



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt K 25/13

BAS-WPTK-1756/13

Warszawa, dnia 25 marca 2014 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	26. 03. 2014
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z 6 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 25/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 16 ust. 3 pkt 1, 3, 4 i 6 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz. U. Nr 169, poz. 1411 ze zm.) oraz art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, w części zawierającej słowa „i miejsce”, **są zgodne** z art. 47 oraz z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli

1. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik lub wnioskodawca) zaskarżył art. 16 ust. 3 pkt 1, 3, 4 i 6 oraz ust. 6 ustawy z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz. U. Nr 169, poz. 1411 ze zm.; dalej: ustawa transplantacyjna), a także art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy transplantacyjnej, w części zawierającej słowa „i miejsca urodzenia”.

Artykuł 16 ust. 3 ustawy transplantacyjnej brzmi w całości następująco: „W rejestrze, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, zamieszcza się następujące dane potencjalnego dawcy szpiku i komórek krwiotwórczych krwi obwodowej: 1) imię i nazwisko; 2) datę i miejsce urodzenia; 3) adres miejsca zamieszkania; 4) numer PESEL, jeżeli posiada; 5) informacje o antygenach zgodności tkankowej; 6) wskazanie podmiotu, który dokonał badania antygenów zgodności tkankowej; 7) inne informacje medyczne o istotnym znaczeniu”. W art. 16 ust. 2 pkt 1, do którego odsyła ten przepis, mowa jest o rejestrze potencjalnych dawców szpiku i komórek krwiotwórczych krwi obwodowej; wraz z rejestrem krwi pępowinowej składa się on na rejestr szpiku i krwi pępowinowej. W myśl art. 38 ust. 3 pkt 6 ustawy transplantacyjnej, prowadzenie rejestru szpiku i krwi pępowinowej należy do zadań Centrum Organizacyjno-Koordynacyjnego do Spraw Transplantacji „Poltransplant” (dalej: Poltransplant).

Wątpliwości Rzecznika budzi zamieszczanie w rejestrze następujących rodzajów danych: imienia i nazwiska, miejsca urodzenia, adresu miejsca zamieszkania, numeru PESEL (gdy dawca go posiada) oraz wskazania podmiotu, który dokonał badania antygenów zgodności tkankowej. We wniosku nie są natomiast kwestionowane pozostałe dane, o których wspomina art. 16 ust. 3 ustawy transplantacyjnej, a więc: data urodzenia, informacje o antygenach zgodności tkankowej i inne informacje medyczne o istotnym znaczeniu.

Gwoli ścisłości należy zauważyć, że w art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy transplantacyjnej zamieszczono słowa „i miejsce urodzenia” (a nie, jak we wniosku, „i miejsca urodzenia”). Ponadto, gdyby doszło do stwierdzenia niekonstytucyjności tego fragmentu przepisu, jego wykreślenie spowodowałoby pozostawienie w ustawie

samego słowa „datę”, co pozbawiłoby pkt 2 sensu. Obecnie pkt 2 wymaga bowiem podania daty urodzenia i miejsca urodzenia, przy czym – dla uniknięcia powtórzenia – słowo „urodzenia” w pierwszym przypadku celowo pominięto. Należy więc przyjąć, bez uszczerbku dla intencji wnioskodawcy, że w istocie kwestionuje on zgodność z Konstytucją art. 16 ust. 3 pkt 2 ustawy transplantacyjnej w części zawierającej słowa „i miejsce”, co znajduje stosowny wyraz w *petitum* stanowiska Sejmu.

Gdy natomiast chodzi o art. 16 ust. 6 ustawy transplantacyjnej, ma on następujące brzmienie: „Dane, o których mowa w ust. 3 i 4, udostępnia się ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej”. Chodzi o dane zawarte w rejestrze potencjalnych dawców szpiku i komórek krwiotwórczych krwi obwodowej (ust. 3) oraz w rejestrze krwi pępowinowej (ust. 4), a więc – ujmując rzecz łącznie – o dane wchodzące w skład rejestru szpiku i krwi pępowinowej. Przedmiotem wątpliwości Rzecznika jest zgodność z Konstytucją nakazu udostępniania tych danych ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej (dalej: KRT).

Uregulowania ustawy transplantacyjnej odnoszące się do ochrony danych potencjalnych dawców stanowią *lex specialis* wobec ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.; dalej: u.o.d.o.). Zgodnie z art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o., przetwarzanie pewnych kategorii danych, w tym o stanie zdrowia i kodzie genetycznym, jest dopuszczalne, gdy przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony. Przepisy ustawy transplantacyjnej stanowią przepisy szczególne w rozumieniu art. 27 ust. 2 pkt 2 u.o.d.o. Natomiast pożądany poziom ochrony danych przez Poltransplant został potwierdzony kontrolą przeprowadzoną przez organ ochrony danych osobowych i pozytywnym rozpatrzeniem zgłoszenia rejestru potencjalnych dawców do ogólnokrajowego, jawnego rejestru zbiorów danych osobowych, prowadzonego na podstawie art. 42 ust. 1 u.o.d.o. (zob. pismo Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z 4 września 2013 r., przedstawione w niniejszej sprawie).

2. Zakwestionowane przepisy obowiązują od wejścia w życie ustawy transplantacyjnej, tj. od 1 stycznia 2006 r., z tym że początkowo (w tekście pierwotnym ustawy) wprowadzenie do wyliczenia w art. 16 ust. 3 odnosiło się do „dawcy”, a nie „potencjalnego dawcy”. Tę niezręczność usunął art. 1 pkt 4 lit. d

ustawy z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów oraz o zmianie ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny (Dz. U. Nr 141, poz. 1149), który nadał art. 16 ust. 3 ustawy transplantacyjnej obowiązujące obecnie brzmienie. Poza zapewnieniem adekwatności terminologicznej nie spowodowało to zmiany sensu przepisu.

Oprócz wspomnianej drobnej modyfikacji leksykalnej ustawa nowelizująca dokonała jednak również zmiany kontekstu normatywnego zaskarżonych przepisów, tworząc nową kategorię podmiotów, jakimi są profesjonalne ośrodki dawców szpiku. Są to podmioty lecznicze lub fundacje, które wykonują czynności polegające na pozyskiwaniu potencjalnych dawców allogenicznego szpiku i komórek krwiotwórczych krwi obwodowej (art. 16a ust. 1 ustawy transplantacyjnej). W zakresie wykonywania tego zadania ośrodek gromadzi dane potencjalnych dawców, których zakres pokrywa się z zakresem danych podlegających przetwarzaniu w rejestrze prowadzonym przez Poltransplant.

W wyniku tej nowelizacji doszło więc do powstania w Polsce systemu organizacyjnego dawstwa szpiku opartego na jednym centralnym rejestrze oraz sieci ośrodków dawców szpiku (szerzej o polskim systemie organizacyjnym transplantacji zob. D. Tykwińska-Rutkowska, *Transplantacja. Studium z prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 228-272), przy czym obie te kategorie podmiotów przetwarzają, w odniesieniu do konkretnego dawcy, ten sam zakres danych.

II. Zarzuty Rzecznika

1. Zdaniem wnioskodawcy, zaskarżone przepisy budzą wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z następującymi przepisami Konstytucji: art. 47 („Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”) oraz art. 51 ust. 2 („Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym”) w związku z art. 31 ust. 3 („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”).

Zarzuty zostały ujęte łącznie w odniesieniu do wskazanych wzorców kontroli. Wynika to z faktu, że z art. 47 Konstytucji wnioskodawca na potrzeby zaskarżenia wywodzi jedynie prawo do prywatności, a w przypadku art. 51 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że tzw. autonomia informacyjna jednostki jedynie uzupełnia konstytucyjny standard ochrony prywatności (ochrony danych osobowych). W realiach badanej sprawy konsekwencje normatywne obu przepisów są więc zbieżne.

Rekonstrukcja zarzutów Rzecznika zostanie przeprowadzona odrębnie w stosunku do dwóch zidentyfikowanych zakresów zaskarżenia:

- osobno wobec ustawowo określonego zakresu danych osobowych przetwarzanych w rejestrze potencjalnych dawców szpiku i komórek krwiotwórczych krwi obwodowej;

- osobno wobec obowiązku udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze szpiku i krwi pępowinowej ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i KRT.

2. Gdy chodzi o ustawowy zakres danych osobowych przetwarzanych w rejestrze potencjalnych dawców szpiku i komórek krwiotwórczych krwi obwodowej, Rzecznik wskazuje, że „samo przetwarzanie danych osobowych przez organy władzy publicznej stanowi ingerencję w autonomię informacyjną jednostki i jako takie musi zostać każdorazowo poddane ocenie niezbędności”. Zauważa też, powołując się na ustalenia Trybunału Konstytucyjnego i nauki prawa, że pojęcie „niezbędności” użyte w art. 51 ust. 2 Konstytucji nawiązuje do pojęcia proporcjonalności i powinno być odczytywane z uwzględnieniem uzupełniającej roli ogólnych zasad zawartych w klauzuli limitacyjnej z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Charakter dowodu przeprowadzonego w odniesieniu do zaskarżonych przepisów zostaje określony w początkowych fragmentach wniosku następująco: „Zbiór danych, zawierający w dużej części dane wrażliwe, połączone z szerokim zakresem danych bezpośrednio identyfikujących jednostkę jest [...] przetwarzany przez dwa odrębne podmioty. Pytanie o konstytucyjność tego rozwiązania będzie więc pytaniem o niezbędność przetwarzania wszystkich tych danych w obu zbiorach” (wniosek, s. 3).

Istotnie, odnosząc do zaskarżonych przepisów schemat analizy stosowany w odniesieniu do ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, Rzecznik nie kwestionuje ani formalnej przesłanki dopuszczalności tych ograniczeń (forma

ustawowa), ani też przesłanki materialnej (interesu publicznego w postaci zdrowia publicznego). Podnosi natomiast, że nie zostało spełnione wymaganie niezbędności (proporcjonalności). Jak stwierdzono we wniosku: „z medycznego punktu widzenia brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia obowiązku przekazywania przez ośrodki dawców szpiku danych osobowych dawców i przetwarzania tychże danych przez Poltransplant, ponieważ dla potrzeb procedury poszukiwania i dobierania dawcy szpiku kostnego dla konkretnego biorcy wystarczające są indywidualny kod dawcy, data jego urodzenia oraz płeć, a także informacje o antygenach zgodności tkankowej, którymi to danymi posługuje się większość rejestrów światowych” (wniosek, s. 8-9).

Wnioskodawca kwestionuje więc spełnienie pierwszego elementu testu proporcjonalności, czyli przydatności. Twierdzi, że przetwarzanie wskazanych danych „nie jest przydatne dla określonych w ustawie celów działalności Centrum Organizacyjno-Koordynacyjnego do Spraw Transplantacji «Poltransplant» w zakresie prowadzenia rejestru szpiku i krwi pępowinowej. W związku z powyższym bezprzedmiotowa jest ocena konieczności oraz proporcjonalności *sensu stricto* ich przetwarzania, gdyż w wypadku niespełnienia przesłanki przydatności niemożliwe jest uznanie ograniczeń autonomii informacyjnej jako koniecznych lub proporcjonalnych *sensu stricto*” (wniosek, s. 11).

Niezależnie od powyższego twierdzenia, w początkowych fragmentach wniosku wskazano również argumenty przemawiające za doniosłą rangą interesu związanego z autonomią informacyjną jednostki, możliwe do wykorzystania w ramach ewentualnej analizy proporcjonalności *sensu stricto*. Chodzi o wrażliwy charakter danych osobowych podlegających rejestracji, co w razie uzyskania nieautoryzowanego dostępu przez podmioty nieuprawnione mogłoby skutkować np. dyskryminacją jednostki na rynku pracy. Zdaniem Rzecznika, w realiach społeczeństwa informacyjnego i administracji cyfrowej, co łączy się z łatwością przetwarzania dużej ilości danych, ryzyko takiego dostępu jest znaczne, a wobec tego kontrola konstytucyjności powinna być szczególnie wnikliwa.

3. Znacznie mniej uwagi we wniosku poświęcono drugiemu z wyróżnionych zakresów zaskarżenia – przepisowi statuującemu obowiązek udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze szpiku i krwi pępowinowej ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i KRT.

W odniesieniu do tego przepisu wyrażono jedynie następujące uwagi: „Za nieodpowiadające kryterium niezbędności uznać należy również przekazywanie tych danych [osobowych potencjalnego dawcy – uwaga własna] ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej” (wniosek, s. 9); „przekazywanie ich ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Krajowej Radzie Transplantacyjnej nie spełnia zasady przydatności z punktu widzenia celów polityki zdrowotnej” (wniosek, s. 12).

Należy przypomnieć, że w świetle art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK), wniosek powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

Przytoczone twierdzenia Rzecznika stanowią w istocie sformułowanie zarzutu, a nie jego uzasadnienie. Wskazują bowiem na niezgodność przepisu ze wzorcem kontroli (pierwsze z nich – ogólnie na sprzeczność z fragmentem statuującym wymóg niezbędności, drugie – na sprzeczność z jednym z elementów tego wymogu), jednak zarzut ten nie został poparty jakimkolwiek dowodem. W szczególności nie towarzyszy mu analiza zadań i kompetencji podmiotów, którym przekazywane są dane osobowe wymienione w przepisie.

Co więcej, Rzecznik sam podaje, że Minister Zdrowia pismem z 12 lutego 2013 r. poinformował, iż rozwiązania ustawy transplantacyjnej – jak należy sądzić, w obu zakresach zaskarżenia – „mają przyczynić się do przyspieszenia procesów zmierzających do ratowania zdrowia i życia pacjentów oraz zapewnienia wysokich standardów bezpieczeństwa i jakości procedur związanych z pozyskiwaniem potencjalnych dawców szpiku a tym samym zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów” (wniosek, s. 7). Przytaczając tę opinię, wnioskodawca nie wyjaśnia, dlaczego jej nie podziela i dlaczego – jego zdaniem – przekazywanie ministrowi i KRT danych osobowych zawartych w rejestrze jest jednak niepotrzebne do realizacji wymienionych celów.

Oznacza to, że w odniesieniu do art. 16 ust. 6 ustawy transplantacyjnej wniosek nie spełnia warunku dopuszczalności rozstrzygnięcia sprawy wyrażonego w art. 32 ust. 1 pkt 5 ustawy o TK. W konsekwencji postępowanie we wskazanym zakresie powinno **zostać umorzona** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

III. Wzorce konstytucyjne

1. Jako wzorce kontroli w analizowanej sprawie wskazane zostały art. 47 oraz art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Należy rozumieć, że ten ostatni przepis, określający warunki dopuszczalności ustanawiania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, został ujęty jako tzw. wzorzec związkowy w stosunku do obu wcześniej wskazanych przepisów.

2. W art. 47 Konstytucji zostały unormowane dwa aspekty prawa do prywatności. Pierwszy z nich wyraża się w prawie jednostki do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci, dobrego imienia i wiąże się ze stosownymi pozytywnymi obowiązkami władzy państwowej. Natomiast drugi z tych aspektów, wyrażający się w prawie do decydowania o swoim życiu osobistym, polega „na wykluczeniu wszelkiej postronnej ingerencji w sferę życia osobistego jednostki” (P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 47, s. 1; por. również wyroki TK z: 2 kwietnia 2001 r., sygn. akt SK 10/00; 9 lipca 2009 r., sygn. akt SK 48/05).

Prawo do prywatności nie ma charakteru absolutnego i jako takie może być limitowane. Wszelkie ograniczenia tego prawa powinny być oceniane przez pryzmat art. 31 ust. 3 Konstytucji (zob. np. P. Sarnecki, *op. cit.*, s. 4; J. Braciak, *Prawo do prywatności*, Warszawa 2004, s. 178 i n.; wyroki TK z: 21 października 1998 r., sygn. akt K 24/98; 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98; 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; 20 marca 2006 r., sygn. akt K 17/05), który formułuje kumulatywnie ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: 1) ustawowa forma ograniczenia; 2) istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia; 3) funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób); 4) zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności.

3. Szczególnym aspektem ochrony prawa do prywatności jest ochrona danych osobowych, uregulowana odrębnie w art. 51 Konstytucji. Wskazany jako wzorzec kontroli ust. 2 tego artykułu zakazuje władzom publicznym pozyskiwania,

gromadzenia i udostępniania innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Niezależnie od formy redakcyjnej tego przepisu – która mogłaby wskazywać raczej na unormowanie w nim obowiązku władz publicznych, a nie prawa podmiotowego jednostki – Trybunał Konstytucyjny był skłonny dostrzec w ustawie zasadniczej „prawo jednostki do ochrony danych osobowych”, w skład którego wchodzi wszystkie treści normatywne wskazane w art. 51 ust. 1-4 Konstytucji (wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97; por. także wyrok TK z 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 45/02).

Trybunał wypowiedział się na temat związków między art. 47 i art. 51 Konstytucji następująco: „Wzajemna relacja między tymi dwoma przepisami Konstytucji polega [...] na tym, że autonomia informacyjna (art. 51 Konstytucji) jest jednym z komponentów prawa do prywatności w szerokim, przyjętym w art. 47 Konstytucji, tego słowa znaczeniu” (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; por. wyrok TK z 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97). Oznacza to, że art. 51 ust. 2 Konstytucji w istocie nie ustanawia nowych treści, które nie byłyby już objęte prawem do prywatności, lecz pełni funkcję gwarancyjną: „Istnienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnej regulacji dotyczącej proporcjonalności wkraczania w prywatność jednostki należy tłumaczyć tym, że naruszenia autonomii informacyjnej poprzez żądanie niekoniecznych, lecz wygodnych dla władzy publicznej informacji o jednostce, jest typowym dla czasów współczesnych instrumentem, po który władza publiczna chętnie sięga i dzięki któremu uzyskuje potwierdzenie swej pozycji wobec jednostki. Autonomia informacyjna, której wyodrębnienie normatywne z całości ochrony prywatności przewiduje art. 51, jest uzasadniona częstotliwością, uporczywością i typowością wkraczania w prywatność przez władzę publiczną. Normatywne wyodrębnienie, ustanowienie w art. 51 ust. 2 Konstytucji odrębnego zakazu – ułatwia dostrzeżenie takiego wkroczenia i upraszcza przedmiot dowodu, iż takie wkroczenie nastąpiło. Przedmiotem dowodu staje się wtedy bowiem tylko to, czy pozyskiwanie informacji było konieczne, czy tylko «wygodne» lub «użyteczne» dla władzy. Dowodu wymaga, że złamanie autonomii informacyjnej było konieczne (niezbędne) w demokratycznym państwie prawnym” (*ibidem*).

Jeszcze wyraźniej tezę o ścisłym związku art. 47 i art. 51 Konstytucji Trybunał sformułował w wyroku z 13 grudnia 2011 r. (sygn. akt K 33/08): „Art. 47 i art. 51 Konstytucji chronią tę samą wartość konstytucyjną – sferę prywatności. Autonomia informacyjna stanowi istotny element składowy prawa do prywatności

i oznacza prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz prawo do sprawowania kontroli nad tymi informacjami znajdującymi się w posiadaniu innych podmiotów (zob. wyroki z 19 lutego 2002 r., sygn. U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3 oraz z 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83). Wynika z tego, że art. 51 Konstytucji stanowi szczególny środek ochrony tych samych wartości, które chronione są za pośrednictwem art. 47 Konstytucji. Prywatność dotyczy bowiem także ochrony informacji dotyczących określonego podmiotu (zob. wyrok z 12 listopada 2002 r., sygn. SK 40/01, OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 81)”.

4. Jak wynika z powyższego, zakaz pozyskiwania, gromadzenia i udostępniania przez władze publiczne pewnych informacji o jednostce stanowi składnik prawa do prywatności. W doktrynie wskazywano wręcz, że w świetle orzecznictwa Trybunału, „sfera autonomii informacyjnej wysuwa się [...] zdecydowanie na pierwszy plan jako składnik chronionej prywatności” (tak M. Safjan, *Prawo do ochrony życia prywatnego i autonomia jednostki w orzecznictwie TK* [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 435). Ponieważ w realiach analizowanej sprawy naruszenie prawa do prywatności jest łączone wyłącznie ze złamaniem wspomnianego zakazu (wkroczeniem w sferę autonomii informacyjnej jednostki), należy uznać, że w istocie Rzecznik formułuje na gruncie obu wzorców kontroli jeden zarzut, zaś art. 47 Konstytucji nie jest we wniosku traktowany jako źródło dodatkowych – w stosunku do art. 51 ust. 2 Konstytucji – treści normatywnych.

W takich sytuacjach Trybunał bada zgodność zaskarżonego przepisu z tymi wzorcami w ramach jednego zarzutu (por. identyczne ujęcie wzorców kontroli w wyroku TK z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08). Jest to uzasadnione zarówno argumentacją wnioskodawcy, jak i tym, że oba wzorce chronią tę samą wartość konstytucyjną.

Usprawiedliwia to odnoszenie się w dalszej części wyводу jedynie do przepisu o większym stopniu szczegółowości, czyli art. 51 ust. 2 Konstytucji. Należy však mieć na uwadze, że wniosek w przedmiocie zgodności lub niezgodności zakwestionowanego przepisu z art. 51 ust. 2 Konstytucji (wycinek prawa do prywatności) będzie pociągał za sobą automatycznie wniosek o zgodności lub niezgodności przepisu z art. 47 Konstytucji („całe” prawo do prywatności).

5. Wątpliwości Rzecznika odnoszą się do ingerencji w autonomię informacyjną jednostki, a więc do ograniczenia prawa wynikającego z art. 51 ust. 2 Konstytucji. Jak wskazuje Trybunał: „Analiza relacji przepisów art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji uzasadnia stwierdzenie, że naruszenie autonomii informacyjnej przez niedozwolone pozyskiwanie informacji o obywatelach, powinno odpowiadać wymaganiom określonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji” (wyrok TK z 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02).

Do relacji między art. 31 ust. 3 i art. 51 ust. 2 Konstytucji odniósł się Trybunał Konstytucyjny także m.in. w wyroku z 17 czerwca 2008 r. (sygn. akt K 8/04), gdzie stwierdził: „Norma wysłowiona w art. 51 ust. 2 Konstytucji nie ma charakteru całkowicie samodzielnej. Wprawdzie ustrojodawca wskazał w powołanym przepisie *expressis verbis* na ograniczenie możliwości arbitralnego kształtowania zakresu informacji o obywatelach pozyskiwanych przez władze publiczne w ustawodawstwie zwykłym i podkreślił wymóg niezbędności takiego ograniczenia, oceniany wedle standardów obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym, nie określił jednak katalogu interesów (wartości) konstytucyjnie chronionych, które – jego zdaniem – mogą być stawiane na szali w procesie oceny dopuszczalności takiego rozwiązania. W tym zakresie konieczne jest odwołanie się do ogólnej regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym 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”.

Natomiast w przywoływanym już wyroku o sygn. akt K 33/08 Trybunał doprecyzował, że katalog wartości, ze względu na które następuje pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie informacji o obywatelach, nie ogranicza się do przesłanek materialnych wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą zatem wystąpić w tej roli także inne wartości, jeśli zostaną uznane za niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Tym sposobem doszło do modyfikacji stanowiska wyrażonego w wyroku o sygn. akt K 41/02, w którym stwierdzono, że naruszenie autonomii informacyjnej musi być uzasadnione celami z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Podsumowując, można stwierdzić, że art. 31 ust. 3 Konstytucji uzupełnia regulację z art. 51 ust. 2 Konstytucji w zakresie nieunormowanym w tym drugim przepisie.

Analiza zgodności kwestionowanego przepisu z konstytucyjnym standardem ograniczania prawa do ochrony autonomii informacyjnej jednostki powinna więc obejmować następujące elementy:

- (a) przesłanka formalna, czyli dochowanie ustawowej formy regulacji;
- (b) wzgląd na ochronę wartości niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym, w szczególności tych wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji;
- (c) niezbędność wprowadzonego ograniczenia, rozumiana analogicznie do zasady proporcjonalności na gruncie art. 31 ust. 3 Konstytucji, a więc jako przydatność, konieczność i proporcjonalność *sensu stricto*;
- (d) zakaz naruszenia istoty prawa do ochrony autonomii informacyjnej.

IV. Analiza zgodności

1. Na wstępie należy zauważyć, że dane osobowe wskazane przez Rzecznika jako niespełniające konstytucyjnej przesłanki niezbędności tworzą niejednorodny zbiór.

Znajduje się wśród nich numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności (numer PESEL), który stanowi, w myśl art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. z 2006 r. Dz. U. Nr 139, poz. 993 ze zm.), „11-cyfrowy, stały symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, w którym sześć pierwszych cyfr oznacza datę urodzenia (rok, miesiąc, dzień), kolejne cztery – liczbę porządkową i płeć osoby, a ostatnia jest cyfrą kontrolną służącą do komputerowej kontroli poprawności nadanego numeru ewidencyjnego”. Nie ulega wątpliwości, że już samo podanie numeru PESEL w połączeniu z danymi wrażliwymi, których wycieku obawia się Rzecznik, umożliwiłoby podmiotom nieuprawnionym (np. pracodawcy) powiązanie określonej charakterystyki medycznej z konkretną osobą, bez ryzyka pomyłki co do tożsamości tej osoby.

Takiego potencjału identyfikacyjnego nie mają pozostałe dane wskazane we wniosku. Same personalia (imię i nazwisko) nie pozwalają na bezbłędne ustalenie, kogo dotyczą fakty medyczne przechowywane w rejestrze – choć w konkretnym

przypadku prawdopodobieństwo trafnej identyfikacji może być mniejsze lub większe, zależnie od częstotliwości występowania danego imienia i nazwiska w populacji. Ograniczoną użyteczność pod tym względem ma natomiast adres zamieszkania, a tym bardziej samo miejsce urodzenia. Gdy zaś chodzi o wskazanie podmiotu, który dokonał badania antygenów zgodności tkankowej, informacja ta pozostaje zasadniczo bez związku z prywatnością potencjalnego dawcy, natomiast w procedurze doboru umożliwia weryfikację spełnienia przesłanek określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie ośrodków dawców szpiku (Dz. U. Nr 54, poz. 330).

Jak wynika z powyższego, kwestionowane jest pozyskiwanie i przechowywanie w rejestrze danych dwójakiego rodzaju:

- danych jednoznacznie identyfikujących potencjalnego dawcę (numer PESEL, a w niektórych przypadkach także imię i nazwisko);
- danych pomocniczych (adres zamieszkania, miejsce urodzenia, wskazanie podmiotu, który dokonał badania antygenów zgodności tkankowej).

Podstawowe znaczenie w realiach niniejszej sprawy ma zgodność z Konstytucją przetwarzania danych jednoznacznie identyfikujących potencjalnego dawcę, bo wnioskodawca upatruje zagrożenia w nieautoryzowanym dostępie właśnie do nich. Natomiast zasadność gromadzenia danych pomocniczych – niebędącego źródłem stanu potencjalnego zagrożenia dla prywatności jednostki – wiąże się głównie z możliwością ich wykorzystania w procesie weryfikacji innych danych wprowadzonych do rejestru i uniknięcia ewentualnych pomyłek, co w przypadku rejestru mającego na celu ochronę życia i zdrowia pacjentów jest wartością niezaprzeczalną.

Wynika stąd, że nie zachodzi potrzeba osobnego rozpatrywania niezbędności przetwarzania każdej spośród wskazanych przez Rzecznika kategorii danych osobowych z osobna. Decydujący charakter będzie mieć wniosek co do dopuszczalności przetwarzania danych indywidualizujących potencjalnego dawcę. Ustalenie, że przetwarzanie tych danych w centralnym rejestrze jest niezbędne, pociąga za sobą niezbędność przetwarzania danych pomocniczych. Gdyby natomiast okazało się, że pozyskiwanie i gromadzenie danych jednoznacznie identyfikujących daną osobę fizyczną jest niedopuszczalne, przesądzałoby to o zbędności pozyskiwania i gromadzenia danych pomocniczych, bo nie mają one samoistnej wartości z punktu widzenia celu i konstrukcji rejestru.

2. Przechodząc do analizy zgodności kwestionowanego przepisu z Konstytucją, należy zauważyć, że poza sporem pozostaje spełnienie pierwszych dwóch z czterech wymienionych wcześniej warunków zgodności, a mianowicie ustawowej formy regulacji oraz względu na ochronę wartości niezbędnych w demokratycznym państwie prawnym. Zaskarżony przepis jest częścią ustawy transplantacyjnej, gdy zaś chodzi o wartość podlegającą ochronie, sam Rzecznik przyznaje, że jest nią zdrowie publiczne (a więc jedna z materialnych przesłanek ustanawiania ograniczeń w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji).

Pozwala to skoncentrować się na zasadzie proporcjonalności i zakazie naruszenia istoty prawa do ochrony autonomii informacyjnej. Szczególną wagę należy przyłożyć do kryterium przydatności, gdyż niespełnienie testu proporcjonalności przez kwestionowaną regulację Rzecznik uzasadnia właśnie tym, że nie odpowiada ona kryterium przydatności.

3. Sejm nie podziela poglądu o nieprzydatności wskazanych we wniosku kategorii danych osobowych z punktu widzenia realizacji celów ustawy. Zarazem zauważa, że właśnie owe cele powinny stanowić punkt odniesienia w procesie kontroli konstytucyjności przepisów zakwestionowanych przez Rzecznika.

W art. 38 ust. 3 ustawy transplantacyjnej określono – w sposób niewyczerpujący, o czym świadczy poprzedzenie wyliczenia sformułowaniem „w szczególności” – zadania Poltransplantu. Lista tych zadań składa się z 14 punktów, a potencjalne znaczenie dla analizowanej sprawy mają:

- prowadzenie rejestru szpiku i krwi pępowinowej (pkt 6);
- koordynacja poszukiwania niespokrewnionych dawców szpiku i krwi pępowinowej ze wstępnym przeszukaniem rejestru szpiku i krwi pępowinowej (pkt 7);
- przekazywanie danych, o których mowa w art. 16 ust. 3 i 4 (czyli danych potencjalnych dawców), do europejskich i światowych rejestrów szpiku i krwi pępowinowej (pkt 14).

Z pewnością pozyskiwanie i gromadzenie kwestionowanych danych nie jest przydatne do realizacji ostatniego z wymienionych zadań. Rzecznik wskazuje, że ze względu na sposób zorganizowania europejskich i światowych rejestrów – posługujących się jedynie indywidualnym kodem danego dawcy oraz informacją o jego płci i dacie urodzenia – niemożliwe jest zrealizowanie nakazu ustawy w pełnym zakresie, gdyż wspomniane rejestry są technicznie i prawnie niezdolne do

przyjęcia innych (wszystkich) danych gromadzonych przez Poltransplant. Do rejestrów europejskich i światowych przekazuje się zatem tylko te dane, których przyjęcie jest możliwe.

Inaczej sprawa przedstawia się natomiast w przypadku koordynacji poszukiwania dawców. Trudno podzielić opinię wnioskodawcy, że dane wskazane w zaskarżonych przepisach „nie mają żadnego znaczenia dla uruchomienia procedury doboru szpiku kostnego dla pacjenta” (wniosek, s. 11).

Jak wynika z przedstawionych w sprawie pism Ministra Zdrowia z 30 sierpnia 2013 r. oraz Dyrektora Poltransplantu z 5 września 2013 r., istnieją doniosłe argumenty przemawiające za utrzymaniem centralnego rejestru potencjalnych dawców w obecnej formie, mimo że powiela on zakres danych gromadzonych przez ośrodki dawców szpiku. Potrzeba funkcjonowania takiego rejestru tłumaczy się dążeniem do minimalizacji negatywnych skutków dublowania się (czy wręcz multiplikowania) danych potencjalnych dawców, którzy zarejestrowali się więcej niż jeden raz – w różnych ośrodkach dawców szpiku. Problem wielokrotnej rekrutacji nie jest hipotetyczny, lecz całkiem realny, o czym upewniają liczby przytoczone w załączniku nr 1 („Lista zduplikowanych rekordów w bazie Poltransplantu”) do pisma Dyrektora Poltransplantu. W jednym z ośrodków dawców szpiku liczba rekordów powielonych przekracza 3 tys., co trzeba uznać za liczbę znaczną.

Zjawisko dublowania się rekordów jest wysoce niekorzystne z punktu widzenia dobra pacjenta, w którego interesie leży jak najszybsze skoordynowanie pary dawca–biorca. Możliwość wielokrotnego typowania tego samego dawcy, jak wskazuje Minister Zdrowia, niepotrzebnie wydłuża proces doboru i grozi pogorszeniem stanu zdrowia osoby oczekującej na przeszczep. Ponadto niepotrzebnie pochłania dodatkowe środki finansowe, co w porównaniu z potrzebą sprawnej ochrony życia i zdrowia ludzkiego jest być może argumentem drugorzędnym, ale też trudnym do zlekceważenia z uwagi na szczególną kosztowność procedur doboru dawcy (według danych przytoczonych w piśmie Ministra Zdrowia – ok. 20 tys. zł).

Istnienie centralnego rejestru dysponującego danymi zagregowanymi ze wszystkich ośrodków dawców szpiku działających na terenie kraju eliminuje zagrożenie polegające na wielokrotnym typowaniu tego samego dawcy, a więc na wydłużeniu procedury doboru z uszczerbkiem dla dobra pacjenta, a przy okazji dla stanu finansów publicznych. Uniknięcie tego zagrożenia nie byłoby możliwe, gdyby

zakres danych gromadzonych w rejestrze Poltransplantu ograniczyć do danych immunofenotypowych, z pominięciem danych osobowych.

Jak wynika z powyższego, nie można podzielić poglądu Rzecznika, jakoby przetwarzanie wskazanych we wniosku danych nie było uzasadnione zadaniem Poltransplantu. Jest ono z pewnością przydatne do realizacji zadania, o którym mowa w art. 38 ust. 3 pkt 7 ustawy transplantacyjnej, i warunkuje zdolność Poltransplantu do wywiązania się z ciążącego na nim obowiązku ustawowego.

4. Rzecznik poprzestaje na analizie pierwszego elementu testu proporcjonalności (niezbędności) i nie rozwija odrębnej argumentacji dotyczącej ani konieczności i proporcjonalności *sensu stricto*, ani zakazu naruszenia istoty wolności i praw. Ponieważ jednak we wniosku znalazły się pewne argumenty, które można by uznać za odwołujące się do tych kwestii, Sejm uznaje za celowe odnieść się pokrótce do każdej z nich.

Gdy chodzi o drugi element testu proporcjonalności, a więc konieczność, należy wskazać, że kwestionowane przez Rzecznika rozwiązanie ustawowe jest jedynym umożliwiającym pełne i sukcesywne eliminowanie rekordów powielonych. Nie istnieją inne środki pozwalające na osiągnięcie tego skutku i zarazem cechujące się mniejszą dolegliwością, a ta właśnie kwestia jest wyznacznikiem „konieczności” (por. M. Safjan, *op. cit.*, s. 431). Być może skala tego zjawiska uległaby zmniejszeniu także w razie zastosowania innych rozwiązań, np. kampanii informacyjnej skierowanej do potencjalnych dawców, by powstrzymali się oni od zgłaszania się do więcej niż jednego ośrodka. Nie daje to jednak gwarancji całkowitego uporania się z wielokrotną rekrutacją dawców i jej niekorzystnymi konsekwencjami. Istnienie scentralizowanego ich rejestru stanowi optymalny sposób kompleksowego (systemowego) rozwiązania tego problemu.

Co do proporcjonalności *sensu stricto*, ocena w tej mierze sprowadza się do oszacowania, czy efekty kwestionowanej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela (zob. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 103). Nie powinno budzić wątpliwości, że wartość, jaką jest życie i zdrowie pacjentów, a więc przyspieszenie i usprawnienie procedur doboru dawców, uzasadnia nieznaczne w istocie wkroczenie w sferę autonomii informacyjnej jednostki. Owo wkroczenie nie jest równoznaczne z ujawnieniem danych osobowych, bo są one przechowywane w zabezpieczonym

rejestrze. Sejm podziela pogląd, że w dobie zagrożeń wynikających z rozwoju technologii informacyjnych stopień stosowanych zabezpieczeń powinien cechować się najwyższą możliwą szczelnością. Zarazem jednak Rzecznik nie uprawdopodobnił w swoim piśmie żadnych realnych zagrożeń dla bezpieczeństwa tych danych ani nie wskazał na mankamenty rozwiązań stosowanych obecnie. Stopień ograniczenia autonomii informacyjnej jednostki – która, co warto dodać, decyduje się dobrowolnie na przystąpienie do grona potencjalnych dawców szpiku – nie jest więc znaczny, zaś wartości uzasadniające to ograniczenie mają charakter doniosły i uzasadniony w świetle Konstytucji.

Nie wymaga szerszego komentarza, że wspomniane ograniczenie w żaden sposób nie narusza istoty prawa do prywatności, w aspekcie prawa do ochrony danych osobowych. Nie prowadzi bowiem do zniesienia ochrony prywatności jednostki, a jedynie wiąże się z przetwarzaniem wybranych danych osobowych w rejestrze prowadzonym przez władze publiczne, do którego dostęp jest ściśle wyznaczony celami ustawy.

5. Jak wynika z powyższego, wskazane przez Rzecznika przepisy spełniają kryterium niezbędności w rozumieniu przepisu konstytucyjnego limitującego pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie informacji o obywatelach przez władze publiczne, a przez to odpowiadają konstytucyjnemu standardowi prawa do prywatności i jego dopuszczalnych ograniczeń.

Należy więc uznać, że art. 16 ust. 3 pkt 1, 3, 4 i 6 ustawy transplantacyjnej oraz art. 16 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, w części zawierającej słowa „i miejsce”, są zgodne z art. 47 oraz z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz