

Dz.U. 1998 Nr 67 poz. 444**WYROK**

z dnia 19 maja 1998 r.

Sygn. U. 5/97**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Zdzisław Czeszejko-Sochacki – przewodniczący

Stefan J. Jaworski

Ferdynand Rymarz – sprawozdawca

Joanna Szymczak – protokolant

po rozpoznaniu 19 maja 1998 r. na rozprawie sprawy z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, z udziałem umocowanych przedstawicieli uczestników postępowania: wnioskodawcy, Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, Ministra Pracy i Polityki Socjalnej oraz Prokuratora Generalnego, o zbadanie:

zgodności § 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 zakresie, w jakim przepis ten zobowiązuje do uwidocznienia w zaświadczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby - z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483); z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284) i z art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167); z art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jednolity z 1983 r. Dz.U. Nr 30, poz. 143 ze zm.).

o r z e k a:

1. § 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 zakresie, w jakim zobowiązuje do uwidocznienia w zaświadczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby - jest niezgodny z art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz z art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284) i z art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), a także z 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; z 1985 r. Nr 4, poz. 15; z 1986 r. Nr 42, poz. 202; z 1989 r. Nr 4, poz. 21, Nr 35, poz. 192; z 1991 r. Nr 104, poz. 450, Nr 106, poz. 457, Nr 110, poz. 474 oraz z 1995 r. Nr 16, poz. 77),

ponieważ ustanawia ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich, zastrzeżone do wyłączności ustawowej.

2. Na podstawie art. 190 ust. 3 konstytucji określa termin utraty mocy obowiązującej § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 lutego 1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy (Dz.U. Nr 63, poz. 302), do dnia 19 maja 1999 r.

Uzasadnienie:

I

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnioskiem z 5 marca 1997 r. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności § 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) 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; zm.: z 1995 r. Nr 38, poz. 184, Nr 150, poz. 729; z 1996 r. Nr 106, poz. 488).

Pismem z 25 listopada 1997 r. RPO uzupełnił wniosek, podnosząc niezgodność zaskarżonego przepisu rozporządzenia z art. 2, art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), oraz z art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), z art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) i z 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 ze zm.).

Rozwijając argumentację wniosku RPO zarzucił, że:

– zaskarżony przepis - nakazując uwidocznienie numeru statystycznego choroby w stosownej rubryce wystawianego orzeczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy - narusza prywatność obywatela,

– znajomość numeru statystycznego choroby nie jest niezbędna pracodawcy do ustalenia prawa do zasiłku,

– brak jest gwarancji zachowania poufnego charakteru informacji o rodzajach chorób pracowników, bowiem obejmująca je klauzula poufności, zgodnie z art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. Nr 40, poz. 271 ze zm.) odnosi się tylko do niektórych pracodawców (jednostek organizacyjnych państwowych, spółdzielczych i społecznych) pod warunkiem, że kierownik takiej jednostki wymienił ów rodzaj informacji w wykazie wiadomości stanowiących tajemnicę służbową (art. 3 ust. 2),

– zgodnie z Zaleceniami Nr R/89/2 Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich Rady Europy z 18 stycznia 1989 r. rejestracja danych dotyczących stanu zdrowia pracownika objętych tajemnicą lekarską „oddzielona jest od innych danych posiadanych przez pracodawcę i wymaga zastosowania odpowiednich środków zabezpieczających przed dostępem do tych danych osób nie należących do służb lekarskich”,

– łatwość dostępu do opublikowanej na zlecenie Ministerstwa Zdrowia i Opieki Społecznej - „Międzynarodowej Klasyfikacji chorób, urazów i przyczyn zgonów” - czyni iluzorycznym poufny charakter choroby,

– w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. prawo do prywatności oraz ochrona danych osobowych obywateli, jako istotne cechy społeczeństw demokratycznych, zostały wyraźnie wyartykułowane w przepisie art. 47, zgodnie z którym każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. Wnioskodawca powołał się także na art. 51 ust. 1, 2 i 5 konstytucji stanowiący, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia informacji dotyczących jego osoby oraz określającego prawa obywateli w związku z gromadzeniem i przetwarzaniem danych osobowych. Zwrócił uwagę na dyspozycję normy art. 31 ust. 3 konstytucji zobowiązującej jedynie do ustawowego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które to ograniczenia możliwe są tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności praw innych osób. Wszelkie działania wykraczające poza granice wyznaczone tym przepisem stanowią jednocześnie naruszenie art. 2 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawa.

Wnioskodawca podkreślił kategoryczny nakaz przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP - wymagający dla wydania rozporządzenia - upoważnienia ustawowego określającego organ właściwy do wydania tego aktu, zakres delegowanej materii, a także wytyczne dotyczące jego treści. Zakwestionowana regulacja wykracza poza obszar delegacji ustawowej, określonej w art. 50 ust. 1 ustawy z 1974 r., gdyż sama ustawa nie uzależnia prawa pracownika do zasiłku chorobowego od przekazania zakładowi informacji o przyczynie niezdolności do pracy, a zwłaszcza rodzaju jego choroby. Z wyraźnego brzmienia art. 5 ust. 1 tej ustawy wynika wprost, że zasiłek chorobowy przysługuje pracownikowi, który stał się niezdolny do pracy z powodu choroby w czasie trwania zatrudnienia, natomiast art. 11 ust. 1 ustala wysokość miesięcznego zasiłku chorobowego na 80% wynagrodzenia stanowiącego podstawę zasiłku. Zasiłek chorobowy przysługuje zatem pracownikowi wprost z ustawy.

Kwestionowana regulacja, obligująca do zamieszczania w zaświadczeniach lekarskich numeru statystycznego choroby, stwarza więc nowy warunek uzyskania prawa do zasiłku i narusza zarówno zawarte w art. 50 ust. 1 ustawy upoważnienie do wydania aktu wykonawczego, jak też art. 51 ust. 1 konstytucji wymagający ustawy do nakładania na obywatela obowiązku ujawnienia informacji dotyczących jego osoby.

Naruszony został również art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, gdyż zaskarżony przepis zmusza pracownika do ujawniania pracodawcy rodzaju choroby, która to informacja należy do sfery życia prywatnego.

Z tych względów RPO domaga się uznania przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra ZiOS, za naruszający prawa i wolności obywatelskie chronione przez Konstytucję RP i umowy międzynarodowe.

2. Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w swoim stanowisku z 6 czerwca 1997 r. uznał, że:

– w zakwestionowanym rozporządzeniu, wydanym na podstawie upoważnienia art. 50 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, określono niezbędne warunki, jakie musi spełniać orzeczenie lekarskie, by pracownik mógł uzyskać świadczenia pieniężne określone w przepisach ustawy,

– ze względu na ustawowe zróżnicowanie długości okresu zasiłkowego determinowanego rodzajem choroby konieczne jest wymienienie choroby, jako podstawy wypłaty zasiłku,

– kontrowersyjny sposób zapisywania jednostki chorobowej został oparty na „Międzynarodowej statystycznej kwalifikacji chorób, urazów i przyczyn zgonów”. Członkostwo Polski w Światowej Organizacji Zdrowia zobowiązuje ją do respektowania postanowień konstytucji tej organizacji, w tym opracowywania statystyki w oparciu o wzmiankowaną klasyfikację.

Zwrócił również uwagę na trójaspektowy charakter zaskarżonego zaświadczenia lekarskiego, które jest dokumentem:

- usprawiedliwiającym nieobecność w pracy,
- stanowiącym podstawę wypłaty zasiłku pieniężnego,
- funkcjonującym w statystyce chorowalności prowadzonej przez resort zdrowia.

3. Prokurator Generalny ustosunkowując się w piśmie z 28 kwietnia 1997 r. do pierwszego wniosku:

– nie dopatrył się naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego. W jego ocenie - zakwestionowany przepis wydany został na podstawie upoważnienia art. 50 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, który zobligował Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do określenia - w porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej - zasad i trybu orzekania oraz zasad kontroli orzecznictwa lekarskiego - stanowiącego dowód czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby, przewidywanej daty porodu, jak również choroby członka rodziny wymagającej sprawowania nad nim opieki, a także pobytu w zakładzie zamkniętym, niezbędnym przy ustalaniu prawa do zasiłku,

– podzielił wprawdzie pogląd RPO kwalifikujący informacje o stanie zdrowia obywateli do sfery prywatności życia korzystającej z ochrony konstytucyjnej, lecz uznał, iż cyfrowe, zaszyfrowane oznaczenie choroby w zaświadczeniu lekarskim stanowi element ochrony tej informacji przed osobami niepowołanymi, wzmocnionej poufny charakterem zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy, co zostało wyrażone *expressis verbis* w paragrafie 5 ust. 1 zakwestionowanego rozporządzenia. Poufności tej - w ocenie Prokuratora Generalnego - nie dyskredytuje możliwość rozszyfrowania zaświadczenia na podstawie „Międzynarodowej Klasyfikacji chorób, urazów i przyczyn zgonów” przeznaczonej do użytku w zakładach służby zdrowia, co ogranicza możliwość dostępu do niej osób nieupoważnionych. Nawet gdyby jednak doszło do nieuprawnionego wykorzystania owej publikacji, to osobie, której naruszono chronione kodeksem cywilnym dobra osobiste przysługuje ochrona prawna, natomiast pracownik, który naruszył poufny charakter informacji podlega odpowiedzialności służbowej,

– zaświadczenie lekarskie o czasowej niezdolności do pracy z powodu choroby lub macierzyństwa stanowi podstawę do wypłaty świadczeń pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby lub macierzyństwa, do których prawo - w wielu przypadkach - jest zróżnicowane w zależności od rodzaju choroby.

Prokurator Generalny uznając, podniesioną przez RPO możliwość rozwiązania legislacyjnego prowadzącego do zamieszczenia numeru statystycznego choroby na zaświadczeniach lekarskich, tylko w przypadku rozpoznania choroby powodującej czasową niezdolność do pracy, z którą prawo wiąże odmienne od powszechnych zasady wypłacania świadczeń pieniężnych, dodał jednak, że „wiązałoby się to z nieracjonalnym obciążeniem lekarzy, obowiązkiem ustalania, jakie skutki prawne wiązane są z konkretną chorobą (w zakresie świadczeń pieniężnych)”. Podkreślił także, że przyjęte w zaskarżonym rozporządzeniu rozwiązania stanowią kompromis pomiędzy interesem pracownika a

interesem publicznym, podyktowany także względami praktycznymi odnoszącymi się do organizacji pracy lekarzy.

To wszystko skłoniło Prokuratora Generalnego do uznania, że zakwestionowany przepis nie stanowi nieuzasadnionej ingerencji w sferę prywatności obywateli, a tym samym nie jest niekonstytucyjny.

4. Minister Pracy i Polityki Socjalnej zawarł swoje stanowisko w piśmie z 16 grudnia 1997 r., aprobującym opinię Prokuratora Generalnego, w świetle której „zakwestionowany przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 maja 1996 r. w sprawie orzekania o czasowej niezdolności do pracy nie stanowi nieuzasadnionej ingerencji w sferę życia prywatnego obywateli.” Prezentując szczegółowe uregulowania przepisów w art. 5 ust. 2, art. 6 ust. 1 pkt 1, art. 7 ust. 2 oraz artykułów: 8, 9, 11, 17, 21 i 26 ustawy z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa, podkreślił iż, „cyfrowe oznaczenie choroby jest w wielu przypadkach niezbędne dla ustalenia świadczeń, bądź ich wysokości”, a lekarz wystawiający to orzeczenie nie zawsze może przewidzieć, czy w konkretnym przypadku wystąpią dalsze okresy niezdolności do pracy, a w konsekwencji w przypadku różnych chorób, zliczenie okresów niezdolności do pracy do jednego okresu zasiłkowego. Nie można więc z góry przewidzieć, czy numer statystyczny choroby będzie miał wpływ na wypłatę zasiłków chorobowych. Z tych względów zaskarżonej regulacji nie można zarzucić niekonstytucyjności.

5. Przed terminem rozprawy wyznaczonej na lutego 1998 r. Ministrowie: Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Pracy i Polityki Socjalnej wystąpili do Trybunału Konstytucyjnego z pisemnym wnioskiem o odroczenie rozprawy z uwagi na podjęcie uzgodnień międzyresortowych i prac nad nowelizacją kwestionowanego rozporządzenia, które „wyliminuje dostęp pracodawcy do numeru statystycznego choroby”.

Uwzględniając ten wniosek Trybunał Konstytucyjny po wywołaniu rozprawy i wysłuchaniu w tej kwestii stanowisk uczestników postępowania, postanowił odroczyć rozprawę.

Wobec przeciągających się w czasie uzgodnień międzyresortowych w sprawie zmiany zaskarżonego rozporządzenia i braku jego nowelizacji. Trybunał Konstytucyjny wyznaczył nowy termin rozprawy na 19 maja 1998 roku.

II

Na rozprawie 19 maja 1998 r. przedstawiciel Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej ponownie wniósł o odroczenie rozprawy, motywując swoje stanowisko ostatnią fazą uzgodnień międzyresortowych związanych z nowelizacją kwestionowanego rozporządzenia. Przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Socjalnej stwierdził, że istnieje różnica poglądów między obu resortami na temat szczegółowych rozwiązań nowelizacyjnych stąd zwłoka w wydaniu nowego rozporządzenia, a ponadto, że zdaniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnego prawa do prywatności powinno być rozwiązane w drodze ustawowej i opowiedział się za rozpoznaniem sprawy. Kwestię tę przedstawiciel Prokuratora Generalnego pozostawił uznaniu Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny postanowił rozpoznać sprawę na rozprawie w zakresie objętym wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich.

W wystąpieniu merytorycznym przedstawiciel wnioskodawcy poparł wniosek RPO z tą modyfikacją, iż wobec szczegółowego przepisu art. 47 konstytucji traktującego wprost o ochronie prawnej życia prywatnego, odstępuje od wzorca oceny konstytucyjnej art. 2 konstytucji, natomiast rozszerza tę ocenę na art. 31 ust. 3 konstytucji. Generalnie stwierdził, że ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i obowiązków powinno mieć rangę regulacji ustawowej.

Przedstawiciele uczestników postępowania: Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej zgodnie stwierdzili, iż przepis paragrafu 5 ust. 1 kwestionowanego rozporządzenia w aktualnym brzmieniu jest niezgodny z konstytucją, a różnice w swoich poglądach odnieśli do sposobu rozwiązania problemu niekonstytucyjności. Przedstawiciel Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej rozwiązanie tej kwestii widział w nowelizacji kwestionowanego rozporządzenia i w odstąpieniu od aktualnego sposobu wpisywania w zaświadczeniach lekarskich symbolu choroby, natomiast przedstawiciel Ministra Pracy i Polityki Socjalnej rozwiązanie problemu upatrywał w regulacji ustawowej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego poparł jego pisemny wniosek, w którym zawarty został pogląd, że zakwestionowany przepis nie stanowi nieuzasadnionej ingerencji w sferę prywatności, a tym samym nie jest niekonstytucyjny.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył co następuje:

1. W doktrynie na ogół przyjmuje się, że prywatność odnosi się m.in. do ochrony informacji dotyczących danej osoby i gwarancji pewnego stanu niezależności, w ramach której człowiek może decydować o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu. Istnienie prawa do prywatności w polskim porządku prawnym znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w orzeczeniu z 8 kwietnia 1994 r. (*III ARN 18/94*) odniósł koncepcję ochrony dóbr osobistych (art. 23 i 24 kc) do sfery życia prywatnego i sfery intymności.

Na istotny związek prawa do prywatności oraz do ochrony danych osobowych wskazał także Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniu z 24 czerwca 1997 r. w sprawie o sygn. K. 21/96 Powołując się na swe ustabilizowane orzecznictwo, według którego zasada demokratycznego państwa prawnego obejmuje swym zakresem także pewne treści materialne, w szczególności powiązane z prawami i wolnościami jednostki, Trybunał uznał, że art. 1 uprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych dawał podstawę do sformułowania konstytucyjnego prawa do prywatności, rozumianego m.in. jako prawo do zachowania w tajemnicy informacji o swoim życiu prywatnym (OTK ZU Nr 2/1997, poz. 23, s.225).

W orzeczeniu tym, Trybunał Konstytucyjny powołując się na dotychczasowe orzecznictwo sformułował tezę, że prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom. Konieczne jest jednak, by ograniczenia te formułowane były w sposób czyniący zadość wymaganiom konstytucyjnym. „Oznacza to m.in. że ograniczenie prawa bądź wolności może nastąpić tylko jeżeli przemawia za tym inna norma, zasada lub wartość konstytucyjna, a stopień tego ograniczenia musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do rangi interesu, któremu ograniczenie to ma służyć”

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., w przeciwieństwie do poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, wprost normuje prawo do prywatności stanowiąc w art. 47, iż „każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego,

rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Konstytucja wprowadza też w art. 51 nową kategorię prawa jednostki do ochrony danych osobowych, w zakres którego wchodzi m.in. warunek ustawowej podstawy ujawnienia przez jednostkę informacji dotyczących jej osoby (ust. 1), zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania o obywatelach innych informacji, niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (ust. 2), prawo dostępu jednostki do odnośnych dokumentów i zbiorów danych oraz żądania sprostowania bądź usunięcia danych nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (ust. 3 i 4). Przepis ten zawiera nadto generalną zapowiedź konstytucyjną, zgodnie z którą „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa” (art. 51 ust. 5).

Przytoczone powyżej przepisy konstytucji pozostają w określonej relacji wzajemnej: prawo do prywatności, statutowane w art. 47, zagwarantowane jest m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51. Ten ostatni, rozbudowany przepis, odwołując się aż pięciokrotnie do warunku legalności - *expressis verbis* w ust. 1, 3, 4 i 5 oraz pośrednio przez powołanie się na zasadę demokratycznego państwa prawnego w ust. 2 - stanowi też konkretyzację prawa do prywatności w aspektach proceduralnych.

W obecnym stanie prawnym, przyjęty przez konstytucję bardzo szeroki katalog wolności i praw jednostki, obejmujący kategorie normowane w art. 47 i 51 - nie wymaga uzupełniania przez odwoływania się do zawartej w art. 2 konstytucji klauzuli generalnej demokratycznego państwa prawnego.

2. Do praw unormowanych w art. 47 i 51 konstytucji, zaliczonych przez ustrojodawcę do kategorii wolności i praw osobistych, w pełni odnosi się konstytucyjne unormowanie zasad ogólnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela, zawarte w rozdziale I i II konstytucji. Do zasad tych należy przede wszystkim zaliczenie w art. 5 zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela do podstawowych celów i zadań Państwa Polskiego oraz uznanie w art. 30 przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka za źródło wolności i praw człowieka i obywatela, przy czym godność ta jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Z kolei w świetle art. 31 ustawy zasadniczej wolność człowieka podlega ochronie prawnej (ust. 1), obowiązkowi szanowania praw i wolności innych towarzyszy zakaz zmuszania jednostki do czynienia tego, czego prawo jej nie nakazuje (ust. 2), a - co w kontekście niniejszej sprawy najważniejsze - 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 (ust. 3).

Odnosząc przytoczone unormowanie konstytucyjne do problematyki stanowiącej przedmiot rozpoznania Trybunału należy zauważyć, że przyjęte przez nową konstytucję kryteria omawianych ograniczeń wyraźnie korespondują z ujęciem zawartym w art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przepis ten uznaje mianowicie za niedopuszczalną ingerencję władzy publicznej w korzystanie z prawa do poszanowania własnego życia prywatnego jednostki, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Sformułowany w art. 30 konstytucji warunek poszanowania i ochrony godności człowieka, ma w pełni zastosowanie do parlamentu, jako organu jednej z władz publicznych, mianowicie władzy ustawodawczej. Parlament jest zarazem podmiotem

wyłącznie uprawnionym do ograniczenia - na drodze ustawodawczej - zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, przy czym konstytucja szczegółowo określa przesłanki takich ograniczeń w postaci wartości (dóbr) konkurujących z zakresem korzystania przez jednostkę ze swych wolności i praw.

Powyższe jednoznacznie wskazuje, iż ocena konstytucyjności każdego unormowania, stanowiącego ograniczenie zakresu korzystania z wolności i praw jednostki dotyczyć musi przynajmniej dwu aspektów: proceduralnego (formalnego), czyli ustawowej rangi przedmiotowego aktu normatywnego oraz materialnego, czyli spełnienia konstytucyjnych przesłanek przyjętego ograniczenia.

Oznacza to, że o ile sama ustawowa ranga unormowania ograniczeń statusu jednostki nie wystarcza dla uznania ich merytorycznej zasadności, która podlega weryfikacji w zakresie spełnienia przesłanek materialnych art. 31 ust. 3, o tyle *a contrario*: brak zachowania ustawowej formy dla ograniczeń wolności i praw prowadzić musi do dyskwalifikacji danego unormowania, jako sprzecznego ze wskazaną normą art. 31 ust. 3 konstytucji.

3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle obowiązującej konstytucji pewnemu przewartościowaniu podlega zasada tzw. prymatu ustaw, zarówno w relacji do konstytucji, jak i do aktów wykonawczych.

Wśród naczelnych zasad tej konstytucji zawarta jest zasada konstytucjonalizmu, która wskazuje samą istotę ustawy zasadniczej, poprzez uznanie jej za najwyższe prawo Rzeczypospolitej (art. 8 ust. 1), czego podstawową konsekwencją jest reguła, iż przepisy konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że ona sama stanowi inaczej (art. 8 ust. 2). Oznacza to, iż „w tych wszystkich wypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero w drugiej kolejności powinien powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych. Przy takiej koncepcji konstytucja znajdować może ciągle zastosowanie w działalności wszystkich organów władzy publicznej a podstawowa rola w tym zakresie musi przyspaść sądowi” (por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne, cz. I*, Warszawa 1997, s.60).

Dalsze wnioski wypływają z analizy unormowania wyodrębnionego rozdziału III konstytucji, poświęconego źródłom prawa.

Do powszechnie obowiązujących źródeł prawa RP, obok konstytucji, ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych, zaliczone zostały rozporządzenia wykonawcze. Charakterystyczne jest, że w odniesieniu do rozporządzeń ustawa zasadnicza formułuje precyzyjne wymagania, w znacznej mierze nawiązujące do linii wypracowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 92 konstytucji rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, przy czym upoważnienie to powinno określać kompetentny organ, zakres spraw przekazanych do unormowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (ust. 1). Konstytucja wprost zabrania przekazania przez upoważniony organ omawianych kompetencji innemu organowi (ust. 2).

4. Kwestionowany przez wnioskodawcę przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 17 maja 1996 r., został wydany na podstawie art. 50 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa. Przepis art. 50 ust. 2 ustawy upoważnił Ministra Zdrowia i

Opieki Społecznej do określenia w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, zasad i trybu orzekania oraz zasad kontroli orzecznictwa lekarskiego w sprawach ustalania prawa do zasiłku chorobowego.

Jak z tego wynika art. 50 ust. 2 ustawy nie upoważnił wprost Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do określenia w rozporządzeniu (ani tym bardziej w załączniku do rozporządzenia traktującym o wzorze zaświadczenia lekarskiego o czasowej niezdolności do pracy), numeru statystycznego choroby, ingerującego w prywatną sferę życia człowieka. Ogólnikowe upoważnienie zawarte w art. 50 ust. 2 ustawy mogło już w chwili udzielenia go budzić zastrzeżenia. Warunki dotyczące formułowania tego rodzaju upoważnienia zostały jednak już na początku działalności orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego wyraźnie określone, a stanowisko to doktryna w pełni zaakceptowała. Głębokie zmiany ustrojowe w 1989 r., obejmujące także zmiany konstytucyjne, m.in. wprowadzenie zasady demokratycznego państwa prawnego, utrwaliły pozycję aktu ustawodawczego w systemie źródeł prawa i charakter prawny aktów wykonawczych. Jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. podstawowe w tym względzie zasady: wyłączności ustawy w sprawach wolności i praw, dopuszczalności regulowania w akcie wykonawczym jedynie spraw wyraźnie w upoważnieniu wymienionych, było jednoznacznie rozumiane zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału. Nie ulegało zwłaszcza wątpliwości, że w demokratycznym państwie prawnym ingerencja w wolności i prawa człowieka i obywatela musi mieć konstytucyjną legitymację i formę ustawy.

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., pod wpływem doktryny i orzecznictwa TK, nie tylko w sposób obszerny i wyczerpujący określiła status prawny jednostki, ale także dopuszczalność i formę ingerencji ustawodawczej w konstytucyjnie chronione wolności i prawa. Oceniając więc konstytucyjność zakwestionowanego przepisu można w pełni odwołać się do tych postanowień konstytucji, które również przed jej wejściem w życie na gruncie wówczas obowiązujących przepisów konstytucyjnych, były tak samo rozumiane. Podkreślić w szczególności należy, że Rada Ministrów mogła wydawać rozporządzenia „w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień” (art. 54 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym). Warunki formalne tego upoważnienia, jak zaznaczono, zostały w orzecznictwie TK sprecyzowane. W tym zakresie stan prawa konstytucyjnego nie ulega zasadniczej zmianie, a jedynie kryteria wymagane dla upoważnienia ustawowego zostały wyraźnie zaostrome w art. 92 Konstytucji RP, według którego rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W odniesieniu do sfery wolności i praw człowieka zastrzeżenie wyłącznie ustawowej rangi unormowania ich ograniczeń należy pojmować dosłownie, z wykluczeniem dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi, analogicznie do wykluczenia takiej możliwości w odniesieniu do rozporządzeń wykonawczych względem ustaw.

Trybunał Konstytucyjny uważa, iż w tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw człowieka i obywatela, przewidziane konieczne lub choćby tylko dozwolone przez konstytucję unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. W żadnym wypadku, w sytuacji sporu pomiędzy jednostką a organem władzy publicznej o zakres czy sposób korzystania z wolności i praw, podstawa prawna rozstrzygnięcia tego

sporu nie może być oderwana od unormowania konstytucyjnego, ani mieć rangi niższej od ustawy.

5. Nie ulega wątpliwości, iż będąca przedmiotem unormowania kwestionowanego rozporządzenia informacja o stanie zdrowia (rodzaju schorzenia), podana w zaświadczeniu lekarskim w postaci numeru statystycznego choroby, należy do sfery życia prywatnego jednostki. Informacja ta, w świetle dotychczas obowiązujących przepisów wykonawczych, podlega pozyskaniu przez lekarza oraz udostępnieniu - poza zainteresowaną osobą - co najmniej trzem adresatom: właściwym agendom zakładu opieki zdrowotnej, pracodawcy i zakładowi ubezpieczeń społecznych. Stwarza to pośrednie zagrożenie sfery prywatności konkretnych osób, chociaż bezpośrednie jej pogwałcenie jest możliwe dopiero przez ewentualne naruszenie poufności tych danych przez osoby trzecie. Sytuacja taka jest tym bardziej możliwa, że ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r. o tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. Nr 40, poz. 271 ze zm.) pozwala na zaliczenie informacji o stanie zdrowia pracownika do kategorii tajemnicy służbowej tylko w odniesieniu do państwowych, spółdzielczych i społecznych jednostek organizacyjnych (art. 3 ust. 1).

Z kolei przepisy kodeksu cywilnego o ochronie dóbr osobistych, do których z pewnością zaliczyć należy intymną informację o stanie zdrowia osoby, zapewniają w pewnej mierze ochronę prawną przed takimi bezprawnymi naruszeniami, stanowią jednak tylko nie wystarczające środki ochrony prawnej *post factum*.

Należy zatem stwierdzić, iż § 5 ust. 1 rozporządzenia z 17 maja 1996 r., stanowiąc wyraźny przejaw ingerencji normodawczej w prawo do prywatności (art. 47), ograniczając jego zakres poprzez podanie do wiadomości zakładu pracy (pracodawcy) skonkretyzowanej informacji o stanie zdrowia pracownika, nie spełnia elementarnych warunków ustawowej formy tej ingerencji, ani jej niezbędnej proporcji dla zachowania konstytucyjnie określonych wartości. Rozporządzenie nie odwołuje się bowiem do jakiegokolwiek interesu, któremu miałyby służyć wskazane ograniczenie.

Delegacja ustawowa tego uregulowania (zawarta w art. 50 ust. 2 ustawy z 17 grudnia 1974 r.) nie upoważnia do uznania jej za spełniającą konstytucyjny warunek ustawowej rangi obowiązku ujawnienia informacji dotyczących danej osoby, przewidzianego w art. 51 ust. 1 konstytucji, który stanowi, że „nikt nie może być zobowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawnienia informacji dotyczących jego osoby”. Kwestionowany przepis rozporządzenia narusza także art. 51 ust. 2 konstytucji, według którego „władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”, oraz art. 51 ust. 5 konstytucji, stanowiący, że „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”.

Trybunał Konstytucyjny, oceniając konstytucyjność i legalność zakwestionowanego przepisu § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej miał także na uwadze unormowanie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. Nr 133, poz. 883). Według tej ustawy „każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych” (art. 1), oraz „przetwarzanie danych osobowych może mieć miejsce ze względu na dobro publiczne, dobro osoby, której dane dotyczą, lub dobro osób trzecich w zakresie i trybie określonym ustawą” (art. 2). Zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 pkt 2 tej ustawy zabrania się zbierania, utrwalania, przechowywania, udostępniania danych o stanie zdrowia bez zgody osoby, której dotyczą, chyba że przepis szczególny ustawy na to zezwala i stwarza pełne gwarancje ich ochrony.

6. Kwestionowany przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia, regulujący zastrzeżone do wyłączności ustawy kwestie ze sfery wolności i praw człowieka, już w chwili jego wydawania naruszał także ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe. Również

pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie w uzasadnieniach orzeczeń odnosił się do problemu zgodności badanych aktów normatywnych z aktami prawa międzynarodowego, zwłaszcza z zakresu praw i wolności obywatelskich. Aktualnie obowiązująca Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. w art. 188 pkt 3 w sposób wyraźny ustanawia kognicję Trybunału do badania „zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami”. Identyczny przepis odnośnie kompetencji do badania zgodności m.in. rozporządzeń z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi zawiera art. 70 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643).

Wnioskodawca trafnie w swoim wniosku stawia zarzut, że kwestionowany przepis rozporządzenia poza konstytucją, narusza również art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Zgodnie z art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, „każdy ma prawo do poszanowania własnego życia prywatnego...”, oraz „niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych 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”.

Podobnie sprawę ujmuje art. 17 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych stanowiąc m.in., że „nikt nie może być narażony na samowolną lub bezprawną ingerencję w jego życie prywatne”, oraz że „każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami i zamachami”.

Podkreślić należy, że w zakresie prawa do ochrony prawnej życia prywatnego i wyłączności ustawy w tym względzie, wyżej wymienione ratyfikowane przez Polskę normy międzynarodowe są zgodne z postanowieniami polskiej konstytucji oraz z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

7. Nową kompetencją Trybunału Konstytucyjnego, nieznaną pod rządami poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych jest określona w art. 190 ust. 3 konstytucji, możliwość ustalenia terminu, w którym ma nastąpić utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego. Przesłanki pozwalające na postanowienie, że utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego nastąpić ma po dniu ogłoszenia orzeczenia stwierdzającego niezgodność z konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą, nie zostały ustawowo określone i każdorazowo podlegają rozważeniu i ocenie Trybunału Konstytucyjnego. W tej konkretnej sprawie Trybunał Konstytucyjny postanawiając, że utrata mocy obowiązującej § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej, nastąpi do 19 maja 1999 r., miał na względzie potrzeby prawodawcze i stosowny czas na rozważenie argumentów podniesionych w uzasadnieniu wyroku, inicjatywę ustawodawczą i uchwalenie ustawy.

Zaznaczyć należy, że Trybunał dokonując oceny konstytucyjności kwestionowanego przepisu rozporządzenia z punktu widzenia obecnie obowiązującej konstytucji i stwierdzając - stosownie do art. 31 ust. 3 - że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, do których bez wątpliwości należy prawo do ochrony prawa do prywatności (art. 47), 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, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw - nie dokonał oceny materialnoprawnej zasadności wpisu do zwolnienia lekarskiego

symbolu statystycznego choroby. Kwestię tę pozostawił regulacji ustawowej, w której zostanie należycie wyrażona proporcja ewentualnego interesu publicznego z interesem ochrony prywatności każdego człowieka.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.