materii przekazanej do uregulowania. Brak wytycznych oznacza brak wyznaczenia granic, w jakich zmieścić się ma rozporządzeniodawca.

W analizowanym przypadku, w zakresie sposobu ustalania profilu pomocy oraz postępowania w ramach profili pomocy, *de facto* całość problematyki została przekazana do rozporządzenia, podczas gdy materia przetwarzania danych osobowych zgodnie z rozstrzygnięciem ustrojodawcy stanowi materię zastrzeżoną dla ustawy. Standardom konstytucyjnym nie odpowiada posłużenie się sformułowaniem „mając na uwadze zwiększenie szans bezrobotnego na rynku pracy”, określenie to stanowi bowiem wyłącznie powtórzenie ogólnego celu całej ustawy. W sytuacji braku innych przepisów regulujących podstawy profilowania, w szczególności zaś źródła i zakres pozyskiwanych danych, art. 34a ust. 3c u.p.z. nie ogranicza ani nie ukierunkowuje organu wydającego rozporządzenie.

2.6. Z powyższych względów Sejm wnosi o uznanie, że art. 34a ust. 3c ustawy o promocji zatrudnienia **jest niezgodny** z art. 92 ust. 1 w związku z art. 47 i art. 51 ust. 5 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński