



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 05/03/1997r.

RPO/227436/96/I/PP

Trybunał Konstytucyjny

WARSZAWA

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich

o zbadanie zgodności z Konstytucją § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 maja 1996 r, w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy (Dz.U. Nr 63, poz. 302).

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471) oraz art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 ze zmianami) wnoszę o stwierdzenie, że § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy (Dz.U. Nr 63, poz. 302) w części, w jakiej zobowiązuje do umieszczania w orzeczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby, jest niezgodny z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426, zmiany: Dz.U. z 1995 r. Nr 38, poz. 184 i Nr 150, poz. 729 oraz z 1996 r. Nr 106, poz. 488).

Uzasadnienie

I. Przepis §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy (Dz.U. Nr 63, poz. 302) nakazuje wystawianie orzeczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby

na formularzu według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia. Wzór formularza orzeczenia lekarskiego zawiera między innymi rubrykę, w której należy wpisać numer statystyczny choroby.

Powyższe rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz.U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143, zmiany: Dz.U. z 1985 r. Nr 4, poz. 15, z 1986 r. Nr 42, poz. 202, z 1989 r. Nr 4, poz. 21 i. Nr 35, poz. 192, z 1991r. Nr 104, poz. 450, Nr 106, poz. 457. Nr 110, poz. 474 oraz z 1995 r. Nr 16, poz. 77). Ustęp pierwszy tego przepisu stanowi, że przy ustalaniu prawa do zasiłku odpowiednie zaświadczenia lekarskie stanowią dowody stwierdzające: czasową niezdolność do pracy z powodu choroby, przewidywaną datę porodu, chorobę członka rodziny powodującą konieczność sprawowania opieki oraz okres pobytu w zamkniętym zakładzie opieki zdrowotnej.

II. Określenie Rzeczypospolitej Polskiej jako demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych) oznacza, że prawo obowiązujące w Polsce powinno odpowiadać standardom charakterystycznym dla demokratycznych społeczeństw. Demokratyczne społeczeństwa uznają zaś istnienie sfery prywatności jednostek, wolnej od ingerencji władz publicznych. Sfera ta obejmuje także informacje o stanie zdrowia obywateli.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie statuuje *expressis verbis* ogólnego prawa obywateli do ochrony prywatności i chroni jedynie nienaruszalność mieszkań oraz tajemnicę korespondencji (art. 87 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych). Należy jednak wskazać na to, że prawo do prywatności pozostaje w ścisłym związku z niektórymi innymi prawami i wolnościami obywatelskimi. Bez poszanowania prywatności stałoby się niemożliwe korzystanie przez obywateli w szczególności z takich praw i wolności, jak: wolność sumienia i wyznania (art.82 Przepisów Konstytucyjnych) czy wolność słowa (art. 83 Przepisów Konstytucyjnych). Również konstytucyjna zasada równości mogłaby zostać podważona, gdyby obywatele nie mieli prawa do utrzymania w tajemnicy okoliczności dotyczących ich życia prywatnego, jak np. narodowości, rasy, wyznania. Tak więc prywatność powinna być brana pod uwagę jako wartość konstytucyjna, także na gruncie polskich przepisów konstytucyjnych.

Prawo do prywatności jest gwarantowane przez umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę, to jest art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) oraz art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167). Umowy te wyra-

żają zasady charakterystyczne dla społeczeństw demokratycznych i dlatego ich treść objęta jest regulacją zawartą w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

Ochrona sfery prywatności obywateli nie ma współcześnie absolutnego charakteru. Zgodnie z art. 8 ust. 2 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, uzup. Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175 i Nr 36, poz. 176, zmiana Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 177) ingerencja władzy publicznej w sferę prywatności obywateli jest jednak dopuszczalna jedynie wówczas, gdy jest przewidziana przez ustawę i konieczna w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Ewentualne ograniczenia nie mogą przy tym iść tak daleko, aby przekreślały samą istotę prawa do prywatności. Trybunał Konstytucyjny wskazywał kilkakrotnie na ten wymóg odnosząc go do zresztą wszystkich praw i wolności obywatelskich (np. orzeczenie K. 7/90 OTK 1990 r., s. 55; K. 1/91 OTK 1991, s. 91). Ponadto ograniczenia praw i wolności obywatelskich muszą w ocenie Trybunału Konstytucyjnego uwzględniać konieczność każdorazowego wyważenia rangi prawa lub wolności poddanych ograniczeniu oraz przyczyn to ograniczenie uzasadniających. Niezachowanie zasady proporcjonalności, które sprawia, że przyjęte ograniczenie jest w niepotrzebny sposób nadmierne, powoduje niekonstytucyjność danej regulacji.

Z zasady proporcjonalności (stosunkowości), stanowiącej składnik zasady demokratycznego państwa prawnego i przyjętej kilkakrotnie za podstawę rozstrzygnięć Trybunału, wypływa zatem, po pierwsze, dopuszczalność ograniczenia uprawnień tylko wówczas, gdy jest to niezbędne dla ochrony interesu publicznego, po drugie, nakaz kształtowania danej regulacji w sposób zapewniający osiągnięcie zamierzonych skutków, i po trzecie, wymóg zachowania proporcji między efektami wprowadzonej regulacji a ciężarami względnie niedogodnościami wynikającymi z niej dla obywateli (sygn. akt K. 11/94, OTK w 1995 r., poz. 12; K. 9/95, OTK 1996 r. nr 1/2 i K. 10/95, OTK ZU, nr 2/95, s. 79).

III. Wpisanie na druku zaświadczenia o czasowej niezdolności do pracy numeru statystycznego choroby, które to zaświadczenie jest potem przedkładane pracodawcy, stanowi ingerencję w prywatność obywateli. Na podstawie tego numeru można łatwo ustalić, na jaką chorobę choruje pracownik.

Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej zajmuje stanowisko (pismo z dnia 8 listopada 1996 r. podpisane przez podsekretarza stanu Krzysztofa Kuszewskiego), że znajomość numeru

statystycznego choroby umieszczonego na drukach L-4 jest niezbędna pracodawcom, ponieważ warunkuje stosowanie „przywilejów” zasiłkowych, przewidzianych w ustawie z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Ministerstwo Zdrowia powołało się na opinię przedstawicieli Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, że zniesienie obowiązku wpisywania numeru statystycznego choroby wiązałyby się bądź ze zniesieniem „przywilejów” zasiłkowych, bądź nałożeniem na lekarzy wystawiających orzeczenia lekarskie obowiązku wskazywania uprawnień zasiłkowych wiążących się z danym zaświadczeniem. To drugie rozwiązanie miałyby wiązać się z niebezpieczeństwem szeregu pomyłek, popełnianych przez lekarzy nie przygotowanych do tego rodzaju pracy. Ministerstwo Zdrowia i Opieki Społecznej uznało też, że jakkolwiek zdarzają się sporadycznie przypadki ujawniania w zakładach pracy rodzaju schorzenia, z powodu którego wydano zaświadczenie, to należy jedynie wzmocnić działania mające na celu przestrzeganie tajemnicy służbowej przez służby pracownicze zakładów pracy.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich znajomość numeru statystycznego choroby nie jest niezbędna pracodawcy dla ustalenia prawa do zasiłku. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa istotne znaczenie mają takie okoliczności, jak spowodowanie ponownej niezdolności do pracy przez tę samą chorobę (art. 9 ust. 2 ustawy) lub czasokres pomiędzy poszczególnymi okresami niezdolności do pracy. Rodzaj choroby, na którą zapadł pracownik, lub ogólnie - przyczyna niezdolności do pracy, ma znaczenie dla ustalenia wysokości lub prawa do zasiłku w następujących przypadkach:

- leczenia nałogu alkoholizmu albo zależności od środków odurzających lub psychotropowych
 - traktowanego na równi z niezdolnością do pracy z powodu choroby - art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy
- zachorowania na brucelozę, gruźlicę, wściekliznę, zakaźne zapalenie wątroby lub zimnicę - zasiłek chorobowy przysługuje wówczas również osobie, która stała się niezdolna do pracy po ustaniu zatrudnienia, nie później jednak niż w ciągu trzech miesięcy - art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy,
- zachorowania na gruźlicę - zasiłek chorobowy przysługuje wówczas przez okres trwania niezdolności do pracy, nie dłużej niż przez dziewięć miesięcy - art. 8 ustawy,

- wypadku przy pracy, wypadku w drodze do pracy lub z pracy albo wskutek choroby zawodowej - miesięczny zasiłek chorobowy wynosi wówczas 100% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru zasiłku - art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy,
- ciąży - miesięczny zasiłek chorobowy wynosi wówczas 100% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru zasiłku - art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy,
- nadużycia alkoholu - zasiłek chorobowy nie przysługuje za okres pierwszych trzech dni niezdolności do pracy - art. 17 ustawy.

Jak z tego wynika, w przeważającej większości wypadków nie jest potrzebne wskazywanie zakładom pracy numeru statystycznego choroby. Także jednak i w sytuacjach wyżej wskazanych wystarczyłoby - zamiast podawania numeru statystycznego choroby - stwierdzenie w orzeczeniu lekarskim o czasowej niezdolności do pracy skutków choroby dla wysokości lub prawa do zasiłku.

Ujawnienie w treści orzeczenia o niezdolności do pracy rodzaju choroby w sytuacji, gdy ta informacja nie ma znaczenia z punktu widzenia ustalenia prawa do zasiłku chorobowego lub jego wysokości, oznacza zatem przekazanie pracodawcy dodatkowej, zbędnej w tym przypadku informacji o pracowniku.

Należy mieć na względzie, że brak jest dostatecznych gwarancji zachowania poufnego charakteru informacji o rodzaju choroby pracownika. Zgodnie z § 5 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej zaświadczenie o czasowej niezdolności do pracy jest poufne. Klauzula „poufne” służy do oznaczania wiadomości stanowiących tajemnicę służbową (art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej - Dz.U. Nr 40, poz. 271 ze zmianami). Tajemnica służbowa może występować jedynie w państwowej, spółdzielczej lub społecznej jednostce organizacyjnej (art. 3 ust. 1 ustawy z 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej). Oznacza to, że zawarta w zaświadczeniu o czasowej niezdolności do pracy informacja o rodzaju choroby pracownika może być chroniona jako tajemnica służbowa jedynie u części pracodawców, czyli w państwowych, spółdzielczych i społecznych jednostkach organizacyjnych, a i to pod warunkiem, że kierownik takiej jednostki wymienił ten rodzaj informacji w wykazie wiadomości stanowiących tajemnicę służbową występujących w zakresie działania danej jednostki, zgodnie z dyspozycją art. 3 ust. 2 ww. ustawy. Istniejący obecnie stan prawny narusza zresztą pkt 10.5 Zalecenia Nr R/89/2 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy, dotyczącego ochrony danych osobowych wykorzystywanych w związku z zatrudnieniem (przyjętego przez Komitet Ministrów 18 stycznia 1989 r. na 423 posiedzeniu Delegatów Ministrów), w którym sformułowany

jest postulat rejestrowania danych dotyczących stanu zdrowia pracownika objętych tajemnicą lekarską oddzielnie od innych danych posiadanych przez pracodawcę oraz zastosowania odpowiednich środków zabezpieczających przed dostępem do tych danych osób nie należących do służb lekarskich.

Jakkolwiek jednoznaczne zidentyfikowanie choroby na podstawie jej numeru statystycznego wymaga dostępu do opublikowanego na zlecenie Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej wydawnictwa pt. „Międzynarodowa Klasyfikacja chorób, urazów i przyczyn zgonów - zrewidowana w 1975 roku (IX Rewizja) przez Konferencję Rewizyjną Światowej Organizacji Zdrowia i zatwierdzona przez XXIX Ogólne Zgromadzenie ŚOZ (PZWL, Warszawa 1980)", w praktyce - ze względu na łatwość dostępu do tego wydawnictwa - poufny charakter choroby jest iluzoryczny.

IV. Powyższe wywody uzasadniają stwierdzenie, że § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy nakazując wystawianie orzeczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby na formularzu według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia, który to wzór zawiera między innymi rubrykę, w której należy wpisać numer statystyczny choroby (wypadku), prowadzi do nieuzasadnionej ingerencji w sferę prywatności obywateli. Tym samym kwestionowany przepis jest niezgodny z wyrażoną w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych zasadą demokratycznego państwa prawnego.

/-/ prof dr Adam Zieliński