



# HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA HELSINKI FOUNDATION for HUMAN RIGHTS

## RADA FUNDACJI

Hallna Bortnowska-Dąbrowska    Marek Antoni Nowicki  
Jerzy Ciemniowski                Teresa Romer  
Janusz Grzelak                    Mirosław Wyrzykowski  
Michał Nawrocki

## ZARZĄD FUNDACJI

Prezes:                                Danuta Przywara  
Wiceprezes:                        Maciej Nowicki  
Sekretarz:                          Piotr Kładoczny  
Skarbnik:                            Lenur Kerymov  
Członek Zarządu: Dominika Bychawska-Siniarska

Warszawa, 7 sierpnia 2017 r.

1646  
...../2017/PSP/MSZ

**Szanowna Pani**

**prof. Gertruda Uścińska**

Przewodnicząca Międzyresortowego  
Zespołu do spraw Opracowania Systemu  
Orzekania o Niepełnosprawności oraz  
Niezdolności do Pracy  
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki  
Społecznej  
ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa

*Szanowna Pani Profesor,*

Helsińska Fundacja Praw Człowieka („HFPC”) pragnie zwrócić się do kierowanego przez Panią Międzyresortowego Zespołu do spraw Opracowania Systemu Orzekania o Niepełnosprawności oraz Niezdolności do Pracy z prośbą o uwzględnienie w pracach legislacyjnych konieczności zapewnienia skutecznej ochrony danych wrażliwych dotyczących przyczyny niepełnosprawności. W naszej ocenie, obowiązujące obecnie regulacje prawne, zawarte w art. 6c ust. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 2046; dalej: „Ustawa o rehabilitacji”) oraz § 13 ust. 2 pkt 9 Rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1110; dalej: Rozporządzenie), naruszają konstytucyjne oraz międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka.

Zgodnie z art. 6c ust. 9 ust. 1 Ustawy o rehabilitacji, Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady wydawania orzeczeń, o których mowa w art. 5a, orzekania o niepełnosprawności i o stopniu niepełnosprawności, uwzględniając tryb postępowania przy orzekaniu oraz skład i sposób powoływania i odwoływania członków zespołów orzekających, a także sposób działania tych zespołów. Zgodnie natomiast z art. 13 ust. 2 pkt 9 Rozporządzenia orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zawiera przyczynę niepełnosprawności. Na podstawie § 32 ust. 3 Rozporządzenia symbol przyczyny niepełnosprawności zawarty w

orzeczeniu o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności lub wskazaniach do ulg i uprawnień, odzwierciedla rozpoznanie uszkodzenia lub choroby, która niezależnie od przyczyny jej powstania powoduje zaburzenia funkcji organizmu oraz ograniczenia w wykonywaniu czynności życiowych i aktywności społecznej osoby zainteresowanej lub dziecka.

Jak wynika z powyższych norm prawnych, elementem orzeczenia o stopniu niepełnosprawności jest więc oznaczenie przyczyny niepełnosprawności. Ujawnienie takich informacji może być, zdaniem HFPC, postrzegane jako nieproporcjonalna ingerencja w prawo do prywatności i autonomię informacyjną osób z niepełnosprawnością.

W tym zakresie należy wskazać, że zgodnie z art. 47 Konstytucji RP „każdemu przysługuje prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Jednym z aspektów wyrażonego w tym przepisie prawa do prywatności jest tzw. autonomia informacyjna, chroniona również z mocy art. 51 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.” Treścią autonomii informacyjnej jest „prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, jeśli znajdują się w posiadaniu innych podmiotów”<sup>1</sup>. Chroni ona m.in. dane dotyczące sytuacji majątkowej obywatela<sup>2</sup>, dane przetwarzane w ramach procedury lustracji<sup>3</sup>, dane dotyczące pokrewieństwa lub jego braku<sup>4</sup>, jak również dane dostarczane na potrzeby statystyki publicznej<sup>5</sup>. Przedmiotem szczególnej ochrony z mocy powyższej normy konstytucyjnej są informacje dotyczące stanu zdrowia<sup>6</sup>. Należą one do tzw. danych wrażliwych<sup>7</sup>, a więc zasługujących na objęcie jeszcze mocniejszą ochroną. Ma to znaczenie szczególnie wówczas, gdy w grę wchodzi informacje o chorobach psychicznych, które w powszechnym odczuciu są stygmatyzujące i niechętnie ujawniane przez osoby zainteresowane.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że §13 ust. 2 pkt 9 Rozporządzenia stanowi ingerencję w konstytucyjne prawo do prywatności oraz autonomię informacyjną. Przepis ten prowadzi bowiem do umieszczenia na dokumencie urzędowym, przedstawianym m.in. pracodawcy, informacji na temat stanu zdrowia jednostki. Tym samym, powinien on spełnić warunki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

<sup>1</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04.

<sup>2</sup> Zob. np. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.

<sup>3</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07.

<sup>4</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2004 r., sygn. akt K 20/03.

<sup>5</sup> Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08.

<sup>6</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 maja 1998 r., U 5/97, Dz.U. 1998, Nr 67, poz. 444.

<sup>7</sup> Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z: dnia 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05; dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07; dnia 23 czerwca 2009 r., sygn. akt K 54/07; dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 33/13; dnia 20 stycznia 2015 r., sygn. akt K 39/12.

Wskazana norma konstytucyjna formułuje zarówno formalne, jak i materialne przesłanki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych (w tym – prawa do prywatności). Warunkiem formalnym jest dokonanie ograniczenia „w ustawie”. W kontekście niniejszej sprawy wymóg ten jest zatem zbieżny z wyrażonym w art. 51 ust. 1 Konstytucji.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, wymogu ustanawiania ograniczeń prywatności i autonomii informacyjnej w ustawie nie należy rozumieć jako konieczności pełnego unormowania ich w ustawie, bez możliwości posłużenia się także rozporządzeniami. Ustawodawca może bowiem „przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia niektóre sprawy szczegółowe i techniczne związane z przetwarzaniem danych osobowych”<sup>8</sup>. Niemniej, wyłącznie w ustawie mogą zostać uregulowane sprawy istotne, które „(...) obejmują w szczególności warunki dopuszczalności przetwarzania danych osobowych. Ustawa powinna określać w sposób szczególnie precyzyjny warunki przetwarzania danych dotyczących sfery intymności jednostki”<sup>9</sup>. W szczególności, rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób dowolny określać zakresu przetwarzanych danych – musi on wynikać wprost z ustawy<sup>10</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że zagadnienie niedopuszczalności unormowania ograniczenia prawa do prywatności w aktach rangi podustawowej było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z dnia 19 maja 1998 r.<sup>11</sup> Orzeczenie to zapadło na tle stosunkowo zbliżonego do niniejszego stanu prawnego i dotyczyło niezgodności z Konstytucją rozporządzenia przewidującego umieszczanie w zaświadczeniu lekarskim numeru statystycznego choroby. Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi, że: „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.” Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał badaną regulację za niezgodną z art. 31 ust. 3, art. 47, art. 51 ust. 1, 2 i 5 Konstytucji.

Zdaniem HFPC jest więc jasne, że nowa ustawa dotycząca systemu orzekania o niepełnosprawności nie powinna przewidywać uregulowania zakresu informacji

---

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 lutego 2002 r., sygn. akt U 3/01.

<sup>10</sup> K 33/13 (cyt. wyżej).

<sup>11</sup> U 5/97 (cyt. wyżej).

ujawnianych w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności na poziomie rozporządzenia, lecz w sposób wyczerpujący normować tę materię samodzielnie.

W naszej ocenie, proste przeniesienie przepisów Rozporządzenia do nowej ustawy nie rozwiąże wszystkich wątpliwości konstytucyjnych. Należy bowiem pamiętać, że art. 31 ust. 3 Konstytucji, obok przywołanej powyżej zasady wyłączności ustawowej, formułuje również materialne warunki dopuszczalności ograniczania wolności i praw konstytucyjnych. Stanowi on mianowicie, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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. W literaturze podkreśla się, że: „Ponieważ przepis ten wprowadza wyjątki do zasady podstawowej (art. 31 ust. 1), nie wolno mu nadawać rozszerzającej wykładni. Zakaz ten wynika zresztą z samej jego stylizacji (użycie słów i zwrotów: „tylko”, „tylko wtedy”, „konieczne”), a także z intencji wyrażonej w jego ostatnim zdaniu”<sup>12</sup>.

Wydaje się, że przesłanki wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uzasadniają ujawniania przyczyny niepełnosprawności w orzeczeniu o niepełnosprawności. Prawdą jest, że ujawnienie informacji o niepełnosprawności przyznaje pewne uprawnienia pracodawcy, niemniej, nawet jeśli uznać, że z uwagi na to ujawnienie informacji o przyczynie niepełnosprawności jest przydatne do „ochrony praw i wolności innych osób” (tj. pracodawcy), to z całą pewnością tak daleko idąca ingerencja w autonomię informacyjną pracownika nie będzie mogła zostać uznana za „niezbędną” w rozumieniu Konstytucji. Istnieją bowiem łatwo dostępne, mniej inwazyjne środki alternatywne, za pomocą których w sposób równie efektywny można byłoby zrealizować cel ustawodawcy. Jak wskazała Prezes Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego w piśmie do HFPC (w załączeniu), jednym z takich rozwiązań mogłoby być „(...) zawarcie w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności dwóch dodatkowych rubryk dotyczących katalogu schorzeń, o których mowa – odpowiednio – w art. 21 ust. 7 oraz art. 26a ust. 1b ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (...) Powyższe notacje (TAK/NIE) stwierdzałyby jedynie, czy przyczyna orzeczonej niepełnosprawności zawiera się w katalogu licznych schorzeń, o których mowa w przywołanych wyżej przepisach. Katalogi schorzeń specjalnych, o których mowa w art. 26a ust. 1b ustawy oraz Rozporządzeniu z dnia 18 września 1998 r. w sprawie rodzajów schorzeń uzasadniających obniżenie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz sposobu jego obniżania (...) obejmują – odpowiednio – 5 schorzeń oraz 11 schorzeń. Z uwagi na powyższe, zaproponowane rozwiązanie oznacza, że nie wskazuje się, które spośród schorzeń jest przyczyną niepełnosprawności, co stwarza większe gwarancje ochrony prawa do prywatności i autonomii informacyjnej osoby niepełnosprawnej. Jednocześnie zainteresowane podmioty uzyskają informacje niezbędne dla realizacji ich uprawnień”.

---

<sup>12</sup> P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000 r., s. 49.

Wskutek ujawnienia w orzeczeniu o niepełnosprawności przyczyny niepełnosprawności może również dojść do naruszenia prawa międzynarodowego. Ochronę prawa do prywatności gwarantuje m.in. art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”. Jak trafnie wskazuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, ochrona danych osobowych ma fundamentalne znaczenie dla korzystania przez jednostkę z jej prawa do prywatności gwarantowanego w art. 8 EKPC<sup>13</sup>. Szczególną rolę odgrywa przy tym zabezpieczenie poufności danych dotyczących zdrowia jednostki – jest ona bowiem konieczna nie tylko dla poszanowania prywatności jednostki, ale też i do ochrony zaufania społeczeństwa do zawodu lekarskiego i całej służby zdrowia<sup>14</sup>. Prawo krajowe musi więc zapobiegać ujawnianiu danych o stanie zdrowia konkretnych osób<sup>15</sup>. Art. 8 ust. 2 EKPC stanowi przy tym, że wszelka ingerencja w prawo do prywatności jest niedopuszczalna, „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 osób.” W ocenie HFPC w omawianym przypadku żadna z tych wartości nie może uzasadnić ingerencji w prawo do prywatności. Ujawnienie informacji o stanie zdrowia pracownika nie służy bowiem z całą pewnością ochronie bezpieczeństwa państwa, moralności czy dobrobytowi gospodarczemu kraju. Jeśli zaś nawet uznać, że jest ono przydatne dla ochrony praw i wolności innych osób, np. pracodawców, to z całą pewnością nie spełni ono testu proporcjonalności. Po pierwsze bowiem ujawnienie danych dotyczących stanu zdrowia, w tym zdrowia psychicznego, jest tak daleko idącą ingerencją w prywatność jednostki, że nie może go uzasadnić wyłącznie troska o korzyści ekonomiczne pracodawców. Po drugie natomiast, jak wskazano wyżej, istnieją łagodniejsze środki alternatywne, za pomocą których można byłoby zapewnić ochronę uprawnień pracodawców, bez konieczności dokonywania tak daleko posuniętej ingerencji w autonomię informacyjną osób z niepełnosprawnością.

Ujawnianie informacji o stanie zdrowia pracowników może również prowadzić do naruszenia art. 22 i art. 27 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Pierwszy z nich stanowi, w ustępie pierwszym, że: „Żadna osoba niepełnosprawna, bez względu na miejsce zamieszkania lub warunki życiowe, nie może być narażona na arbitralną lub bezprawną ingerencję w życie prywatne, sprawy rodzinne, dom lub korespondencję, czy innego typu komunikację międzyludzką, ani też na bezprawne naruszanie jej czci i reputacji. Osoby niepełnosprawne mają prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju ingerencjami”. Ponadto, w ustępie drugim nakłada on na państwa-strony obowiązek ochrony poufności „informacji osobistych, o zdrowiu i rehabilitacji

---

<sup>13</sup> Zob. np. wyrok ETPC z 17 stycznia 2012 r. w sprawie *Varapnickaite-Mazyliene przeciwko Litwie*, skarga nr 20376/05.

<sup>14</sup> Zob. np. wyrok ETPC z 29 kwietnia 2014 r. w sprawie *L.H. przeciwko Łotwie*, skarga nr 52019/07.

<sup>15</sup> Zob. np. wyrok ETPC z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie *K.H. i inni przeciwko Słowacji*, skarga nr 32881/04.

osób niepełnosprawnych, na zasadzie równości z innymi osobami". W ocenie HFPC poprzez ujawnienie danych o przyczynie niepełnosprawności dochodzi do arbitralnej ingerencji w życie prywatne osób z niepełnosprawnością, jak również do sprzecznej z art. 22 ust. 2 KPON dyskryminacji w obrębie ochrony poufności informacji o zdrowiu takich osób. Osoby z niepełnosprawnością, w przeciwieństwie do osób w pełni sprawnych, w celu skorzystania z przysługujących im z mocy prawa uprawnień muszą bowiem ujawnić pracodawcy szczegółową informację o stanie swojego zdrowia psychicznego, mimo że, jak wielokrotnie podkreślano we wcześniejszych rozważaniach, obiektywnie wcale nie jest to niezbędne.

Drugi z ww. przepisów KPON, art. 27 ust. 1, stanowi, w zdaniu pierwszym, że „Państwa Strony uznają prawo osób niepełnosprawnych do pracy, na zasadzie równości z innymi osobami; obejmuje to prawo do możliwości zarabiania na życie poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą na rynku pracy oraz w otwartym, integracyjnym i dostępnym dla osób niepełnosprawnych środowisku pracy.” Z kolei w zdaniu drugim nakłada on na Państwa Strony obowiązek ochrony i popierania realizacji prawa do pracy osób z niepełnosprawnością poprzez podjęcie odpowiednich kroków m.in. w celu „zakazania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność w odniesieniu do wszelkich kwestii dotyczących wszystkich form zatrudnienia, w tym warunków rekrutacji, przyjmowania do pracy i zatrudnienia, kontynuacji zatrudnienia, awansu zawodowego oraz bezpiecznych i higienicznych warunków pracy” (lit. a) oraz „ochrony praw osób niepełnosprawnych, na zasadzie równości z innymi osobami, do sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do równych szans i jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, włączając w to ochronę przed molestowaniem i zadośćuczynienie za doznane krzywdy” (lit. b). Zmuszanie osób z niepełnosprawnością do informowania pracodawcy np. o swoich zaburzeniach psychicznych stawia te osoby w nierównej pozycji względem innych pracowników. Nie sposób bowiem ignorować, że zaburzenia psychiczne są najbardziej stygmatyzujące dla jednostki, gdyż w społeczeństwie polskim w dalszym ciągu szeroko rozpowszechniona jest wizja osób z niepełnosprawnością psychiczną jako groźnych szaleńców, których należy izolować od „zdrowej” części ludności. Ujawnienie informacji o fakcie zaburzeń psychicznych może zatem negatywnie oddziaływać na możliwość zatrudnienia osoby nimi dotkniętymi, jak również jej warunków pracy czy możliwości awansu. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że symbol niepełnosprawności 02-P (zob. § 32 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia) może oznaczać zarówno poważne zaburzenia psychiatryczne, jak np. schizofrenia, jak i różnego rodzaju dużo łagodniejsze zaburzenia niepsychiatryczne. Widząc orzeczenie o niepełnosprawności, na którym widnieje wyłącznie ten symbol, pracodawca nie będzie jednak wiedział, na jakie dokładnie zaburzenia cierpi jego pracownik, a jedynie uzyska informację, że jest on „chory psychicznie”, a więc prawdopodobnie niepoczytalny i „groźny”. Efekt stygmatyzacji jest zatem jeszcze silniejszy, gdyż do jednej kategorii klasyfikuje się osoby, których stan zdrowia jest fundamentalnie odmienny.

O tym, że zastrzeżenia względem obecnego stanu prawnego sformułowane w niniejszym piśmie nie są bezzasadne świadczy również skarga konstytucyjna, jaka wpłynęła niedawno do Trybunału Konstytucyjnego. Skarżący zarzuca w nim, że § 13 ust. 2 pkt 9 w związku z § 32 ust. 2 Rozporządzenia w zakresie, w jakim przewiduje obligatoryjne zamieszczenie symbolu przyczyny niepełnosprawności, a w konsekwencji rodzaju choroby, w szczególności choroby psychicznej, jako przyczyny niepełnosprawności w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności, jest niezgodny z art. 47 w zw. z art. 51 ust 1, 2 i 5 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jest więc możliwe, że w wskutek ewentualnego korzystnego dla skarżącego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, przepisy regulujące omawianą tu materię i tak będą musiały zostać zmienione.

Mając powyższe na uwadze, pragniemy zaapelować o zmianę zasad ujawniania informacji o przyczynie niepełnosprawności w orzeczeniu o niepełnosprawności. Zakres ujawnianych danych powinien zostać uregulowany w całości na poziomie ustawy, a ponadto nie może on prowadzić do nadmiernej ingerencji w prywatność osoby z niepełnosprawnością, zwłaszcza w zakresie ochrony danych wrażliwych.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

*Łukasz Wyrostki*



*Piotr Kładoczny*  
dr Piotr Kładoczny  
Sekretarz Zarządu