

Grażyna Szpor

Podstawy prawne ochrony tajemnicy pracodawcy w służbie publicznej

Kwartalnik Prawa Publicznego 12/3, 79-93

2012

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Grażyna Szpor*

PODSTAWY PRAWNE OCHRONY TAJEMNICY PRACODAWCY W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ

1. Uwagi wstępne

Kodeks pracy stanowi o tajemnicy, zwanej w doktrynie „tajemnicą pracodawcy”. Stosunek pracy wielu kategorii pracowników regulują przepisy szczególne względem kodeksu pracy. Odnosi się to m.in. do zatrudnionych w urzędach państwowych, służbie cywilnej, służbie zagranicznej, pracowników sądów i prokuratury oraz pracowników samorządowych. Przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym przepisami szczególnymi. Zatem rozpoznanie zasad ochrony tajemnicy pracodawcy w służbie publicznej wymaga kompleksowej analizy regulacji.

2. Tajemnica służbowa

Istotnym elementem ochrony interesu publicznego była w Polsce do niedawna tajemnica służbowa ściśle powiązana z tajemnicą państwową. Ustawa z 22.1.1999 r. o ochronie informacji niejawnych¹, która zastąpiła ustawę z 14.12.1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej² nie ekspono-

* Dr hab. Grażyna Szpor, prof. UKSW – Kierownik Katedry Prawa Informatycznego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; prof. nadzw. na Wydziale Finansów i Ubezpieczeń Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

¹ T.j.: Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.

² Dz.U. Nr 40, poz. 271 ze zm.

wała już w tytule tych dwóch kategorii tajemnic, ale traktowała je nadal jako podstawę klasyfikacji i klauzul tajności (art. 19–25).

Ustawa z 1999 r. określała zasady ochrony informacji niejawnych, „które wymagają ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem, jako stanowiące tajemnicę państwową lub służbową, niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania, także w trakcie ich opracowania”. W rozumieniu art. 2 tej ustawy tajemnicę państwową stanowiła „informacja określona w wykazie rodzajów informacji, stanowiącym załącznik nr 1, której nieuprawnione ujawnienie może spowodować istotne zagrożenie dla podstawowych interesów Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących porządku publicznego, obronności, bezpieczeństwa, stosunków międzynarodowych lub gospodarczych państwa”, a tajemnicę służbową „informacja niejawna niebędąca tajemnicą państwową, uzyskana w związku z czynnościami służbowymi albo wykonywaniem prac zleconych, której nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić na szkodę interes państwa, interes publiczny lub prawnie chroniony interes obywateli albo jednostki organizacyjnej”. Informacje niejawne zaklasyfikowane jako stanowiące tajemnicę państwową oznaczano klauzulą: „ściśle tajne” – zgodnie z wykazem stanowiącym pierwszą część załącznika nr 1 do ustawy, albo „tajne” – zgodnie z wykazem stanowiącym część II załącznika nr 1 do ustawy. Informacje niejawne zaklasyfikowane jako stanowiące tajemnicę służbową oznaczano klauzulą: „poufne” – w przypadku, gdy ich nieuprawnione ujawnienie powodowałoby szkodę dla interesów państwa, interesu publicznego lub prawnie chronionego interesu obywateli, albo „zastrzeżone” – w przypadku, gdy ich nieuprawnione ujawnienie mogłoby spowodować szkodę dla prawnie chronionych interesów obywateli albo jednostki organizacyjnej (art. 23).

Aktualnie obowiązująca ustawa z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych³, określa „zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania”. Klasyfikowanie informacji niejawnych nadal polega na nadaniu im jednej z czterech klauzul, jednak zakres ochrony zawężono i klauzule ściśle tajne, tajne i poufne nadaje się informacjom, których nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej w wymienionych w ustawie zakresach, a klauzulę „zastrzeżone” nadaje się, jeżeli nie nadano wyższej klauzuli tajności, a nieuprawnione ujawnienie informacji może mieć szkodliwy wpływ

³ Dz.U. Nr 182, poz. 1228.

na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

Konsekwencje rezygnacji w ustawie z 2010 r. z nadawania klauzul tajności ze względu na „możliwe szkody dla interesu publicznego” i „prawnie chronionych interesów obywateli albo jednostki organizacyjnej” oraz nowej konstrukcji przesłanek nadawania klauzuli „zastrzeżone”, powinny stać się przedmiotem szczegółowej analizy.

Przestępstwem jest nie tylko ujawnienie nieuprawnionym informacji obejmowanych klauzulami. Art. 266 Kodeksu karnego penalizuje naruszenie obowiązku dyskrecji, którego podstawą mogą być przepisy innych aktów lub zobowiązania.

Po nowelizacji, od 2.1.2011 r. przepis art. 266 § 2 Kodeksu karnego stanowi, że karze pozbawienia wolności do lat 3 podlega funkcjonariusz publiczny⁴, który ujawnia osobie nieuprawnionej informację niejawną o klauzuli „zastrzeżone” lub „poufne” lub informację, którą uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes⁵. Według Andrzeja Marka, niezależnie od ochrony informacji niejawnych, przedmiotem ochrony na gruncie art. 266 § 2 jest także interes osób prawnych i interes ponadindywidualny (interes publiczny), jednak musi istnieć podstawa prawna w ustawie szczególnej do przyjęcia prawnej ochrony tego interesu⁶. W komentarzach jako przykłady wymienia

⁴ Funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 Kodeksu karnego jest: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2) poseł, senator, radny, 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego, 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba, że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba, że pełni wyłącznie czynności usługowe, 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

⁵ Dz.U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228 – art. 107.

⁶ Cytowany autor, stwierdzając, że „Źródłem obowiązku zachowania w tajemnicy informacji uzyskanych w związku z wykonywanym zawodem lub rodzajem działalności może być

się ustawy o pracownikach urzędów państwowych i o służbie cywilnej⁷, natomiast nie wskazuje się jednoznacznie, czy podstawą ograniczenia jawności informacji (nieobjętej klauzulą tajności), uzyskanej przez funkcjonariusza publicznego w związku z wykonywaniem czynności służbowych może być prawnie chroniony interes jego pracodawcy.

Można w tym kontekście zauważyć, że polski Kodeks karny z 11.7.1932 r. w art. 289 określał zasady ochrony tajemnicy urzędowej, którą objaśniano jako wiadomości związane z czynnościami (sprawami) urzędowymi, które dotyczyć mogą aktów lub przedsięwzięć, zarządzeń lub projektów a także poszczególnych osób, a przedmiotem ochrony mogą być sprawy polityczne, ekonomiczne, dyplomatyczne czy wojskowe⁸.

2. Ochrona tajemnic w Kodeksie pracy

Przepis art. 100 ustawy z 26.6.1974 r. Kodeks pracy⁹ stanowi, że pracownik jest obowiązany wykonywać pracę sumiennie i starannie oraz stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę (§ 1). M.in. jest obowiązany przestrzegać regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku, dbać o dobro zakładu pracy, chronić jego mienie oraz zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę a także przestrzegać tajemnicy określonej w odrębnych przepisach (§ 2).

W komentarzach wskazuje się, że obowiązek dbałości pracownika o dobro zakładu pracy (w znaczeniu przedmiotowym) obciąża pracownika tylko wtedy, gdy nie jest sprzeczny z dobrem (interesem) pracodawcy, bowiem na

przepis prawny lub przyjęte przez siebie zobowiązanie” oraz, że: „Wydaje się, że podmiot zobowiązujący do zachowania tajemnicy pracownika, członka organizacji prowadzącej działalność publiczną, społeczną lub gospodarczą musi opierać nałożone zobowiązanie na konkretnej podstawie prawnej” podaje jako przykład m.in. ustawę o służbie cywilnej, A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, opublikowano: LEX 2010.

⁷ W. Wróbel, *Komentarz do art. 266 Kodeksu karnego* [w:] Zoll A. (red.), Barczak-Oplustil A., Bogdan G., Cwiakalski Z., Dąbrowska-Kardas M., Kardas P., Majewski J., Raglewski J., Rodzyńkiewicz M., Szewczyk M., Wróbel W., *Kodeks karny. Część szczególna*, t. 2: *Komentarz do art. 117–277 k.k.*, Zakamycze 2006.

⁸ Dz.U Nr 60, poz. 571; M. Ryszkowski, T. Zybala, *Rys historyczny działań z zakresu ochrony informacji niejawnych w Polsce do r. 1939* [w:] *X lat ochrony informacji niejawnych 1999–2009. Materiały konferencyjne*, red. M. Gajos, Katowice 2009, s. 185.

⁹ T.j.: Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

jego rzecz pracownik świadczy pracę (art. 22 § 1 k.p.) i on ponosi ryzyko działalności pracownika (art. 117 § 2 k.p.). Z powinności dbania przez pracownika o dobro zakładu pracy (pracodawcy) wynikają obowiązki właściwego postępowania pracownika w konkretnych sytuacjach, np. podjęcia z własnej inicjatywy stosownych działań, zwłaszcza przez pracownika na stanowisku kierowniczym¹⁰.

Obowiązek zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę (§ 2 pkt 4), zwany „tajemnicą pracodawcy”, jest podmiotowo i przedmiotowo szerszy niż obowiązek zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa, określonej w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Tajemnica przedsiębiorstwa dotyczy tylko podmiotów prowadzących działalność gospodarczą a obowiązek wynikający z kodeksu pracy dotyczy pracowników zatrudnionych u wszystkich pracodawców. Przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się tylko takie nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne lub organizacyjne przedsiębiorstwa, lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności (art. 11 ust. 4)¹¹, podczas gdy tajemnicę pracodawcy stanowią wszelkie (w tym techniczne, technologiczne, handlowe lub organizacyjne), a nie tylko posiadające wartość gospodarczą informacje, których ujawnienie może narazić podmiot zatrudniający na szkodę, co do których nie musi być także spełniony wymóg podjęcia działań w celu zachowania ich poufności¹². Naruszenie tajemnicy pracodawcy może polegać nawet na uzyskaniu wiedzy o nich przez nieuprawnionego pracownika¹³.

¹⁰ E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do art. 100 kodeksu pracy* [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy*, LEX/el. 2012, Nr 122280.

¹¹ W świetle orzecznictwa (wyrok SN z 3.10.2000 r., sygn. akt I CKN 304/00, OSNC 2001, nr 4, poz. 59), „taka informacja jest tajemnicą, gdy przedsiębiorca ma wolę, choćby dorozumianą, aby pozostała ona tajemnicą, i wola ta musi być dla innych osób rozpoznawalna. Informacja nie traci charakteru tajemnicy, gdy wie o niej ograniczone grono osób zobowiązanych do dyskrecji. Obowiązek przestrzegania tajemnicy nie zależy od sposobu uzyskania należycie utajnionej informacji. Decyzja o utajnieniu informacji powinna opierać się na uzasadnionym przypuszczeniu, że dana wiadomość nie jest publicznie znana, jej ujawnienie zagraża istotnym interesom przedsiębiorcy oraz że może ona być uważana za poufną w świetle zwyczajów i praktyki danej branży lub zawodu. Wiedza, doświadczenie i umiejętności zdobyte przez pracownika podczas zatrudnienia nie korzystają z ustawowej ochrony na rzecz przedsiębiorstwa. Mogą one być podstawą do zawarcia umowy o zakazie konkurencji (zob. art. 1011–1014 k.p.).

¹² J. Borowicz, *Przestrzeganie tajemnicy pracodawcy a inne pracownicze obowiązki przestrzegania tajemnicy – zagadnienia pojęciowe*, PiZS 1998.10.2; Lex15462/1.

¹³ Wyrok z 6.6.2000 r., sygn. akt I PKN 697/99, OSNAPIUS 2001, nr 24, poz. 709.

Zatem „kodeksowo” chroniona jest „tajemnica pracodawcy”¹⁴ obejmująca wszelkie „informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę”, niezależnie od tajemnic określonych w przepisach odrębnych względem Kodeksu pracy¹⁵.

Zgodnie z art. 5 k.p., jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Odnosi się to m.in. do zatrudnionych w urzędach państwowych, służbie cywilnej, służbie zagranicznej, pracowników sądów i prokuratury oraz pracowników samorządowych.

4. Ochrona tajemnic przez pracowników urzędów państwowych

Ustawa z 16.9.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych¹⁶ stanowi, że urzędnik państwowy jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słusne interesy obywateli. Urzędnik państwowy obowiązany jest w szczególności: 1) przestrzegać Konstytucji RP i innych przepisów prawa, 2) strzec autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążyć do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa, 3) racjonalnie gospodarować środkami publicznymi, 4) rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania, 5) dochowywać tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków, 6) rozwijać własną wiedzę zawodową, 7) godnie zachowywać się w pracy oraz poza nią. Kierownik urzędu jest zobowiązany zapewnić urzędnikowi państwowemu właściwe warunki do wykonywania obowiązków określonych w ustawie (art. 17).

W poprzednim brzmieniu pkt 5 nakładał obowiązek dochowywania tajemnicy państwowej i służbowej. Zmieniony został w związku ze zniesieniem kategorii tajemnicy służbowej w ustawie o ochronie informacji niejawnej¹⁷.

¹⁴ W świetle literatury: „Tajemnicę pracodawcy [art. 100 § 1 pkt 4 k.p.] stanowią wszelkie (w tym techniczne, technologiczne, handlowe lub organizacyjne) informacje, których ujawnienie może narazić podmiot zatrudniający na szkodę, ale co do których nie musi być spełniony wymóg podjęcia działań w celu zachowania ich poufności.” Tak: J. Borowicz, op.cit.

¹⁵ Komentatorzy podkreślają, że w określeniu „tajemnice określone w przepisach odrębnych względem Kodeksu pracy”, o których mowa w przepisie § 2 pkt 5 chodzi w szczególności o ustawę z 5.8.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228). Tak: E. Maniewska, op.cit.

¹⁶ T.j.: Dz.U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

¹⁷ Art. 82, Dz.U. Nr 182, poz. 1228.

Znaczenie „dochowывania tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków”, o którym mowa w nowym przepisie, obowiązującym od 2.1.2011 r., wymaga szczegółowych analiz, w tym weryfikacji aktualności dotychczasowych orzeczeń i komentarzy.

Można też zauważyć, że obowiązek „dążenia do pogłębienia zaufania do organów państwa”, o którym mowa w art. 17 pkt 2, jest powtórzeniem nieaktualnego już brzmienia zasady ogólnej K.p.a. Ustanawiający tą zasadę art. 8 K.p.a. został zmieniony przez art. 1 pkt 2 ustawy z 3.12.2010 r.¹⁸ W nowym brzmieniu „Organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej”. Zatem należałoby rozważyć konsekwencje rozbieżności i ewentualność dostosowującej do K.p.a. zmiany art. 17.

Dochowywanie przez urzędnika państwowego „tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków” może być rozpatrywane jako instrument realizacji sformułowanego w omawianej ustawie obowiązku ochrony interesów państwa, w tym jego autorytetu, sprawności administrowania i racjonalności gospodarowania środkami publicznymi. Granice poufności wyznaczają przy tym zarówno obowiązek pogłębienia zaufania do organów państwa jak i obowiązek poszanowania „praw i słusnych interesów obywateli”. Respektowanie tych obowiązków pozostaje pod kontrolą sądów. Obszar niepewności urzędników związany z kolizjami między tajemnicą pracodawcy a zadaniami informacyjnymi, ma obowiązek zmniejszać kierownik urzędu.

5. Ochrona tajemnic w służbie cywilnej

Ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej¹⁹ nakłada na członków korpusu służby cywilnej większe – niż w stosunkach pracowniczych regulowanych Kodeksem pracy – obowiązki i odpowiedzialność. Wśród obowiązków członka korpusu na pierwszym miejscu wymienia się przestrzeganie Konstytucji i innych przepisów prawa. Jest to wprawdzie ustanowionym w art. 83 Konstytucji RP obowiązkiem każdego, jednak włączone w katalog obowiązków członka korpusu sprawia, że może on za nieprzestrzeganie prze-

¹⁸ Ustawa z 3.12.2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zmieniającej K.p.a. z dniem 11.4.2011 r.

¹⁹ Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

pisów prawa – podobnie jak za nieprzestrzeganie innych obowiązków – ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną²⁰.

Ustawa stanowi, że członek korpusu służby cywilnej jest w szczególności obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa człowieka i obywatela, racjonalnie gospodarować środkami publicznymi, rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania. Członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę. Wśród obowiązków członka korpusu służby cywilnej wymienia się także dochowywanie tajemnicy ustawowo chronionej²¹. Równocześnie każdego dyrektora generalnego urzędu²² zobowiązuje się do zapewnienia każdemu członkowi korpusu służby cywilnej właściwych warunków do wykonywania obowiązków określonych w ustawie. Do zadań dyrektora generalnego urzędu²³ należy zapewnianie funkcjonowania i ciągłości pracy urzędu, warunków jego działania, a także organizacji pracy, m.in. przez zapewnianie przestrzegania przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej (j)²⁴, a także dokonywanie czynności z zakresu prawa

²⁰ G. Szpor, *Status prawny pracowników administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, wyd. 6 zm., Warszawa 2011, s. 241.

²¹ Ponadto ma rozwijać wiedzę zawodową a także godnie zachowywać się w służbie oraz poza nią (art. 76).

²² Stanowisko dyrektora generalnego urzędu tworzy się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w urzędzie ministra, urzędzie przewodniczącego komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów, urzędzie centralnego organu administracji rządowej oraz w urzędzie wojewódzkim. Stanowiska dyrektora generalnego urzędu nie tworzy się w Komendzie Głównej Policji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz Komendzie Głównej Straży Granicznej, gdzie zadania przewidziane w ustawie dla dyrektora generalnego urzędu, wykonują kierownicy tych urzędów (art. 25).

²³ Który podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu

²⁴ A także przez: a) sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad komórkami organizacyjnymi urzędu w zakresie prawidłowego wykonywania przez nie zadań określonych przez kierownika urzędu, z wyjątkiem komórek bezpośrednio nadzorowanych przez niego na podstawie ustaw, b) nadzorowanie organizacyjne przebiegu prac nad terminowym przygotowaniem projektu budżetu i układu wykonawczego do budżetu w części dotyczącej urzędu, c) występowanie z wnioskiem do właściwego organu administracji rządowej o nadanie regulaminu organizacyjnego urzędu, d) ustalanie regulaminu organizacyjnego komórek organizacyjnych oraz ustalanie regulaminu pracy, e) gospodarowanie mieniem urzędu, w tym zlecanie usług i dokonywanie zakupów dla urzędu oraz zapewnienie prowadzenia ewidencji majątku urzędu, f) wykonywanie kompetencji kierownika zamawiającego w rozumieniu ustawy z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 oraz z 2008 r. Nr 171, poz. 1058 i Nr 220, poz. 1420), g) reprezentowanie Skarbu Państwa w odniesieniu do mienia urzędu, z zastrzeżeniem art. 26 pkt 1 ustawy z 5.6.1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz.U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.), h) sprawowanie nadzoru nad prowadzeniem kontroli i audytu wewnętrznego w urzędzie, k) zapewnianie przestrzegania zasad techniki prawodawczej.

pracy wobec osób zatrudnionych w urzędzie, wykonywanie określonych zadań kierownika urzędu, jeżeli odrębne przepisy tak stanowią i wykonywanie innych zadań z upoważnienia kierownika urzędu. W sprawach dotyczących stosunku pracy w służbie cywilnej, nieuregulowanych w ustawie, stosuje się przepisy Kodeksu pracy i inne przepisy prawa pracy (art. 9)²⁵.

Można zauważyć, że w ustawie o służbie cywilnej z jednej strony powiela się treść przepisu z Kodeksu pracy a z drugiej do tego Kodeksu w sprawach nieuregulowanych odsyła, a ponadto, że zachowanie tajemnicy pracodawcy ujmuje się jako obowiązek oddzielny od zachowania tajemnicy ustawowo chronionej.

Podobnie jak na gruncie ustawy o pracownikach urzędów państwowych, rysuje się też problem kolizji między wykonywaniem innych ustawowych obowiązków pracownika służby cywilnej a zachowaniem tajemnicy pracodawcy.

6. Ochrona tajemnic w służbie zagranicznej

Ustawa z 27.7.2001 r. o służbie zagranicznej²⁶ stanowi, że kierujący placówką zagraniczną jest przełożonym wszystkich członków służby zagranicznej w kierowanej przez niego placówce zagranicznej oraz osób, o których mowa w art. 2 ust. 2²⁷. Odpowiada on przed dyrektorem generalnym służby zagranicznej za prawidłowe gospodarowanie mieniem, przestrzeganie dyscypliny finansów publicznych, przestrzeganie przepisów, w szczególności przepisów prawa pracy oraz przepisów dotyczących tajemnic ustawowo chronionych (art. 16). W zakresie nieuregulowanym w ustawie o służbie zagranicznej do osób wchodzących w skład służby zagranicznej, z wyłączeniem

²⁵ Spory o roszczenia dotyczące stosunku pracy w służbie cywilnej rozpatrywane są przez sądy pracy.

²⁶ Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403 ze zm.

²⁷ W skład służby zagranicznej nie wchodzi: 1) członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw zagranicznych, w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE, 2) osoby zatrudnione w placówce zagranicznej RP na podstawie umowy o pracę zawartej zgodnie z prawem państwa przyjmującego, 3) osoby zatrudnione w placówce zagranicznej RP na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony – wykonywania funkcji na placówce przez członka rodziny – chyba, że są one członkami korpusu służby cywilnej, 4) konsul honorowy, o którym mowa w ustawie z 13.2.1984 r. o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 9, poz. 34 ze zm.).

żołnierzy pełniących służbę w placówkach zagranicznych, stosuje się przepisy ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (art. 3).

Zatem należy przyjąć, że na podstawie odesłania do ustawy o służbie cywilnej, członek korpusu służby zagranicznej jest obowiązany zachować w tajemnicy informacje, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę a także dochowywać tajemnicy ustawowo chronionej. Natomiast obowiązki w zakresie organizowania ochrony tajemnic, które w urzędach objętych służbą cywilną spoczywają bezpośrednio na dyrektorze generalnym, są zdekoncentrowane i w placówkach zagranicznych spoczywają na ich kierownikach odpowiedzialnych przed dyrektorem generalnym służby zagranicznej

Interpretacja ta nie jest oczywista, skoro odpowiedzialność dyscyplinarną za ujawnienie informacji nieobjętych klauzulami ujmuje się jako postulat *de lege ferenda* a dla przeciwdziałania sygnalizowanym problemom stosowania prawa proponuje włączenie do ustawy o służbie zagranicznej nowej „tajemnicy dyplomatycznej”²⁸.

7. Ochrona tajemnic przez pracowników sądów i prokuratury

Ustawa z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury²⁹ stanowi, że urzędnik jest obowiązany: 1) przestrzegać Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; 2) rzetelnie i bezstronnie, sprawnie i terminowo wykonywać powierzone zadania; 3) dochowywać tajemnicy prawnie chronionej; 4) zachowywać się godnie; 5) poszerzać wiedzę zawodową (art. 6).

Obowiązek dochowywania tajemnicy prawnie chronionej należy rozpatrywać łącznie z art. 7, stanowiącym, że urzędnik jest obowiązany wykonywać polecenia służbowe przełożonych (1). Jeżeli jednak w przekonaniu urzędnika polecenie służbowe jest niezgodne z prawem lub zawiera znamioną pomyłki, jest on obowiązany na piśmie poinformować o tym przełożonego, natomiast w razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać (2). Urzędnik nie wykonuje polecenia służbowego, jeżeli prowadziłoby to do popełnienia przestępstwa lub groziłoby niepowetowanymi stratami (3). W literaturze wyróżnia się trzy stany faktyczne: po pierwsze, gdy

²⁸ Marcin Bosaki. Tajemnica dyplomatyczna jest potrzebna <http://www.rp.pl/arttykul/947753.html?p=3>; <http://www.pb.pl/2831663,36005,msz-chce-zmian-w-prawie-bedzie-tajemnica-dyplomatyczna>

²⁹ T.j.: Dz.U. z 2011 r. Nr 109, poz. 639 ze zm.

w przekonaniu urzędnika polecenie służbowe jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, ale jego wykonanie nie stanowi przestępstwa ani nie grozi niepowetowanymi stratami, po drugie, gdy w przekonaniu urzędnika wykonanie polecenia byłoby przestępstwem, po trzecie, gdy w przekonaniu urzędnika wykonanie polecenia groziłoby niepowetowanymi stratami, niezależnie od zgodności bądź niezgodności z prawem³⁰.

Wątpliwości pracowników sądów i prokuratury, czy wykonanie polecenia służbowego może oznaczać niedochowanie tajemnicy prawnie chronionej są obecnie trudne do rozstrzygnięcia. Nawet w orzecznictwie pojawiają się liczne wątpliwości, co do jawności zewnętrznej posiedzeń w sprawach karnych, czy przekazywania w trybie wnioskowym z ustawy o dostępie do informacji publicznej wyroków w sprawach karnych, w tym ujawniania wyroków z rozpraw niejawnych³¹.

8. Ochrona tajemnic przez pracowników samorządowych

Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych³² stanowi, że do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli (art. 24). Do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności: 1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa; 2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie; 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania; 4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej³³.

Do dochowania przez pracowników samorządowych tajemnic ustawowo chronionych, odnoszą się przedstawione wyżej uwagi do regulacji obo-

³⁰ E.D. Baran, *Status prawny urzędników prokuratury*, „Prokuratura i Prawo” 2011, Nr 11, s. 90–104.

³¹ Zob. <http://prawo.rp.pl/arttykul/757715,815043-Jawnosć-posiedzen-w-sprawach-karnych-roznie-traktowana-rzez-sady.html>; <http://prawo.rp.pl/arttykul/757967,701186-Jawne-wyroki-z-niejawnych-posiedzen.html>; <http://prawo.rp.pl/arttykul/792776,932463-SN-musi-wytłumaczyć-dla-czego-używa-płatnej-bazy-prawnej-zdecydował-NSA.html>.

³² Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

³³ Ponadto: 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami; 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim; 7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.

wiązków pracowników sądów i prokuratury, choć warto zaznaczyć różnice: obowiązek zawiadamiania kierownika jednostki o poleceniach bezpośrednio przełożonego, które w przekonaniu pracownika są niezgodne z prawem oraz uchylenie nie tylko obowiązku wykonania polecenia, które groziłoby niepowetowanymi stratami lub prowadziłyby do popełnienia przestępstwa, ale także wykroczenia (art. 25).

Druga kwestia, to wynikający z punktu 3., a trudny do spełnienia – wobec obfitego a niejednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych – obowiązek posiadania przez pracownika samorządowego wiedzy o prawnych ograniczeniach udostępniania informacji i dokumentów.

W świetle komentarzy także do pracowników samorządowych odnosi się tajemnica pracodawcy, unormowana w art. 100 § 2 pkt 4 K.p. – obowiązek zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, co dotyczy także komunikacji w sferze wewnętrznej administracji³⁴.

W przypadku akceptacji takiego stanowiska na tle prawa samorządowego rozpatrywać można problem zakresu podmiotowego związania tajemnicą pracodawcy³⁵. Termin „pracodawca” oznacza zgodnie z art. 3 K.p. jednostkę organizacyjną, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osobę fizyczną, jeżeli zatrudniają one pracowników. W literaturze podkreśla się, że kodeks pracy „zerwał z pojęciem państwa jako pracodawcy”, natomiast jest nim „określona jednostka państwowa, w której pracownik jest zatrudniony i na której rzecz wykonuje swoje obowiązki”³⁶. Pojęcie pracodawcy jest również odnoszone do „pracodawcy w rozumieniu podmiotu zatrudniającego, do jego organów statutowych bądź do poszczególnych osób dokonujących czynności prawnych w granicach udzielonych im przez przepisy prawa upoważnień”, co ma znaczenie, gdy pracownik jest obowiązany w postępowaniu oznaczyć stronę, od której dochodzi swych roszczeń³⁷.

³⁴ Zgodnie z wyrokiem SN z 6.6.2000 r., sygn. akt I PKN 697/99, OSNAP 2001, nr 24, poz. 709, naruszeniem obowiązku zachowania w tajemnicy informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę, może być nie tylko jej ujawnienie osobie z zewnątrz organizacji, lecz również uzyskanie takiej wiedzy przez nieuprawnionego pracownika. Por. W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, *Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz*, Oficyna 2010.

³⁵ W. Drobný, M. Mazuryk, P. Zuzankiewicz, op.cit. i cytowana tam literatura; Z. Hajn, *Pojęcie pracodawcy po nowelizacji kodeksu pracy – część I*, PiZS 1997, nr 5, s. 21; W. Sanetra (red.), *Stosunki pracy w służbie cywilnej i samorządzie terytorialnym*, Białystok 2001, s. 29.

³⁶ E. Chmielek-Łubińska [w:] *Kodeks pracy...*, red. B. Wagner, s. 19.

³⁷ Pogląd M. Barzyckiej-Banaszczyk, *Kodeks pracy...*, s. 9, cytując za komentarzem przywołanym w przypisie 31.

Artykuł 8 ustawy o pracownikach samorządowych jednoznacznie przyznaje status pracodawcy w stosunku do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) urzędowi gminy³⁸. Jednocześnie w ust. 2 określa podział kompetencji do podejmowania czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta między przewodniczącym rady gminy, osobą zastępującą wójta lub sekretarzem gminy oraz radą gminy, stosując w tym zakresie kryterium przedmiotowe. Prerogatywą rady gminy jest ustalanie warunków pracy³⁹. Podejmowanie innych czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez „osobę zastępującą” lub sekretarza gminy obejmuje zarówno składanie oświadczeń woli, jak też działania prawne czy inne działania wywołujące skutki prawne niebędące oświadczeniami woli w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Analogicznie kształtuje się status organów na szczeblu powiatu i województwa: starostwo powiatowe jest pracodawcą starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu a urząd marszałkowski jest pracodawcą marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa. Równocześnie to wójt, starosta i marszałek wykonują za te jednostki czynności z zakresu prawa pracy wobec zatrudnionych w nich pracowników samorządowych, a wobec nich wykonują je organ stanowiąco-kontrolny danej jednostki i jego przewodniczący, a pozostałe czynności osoba wyznaczona przez wójta, starostę, marszałka.

Urzędy i starostwa, będące w świetle samorządowych ustaw ustrojowych aparatem pomocniczym organów, są zarazem pracodawcami tych organów⁴⁰. Uzgodnienie, w jakim zakresie do organów samorządu terytorialnego odnosi się tajemnica pracodawcy wymaga uwzględnienia zarówno ustaleń poczynionych na gruncie nauki prawa pracy jak i nauki prawa administracyjnego.

³⁸ Co jest zgodne z linią orzecznictwem SN, wyznaczoną orzeczeniem z dnia 21 grudnia 1992 r., I PRN 52/92, PiZS 1993, nr 5, s. 96, gdzie wskazano, że pracodawcą dla pracowników samorządowych zatrudnionych w gminie nie są kierownicy urzędów, lecz same urzędy gminne zatrudniające pracowników.

³⁹ Określanie warunków pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w praktyce oznacza konieczność sporządzenia odpowiedniego dokumentu, podpisania go przez przewodniczącego rady gminy i doręczenia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), a także odebrania od niego oświadczenia woli w tym zakresie i złożenia kopii do jego akt osobowych. A. Szewc, *Stosunek pracy z wójtem nawiązuje przewodniczący rady gminy*, Rzeczpospolita z dnia 25 marca 2009 r., <http://www.rp.pl>; cytuję za komentarzem przywołanym w przypisie 31.

⁴⁰ G. Szpor, *Status prawny pracowników administracji publicznej* [w:] Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne*, Wyd. 5, Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 266.

9. Uwagi końcowe

Reasumując można stwierdzić, że z języka prawnego zniknęła w 2011 r. tajemnica służbowa, natomiast pozostały obowiązki dochowania: tajemnicy „informacji, którą funkcjonariusz uzyskał w związku z wykonywaniem czynności służbowych, a której ujawnienie może narazić na szkodę prawnie chroniony interes” (art. 266 § 2 Kodeksu karnego), „tajemnica informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę” i „tajemnica określona w odrębnych przepisach” (art. 100 § 2 ustawy z 26.6.1974 r. Kodeks pracy), „tajemnica związana z wykonywaniem obowiązków” (art. 17 ustawy z 16.9.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych), „tajemnica informacji, których ujawnienie mogłoby narazić pracodawcę na szkodę” i „tajemnica ustawowo chroniona” (art. 76 ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej), „tajemnica prawnie chroniona” (art. 6 ustawy z 18.12.1998 r. o pracownikach sądów i prokuratury), „tajemnica ustawowo chroniona” oraz odrębnie zakaz „udzielania informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępniania dokumentów będących w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony”, „jeżeli prawo tego zabrania” (art. 24 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych)

Przepisy omówionych ustaw prawa urzędniczego w zakresie ochrony tajemnicy pracodawcy, mają pierwszeństwo przed kodeksem pracy w odniesieniu do zatrudnionych w urzędach państwowych, służbie cywilnej i służbie zagranicznej, natomiast podstawy związania taką tajemnicą pracowników sądów i prokuratury oraz pracowników samorządowych można upatrywać w stosowanym posiłkowo Kodeksie pracy.

Regulujące tajemnicę pracodawcy przepisy pragmatyk służbowych są niejednolite i nieprzejrzyste, co powinno skłaniać do ich przeglądu i nowelizacji.

Legal bases for protection of employer's confidentiality in public service

Labor code is an autonomous basis for the protection of employer's confidentiality, including refusal to reveal information that could potentially harm the employer, which is not subject to separate regulations of confidentiality. Acts on: employees of state authorities, act on public service and act on foreign service, take precedence over the labor code with regard the protection of the employer's

confidentiality and other laws that protect confidentiality. Auxiliary application of labor code may provide a basis for requiring such confidentiality from employees of self-government, employees of courts and prosecutors' offices. Regulations on employer's confidentiality with regard to different categories of public sector employees are scattered, inconsistent, and non-transparent, which should lead to their review and amendments.