



NAUKOWE
CENTRUM
PRAWNO
INFORMATYCZNE

Projekt Badawczo- Rozwojowy
realizowany na rzecz bezpieczeństwa i obronności Państwa
„MODEL REGULACJI JAWNOŚCI I JEJ OGRANICZEŃ W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWNYM”
współfinansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju

Tajemnica pracodawcy w podmiotach publicznych a dostęp do informacji publicznej

Konferencja organizowana w ramach projektu NCBiR

„Model regulacji jawności i jej ograniczeń w demokratycznym państwie prawnym”

Bolesław Maciej Cwiertniak:

Prof. WSH dr, Instytut Administracji i Prawa Wyższej Szkoły „Humanitas” w Sosnowcu

Rodzaje tajemnic przestrzeganych przez pracownika – wstęp do dyskusji o przestrzeganiu tajemnicy w urzędach administracji publicznej.

I. Obowiązek zachowania tajemnicy w prawie pracy

1. Problem obowiązku zachowania tajemnicy w prawie pracy nie został w literaturze naszego prawa pracy opracowany w sposób kompleksowy i szczegółowy. Najobszerniejsze jak dotąd opracowanie wyodrębnia w prawie pracy następujące rodzaje tajemnicy: tajemnicę pracodawcy, państwową, służbową, zawodową, oraz tajemnicę przedsiębiorstwa (M. Lewandowicz-Machnikowska, 1998 r.). Szerzej opracowano i przeanalizowano problematykę tajemnicy przedsiębiorstwa, częściowo pracodawcy: przy okazji ochrony interesów pracodawcy – w ujęciu ogólnym (M. Latos-Miłkowska, 2013 r.; J. Czerniak-Swędziół, 2007 r.; M. Madej 2013), bądź ochrony interesów pracodawcy przed działalnością konkurencyjną pracownika (R. Tazbir, 1999 r.; J. Stencel, 2001 r.; A. M. Świątkowski, 2001 r.) oraz czynami nieuczciwej konkurencji (T. Kuczyński, 1994 r., 2004; M. Latos – Miłkowska, 2013 r.). Zauważyć można wszakże, iż relacje pojęć „tajemnica pracodawcy” – „tajemnica przedsiębiorstwa” nie są w pełni dookreślone w doktrynie i orzecznictwie (J. Stencel, 2001 r.; M Madej, 2013 r.; W. Koczur – abstrakt 2013 r.)

Zauważyć można, iż opracowania te poświęcono ochronie tajemnic strony pracodawczej. Odnośnie strony pracowniczej nie mówi się *expressis verbis* o tajemnicach pracownika i ich ochronie, lecz o ochronie danych osobowych pracownika, czy kandydata do pracy (A. Drozd, 2003 r., 2007 r.; T. Wyka i inni, 2011 r.; Z. Góral i inni, 2011 r.; H. Szewczyk, 2013 r.), czy

w kontekście ochrony dóbr osobistych pracownika (D. Dörre-Nowak, 2005 r.; H. Szewczyk, 2007 r., 2012 r.; M. Wujczyk – „prywatność pracownika”, 2012 r.).

2. Wskazane w punkcie 1 wyliczenie rodzajów tajemnic łączonych z zakresem prawa pracy jest daleko niepełne. Jak wskazywano, nie obejmuje tajemnic strony stosunku pracy, jaką jest pracownik. Nie oddaje też wielości tajemnic występujących po stronie pracodawczej: będących tajemnicą „własną” danego pracodawcy, bądź też tajemnicą innych podmiotów, którą ze względu na swe zadania i funkcje posługuje się pracodawca za pośrednictwem swego personelu. Zauważyć można dodatkowo, iż z chwilą wprowadzenia stosunku pracy pracowników tymczasowych obraz ten ulega dalszej komplikacji: obok tajemnicy pracodawcy-agencji pracy tymczasowej, wystąpić mogą tajemnice pracodawcy-użytkownika, które to pracownik tymczasowy ma obowiązek przestrzegać. Podobne problemy występują w przypadku delegacji pracowników, leasingu pracowników czy stosowania przez danego pracodawcę outsourcingu.

3. Zauważyć można, że zakres tajemnic, które przypisać można stronie pracodawczej, jak i tajemnic, do których przestrzegania zobligowany jest pracownik, nie mają charakteru uniwersalnego: zależą od tego, kto jest pracodawcą, w jakim sektorze funkcjonuje, jakim poddany jest przepisom. Podobnie po stronie pracownika: u kogo pracuje, na jakim stanowisku, jaki zawód i czynności wykonuje, itp.

Zakresy poszczególnych rodzajów tajemnic mogą się przy tym w określonych przypadkach częściowo pokrywać (np. określone tajemnice pracodawcy będącego przedsiębiorcą, tajemnica pracodawcy i określone tajemnice zawodowe np. „medyczne” w przypadku podmiotów prowadzących działalność w zakresie ochrony zdrowia, itp.).

Zobowiązanie określonych podmiotów do zachowania tajemnicy wynikać tu może z przepisów ustawowych („tajemnice ustawowo chronione”, „tajemnice prawnie chronione”), bądź też przewidzianych prawem umów (np. przewidziane w kp umowy o zakazie konkurencji w czasie trwania lub po zakończeniu stosunku pracy).

II. Tajemnice prawnie (ustawowo) chronione

1. W polskim porządku prawnym funkcjonuje obecnie ponad 60 rodzajów tajemnic chronionych ustawowo (Informacja niejawna: rodzaje tajemnic prawnie chronionych, 2013 r.; Prezentacja: Tajemnice prawnie chronione w Polsce, D. Śliwińska, 2011 r.). Tajemnice te są różnie określane w aktach prawnych, różnie też są systematyzowane w literaturze (D. Śliwińska, 2011 r.).

Zauważyć wszakże można, iż brak jest próby przedstawienia złożonej i szczegółowej ich klasyfikacji, np. podobnej do przedstawionej ostatnio klasyfikacji obowiązków informacyjnych w prawie pracy (E. Maniewska, 2013 r.).

Część z tych tajemnic z istoty swej dotyczy „sfery służb mundurowych” – obowiązek ich przestrzegania kierowany jest więc do funkcjonariuszy i pozostaje poza zakresem prawa pracy. Podobnie poza zakresem prawa pracy znajdują się zagadnienia przestrzegania określonych rodzajów tajemnic przez osoby nie pozostające w stosunkach pracy (np. lekarza prowadzącego indywidualną praktykę lekarską, określonych rzeczoznawców, adwokatów, itd., itp.).

2. Analizując przywołane w pkt 1. przepisy ustawowe dopatrzeć się można określonych tendencji w nazewnictwie. Pojęcie „tajemnicy służbowej” z reguły wiązane jest z administracyjnoprawnym niepracowniczym zatrudnieniem funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych. Choć występuje (lub występowało) ono także w aktach prawnych ujmujących dany stosunek pracy jako „stosunek służbowy pracy” (np. UOPUP, dawna UOPS, czy UOSC, niektóre przepisy prawa wynalazczego – B. Hebdzyńska, 1991r.; Z. Sypniewski, 1994 r.; B. M. Cwiertniak, M. Taniewska – Peszko, 1991 r., 1992 r.; H. Szewczyk, 2006 r.). Pojęcie „tajemnicy zawodowej” łączone jest ze specyfiką zawodu, którego wykonywanie realizowane być może w różnych formach (działalność indywidualna, czy tzw. samo zatrudnienie, w szczególności niepracownicze zatrudnienie typu cywilnoprawnego).

Nie zmienia to ogólnie negatywnej oceny wspomnianych przepisów: brak definicji legalnych określonych rodzajów tajemnic, niekonsekwentnego niekiedy nazewnictwa (nie mówiąc o innych kwestiach, takich np. jak narzędzia prawne ochrony danej tajemnicy).

3. **W urzędach administracji publicznej** (rządowej i samorządowej) obowiązek przestrzegania tajemnicy uznawany jest za podstawowy obowiązek pracowniczy wywodzony z pragmatyk urzędniczych (podręczniki prawa urzędniczego, komentarze do UOPUP, UOSC, UOPS, monografie na temat służby cywilnej, pracowników samorządowych (np. H. Szewczyk, 2006 r., 2010 r., 2012 r.; A. Jabłoński, 2012 r.).

Zwrócić wszakże należy uwagę na fakt, iż ów obowiązek (referat G. Szpor, 2013 r.) ma charakter niesamodzielny. Urzędnik czy pracownik ma obowiązek przestrzegać określonej tajemnicy ze względu na ustawę szczególną o niej stanowiącą w zakresie daną ustawą określonym. Przepisy pragmatyk zawodowych „ustanawiające” obowiązek przestrzegania tajemnicy przez pracownika / urzędnika są bowiem li tylko przepisami odsyłającymi (zwroty

„tajemnice prawnie chronione”, „tajemnice określone w odrębnych przepisach”, itp.). Przepisy te moim zdaniem traktować należy jako przepisy odsyłające „sensu largo” a nie „sensu stricto” (J. Wróblewski, 1963 r.; J. Nowacki, 1963 r., 1964 r.).

Stąd też w niektórych opracowaniach akcentuje się rodzaje tych tajemnic oraz ustanawiające je akty prawne (np. H. Szewczyk, 2010 r.; W. Drobny, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, 2009 r.; H. Szewczyk, 2012 r.; A. Szewc i inni, 2011 r.; M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, 2013 r.).

4. Specyfika urzędów administracji publicznej w mojej ocenie powoduje, iż trudno mówić w ich przypadku o „własnej” tajemnicy przedsiębiorstwa (odmiennie M. Rycak, A. Rycak, J. Stelina, 2013 r.), można natomiast mówić o tajemnicy pracodawcy, rekonstruowanej z przepisów kp: zasady dbałości pracownika o dobro pracodawcy oraz art. 100 kp (w powszechnym prawie pracy M. Lewandowicz – Machnikowska, 1998 r.; J. Stencel, 2001 r.), w prawie urzędniczym zaś rekonstruowane dodatkowo w oparciu o klauzule generalne, takie jak sumienność, lojalność, interes publiczny, itp. łączące się ze szczególnymi bądź kwalifikowanymi obowiązkami pracowników administracji.

5. W literaturze dość powszechnie przyjmuje się, iż pracodawca kształtuje zakres „tajemnicy pracodawcy” (podobnie tajemnicy przedsiębiorstwa – gdy ta wchodzi w grę) za pomocą wewnątrzzakładowych źródeł prawa pracy (ZUZP, regulamin pracy, inne regulaminy), także zgeneralizowanymi i zindywidualizowanymi poleceniami (np. cyt. M. Lewandowicz – Machnikowska, J. Stencel). Stanowisko to, zwłaszcza w odniesieniu do urzędów administracji publicznej budzić może określone wątpliwości. W szczególności wskazać tu można, podobnie jak w powszechnym prawie pracy, na zakres obowiązków informacyjnych pracodawcy wobec pracownika, pracowników czy przedstawicielstwa pracowników, realizowanych *ex lege* bądź na wniosek uprawnionego podmiotu (E. Maniewska, 2013 r.). Szczególne znaczenie dla zagadnienia ma też zakres dostępu do informacji publicznej. Trudno założyć, iż dane takie stanowią owe tajemnice.

6. Pracownicy i urzędnicy, jak wskazano to wcześniej, w związku ze swoją pracą stykać się mogą z różnymi innymi rodzajami tajemnicy ustawowo chronionej. Najczęściej w literaturze wymienia się tajemnicę wojskową, bankową, skarbową, podatkową, statystyczną, ubezpieczeniową, oraz określone tajemnice zawodowe: radcowską, adwokacką, rzecznikowską, wspomniane tajemnice medyczne, tajemnicę detektywistyczną, często także tajemnicę dotyczącą danych osobowych pracowników i interesariuszy (np. Szewc i inni, 2011 r.; H. Szewczyk, 2012 r.).

Obowiązek przestrzegania owych tajemnic wiąże się z zatrudnieniem ich na określonych stanowiskach, na których wykonują obowiązki, wiążące się z określoną tajemnicą czy tajemnicami (np. wydziały podatków i opłat, komórki prowadzące statystykę, stanowiska związane z powszechną samoobroną, pracownicy zajmujący się obsługą prawną urzędów, itp.). W literaturze wskazuje się, iż nie zawsze osoby te objęte są „właściwą” tajemnicą zawodową (np. w ostatnio wymienionych pracownicy nie będący radcami prawnymi czy adwokatami), lecz ze względu na stałe funkcjonowanie w tym zakresie zobligowane są do przestrzegania tajemnicy określanej jako „funkcyjna”, czy też „tajemnica zawodowa sensu largo” (M. Lewandowicz – Machnikowska).

Obowiązek przestrzegania wspomnianych tajemnic ustawowych, w określonym właściwymi aktami odrębnym zakresie, spoczywa również na pracownikach i urzędnikach, którzy uzyskali do nich dostęp przypadkowo (M. Madej, 2013 r.; W. Koczur, abstrakt 2013 r.). Szerszej analizie w literaturze, nie tylko prawa pracy, należy poddać konsekwencje prawne naruszenia obowiązku przestrzegania tajemnicy w tych przypadkach.

III. Zobowiązania umowne pracownika w zakresie przestrzegania tajemnic

1. Strony stosunku pracy mogą zobowiązać się umownie do przestrzegania tajemnic o innym charakterze, niż tajemnice ustawowo chronione. W praktyce owe zobowiązania umowne dotyczą zazwyczaj zobowiązania pracownika do przestrzegania tajemnic strony „pracodawczej”. Typową instytucją prawną są tu wspomniane umowy o zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej z kodeksu pracy (*vide* punkt I.1), odrębne porozumienia oraz klauzule autonomiczne w umowach o pracę. O ile pierwsze zostały dość szczegółowo zanalizowane na tle powszechnego prawa pracy, to kolejne winny stać się przedmiotem pogłębionych badań, zwłaszcza w aspekcie równości i niedyskryminacji pracowników (Sobczyk 2013 r.; Góral 2011 r.).

2. W urzędach administracji publicznej dodatkowo rozważyć należy przydatność i ewentualny zakres stosowania umów o zakazie konkurencji. Dotyczy to zwłaszcza umów o zakazie konkurencji w trakcie trwania stosunku pracy. Moim zdaniem ustawowe katalogi szczególnych i kwalifikowanych obowiązków urzędniczych (Szewczyk 2010 r.; W. Drobny i inni 2009 r.; Płażek i inni 2009 r.; M. Rycak, A Rycak, J. Stelina 2013 r.) wyczerpują, przynajmniej w znacznej mierze zakres obowiązków, który mógłby być przedmiotem takich umów. Odmienne natomiast może być w przypadku umów o zakazie prowadzenia działalności konkurencyjnej po zakończeniu stosunku pracy. Kwestia wymaga jednak szczegółowych analiz, zarówno doktrynalnych, jak i praktycznych. Inne instytucje umowne dotyczące przestrzegania tajemnicy rozpatrywać przy tym

należy, moim zdaniem, z perspektywy równości i niedyskryminacji pracowników, oraz ich konstytucyjnych praw obywatelskich i pracowniczych (Sobczyk 2013 r.).

IV. Problemy „tajemnicy pracownika”

1. Kilkakrotnie wskazywano tu na ochronę danych osobowych innych podmiotów: interesariuszy, innych pracowników, itp. W nawiązaniu do wskazania podmiotów stosunku pracy, mówiąc o tajemnicy w prawie stosunku pracy mieć należy na względzie również pracownika. Można więc powiedzieć, iż pracownik winien również przestrzegać w ramach stosunku pracy swojej tajemnicy.

2. Jej granice wynikają z przepisów powszechnego prawa pracy, np. określających zakres danych osobowych, jakich pracodawca może żądać od kandydata do pracy czy zatrudnianego już pracownika, z przepisów szczególnych, np. określających szerszy zakres informacji w przypadku certyfikowania dostępu pracownika do określonych informacji chronionych. Wskazać można, iż z mocy przepisów ustawowych określone dane osobowe pracownika stanowią informację publiczną – np. w trakcie naboru na wolne stanowiska urzędnicze (H. Szewczyk 2012 r.; A. Jabłoński 2012 r.; S. Płażek 2013 r.). Podobnie poszerzenie zakresu wymaganych danych osobowych wynika z różnego rodzaju przepisów antykorupcyjnych (S. Płażek 2008 r.; M. Stec, S. Płażek 2009 r.; A. Wierzbica 2007 r.). Istotne znaczenie mają tu więc przepisy o ochronie danych osobowych oraz łączące się z nimi przepisy chroniące dobra osobiste pracownika.

3. Zaznaczyć trzeba stanowiska zarówno doktryny, jak i orzecznictwa (H. Szewczyk, 2013 r.; K. Walczak – referat 2013 r.), iż pracownik nie jest w pełni „gospodarzem” swoich danych osobowych, szczególnie zaś „istotnych”, tzw. szczególnie wrażliwych. Chronione są one jako dobra osobiste, prawa człowieka, obywatela, pracownika (H. Szewczyk 2007 r.; A. Sobczyk 2013 r.). Doktryna i orzecznictwo wskazują, że w praktyce pracodawcy wymuszać mogą „swobodną zgodę” pracownika na przekazywanie, przetwarzanie itd. tychże. Stąd też uwagi, iż poza wyjątkowymi przypadkami określonymi wyraźnie w przepisach, zgoda pracownika w zakresie danych „szczególnie wrażliwych” nie powinna mieć znaczenia prawnego, żądanie zaś określonych danych (np. biometrycznych) przez pracodawcę jest niedopuszczalne (H. Szewczyk, 2013 r.).

Bolesław Maciej Ćwiertniak