



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt K 4/15
BAS-WPTK-151/15

Warszawa, dnia 9 lipca 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	09. 07. 2015
L.dz.	L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 14 stycznia 2015 r. (sygn. akt K 4/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550 ze zm.) **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zaskarżył art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. Nr 79, poz. 550 ze zm.; dalej: u.i.p. lub ustawa o informowaniu pracowników).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 u.i.p.: „Członek rady pracowników lub osoba, o której mowa w art. 15, jeżeli w okresie, o którym mowa w art. 16 ust. 1, ujawnią dane, co do których pracodawca zastrzegł poufność, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”. W art. 15 u.i.p. wspomniano o ekspertach („osobach posiadających specjalistyczną wiedzę”), z których pomocy może korzystać rada pracowników przy wykonywaniu zadań, natomiast z art. 16 ust. 1 u.i.p. wynika, że obowiązek zachowania poufności obowiązuje nie tylko w trakcie, ale także po zaprzestaniu pełnienia funkcji, lecz nie dłużej niż przez okres 3 lat.

W myśl art. 19 ust. 4 u.i.p., postępowanie w sprawach, o których mowa w art. 19 ust. 2 u.i.p., toczy się na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 395 ze zm.). Ściganie tego wykroczenia następuje na wniosek pokrzywdzonego pracodawcy (art. 19 ust. 3 u.i.p.).

2. Warto wskazać, że przepisy ustawy o informowaniu pracowników stosuje się do pracodawców wykonujących działalność gospodarczą i zatrudniających co najmniej 50 pracowników (art. 1 ust. 2 u.i.p.), z wyjątkiem: przedsiębiorstw państwowych, w których tworzony jest samorząd załogi przedsiębiorstwa, przedsiębiorstw mieszanych zatrudniających co najmniej 50 pracowników, a także państwowych instytucji filmowych (art. 1 ust. 3 u.i.p.).

Zakres obowiązku informacyjnego pracodawcy został określony w art. 13 ust. 1 u.i.p., zgodnie z którym pracodawca przekazuje radzie pracowników informacje dotyczące: działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy oraz przewidywanych w tym zakresie zmian (pkt 1); stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia (pkt 2); działań,

które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia (pkt 3). W sprawach, o których mowa w pkt 2 i 3, pracodawca prowadzi też konsultacje z radą pracowników (art. 14 ust. 1 u.i.p.).

Z obowiązkiem informacyjnym pracodawcy koresponduje obowiązek zachowania otrzymanych informacji w poufności przez osoby uprawnione do ich uzyskania. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 1 u.i.p., rada pracowników oraz osoby posiadające specjalistyczną wiedzę, z których pomocy rada może korzystać, są obowiązane do nieujawniania uzyskanych w związku z pełnioną funkcją informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, co do których pracodawca zastrzegł obowiązek zachowania ich poufności.

Zaskarżony przepis jest więc elementem mechanizmu współdziałania pracodawcy i pracowników, zapewniającego wzajemne poszanowanie ich interesów. Można w tym miejscu przytoczyć słowa Trybunału Konstytucyjnego, który w odniesieniu do ustawy o informowaniu pracowników wyraził przekonanie, że „uregulowana w niej procedura informowania pracowników i konsultowania z nimi – za pośrednictwem ich przedstawicieli – określonych spraw dotyczących podmiotu zatrudniającego jest przejawem partycypacji pracowniczej, stanowiącej ważny element współdziałania «pracy i kapitału» i budowania ładu społecznego” (wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. akt K 23/07).

3. Ustawa o informowaniu pracowników wdraża postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/14/WE z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz. Urz. WE L 80 z 23 marca 2002 r.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 219; dalej: dyrektywa).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy: „Państwa Członkowskie zapewnią, że, w ramach warunków i ograniczeń przewidzianych w ustawodawstwie krajowym, przedstawiciele pracowników oraz eksperci, którzy ich wspierają, nie są upoważnieni do ujawnienia pracownikom lub osobom trzecim jakiegokolwiek informacji, która w uzasadnionym interesie przedsiębiorstwa lub zakładu, została wyraźnie przedstawiona im jako poufna. Ten obowiązek będzie miał zastosowanie, niezależnie od tego, jakie funkcje będą spełniali dani przedstawiciele lub eksperci nawet po upływie ich kadencji. Jednakże Państwo Członkowskie może upoważnić przedstawicieli pracowników i każdego, kto im udziela wsparcia, do przekazania

poufnej informacji pracownikom oraz osobom trzecim zobowiązanym do zachowania poufności”. Natomiast art. 6 ust. 3 dyrektywy stanowi, że: „Z zastrzeżeniem obowiązujących procedur krajowych, Państwa Członkowskie zapewnią kontrolę administracyjną lub sądową, w przypadku gdy pracodawca wymaga zachowania poufności [...]. Mogą one też ustanowić procedury mające zapewnić ochronę poufności danej informacji”. Dyrektywa wymaga zatem istnienia w prawie krajowym mechanizmów ochrony poufności informacji uzyskanych od pracodawcy przez radę pracowników i ekspertów, także po upływie ich kadencji, jak również dopuszcza ustanowienie szczególnych procedur realizujących ten cel.

Ponadto, w myśl art. 8 ust. 1 dyrektywy: „Państwa Członkowskie zapewnią właściwe środki w wypadku niewypełnienia przepisów niniejszej dyrektywy przez pracodawcę lub przedstawicieli pracowników. W szczególności, zapewnią, że dostępne będą odpowiednie procedury administracyjne lub sądowe w celu umożliwienia realizacji obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy”. Zgodnie zaś z art. 8 ust. 2 dyrektywy: „Państwa Członkowskie zapewnią stosowanie odpowiednich sankcji w wypadku naruszenia przepisów niniejszej dyrektywy przez pracodawcę lub przedstawicieli pracowników. Sankcje te muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”. W uzasadnieniu projektu ustawy o informowaniu pracowników (druk sejmowy nr 128/V kad.) jego autorzy wprost stwierdzili, że przepis, który obecnie został zaskarżony przez Rzecznika, realizuje postanowienia art. 8 dyrektywy.

II. Zarzuty wnioskodawcy

Wątpliwości wnioskodawcy budzi zgodność art. 19 ust. 2 u.i.p. z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji (zasady ponoszenia odpowiedzialności karnej).

Jak twierdzi Rzecznik, w zaskarżonym przepisie ustanowiono sankcję za czyn, pozostawiając pracodawcy dookreślenie znamion czynu zabronionego. Ma to wynikać z faktu, że „ustawodawca nie tylko nie wskazał konkretnie, jakiego typu informacje należy rozumieć pod pojęciem «danych», ale nawet nie zawarł wskazówek umożliwiających w jakikolwiek sposób zrekonstruowanie zakazanej normy. [...] problemu tego nie rozwiązuje żaden inny przepis ustawy o informowaniu pracowników, w tym art. 16 ust. 1 wskazanej ustawy, który nakłada na członków rady pracowników oraz ekspertów obowiązek nieujawniania uzyskanych «w związku

z pełnioną funkcją informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, co do których pracodawca zastrzegł obowiązek zachowania ich poufności». [...] w przedmiotowej ustawie, ustawodawca nie wyjaśnił, co należy rozumieć pod pojęciem «tajemnicy przedsiębiorstwa» (wniosek, s. 4). Rzecznik dostrzega, że pojęcie to zostało zdefiniowane w art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.; dalej: u.z.n.k.), jako „nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”. Odnotowuje też wyrażany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym wykroczenie z art. 19 ust. 2 u.i.p. polega na ujawnieniu tajemnicy przedsiębiorstwa, co do której pracodawca zastrzegł poufność, a zatem pojęcia „dane” (w rozumieniu zaskarżonego przepisu) i „tajemnica przedsiębiorstwa” powinny być interpretowane tożsamo. Twierdzi jednak, że pogląd ten nie zasługuje na aprobatę, gdyż art. 19 ust. 2 u.i.p. nie zawiera odesłania do art. 16 ust. 1 u.i.p.; skoro zaś ustawodawca posługuje się w jednym akcie prawnym różnymi terminami, to znaczy, że zakłada potrzebę ich rozróżnienia.

Wnioskodawca podnosi, że zakwestionowany przepis nie spełnia dwóch dyrektyw wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji – *nullum crimen sine lege certa* oraz *nullum crimen sine lege scripta* – przy czym, jak wynika z przedstawionej argumentacji, naruszenie jednej z tych zasad prowadzi do naruszenia drugiej. Skoro bowiem zaskarżony przepis nie określa w sposób precyzyjny znamion czynu zabronionego (*nullum crimen sine lege certa*), to obowiązek ten zostaje nałożony na pracodawcę, a więc także podmiot prawa prywatnego, co oznacza, że treść normy zostaje ostatecznie ukształtowana poza systemem prawa powszechnie obowiązującego (*nullum crimen sine lege scripta*). We wniosku wskazano też, że zasada określoności przepisów prawa jest wywodzona przez sąd konstytucyjny również z art. 2 Konstytucji.

Należy podkreślić, że wątpliwości wnioskodawcy w kwestii określoności zaskarżonego przepisu dotyczą jedynie sformułowania „dane, co do których pracodawca zastrzegł poufność”. Gdy chodzi o inne elementy wywodzonej z niego normy (jak np. znamię czasownikowe „ujawnia”), nie budzą one zastrzeżeń Rzecznika. Z tego względu analiza zgodności przedstawiona w pkt IV niniejszego stanowiska odnosi się jedynie do tego sformułowania.

Skutki dostrzeganego braku precyzji wyrażenia „dane, co do których pracodawca zastrzegł poufność” są, zdaniem Rzecznika, niezwykle groźne: „brzmienie zaskarżonego przepisu z pewnością nie chroni jednostki przed samowolą państwa” (wniosek, s. 5); „konsekwencją jest pozbawienie jednostki ochrony przed arbitralnością organów stosujących prawo, jak również osłabienie gwarancyjnej funkcji prawa karnego” (wniosek, s. 10).

III. Wzorce konstytucyjne

1. Zgodnie z art. 2 Konstytucji: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z klauzuli demokratycznego państwa prawnego wywodzi się pewne zasady szczegółowe, wyznaczające określony w ten sposób model państwa. Można wśród nich wyróżnić katalog dyrektyw określanych zbiorczo mianem zasady przyzwoitej (poprawnej, prawidłowej) legislacji. Na podstawie tego orzecznictwa w literaturze zaliczono do nich: zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę ochrony praw nabytych, zasadę *pacta sunt servanda*, zasadę poszanowania interesów w toku, zasadę nakazującą stosowanie przepisów przejściowych, zasadę odpowiedniej *vacatio legis*, zasadę zakazującą zmiany prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego, zasadę określoności przepisów prawa, zasadę proporcjonalności oraz nakaz przestrzegania zasad techniki prawodawczej (T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 51; por. S. Wronkowska, *Zasady przyzwoitej legislacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 674-685).

W niniejszej sprawie wątpliwości dotyczące naruszenia art. 2 Konstytucji prowadzą się do uchybienia nakazowi określoności prawa, toteż rekonstrukcja standardu konstytucyjnego zostanie ograniczona do tego aspektu.

Zasada określoności prawa wymaga, aby przepisy prawa były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (S. Wronkowska, *op. cit.*, s. 684). Nakaz konstruowania przepisów prawa z zastosowaniem kryteriów poprawności, jasności i precyzji służy temu, by możliwe było wywiedzenie z nich jednoznacznych i zrozumiałych norm prawnych dla ich adresatów (T. Zalasieński, *op. cit.*, s. 203).

Poprawność przepisu, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, oznacza, że jest on właściwie skonstruowany z punktu widzenia językowego i logicznego (wyrok TK z 11 grudnia 2009 r., sygn. akt Kp 8/09).

Zarazem jednak pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności czy nieprecyzyjności ma charakter *ultima ratio*. Z uwagi na zasadę stosowania wykładni zgodnej z Konstytucją stwierdzenie niekonstytucyjności z powołaniem się na zasadę określoności przepisu możliwe jest wówczas, gdy nie sposób usunąć wątpliwości wskutek zastosowania reguł wykładni prawa (zob. postanowienie TK z 5 kwietnia 2005 r., sygn. akt K 43/01; wyroki TK z: 28 czerwca 2005 r., sygn. akt SK 56/04; 13 września 2005 r., sygn. akt K 38/04; 15 stycznia 2009 r., sygn. akt K 45/07; 13 lipca 2011 r., sygn. akt P 10/09).

Szczególnego znaczenia zasada określoności prawa nabiera na gruncie prawa represyjnego (o wątpliwościach dotyczących posługiwania się tym terminem zob. zdanie odrębne sędziego A. Rzeplińskiego do wyroku TK z 21 października 2014 r., sygn. akt P 50/13).

2. Jak stanowi art. 42 ust. 1 Konstytucji: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. W przepisie tym wyrażona została fundamentalna zasada prawa karnego *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori*.

Z ogólnej zasady *nullum crimen, nulla poena sine lege poenali anteriori* wyprowadzane są następujące zasady szczegółowe: 1) *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta*, zgodnie z którą źródłem określenia przestępstwa i kary kryminalnej może być tylko ustawa bądź też akty prawne równe ustawie (np. przedwojenne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej i powojenne dekrety Rady Państwa); 2) *nullum crimen, nulla poena sine lege stricta*, zgodnie z którą w prawie karnym zabronione jest stosowanie analogii (*legis* lub *iuris*) mającej na celu poszerzenie zakresu kryminalizacji lub penalizacji, jak również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisu karnego na niekorzyść sprawcy; 3) *nullum crimen, nulla poena sine lege certa*, zgodnie z którą określenie przestępstwa i kary powinno charakteryzować się dostateczną precyzyjnością; 4) *nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*, zgodnie z którą zabronione jest wsteczne działanie ustawy karnej

w takim zakresie, w jakim pogarsza to sytuację sprawcy (zob. np. R. Dębski, *Pozaustawowe znamiona przestępstwa. O ustawowym charakterze norm prawa karnego i znamionach typu czynu zabronionego nie określonych w ustawie*, Łódź 1995, s. 19-20; A. Grześkowiak, *Nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław-Warszawa-Kraków 1991, s. 506).

Wynikająca z art. 42 ust. 1 Konstytucji zasada określoności przepisów karnych (represyjnych) była szeroko omawiana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Trybunał rekonstruował ją na podstawie ogólnych założeń klauzuli demokratycznego państwa prawnego. Przykładowo, w postanowieniu z 13 czerwca 1994 r. (sygn. akt S 1/94) Trybunał wskazał, że przez dostateczną określoność należy rozumieć precyzyjne wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz trybu, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych. Podobnie w orzeczeniu z 19 czerwca 1992 r. (sygn. akt U 6/92) Trybunał podniósł, że przepisy prawne muszą stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu uznanego za przestępny powinny być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny. Natomiast w wyroku z 26 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 22/02), wydanym już pod rządami obecnej Konstytucji i na tle jej art. 42 ust. 1, sąd konstytucyjny stwierdził, że norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu.

Podsumowując swoją linię orzeczniczą, Trybunał stwierdził, że „nakazu określoności (*nullum crimen sine lege*) nie spełnia przepis ustawy karnej wówczas, gdy adresat normy prawnokarnej nie jest w stanie zrekonstruować, jedynie na jego podstawie, zasadniczych znamion czynu zabronionego. Przepis ustawy karnej musi stwarzać podmiotowi odpowiedzialności karnej realną możliwość takiej rekonstrukcji prawnokarnych konsekwencji zachowania. Jeśli wynik tego testu jest pozytywny, to dany przepis prawa represyjnego jest zgodny z zasadami *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zasady te gwarantują jednakże, że odpowiedzialność karną może ponieść tylko sprawca czynu zabronionego przez

ustawę, nie zaś, że ustawa taka będzie zawierała opis każdego możliwego zachowania, które wyczerpuje znamiona tego czynu” (wyrok TK z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 52/08).

W innym orzeczeniu Trybunał sformułował pięć wymogów, jakie muszą spełniać przepisy prawa karnego, by były zgodne z zasadą *nullum crimen sine lege certa*: „1) przepis prawa karnego powinna cechować precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność; 2) adresat normy prawnokarnej powinien być w stanie zrekonstruować, jedynie na podstawie określających ją przepisów, a więc z zastosowaniem wyłącznie językowych reguł wykładni, zasadnicze znamiona czynu zabronionego; 3) jednostka nie powinna być w stanie niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony; 4) norma karna powinna wskazywać w sposób jednoznaczny zarówno osobę, do której skierowany jest zakaz, znamiona czynu zabronionego, jak i rodzaj sankcji grożącej za popełnienie takiego czynu; 5) użycie zwrotów niedookreślonych lub wieloznacznych w obszarze prawa karnego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ państwa” (wyrok TK z 19 lipca 2011 r., sygn. akt K 11/10; por. wyrok TK z 25 lutego 2014 r., sygn. akt SK 65/12).

Trybunał uznaje ponadto, że „wymogi dotyczące precyzji ustawy i stopnia jej określoności mogą zależeć od dziedziny prawa represyjnego, a zwłaszcza od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych” (wyroki TK z: 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07; 17 lutego 2015 r., sygn. akt K 15/13).

IV. Analiza zgodności

1. Rozumowanie zawarte we wniosku opiera się w zasadzie na jednym kluczowym argumencie, a mianowicie na twierdzeniu, że terminy (wyrażenia, zwroty) różnobrzmiałe na gruncie tego samego aktu prawnego należy odczytywać odmiennie. Jest to jedna z reguł interpretacyjnych językowo-logicznej wykładni prawa (zob. T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 239). W badanej sprawie ma ona przesądzać o niedopuszczalności zinterpretowania art. 19 ust. 2 u.i.p. (mówiącego o „danych, co do których prawodawca zastrzegł poufność”) w taki sposób, aby tworzył on logiczną całość z art. 16 ust. 1 u.i.p. (odnoszącym się do „informacji stanowiących tajemnicę

przedsiębiorstwa, co do których pracodawca zastrzegł obowiązek zachowania ich poufności”).

Absolutyzacja zakazu wykładni synonimicznej (dyrektywy konsekwencji terminologicznej ustawodawcy) istotnie mogłaby prowadzić do głębokich problemów ze stosowaniem ustawy o informowaniu pracowników. Ograniczenie się do wykładni językowo-logicznej w analizowanym wypadku musiałoby skłaniać do wniosku, że ustawodawca postępuje nieracjonalnie – wymaga od rady pracowników i ekspertów zachowania poufności w odniesieniu do jednej kategorii powziętych przez te osoby wiadomości (określanych mianem informacji), zaś penalizuje naruszenie obowiązku poufności wobec innej kategorii wiadomości (określanej mianem danych), a w dodatku nie dostarcza wskazówek umożliwiających odróżnienie tych dwóch kategorii od siebie.

Nie ma jednak powodów, by poprzestawać na językowych dyrektywach wykładni, z pominięciem dyrektyw systemowych i funkcjonalnych, w tym celowościowych – zwłaszcza w razie osiągnięcia niesatysfakcjonującego wyniku zastosowania dyrektyw językowych. Co więcej, „w zasadzie nigdy w kulturze polskiej nie było wątpliwości co do tego, iż do kolejnych typów dyrektyw na pewno należy się odwoływać w sytuacji, gdy na gruncie poprzednich nie uzyskano zadowalającego (jednoznacznego) rezultatu” (M. Zieliński, *Wybrane zagadnienia wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 6, s. 8). Jak zauważa się w teorii prawa: „Okoliczność, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie ustala absolutnego porządku preferencji, a jedynie porządek *prima facie*, a więc taki, który w uzasadnionych okolicznościach dopuszcza odstępstwa, [...] pozwala unikać sytuacji, w których opieranie się na sensie językowym przepisu w jawny sposób kłóciłoby się ze zdrowym rozsądkiem. Przykładem sytuacji, która uzasadnia odstępstwo od wykładni językowej, może być fakt, że *prima facie* jasny i nie budzący wątpliwości wynik wykładni językowej prowadzi albo do absurdów (*argumentum ad absurdum*) albo do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji” (L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 75-76).

Zdaniem Sejmu, na gruncie niniejszej sprawy dyrektywy funkcjonalne wykładni w pełni przemawiają za tym, aby odczytywać zaskarżony art. 19 ust. 2 u.i.p. jako zabezpieczający – za pomocą sankcji wykroczeniowej – obowiązek zachowania poufności wynikający z art. 16 ust. 1 u.i.p. Do takiej interpretacji, dostrzegającej logiczne sprzężenie obu przepisów, skłania też odesłanie zawarte w zaskarżonym

przepisie – wskazujące okres, w którym możliwe jest poniesienie odpowiedzialności za ujawnienie danych, w sposób ściśle pokrywający się z zakresem czasowym obowiązku zachowania poufności. Jak zatem wskazuje się w doktrynie, karalne jest ujawnienie informacji zastrzeżonej przez pracodawcę, która stanowi zarazem tajemnicę przedsiębiorstwa (zob. M. Zieleniecki [w:] J. Stelina, M. Zieleniecki, *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji z komentarzem*, Gdynia 2006, s. 108; M. Wojewódka, A. Pabisiak [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, red. J. Wratny, K. Walczak, Warszawa 2009, s. 890-891; M. Latos-Miłkowska, *Ochrona interesu pracodawcy*, Warszawa 2013, s. 338).

Sejm dostrzega, że z teoretycznego punktu widzenia bardziej pożądana jest sytuacja, w której rekonstrukcja przepisu karnego w ogóle nie wymaga wychodzenia poza językowe reguły wykładni. Z dużą dozą pewności można jednak założyć, że przeciętny użytkownik języka – któremu nie musi być znany zakaz wykładni synonimicznej, ale który utożsami pojęcia „informacje” i „dane” – tak właśnie odczytałby oba przepisy, dążąc do zrekonstruowania zakresu swoich obowiązków ustawowych i potencjalnej odpowiedzialności za ich naruszenie.

W kontekście wymaganego poziomu określoności prawa należy też przypomnieć ustalenia Trybunału dopuszczające różnicowanie poziomu wymagań w tej sferze, zwłaszcza w zależności od charakteru i stopnia surowości przewidywanych sankcji karnych (zob. wyroki TK z: 13 maja 2008 r., sygn. akt P 50/07; 17 lutego 2015 r., sygn. akt K 15/13). Czyn ujęty w art. 19 ust. 2 u.i.p. stanowi wykroczenie (a nie przestępstwo) i jest zagrożony karą ograniczenia wolności albo grzywny, a więc karami nieizolacyjnymi o stosunkowo niskim stopniu dolegliwości. Poziom określoności zaskarżonego przepisu należy więc uznać za odpowiedni.

2. Na marginesie Sejm pragnie zauważyć, że w świetle przedstawionych ustaleń może powstać wątpliwość, czy problem konstytucyjny opisany przez wnioskodawcę nie sprowadza się w istocie do pytania o prawidłową wykładnię sformułowania „dane, co do których pracodawca zastrzegł poufność” zawartego w art. 19 ust. 2 u.i.p. Gdyby Trybunał podzielił tę wątpliwość, postępowanie podlegałoby umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) ze względu

na niedopuszczalność wydania wyroku, jako że ustalanie wiążącej wykładni ustaw nie należy do kompetencji sądu konstytucyjnego.

Powstrzymując się od wskazania tej możliwości w *petitum* niniejszego pisma, Sejm pozostawia ją zarazem do rozważenia Trybunałowi, który w toku całego postępowania, aż do wydania orzeczenia w sprawie, jest zobowiązany do badania, czy nie zachodzą ujemne przesłanki procesowe nakazujące umorzenie postępowania (zob. np. wyrok TK z 17 listopada 2010 r., sygn. akt SK 23/07; postanowienia TK z: 1 kwietnia 2014 r., sygn. akt K 42/12; 21 stycznia 2015 r., sygn. akt K 13/13).

3. Niezależnie od powyższego, argumentacja Rzecznika wymaga osobnego odniesienia się do pewnych twierdzeń sformułowanych na tle zasady *nullum crimen sine lege scripta*.

Jak wynika z wniosku, zakaz wykładni synonimicznej stanowił dla Rzecznika barierę uniemożliwiającą skorzystanie z obecnej w literaturze przedmiotu wskazówki, aby w procesie wykładni pojęcia „dane, co do których pracodawca zastrzegł poufność” (art. 19 ust. 2 u.i.p.), interpretowanego tożsamo z pojęciem „informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa” (art. 16 ust. 1 u.i.p.), odwołać się do definicji legalnej „tajemnicy przedsiębiorstwa” zamieszczonej w art. 11 ust. 4 u.z.n.k., a więc w innym akcie o randze ustawy. Skoro jednak zakaz wykładni synonimicznej uniemożliwia – podążając tym tokiem rozumowania – spójne odczytanie obu powyższych przepisów ustawy o informowaniu pracowników, to w konsekwencji udaremnia też posłużenie się definicją z art. 11 ust. 4 u.z.n.k. do rekonstrukcji normy zawartej w art. 19 ust. 2 u.i.p., a pracodawca uzyskuje swobodę w doprecyzowaniu znamion czynu zabronionego określonego w tym przepisie.

Zdaniem Sejmu, przepis zaskarżony w niniejszej sprawie, odczytywany w kontekście sąsiadujących z nim jednostek redakcyjnych ustawy, spełnia już w wystarczającym stopniu kryteria określoności prawa. Odnosi się do danych (informacji), co do których pracodawca zastrzegł poufność, uzyskanych w związku z pełnioną funkcją, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. To ostatnie pojęcie zostało zdefiniowane w art. 11 ust. 4 u.z.n.k., ale trzeba przyznać, że ewentualna nieznamość tej definicji – zawierającej dość oczywiste i zgodne z powszechną intuicją elementy składowe – nie mogłaby pozostawiać adresata zaskarżonego przepisu w stanie niepewności prawnej. Zasada określoności prawa nie wymaga

definiowania przez ustawodawcę wszystkich pojęć, które wykorzystuje on do konstrukcji znamion czynu zabronionego. Dążąc do bliższego określenia profilu tych danych (informacji) pod względem tematycznym, można posłużyć się wyliczeniem zawartym w art. 13 ust. 1 u.i.p., precyzującym, jakie treści są objęte obowiązkiem informacyjnym nałożonym na pracodawcę.

Trzeba ponadto podkreślić, że nawet w razie przyjęcia twierdzenia Rzecznika o niemożności odwołania się do definicji legalnej z art. 11 ust. 4 u.z.n.k. wciąż pozbawione podstaw byłoby twierdzenie, iż na gruncie art. 19 ust. 2 u.i.p. pracodawca uzyskuje swobodę w doprecyzowaniu znamion czynu zabronionego.

Nie ulega wątpliwości, że w konkretnych sytuacjach zakres obowiązku zachowania poufności – a w konsekwencji zakres sprzężonej z nim odpowiedzialności wykroczeniowej za naruszenie tego obowiązku – będzie zależał od tego, jakie informacje (np. finansowe, technologiczne, marketingowe) oraz w jakiej formie (np. dane liczbowe, wykresy, informacje o planowanej strategii handlowej) dany pracodawca przekaze radzie pracowników oraz ekspertom. W tym sensie można oczywiście twierdzić, że konkretne działania pracodawcy współkształtują zakres odpowiedzialności osoby, która naruszy swoje ustawowe obowiązki wobec niego. Niezrozumiałe są jednak obawy Rzecznika, który twierdzi, że z faktu tego wynika nałożenie obowiązku doprecyzowania znamion czynu zabronionego na pracodawcę. Nie dochodzi tu przecież do blankietowego sankcjonowania czynów opisywanych w całości w aktach pochodzących od podmiotów prywatnych (por. wyrok TK z 20 maja 2014 r., sygn. akt K 17/13). Równie dobrze można byłoby twierdzić, że np. art. 196 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.; dalej: k.k.), kryminalizujący obrazę uczuć religijnych innych osób przez publiczne znieważenie m.in. przedmiotu czci religijnej, nie spełnia zasady wyłączności ustawy ze względu na to, że wypełnienie treścią pojęcia „przedmiot czci religijnej” zostało pozostawione aktywności grup wyznaniowych, samodzielnie określających, którym przedmiotom należna jest cześć religijna.

Przy okazji zasługuje na odnotowanie, że art. 19 ust. 2 u.i.p., zwłaszcza odczytywany w świetle całości ustawy o informowaniu pracowników, cechuje się wręcz wyższym poziomem określoności niż wiele przepisów, w których dokonano typizacji czynów zabronionych godzących w poufność informacji. Przekonuje o tym uważna lektura rozdziału XXXIII k.k. – „Przestępstwa przeciwko ochronie informacji” (por. np. art. 266 § 1 k.k.: „Kto, wbrew przepisom ustawy lub przyjętemu na siebie

zobowiązaniu, ujawnia lub wykorzystuje informację, z którą zapoznał się w związku z pełnioną funkcją, wykonywaną pracą, działalnością publiczną, społeczną, gospodarczą lub naukową, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”). Nie świadczy to jednak o wadliwości legislacyjnej tych przepisów, lecz o niemożności skonstruowania ich w sposób, który realizowałby wyższy poziom określoności znamion bez popadania w kazuistykę.

Na gruncie ustawy, z której pochodzi zakwestionowany przepis, można by teoretycznie rozważać podwyższenie stopnia określoności czynu z art. 19 ust. 2 u.i.p. przez doprecyzowanie zakresu obowiązku informacyjnego pracodawcy. Ostatecznie bowiem dane (informacje), co do których zastrzeżono poufność, będą mieścić się w obszarze tematycznym wyznaczonym przez art. 13 ust. 1 u.i.p. lub przynajmniej pozostawać w bezpośrednim związku z tymi zagadnieniami. W literaturze jednak wyrażono trafną opinię, że cele wyliczone w preambule dyrektywy są na tyle szerokie, iż bardziej szczegółowe ujęcie obowiązku informacyjnego w ustawie nie byłoby osiągalne: „Z pobieżnej analizy tych zamierzeń, jakie stawia dyrektywa przed procesem informacji i konsultacji, wynika, że są one tak liczne i zróżnicowane, iż oparta na nich próba doprecyzowania zakresu informacji przekazywanej radom pracowników może zakończyć się niepowodzeniem” (M. Latos-Miłkowska, *op. cit.*, s. 335). Legislacyjny efekt takiego działania mógłby w konsekwencji być narażony na zarzut nieprawidłowej implementacji dyrektywy.

Trzeba wreszcie podkreślić, że zaskarżony przez Rzecznika przepis nie daje podstawy do podejmowania jednostronnych działań władczych przez pracodawców, gdyż w przedmiocie odpowiedzialności za opisane w nim wykroczenie rozstrzyga ostatecznie sąd. Nie ma tu miejsca na samowolę ani pracodawców, ani organów państwa, ponieważ pociągnięcie danej osoby do odpowiedzialności z art. 19 ust. 2 u.i.p. będzie wymagało m.in. wykazania, że w stosunku do ujawnionych danych (informacji) pracodawca zażądał poufności. Ochronie na mocy tego przepisu podlegają bowiem jedynie te dane (informacje), których poufność została wyraźnie zastrzeżona (zob. K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 114). Innymi słowy, „wymagane jest [...] podjęcie przez pracodawcę świadomego i wyraźnego działania zmierzającego do objęcia tych informacji obowiązkiem zachowania poufności” (M. Latos-Miłkowska, *op. cit.*, s. 338). To pracodawcę obciąża zatem obowiązek dołożenia staranności co do precyzyjnego wskazania zakresu zakazu ujawniania danych (informacji) w związku z zastrzeżeniem ich poufności,

a ewentualne niedopełnienie tego obowiązku będzie skutkowało niemożnością wykazania bezprawności czynu osoby ujawniającej takie dane (informacje).

4. Jak wynika z powyższych ustaleń, na podstawie kwestionowanego przepisu adresat normy karnoprawnej jest w stanie bez większego trudu ustalić, jakie zachowanie stanowi czyn zabroniony. Rzecznik nie wskazał ponadto żadnych okoliczności pozwalających twierdzić, że w ciągu ponad 9 lat obowiązywania tego przepisu doszło do problemów z jego stosowaniem, zwłaszcza do rozbieżności w orzecznictwie sądowym, godzących w bezpieczeństwo prawne jednostki.

Przemawia to za uznaniem, że art. 19 ust. 2 u.i.p. **jest zgodny** z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska