



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 14. I. 2015.

II.802.1.2014.KSz

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

**Wniosek  
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 t. j.)

wnoszę o

stwierdzenie niezgodności art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. z 2006 r., nr 79, poz. 550 ze zm.)  
- z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

## Uzasadnienie

### I.

W myśl art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz. U. z 2006 r., nr 79, poz. 550 ze zm.: dalej: ustawa o informowaniu pracowników): „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 pierwszej kolejności wskazać należy, iż ustawa o informowaniu pracowników została uchwalona w konsekwencji implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/14/WE z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającą ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz. Urz. WE L 80 z 23.03.2002; Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 219). Przepisy w/w ustawy regulują warunki informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji, jak również zasady wyboru rady pracowników w przedsiębiorstwach zatrudniających co najmniej 50 pracowników. Rada pracowników reprezentuje ogół pracowników i stanowi swego rodzaju platformę porozumiewawczą pomiędzy pracodawcą a pracownikami. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o informowaniu pracowników: „Pracodawca przekazuje radzie pracowników informacje dotyczące: 1) działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy oraz przewidywanych w tym zakresie zmian; 2) stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia; 3) działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia”. Członkowie rad pracowników są zobowiązani do nieujawniania informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa uzyskanych w związku z pełnioną funkcją, co do których pracodawca zastrzegł poufność.

### II.

Jak zostało podkreślone w literaturze, wśród aktów prawnych regulujących zbiorowe prawo pracowników do informacji tylko ustawa o informowaniu pracowników zawiera przepisy stanowiące podstawę odpowiedzialności pracowników za ujawnienie danych zastrzeżonych przez przedsiębiorcę (por. M. Smusz-Kulesza, *Skutki prawne ujawnienia informacji objętych tajemnicą*

przez przedstawicieli pracowników, [w:] *Zbiorowe prawo pracowników do informacji*, WKP 2012). Celem tego przepisu jest zapewnienie odpowiednich sankcji w sytuacji naruszenia przez pracodawcę lub pracowników norm wskazanych w ustawie o informowaniu pracowników.

W art. 19 ust. 1 ustawy o informowaniu pracowników ustawodawca usankcjonował czyny polegające na: 1) uniemożliwieniu utworzenia rady pracowników; 2) niepodaniu informacji, o której mowa w art. 7 ust. 5; 3) nieorganizowaniu wyborów rady pracowników lub ich utrudnianie; 4) nieinformowaniu rady pracowników lub nieprzeprowadzaniu z nią konsultacji w sprawach określonych w ustawie lub utrudnianiu przeprowadzenia konsultacji; 5) dyskryminowaniu członka rady pracowników w związku z wykonywaniem przez niego czynności związanych z informowaniem i przeprowadzaniem konsultacji (por. art. 19 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o informowaniu pracowników).

Ponadto, w ust. 2 art. 19 wskazanej ustawy, ustawodawca spenalizował działanie polegające na ujawnieniu - przez członka rady pracowników lub eksperta, z którego pomocy może korzystać rada pracowników - danych, co do których pracodawca zastrzegł poufność. Wykroczenie to może zostać popełnione przez określone podmioty (wykroczenie indywidualne właściwe). Przedmiotem ochrony zaskarżonego przepisu są „dane, co do których pracodawca zastrzegł poufność”. Do znamion strony przedmiotowej wskazanego wykroczenia zakwalifikować należy „ujawnienie” danych zastrzeżonych przez pracodawcę. Poprzez „ujawnienie” należy rozumieć przekazanie danych, o których mowa w zaskarżonym przepisie do wiadomości osób nieuprawnionych, tj. spoza kręgu adresatów przedmiotowej normy. W tym miejscu podzielić należy pogląd, zgodnie z którym: „Nie może być kwalifikowane jako to wykroczenie przekazywanie poufnych informacji innym członkom rady pracowników ani podanie do wiadomości załogi danych, które nie były opatrzone klauzulą poufności. Nie jest ujawnieniem powtarzanie lub kolportowanie informacji, która została już wcześniej ujawniona przez kogoś innego” (tak: K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Oficyna 2010, Lex 2014). Ściganie wskazanego wykroczenia następuje na wniosek pokrzywdzonego pracodawcy, a postępowanie toczy się na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. 2013 r., poz. 395 t. j.; por. art. 19 ust. 3 i 4 ustawy o informowaniu pracowników).

Mając na uwadze powyższe, wskazać należy, iż w zaskarżonym przepisie ustawy o informowaniu pracowników, ustawodawca ustanowił sankcję za czyn, pozostawiając pracodawcy dookreślenie znamion czynu zabronionego. Zgodnie bowiem z w/w przepisem, członkowie rady pracowników lub osoba, o której mowa w art. 15 ustawy o informowaniu pracowników podlegają karze ograniczenia wolności lub grzywny, jeżeli w okresie pełnienia funkcji lub po zaprzestaniu pełnienia funkcji, lecz nie dłużej niż przez okres 3 lat, ujawnią dane, co do których pracodawca

zastrzegł poufność. Przy czym, 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. W związku z tym, adresaci przedmiotowej normy – tj. członkowie rad, jak również osoby, o których mowa w art. 15 ustawy o informowaniu pracowników, nie mogą na podstawie wskazanego przepisu określić zarysu zabronionego czynu. Co więcej, w moim przekonaniu, 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”. Obowiązek ten dotyczy danych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, których poufność została zastrzeżona przez pracodawcę (por. J. Stelina, M. Zieleniecki, *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji z komentarzem*, Gdynia 2006, s. 84). W dalszej kolejności wskazać należy, iż w przedmiotowej ustawie, ustawodawca nie wyjaśnił, co należy rozumieć pod pojęciem „tajemnicy przedsiębiorstwa”. Niemniej jednak w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wskazano, że: „Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się 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” (art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. 2003 r., nr 153, poz. 1503 z późn. zm.).

W kontekście powyższego, wypada ustosunkować się do zaprezentowanego w doktrynie poglądu, zgodnie z którym przyjęto, iż wykroczenie z art. 19 ust. 2 ustawy o informowaniu pracowników polega na ujawnieniu tajemnicy przedsiębiorstwa, co do której pracodawca zastrzegł poufność (por. K. W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Oficyna 2010, Lex 2014). Takie stanowisko tożsamo pozwala interpretować pojęcia: „dane” i „tajemnica przedsiębiorstwa” (o których odpowiednio mowa w art. 19 ust. 2 oraz art. 16 ust. 1 ustawy o informowaniu pracowników). W moim przekonaniu – w zaskarżonym stanie prawnym – brak jest jednak podstaw do podzielenia zaprezentowanego poglądu, albowiem w/w art. 19 ust. 2 nie zawiera odesłania w przedmiotowym zakresie do art. 16 ust. 1 wskazanej ustawy. Mając na względzie postulat racjonalności w stanowieniu prawa, założyć wypada, że jeżeli ustawodawca używa w jednym akcie prawnym różnych zwrotów, to znaczy, że czyni tak celowo z uwagi na potrzebę ich rozróżnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe, podkreślić należy, że adresat zaskarżonej normy nie ma możliwości, na podstawie przepisów ustawy, w jasny sposób określić, jakie zachowanie jest dozwolone, a jakie zabronione, albowiem to pracodawca ostatecznie określa znamiona

zabronionego czynu, w tym formy popełnienia czynu zabronionego. Tymczasem, w demokratycznym państwie prawnym, to na ustawodawcy ciąży obowiązek określenia granic ingerencji w prawa i wolności jednostki. Odnosząc się do cyt. wyżej poglądu doktryny, podkreślić należy, iż jest to interpretacja przepisów, jak najbardziej pożądana, ponieważ zawęża rozumienie niedookreślonego pojęcia, niemniej jednak należy mieć na uwadze, iż ostatecznie to pracodawca na podstawie art. 19 ust. 2 w/w ustawy rozstrzyga o konturach czynów zabronionych. Ten stan prawny wzbudzać musi wątpliwości, albowiem w/w uprawnienie pracodawcy stanowi jednocześnie ograniczenie wolności osobistej członków rad pracowników. Wskazać należy, że to nie przedstawiciele doktryny decydują o stosowaniu zaskarżonego przepisu, a pracodawcy, którzy nie są zobligowani do respektowania wykładni prezentowanej w doktrynie. W państwie prawa, nie powinno być miejsca na dowolność interpretacyjną przepisu, który stanowi podstawę ukarania w sprawach o wykroczenia. Jednocześnie zauważyć wypada, że cytowane wyżej poglądy doktryny, stanowiące próbę wypełniania niedostatków zaskarżonego w niniejszym wniosku przepisu ustawy o informowaniu pracowników, mogą świadczyć o potrzebie jego doprecyzowania przez ustawodawcę.

W moim przekonaniu brzmienie zaskarżonego przepisu z pewnością nie chroni jednostki przed samowolą państwa (zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 września 1991 r., sygn. S 6/91, publ. OTK z 1991 r., poz. 34). Co więcej, art. 19 ust. 2 ustawy o informowaniu pracowników nie daje możliwości uprzedniego i dokładnego poznania prawno-karnych konsekwencji przedsięwziętych czynów. W konsekwencji zatem, konstatacji wymaga, iż brak uwzględnienia materialnych elementów czynu zabronionego powoduje zaniechanie wymogowi przewidywalności normy karnej (zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1992 r., sygn. U 6/92, publ. OTK w 1992 r., poz. 13).

### III.

Odnosząc powyższe rozważania do wskazanych w petitum wniosku wzorców kontroli konstytucyjnej w pierwszej kolejności podnieść należy, że art. 42 ust. 1 Konstytucji określa zasady, które zostały uznane za fundament odpowiedzialności karnej w państwach cywilizowanych. Zasada *nullum crimen sine lege* ma więc charakter konstytucyjny i jest ona wyrazem stosunku państwa do wolności oraz praw człowieka i obywatela. Państwo więc nie może swobodnie zarządzać dobrami jednostek. Ingerencja państwa w podstawowe prawa i wolności jednostki powinna być stypizowana w akcie prawnym rangi ustawowej. Taki też standard został przyjęty w polskim porządku prawnym

w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W nauce prawa karnego - bez większych wątpliwości - uznano, że zakaz albo nakaz obwarowany sankcją karną powinien być sformułowany w sposób precyzyjny i ścisły (por. J. Warylewski, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 326). Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „zasada ta wraz z pozostałymi podstawowymi regułami prawa karnego służy, na co powszechnie zwraca się uwagę w doktrynie, gwarancji ochrony prawnej jednostek przed arbitralnością oraz nadużyciami ze strony organów władzy publicznej, w tym <<dowolnością orzekania i sposobu wykonywania następstw czynów zabronionych, niewspółmierności tych następstw do winy i karygodności czynu>> (K. Buchała, A. op. cit., s. 50)” (por. wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02, OTK ZU 2003/9A/97; wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03, OTK ZU 39/5A/2004). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że „w demokratycznym państwie prawa wymaganie określoności dotyczyć musi zarówno materialnych elementów czynu, jak i elementów kary, tak by czyniło to zadość wymaganiu przewidywalności. Przepisy prawne muszą bowiem stwarzać obywatelowi (podmiotowi odpowiedzialności karnej) możliwość uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania. Materialne elementy czynu, uznanego za przestępny, muszą więc być zdefiniowane w ustawie (zgodnie z konstytucyjną zasadą wyłączności ustawy) w sposób kompletny, precyzyjny i jednoznaczny (...)” (wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03, OTK ZU 39/5A/2004). Z kolei w orzeczeniu z dnia 1 marca 1994 r. (sygn. akt U 7/93, ZU 1994 /5; OTK 1986-1995/t5/1994/cz1/5), Trybunał stwierdził, iż „niesporne jest, iż w państwie prawnym przepisy karne winny precyzyjnie określać zarówno czyn, jak i karę (co wskazywał także Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 25 września 1991 r., S 6/91). (...) Powyższe konstytucyjne wymagania pod adresem przepisów karnych należy odnosić do wszystkich przepisów o charakterze represyjnym (sankcjonująco - dyscyplinującym), a więc do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy jakiejś sankcji” (por. również wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03). Trybunał ponadto zauważył, iż: „Reguła określoności wskazana w art. 42 Konstytucji wyznacza zatem dopuszczalność i zakres stosowania norm prawa karnego o charakterze blankietowym. Nakazuje ona ustawodawcy takie wskazanie czynu zabronionego (jego znamion), aby zarówno dla adresata normy prawnokarnej, jak i organów stosujących prawo i dokonujących <<odkodowania>> treści regulacji w drodze wykładni normy prawa karnego nie budziło wątpliwości to, czy określone zachowanie in concreto wypełnia te znamiona. Skoro bowiem ustawa wprowadza sankcję w przypadku zachowań zabronionych, nie może pozostawiać jednostki w nieświadomości czy nawet niepewności co do tego, czy pewne zachowanie stanowi czyn zabroniony pod groźbą takiej sankcji. Stanowisko takie jest akceptowane w piśmiennictwie prawa karnego. Wskazuje się m.in., iż

<<nieokreśloność przestępstwa może też polegać na świadomym posługiwaniu się przez ustawodawcę opisem przestępstwa wprowadzonym precyzyjnym, ale tak szerokim, że jego dosłowne stosowanie nie jest możliwe i wybór przypadków, w których dochodzi do odpowiedzialności karnej pozostawia się organom ścigania i sądom. (...) Jest oczywiste, że w państwie praworządnym nie powinny obowiązywać przepisy karne, których ustawodawca nie potrafi sformułować dokładnie ani nie ma na to szans w drodze orzecznictwa SN. Ustawodawca nie może bowiem wymagać od obywatela uświadomienia sobie zakresu zakazu karnego i przestrzegania go, jeżeli sam nie jest w stanie określić wyraźnie jego granic>> (L. Gardocki, *Prawo karne*, wyd. 9, Warszawa 2003, s. 16). W istocie zatem norma prawno-karna może mieć charakter odsyłający, wykluczyć natomiast należy niedoprecyzowanie jakiegokolwiek elementu tej normy, które pozwalałoby na dowolność w jej stosowaniu przez właściwe organy władzy publicznej czy na <<zawłaszczanie>> przez te organy pewnych sfer życia i penalizowanie zachowań, które nie zostały *expressis verbis* określone jako zabronione w przepisie prawa karnego. Stwarzać to może bowiem nie tylko wskazany już stan niepewności po stronie jednostki co do zakresu zachowań dozwolonych i niedozwolonych, lecz również w sposób sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawa prowadzić może do dowolności orzekania i w skrajnych przypadkach może stanowić niebezpieczne narzędzie nacisku aparatu państwowego na obywateli. Wszystko to składa się na tzw. samowolę państwa, która w demokratycznym państwie prawa nie jest dopuszczalna (tak: K. Buchała, A. Zoll, *op. cit.*, s. 50)” (por. wyrok TK z dnia 5 maja 2004 r., sygn. akt P 2/03, OTK ZU 39/5A/2004, wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003).

W tym miejscu podkreślić za Trybunałem Konstytucyjnym należy, że: „Konstytucja w art. 42 ust. 1 stanowi o <<czynie zabronionym>>. Chodzi zatem o konkretne (skonkretyzowane) zachowanie, jakie można przypisać pewnej jednostce. Jakkolwiek zachowanie to może polegać na różnych aktach (działaniu, zaniechaniu), nie budzi wątpliwości, iż na gruncie wspomnianego przepisu konieczne jest precyzyjne jego wskazanie (dookreślenie). W konsekwencji jakiegokolwiek wskazanie ogólnikowe, umożliwiające daleko idącą swobodę interpretacji co do zakresu znamion czynu zabronionego czy pewnego typu kategorii zachowań, nie może być traktowane jako spełniające wymóg określoności na gruncie art. 42 ust. 1 Konstytucji. Nie oznacza to jednak, że ustawodawca nie może określać pewnych zachowań stanowiących czyn zabroniony w sposób na tyle ogólny, aby w ich zakresie mieściły się różne działania, które są zabronione np. ze względu na cel, jaki ma być osiągnięty przez ich realizację. Wniosek przeciwny należałoby uznać za absurdalny, bowiem w krańcowym ujęciu prowadziłyby do konieczności zaprzeczenia abstrakcyjnego i ogólnego charakteru normy prawnej. Nie może jednak budzić wątpliwości, że jednostka w konkretnych okolicznościach narażona jest na odpowiedzialność karną” (wyrok TK z

dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU 2003/9A/97). W tym kontekście wskazać należy, że możliwy zakres odesłania norm karnych „musi czynić zadość wyznaczonym przez Konstytucję granicom kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej i w żadnym wypadku nie może odsyłać do przepisów, które nie mają charakteru prawa powszechnie obowiązującego” (wyrok TK z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 83).

W kontekście problematyki niniejszego wniosku, w moim przekonaniu, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok z dnia 21 lipca 2006 r., w którym Trybunał uznał, iż art. 210 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem: „Kto nie wykonuje zarządzeń i poleceń zarządzającego lotniskiem związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku, o których mowa w art. 82 pkt 3 ustawy – podlega karze grzywny”. W w/w wyroku Trybunał wskazał, że: „Nie ulega wątpliwości, że brzmienie art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego nie pozwala adresatowi zorientować się co do treści zakazu lub nakazu, sformułowanego bezpośrednio dopiero w zarządzeniu zarządzającego lotniskiem (...) Dopuszczalność i zakres stosowania przepisów prawa karnego o charakterze blankietowym są wyraźnie wyznaczone nie tylko przez zasadę określoności tych przepisów, która wymaga od ustawodawcy jednoznacznego i precyzyjnego wskazania w samej ustawie czynu zabronionego (jego znamion), ale również przez zasadę wyłączności ustawy w sferze prawa karnego, która pozwala jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach na doprecyzowanie znamion czynu zabronionego w akcie normatywnym niższego rzędu niż ustawa. Kwestionowany przepis art. 210 ust. 1 pkt 5 prawa lotniczego ma jednak postać nie tylko przepisu blankietowego zupełnego, ale co więcej nieokreślając w ogóle znamion czynu zabronionego, uniemożliwia doprecyzowanie tych znamion w innym przepisie ustawowym, czy też przepisie podustawowym. Samodzielne wyznaczenie znamion czynu zabronionego następuje w regulacji zawartej w zarządzeniu wydanym na podstawie art. 82 pkt 3 prawa lotniczego przez zarządzającego lotniskiem związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa lotów lub porządkiem na lotnisku. Kwestionowany przepis odsyła wprawdzie do przepisów wydanych na podstawie ustawy, ale z całą pewnością przepisy te nie należą do katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (...) Przepisy karne (represyjne) o charakterze blankietowym, czyniąc zadość gwarancjom przewidzianym w art. 42 ust. 1 Konstytucji, powinny bowiem nie tylko określać podstawowe elementy, a więc podmiot, znamiona czynu zabronionego oraz rodzaj i wysokość kary, odsyłając jedynie w zakresie doprecyzowania niektórych z tych elementów do odrębnych przepisów, ale przede wszystkim respektować w zakresie odesłania katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Zakres odesłania musi być ściśle dostosowany do wyznaczonych przez Konstytucję granic kompetencji prawotwórczych organów władzy publicznej. Odesłanie nie



może obejmować regulacji, które są wprawdzie wydawane na podstawie ustaw, jednak zakres udzielonych upoważnień ustawowych do ich wydania narusza konstytucyjne zasady stanowienia aktów normatywnych” (wyrok TK z dnia 21 lipca 2006 r., sygn. P 33/05, OTK ZU 2006/7A/83).

Podkreślenia również wymaga, iż w podobnym tonie, na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich, Trybunał wypowiedział się w wyroku z dnia 20 maja 2014 r. (sygn. K 17/13, OTK ZU 53/5/A/2014). W wyroku tym Trybunał podzielił pogląd Rzecznika i uznał, iż art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 611 ze zm.), w części zawierającej słowa „regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej”, jest niezgodny z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał podkreślił, że zaskarżony art. 54 ust. 1 ustawy stanowi przykład przepisu blankietowego częściowego ze „zryczałtowanym” odesłaniem dynamicznym. Odsyła bowiem do postanowień regulaminów en bloc, których treść będzie dopiero określana lub zmieniana w trakcie jego obowiązywania. Z brzmienia zaskarżonego art. 54 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych adresat mógł wyciągnąć wniosek, że ma obowiązek wykonywać polecenia porządkowe, które służą zapewnieniu bezpiecznego przebiegu imprezy masowej. Poznanie wszystkich znamion czynu zabronionego, opisanych w art. 54 ust. 1 ustawy wymagało uzupełnienia przez odwołanie się do znamion czynu określonych w stosownych regulaminach, do których odsyłał niekompletny przepis karny.

Mając na uwadze cytowaną wyżej linię orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego wskazać należy, iż zakwestionowany art. 19 ust. 2 ustawy o informowaniu pracowników nie spełnia dwóch dyrektyw wynikających z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, tj. zasady *nullum crimen sine lege scripta* oraz *nullum crimen sine lege certa*. Zaskarżony przepis nie określa bowiem w sposób precyzyjny znamion czynu zabronionego. Adresat normy karnej, nie ma możliwości zrekonstruowania zabronionego czynu, ani uprzedniego i dokładnego rozeznania, jakie mogą być prawnokarne konsekwencje jego postępowania, albowiem materialne elementy czynu zabronionego nie są określone w żadnym przepisie ustawy o informowaniu pracowników. Co więcej, ustawodawca nałożył obowiązek doprecyzowania znamion czynu zabronionego na pracodawcę -- a więc również na podmiot prawa prywatnego, który nie może *ipso facto* decydować o granicach ingerencji państwa w wolności i prawa jednostki. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. W wyroku z dnia 9 czerwca 2010 r. (sygn. SK 52/08, OTK ZU nr 5/A/2010) Trybunał wyraził przekonanie, że przepisy karne o charakterze blankietów częściowych mogą odsyłać do

aktów o charakterze prawa wewnętrznego czy aktów stosowania prawa, niemniej takie odesłanie musi spełniać test przewidywalności normy. Konstatacji wymaga więc, iż zaskarżony przepis nie tylko nie określa zabronionego czynu, ale – co niepokojące – umożliwia pracodawcy dookreślenie jego znamion, w konsekwencji nie czyni zadość przewidywalności, o której mowa w cyt. wyżej wyroku. W moim przekonaniu, zaskarżony przepis nie spełnia wskazanych w/w wymogów, czego konsekwencją jest pozbawienie jednostki ochrony przed arbitralnością organów stosujących prawo, jak również osłabienie gwarancyjnej funkcji prawa karnego.

Podkreślenia wymaga, że potrzebę dostatecznej określoności przepisów, Trybunał wyprowadził także z zasady demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP: *„Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”*. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie przedstawiał pogląd, że zasada demokratycznego państwa prawa składa się z wielu zasad, które co prawda nie zostały wyrażone *expressis verbis* w Konstytucji RP, to jednak wynikają z istoty i aksjologii przedmiotowej zasady. Jedną z „subzasad” wynikających ze wskazanego przepisu jest wymóg określoności przepisów, który należy rozumieć jako nakaz stanowienia norm jasnych, zrozumiałych dla adresatów, które jednoznacznie pozwalają na ustalenie ich treści, jak również nie budzą wątpliwości interpretacyjnych i nie powodują przez to rozbieżności w procesie ich stosowania (tak: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 27). W swym bogatym orzecznictwie Trybunał niejednokrotnie zwracał uwagę na konsekwencje stanowienia nieokreślonych przepisów, wskazując m.in. na ryzyko, jakie niosą takie przepisy w sferze ochrony praw i wolności obywatela oraz ich ograniczeń, w szczególności nadmiernej swobody interpretacji (a nawet dowolności), mogącej prowadzić do zastępowania ustawodawcy przez podmioty stosujące prawo lub wcielania się w jego rolę (por. wyrok TK z dnia 29 maja 2007 r., sygn. P 20/06, OTK ZU 52/6/A/2007). W przekonaniu Trybunału, „naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań” (wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002).

W powyższym kontekście na uwagę zasługują przepisy zawierające przepisy niezdefiniowane, nieostre. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 3 grudnia 2002 r.: „(...) niejasność przepisu może uzasadniać stwierdzenie jego niezgodności z Konstytucją, o ile jest tak daleko posunięta, iż wynikających z niej rozbieżności nie da się usunąć za pomocą zwyczajnych środków mających na celu wyeliminowanie niejednorodności w stosowaniu prawa. Pozbawienie mocy obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści


przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okazały się niewystarczające. Z reguły niejasność przepisu powodująca jego niekonstytucyjność musi mieć charakter <<kwalifikowany>>, przez wystąpienie określonych dodatkowych okoliczności z nią związanych, które nie mają miejsca w każdym przypadku wątpliwości co do rozumienia określonego przepisu. Dlatego tylko daleko idące, istotne rozbieżności interpretacyjne albo już występujące w praktyce (...) których z bardzo wysokim prawdopodobieństwem można się spodziewać w przyszłości, mogą być podstawą stwierdzenia niezgodności z Konstytucją określonego przepisu prawa. Ponadto skutki tych rozbieżności muszą być istotne dla adresatów i wynikać z niejednolitego stosowania lub niepewności co do sposobu stosowania. Dotyczyć one winny prawnie chronionych interesów adresatów norm prawnych i występować w pewnym nasileniu.” (wyrok TK z dnia 3 grudnia 2002 r., sygn. P 13/02, OTK ZU 2002/7A/90). W dalszej kolejności wskazać również należy na pogląd Trybunału wyrażony w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., iż: „Kwestie, których ustawodawca po prostu nie rozstrzygnął, dwuznaczne sformułowania zawarte w ustawie, szeroko otwierają pole interpretacji. W konsekwencji ostateczne rozstrzygnięcie wątpliwości prawnych pozostawione jest organowi stosującemu prawo, co oczywiście narusza zasadę państwa prawnego” (wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU 2002/6A/83).

Wreszcie, zwrócić należy uwagę na stanowisko Trybunału, zgodnie z którym brak dostatecznej określoności przepisów może powodować arbitralność stosowania prawa, co z kolei może nieść negatywne konsekwencje dla zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (wyrok TK z dnia 12 grudnia 2002 r., sygn. K 41/02). W tym zakresie Trybunał wyrażał postulat, by stanowione i stosowane prawo nie stawało się „swoistą pułapką na obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29; wyrok TK z dnia 20 maja 2014 r., sygn. K 17/13, OTK ZU 53/5/A/2014). Zasada zaufania obywateli opiera się na pewności prawa, czyli „takim zespole cech przysługujących prawu, które gwarantuje jednostce bezpieczeństwo prawne, umożliwiając jej decydowanie o swoim postępowaniu na podstawie pełnej znajomości przesłanek działania organów państwa, a zarazem znajomości konsekwencji prawnych, jakie postępowanie to może za sobą pociągnąć” (wyrok TK z dnia 5 grudnia 2013 r., sygn. K 27/13, OTK ZU 2013/9A/134, jak również cyt. tam orzecznictwo: zob. wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138; 19 listopada

2008 r., sygn. Kp 2/08, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 157; 28 lutego 2012 r., sygn. K 5/11, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 16; 13 czerwca 2013 r., sygn. K 17/11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 58).

Mając na uwadze powyższe i powołując się na zaprezentowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, skonkludować należy, iż art. 19 ust. 2 ustawy o informowaniu pracowników przewiduje sytuację, w której ustawodawca sankcjonuje czyn, którego określenie znamion pozostawia pracodawcy. Z brzmienia zakwestionowanego przepisu, adresat normy, nie może odkodować, jakie zachowanie *de facto* jest zabronione przez ustawę. W moim przekonaniu, użyte w w/w zaskarżonym przepisie sformułowanie: „dane, co do których pracodawca zastrzegł poufność” jest nieprecyzyjne, co w konsekwencji powoduje niedookreślenie znamion czynu zabronionego w akcie prawnym rangi ustawowej i czyni ten przepis niezgodnym z art. 42 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

W związku z powyższym wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Jacek Jędrzejko". The signature is written in a cursive style with a large, sweeping flourish at the end.