



Warszawa, dnia 23 września 2019 r.

Pan
Jan Nowak
Prezes Urzędu Ochrony Danych
Osobowych
ul. Stawki 2
00-193 Warszawa

Szanowny Panie Prezisie

w odpowiedzi na pismo z 5 września 2019 r., znak: ZSPR.027.351.2019.AG, uprzejmie wyjaśniam, że wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców¹ z 29 lipca 2019 r. o wydanie objaśnienia prawnego, o którym mowa w art. 33 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców², skierowany do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dotyczył bezpośrednio prawidłowego rozumienia i stosowania m.in. art. 22^{1b} ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy³, a nie odnosił się wprost do wyjaśniania przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE⁴.

Uściślając, Rzecznik MŚP powziął wątpliwość, czy dane dotyczące stanu trzeźwości pracownika są danymi osobowymi o stanie zdrowia, a co za tym idzie ich przekazywanie możliwe jest wyłącznie z inicjatywy pracownika.

¹ Dalej: „Rzecznik MŚP”.

² T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1292, dalej: „Prawo przedsiębiorców”.

³ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1040, dalej: „Kodeks pracy”.

⁴ Dz.Urz.UE.L 2016 Nr 119, str. 1, dalej: „rozporządzenie 2016/679”.



Żadne przepisy prawa nie stoją jednak na przeszkodzie, aby objaśnienia prawne dotyczyły również prawa unijnego, w tym rozporządzeń. Jak słusznie wskazuje w swoim artykule dr hab. Anna Piszcz prof. Uniwersytetu w Białymstoku: *Artykuł 33 ust. 1 PrPrawa nie ogranicza zakresu wyjaśnianych przepisów. Wyjaśniane mogą być więc przepisy ustaw, umów międzynarodowych, rozporządzeń regulujące podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej. **Objaśnienia prawne mogą też wyjaśniać przepisy prawa Unii Europejskiej, skoro w myśl art. 33 ust. 1 in fine objaśnienia mają być wydawane z uwzględnieniem m.in. orzecznictwa TSUE***⁵.

Podobnie uważa dr Agnieszka Wołoszyn-Cichocka w komentarzu do art. 33 Prawa przedsiębiorców: *Ustawodawca nie przesądza, jakich aktów normatywnych mogą dotyczyć objaśnienia prawne. Należy zatem uznać, że będą to zarówno ustawy, jak i rozporządzenia, umowy międzynarodowe, akty prawa Unii Europejskiej, oczywiście w zakresie, w jakim będą regulowały podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. Ustawodawca nie ogranicza możliwości wydawania objaśnień prawnych wyłącznie do przepisów skomplikowanych, budzących wątpliwości interpretacyjne, aczkolwiek wydaje się, że takie przepisy w pierwszej kolejności powinny zostać wyjaśnione. Ponadto pożądanym byłoby także wydanie objaśnień prawnych do przepisów wprowadzających nowe instytucje czy nieznanne dotychczas rozwiązania. Wówczas mogłyby one znacznie ułatwić ich stosowanie w praktyce. Ustawodawca podkreśla przy tym, że organy wydające objaśnienia prawne powinny czynić to z uwzględnieniem w szczególności orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*⁶.

W świetle powyższych cytatów teza, zgodnie z którą pojęcie „objaśnień prawnych” nie ma zastosowania do przepisów o ochronie danych osobowych, ponieważ nie jest przewidziane przez rozporządzenie 2016/679, a wykładnia stosowania jego przepisów nie może być dokonywana w trybie art. 33 Prawa przedsiębiorców, nie znajduje potwierdzenia w doktrynie.

Jak słusznie zauważa Pan Prezes, instytucja objaśnień prawnych służy zapewnieniu jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej i ma przyczynić się do zwiększenia pewności prawa wśród przedsiębiorców oraz zapewniać bezpieczeństwo

⁵ A. Piszcz, *Objaśnienia prawne według ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (dodatek MoP 13/2018) Ustawa z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców – analiza i ocena najważniejszych przepisów*, Monitor prawniczy 2018, Nr 13, str. 1014.

⁶ M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.



prawne. Rozumienie sformułowania „przepisy prawa z zakresu działalności gospodarczej” powinno być jednak szerokie, a nie wąskie - jak zdaje się Pan Prezes sugerować. Odnosi się ono zatem do wszystkich przepisów, które choćby w najmniejszym stopniu wpływają na podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej. Jak podkreśla dr hab. Anna Piszcz prof. Uniwersytetu w Białymstoku: *Objaśnieniami prawnymi tego rodzaju będą te wyjaśnienia, które będą pokazywały, w jaki sposób przedsiębiorca ma w zgodzie z przepisami podjąć, wykonywać lub zakończyć zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły (sposób powinnego zachowania się przedsiębiorcy jako adresata prawa powszechnie obowiązującego) (...)*⁷.

Mając na uwadze powyższe, niewątpliwie kwestia wyjaśnienia, czy pracodawca jest uprawniony do samodzielnego (wyrywkowego, prewencyjnego) badania stanu trzeźwości pracownika w świetle m.in. przepisów Kodeksu pracy, wpływa na bezpieczeństwo wykonywania działalności gospodarczej.

W celu właściwego rozumienia instytucji objaśnień prawnych warto zacytować fragment pisma Pani Jadwigi Emilewicz Minister Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 7 czerwca 2019 r., skierowanego do ministrów Rządu RP: *Niestety zdarza się, że wnioski Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców spotykają się z odmową wydawania objaśnień prawnych skutkiem zawężającego rozumienia zwrotu „przepisy regulujące podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej”. Postępowanie takie jest, w mojej ocenie, niewłaściwe i sprzeczne z intencją wprowadzenia omawianej instytucji, której celem jest tworzenie odpowiednich gwarancji dla przedsiębiorców. W sytuacji, gdy przepisy danego aktu prawnego (nawet jeżeli jest to tylko jego część) stanowią podstawę dla publicznoprawnych wymogów, nakazów, zakazów, procedur administracyjnych oraz uprawnień wobec polskich przedsiębiorców, to mogą one być przedmiotem objaśnień prawnych. Norma zawarta w art. 33 Prawa przedsiębiorców znajduje zastosowanie zarówno w kwestiach odnoszących się do konkretnych branż działalności gospodarczej, jak i w sprawach związanych z faktem prowadzenia działalności jako takiej, niezależnie od jej profilu*⁸.

Jako niefortunne należy również przyjąć stwierdzenie z pisma Pana Prezesa, że: *Trudno uznać za właściwe i służące zwiększeniu bezpieczeństwa prawnego wydawanie objaśnień*

⁷ A. Piszcz, *Objaśnienia prawne według ustawy z 6.3.2018 r ...*, Monitor prawniczy 2018, Nr 13, str. 1014.

⁸ Kopię pisma przesyłam w załączeniu.



prawnych dla przedsiębiorców przez organ niewłaściwy w sprawie, inny niż organ właściwy w sprawie ochrony danych osobowych. Czy zatem sugeruje Pan Prezes, że w kwestii wyjaśnienia art. 22^{1b} Kodeksu pracy Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców powinien wystąpić z wnioskiem do Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych?

Niniejszym wyjaśniam, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie jest organem uprawnionym na gruncie Prawa przedsiębiorców do wydawania objaśnień prawnych. Ponownie w tym miejscu posłużę się cytatem z artykułu dr hab. Anny Piszcz prof. Uniwersytetu w Białymstoku: *Podmiotami, które mają dążyć do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej, w szczególności wydając, w zakresie swojej właściwości, objaśnienia prawne, są w świetle art. 33 ust. 1 PrPrzed in principio właściwi ministrowie oraz organy, które na podstawie odrębnych przepisów są upoważnione do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych.*

Mając na względzie powyższe podkreślić należy, że żadne odrębne przepisy, w tym ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych⁹, nie nadają Prezesowi Urzędu Ochrony Danych Osobowych prawa do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych, a co za tym idzie, nie jest on uprawniony do wydawania objaśnień prawnych. Podobnie do ich wydawania nie jest uprawniony inspektor ochrony danych osobowych powołany przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, dlatego też jego opinie, choć opierające się o fachową wiedzę i doświadczenie, nie mogą stanowić wyjaśnień przepisów dla przedsiębiorców.

Na marginesie zauważyć należy, że przepisy art. 34 ust. 1 i 2 u.o.d.o. nie wskazują, że Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych jest jedynym organem, do którego należy dokonywanie wiążącej wykładni przepisów o ochronie danych osobowych, wbrew twierdzeniu Pana Prezesa.

Podsumowując, pragnę z całą stanowczością podkreślić, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców podejmuje działania, które leżą w interesie przedsiębiorców. Skierowanie do właściwego organu wniosku o wydanie objaśnień prawnych nie stanowi zaś w żadnym wypadku rekomendacji przedsiębiorcom określonych stanowisk, które nie są wiążące lub interpretacji niezgodnych ze stanowiskami Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1000, dalej „u.o.d.o.”.



Dopiero wydane, w oparciu o rzeczony wniosek, objaśnienia prawne mogą stanowić przedsiębiorcom rekomendacje dla określonych działań.

Na koniec uprzejmie informuję, że w dniu 18 września 2019 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców skierował do Pana Prezesa oraz do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Cyfryzacji i Ministra Zdrowia zaproszenie do wzięcia udziału w pracach projektowanego Zespołu Roboczego ds. kontroli trzeźwości w miejscu pracy w ramach działającej przy Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców Radzie Przedsiębiorców.

Prace w Zespole mają na celu przeprowadzenie debaty oraz wypracowanie ewentualnych rozwiązań legislacyjnych, umożliwiających pracodawcom wrywkową kontrolę trzeźwości pracowników w branżach szczególnie narażonych na to zjawisko, zgodnie z sugestiami Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zawartymi w piśmie z dnia 13 sierpnia 2019 r.¹⁰, stanowiącym odpowiedź na wspomniany już wniosek z 29 lipca 2019 r. o wydanie objaśnienia prawnego, gdzie wskazano, że „biorąc pod uwagę złożoność poruszonej problematyki, która wymaga znalezienia odpowiedniej równowagi pomiędzy interesem pracodawcy a ochroną dóbr osobistych pracownika, jak również zgodność takich rozwiązań z rozporządzeniem 2016/679, warto rozważyć, przed podjęciem ewentualnych prac legislacyjnych, przeprowadzenie debaty z udziałem właściwych resortów, organów oraz partnerów społecznych (przedstawiciele organizacji pracodawców oraz organizacji związków zawodowych)”.

2 pozwoleniem
Z up. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
RADCA RZECZNIKA
Wydział Prawno-Legislacyjny
Marek Woch
Dr n. pr. Marek Woch

Załącznik:

- kopia pisma Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z 7 czerwca 2019 r.

¹⁰ <https://rzecznikmsp.gov.pl/wp-content/uploads/2019/08/2019.08.19-Odpowied%C5%BA-na-pismo-z-29.07.2019-1.pdf>



MINISTER
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI
I TECHNOLOGII

Warszawa, 07 czerwca 2019

r.

JADWIGA EMILEWICZ

według rozdzielnika

Szanowni Państwo,

30 kwietnia br. upłynął rok od wejścia w życie „Konstytucji Biznesu”. Przygotowany pod nadzorem Pana Premiera Mateusza Morawieckiego pakiet ustaw miał na celu przekształcenie środowiska prawno-instytucjonalnego, w którym działają polscy przedsiębiorcy, zapewniając pełniejszą niż dotąd realizację konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej.

Po roku czasu możliwe jest dokonanie wstępnej analizy pierwszych efektów wprowadzenia „Konstytucji Biznesu”. Efekty te należy ocenić pozytywnie. Coraz więcej osób decyduje się na rozpoczęcie działalności gospodarczej, a sami przedsiębiorcy wysoko oceniają nowe rozwiązania, takie jak m.in. „ulga na start” czy ułatwienia w CEIDG oraz przy przeprowadzaniu kontroli.

Jednym z najważniejszych zagadnień, których dotyka ustawa Prawo przedsiębiorców, stanowiąca trzon „Konstytucji Biznesu”, jest dążenie do poprawy relacji między przedsiębiorcami a organami administracji. W tym zakresie szczególnie istotne pozostają dwie zasady prawne wyrażone w przepisach wspomnianej ustawy, tj. zasada pogłębiania zaufania do władzy publicznej oraz zasada pewności prawa. Prawo przedsiębiorców wskazuje, że organy nie powinny rozstrzygać podobnych spraw w odmienny sposób, a przedsiębiorcy mają prawo uzyskać wiedzę, co dokładnie jest od nich oczekiwane przez organy administracji. To ostatnie nabiera szczególnego znaczenia w przypadku regulacji charakteryzujących się dużym poziomem skomplikowania i trudności interpretacyjnych. Biznes nie może właściwie rozwijać się w warunkach niepewności regulacyjnej.

Opisane zasady zostały skonkretyzowane w art. 33 Prawa przedsiębiorców, który nakłada na ministrów obowiązek dążenia do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów z zakresu działalności gospodarczej, zgodnie z ich właściwością. Mogą oni korzystać w tym zakresie ze wszystkich dostępnych im prawnie instrumentów. Jeden z takich instrumentów przewidziany został w treści przytoczonej regulacji – są to tzw. objaśnienia prawne. W zakresie swojej właściwości, z urzędu lub na wniosek Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, każdy minister przedstawia wyjaśnienia przepisów regulujących podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej, dotyczące praktycznego ich stosowania. Przepis ten daje zatem możliwość, a w sytuacji złożenia wniosku przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców – nakłada obowiązek, przygotowania i opublikowania objaśnień, które w prostych słowach tłumaczą szczególnie skomplikowane normy polskiego prawa gospodarczego.

Niestety zdarza się, że wnioski Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców spotykają się z odmową wydawania objaśnień prawnych skutkiem zawężającego rozumienia zwrotu „przepisy regulujące podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej”. Postępowanie takie jest, w mojej ocenie, niewłaściwe i sprzeczne z intencją wprowadzenia omawianej instytucji, której celem jest tworzenie odpowiednich gwarancji dla przedsiębiorców. W sytuacji, gdy przepisy danego aktu prawnego (nawet jeżeli jest to tylko jego część) stanowią podstawę dla publicznoprawnych wymogów, nakazów, zakazów, procedur administracyjnych oraz uprawnień wobec polskich przedsiębiorców, to mogą one być przedmiotem objaśnień prawnych. Norma zawarta w art. 33 Prawa przedsiębiorców znajduje zastosowanie zarówno w kwestiach odnoszących się do konkretnych branż działalności gospodarczej, jak i w sprawach związanych z faktem

Dokument podpisany elektronicznie przez: Jadwiga Emilewicz

Data podpisu: 07 czerwca 2019

prowadzenia działalności jako takiej, niezależnie od jej profilu. Odmowa wydania objaśnień prawnych nie powinna być także uzasadniana posiadaniem przez dany podmiot innych instrumentów służących do przedstawiania wykładni lub interpretacji przepisów; aczkolwiek wykorzystywanie ich, niezależnie od objaśnień prawnych, jest jak najbardziej wskazane, biorąc zwłaszcza pod uwagę dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów, o którym mowa w art. 33 Prawa przedsiębiorców.

Zwracam się w związku z tym do Państwa z apelem o korzystanie z rozwiązań przewidzianych w Prawie przedsiębiorców. Wierzę głęboko, że umożliwi to dalsze polepszanie warunków prowadzenia biznesu w Polsce, co w konsekwencji będzie miało pozytywne przełożenie na wyniki gospodarcze naszego kraju.

Z poważaniem,

Otrzymują:

1. Pan Jacek Sasin – Wiceprezes Rady Ministrów
2. Pan Piotr Gliński – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Kultury Dziedzictwa Narodowego, Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego
3. Pan Jarosław Gowin – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego
4. Pan Marek Zagórski – Minister Cyfryzacji
5. Pan Dariusz Piontkowski – Minister Edukacji Narodowej
6. Pan Krzysztof Tchórzewski – Minister Energii
7. Pan Marian Banaś – Minister Finansów
8. Pan Marek Gróbarczyk – Minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej
9. Pan Andrzej Adamczyk – Minister Infrastruktury
10. Pan Jerzy Kwieciński – Minister Inwestycji i Rozwoju
11. Pan Mariusz Błaszczak – Minister Obrony Narodowej
12. Pani Bożena Borys-Szopa – Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
13. Pan Jan Krzysztof Ardanowski – Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi
14. Pan Witold Bańka – Minister Sportu i Turystyki
15. Pani Elżbieta Witek – Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
16. Pan Jacek Czaputowicz - Minister Spraw Zagranicznych
17. Pan Zbigniew Ziobro – Minister Sprawiedliwości
18. Pan Henryk Kowalczyk – Minister Środowiska
19. Pan Łukasz Szumowski – Minister Zdrowia
20. Pan Michał Woś – Minister, Członek Rady Ministrów
21. Pan Mariusz Kamiński – Minister, Członek Rady Ministrów, Koordynator Służb Specjalnych
22. Pan Michał Dworczyk – Minister, Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Do wiadomości:

Pan Adam Abramowicz – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców