

Warszawa, 29 grudnia 2020 r.

OPINIA PRAWNA

Na zlecenie: Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych

Sporządzający: Kancelaria Lazer & Hudziak Adwokaci i Radcowie Prawni S.K.A.

Przedmiot opinii: ocena zasadności przechowywania / zwrotu dokumentacji medycznej pielęgniarek i położnych / skróconych odpisów aktów urodzenia dzieci pielęgniarek i położnych / orzeczeń o niepełnosprawności dzieci pielęgniarek i położnych / orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego dzieci pielęgniarek i położnych / orzeczeń o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy / zaświadczeń o inwalidztwie pielęgniarek i położnych / dokumentacji związanej z samotnym wychowywaniem dziecka przez pielęgniarki i położne / zaświadczeń wydawanych przez lekarza orzecznika ZUS w zakresie stwierdzenia obciążenia pielęgniarek i położnych chorobami przewlekłymi, na których przebieg ma wpływ zakażenie lub zachorowanie na chorobę zakaźną będącą przyczyną epidemii lub orzeczenia choroby przewlekłej mającej wpływ na przebieg lub zachorowanie na chorobę zakaźną / zaświadczeń lekarzy specjalistów w zakresie stwierdzenia obciążenia pielęgniarek i położnych chorobami przewlekłymi, na których przebieg ma wpływ zakażenie lub zachorowanie na chorobę zakaźną będącą przyczyną epidemii lub orzeczenia choroby przewlekłej mającej wpływ na przebieg lub zachorowanie na chorobę zakaźną przesyłanych do Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych (NRPiP) i okręgowych rad pielęgniarek i położnych bez uprzedniego wezwania, poza ramami postępowania administracyjnego, których stroną jest pielęgniarka i położna, która to przedmiotową dokumentację przekazuje. Przedmiotowej dokumentacji towarzyszy pismo przewodnie, w którym nie jest sformułowany żaden wniosek czy żądanie sformułowane przez osobę składającą ww. dokumentację.

Stan faktyczny: W związku z tym, że przesłankami wyłączenia od skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii zgodnie z art. 47 ust. 3 i 3a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi są okoliczności związane ze stanem zdrowia pielęgniarki i położnej, jej dzieci, dietności, wieku dzieci, wychowania się dzieci pielęgniarki lub położnej w pełnej rodzinie, a wojewodowie oraz Minister Zdrowia utrzymują, że w świetle art. 47 ust. 1a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wykaz, o którym mowa w tym przepisie, musi wyłącznie zawierać dane pielęgniarek i położnych, które nie podlegają wyłączeniu od skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii w rozumieniu art. 47 ust. 3 i 3a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Minister Zdrowia i wojewodowie oczekują od samorządu zawodowego

Strona | 1

pielęgniarek i położnych weryfikacji istnienia przedmiotowych okoliczności na etapie sporządzania przedmiotowego wykazu pielęgniarek i położnych.

Podstawy prawne:

- 1) Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2020 r. poz. 1845, 2112 z późn. zm.),
- 2) Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 562, 567, 945, 1493 z późn. zm.),
- 3) Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, 695, 1298 z późn. zm.) - dalej: k.p.a.,
- 4) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (dalej: rozporządzenie 2016/679 lub RODO).

Ocena prawna:

Brak obowiązku / uprawnienia do zbierania danych stanowiących negatywną przesłankę do wydania decyzji do skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii

Ani Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych ani Okręgowe Rady Pielęgniarek i Położnych nie są uprawnione / zobowiązane do przetwarzania danych zawartych we wskazanej w przedmiocie niniejszej opinii dokumentacji w sposób wskazany poniżej. W szczególności nie podlegają one ujawnieniu w rejestrach pielęgniarek i położnych prowadzonych zgodnie z art. 44 ust. 1 i art. 43 ust. 1 oraz 48 ust. 1 i 2 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej.

Art. 47 ust. 1a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie stanowi podstawy prawnej do przetwarzania tego rodzaju danych. Brak w przedmiotowym przepisie lub mu towarzyszącym jednoznacznego upoważnienia ustawowego do prowadzenia jakichkolwiek czynności na tego rodzaju danych osobowych. Odpowiednio brak obowiązku wydania przedmiotowych danych przez pielęgniarki i położne na żądanie organów samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych.

Zauważyć przy tym należy, że w myśl art. 47 ust. 4a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi znalazło się wyraźne uprawnienie do przetwarzania danych osobowych zawartych w wykazach przez odpowiednio wojewodę lub Ministra Zdrowia. Milczenie ustawodawcy co do upoważnienia dla organów samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych należy uznać za znaczące.

Przede wszystkim, należy podkreślić, że za taką podstawę nie można uznać sformułowania użytego w tym przepisie, o następującej treści: „osób, które mogą być skierowane do pracy przy zwalczaniu epidemii”. Określenie to jest na tyle dalekie od precyzji, że nie sposób utrzymywać, by mogło stanowić podstawę do przetwarzania tzw. danych osobowych wrażliwych, tj. dotyczących stanu zdrowia, dietności, stanu zdrowia dzieci, wychowywania się dziecka w pełnej rodzinie lub nie, a przecież właśnie tego rodzaju okoliczności stanowią negatywne przesłanki skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii. Poza tym, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 47 ust. 2a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w przypadku występowania niektórych negatywnych przesłanek skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii, decyzja o skierowaniu może być wydana za zgodą pielęgniarki i położnej. Nie można jednak wywodzić obowiązku samorządu pielęgniarek i położnych do pozyskiwania oświadczeń od pielęgniarek i położnych, czy taką zgodę wydadzą.

Wreszcie przesłanki negatywne do wydania decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii powinny być weryfikowane w ramach postępowania wyjaśniającego poprzedzającego wydanie przedmiotowej decyzji przez organ umocowany do jej wydania, tj. Ministra Zdrowia lub wojewodę (art. 47 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych). Organy samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych nie biorą udziału w tego rodzaju postępowaniu.

Powyższe znajduje potwierdzenie w stanowisku PUODO z 8 grudnia 2020 r. wydanym na zapytanie Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych: „*Biorąc jednak pod uwagę przepisy o ochronie danych osobowych kluczowe znaczenie ma okoliczność, że pracownik podmiotu leczniczego, którego dane zostały przekazane ma prawo odwołać się od takiej decyzji wojewody lub ministra właściwego do spraw zdrowia. Tak więc w ocenie Urzędu Ochrony Danych Osobowych to na tym etapie powinny być przetwarzane ewentualne dane dotyczące stanu zdrowia tego pracownika i jego szczególnej sytuacji osobistej (ciąża, dane dotyczące ich dzieci).*”

Przedstawione stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych nie odnosi się w sposób jednoznaczny pozytywnie do możliwości przetwarzania danych szczególnych kategorii pielęgniarek i położnych. Możliwość taka brana jest pod uwagę wyłącznie w sytuacji postępowania odwoławczego od decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii.

Ocena zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych, które nie są elementem Centralnego Rejestru Pielęgniarek i Położnych oraz odpowiednio właściwych rejestrów okręgowych izb pielęgniarek i położnych leży w gestii powołanego w danej Izbie Inspektora Ochrony Danych Osobowych oraz właściwych inspektorów w okręgowych izbach pielęgniarek i położnych. Nie ulega jednakże wątpliwości, iż dane osobowe w tym także dane szczególnych kategorii, które mogłyby być uzyskane bądź już zostały uzyskane bez powołania się na należytą podstawę prawną co do zasady naruszają zasady wynikające wprost z przepisów RODO tj. zasadę legalności, minimalizacji danych oraz adekwatności.

Abstrahując od szczególnej kategorii danych osobowych, którym poświęcona jest opinia, podstawą przetwarzania danych osobowych może być art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO wskazujący, iż można przetwarzać dane osobowe, gdy jest to „niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze” i „niezbędne do wykonywania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi”.

Jednakże w obu wymienionych przypadkach zarówno zadania, jak i sprawowanie władzy publicznej muszą zostać sprecyzowane w przepisach czy to krajowych, czy to unijnych, a więc należy znać i podać konkretną podstawę prawną zadania publicznego lub władzy publicznej.

Zakresem pozyskiwanych w sposób określony w przedmiocie opinii danych mogą być objęte dane wrażliwe, czyli odnoszące się do szeroko rozumianego stanu zdrowia zarówno pielęgniarzek i położnych jak i ich dzieci, ale również pośrednio odnoszące się do orientacji seksualnej wobec informacji o posiadanych dzieciach, pozostawaniu w związku małżeńskim z osobą płci przeciwnej. Zgodnie z RODO przetwarzanie tego rodzaju danych jest co do zasady zakazane (art. 9 ust. 1 RODO). Przepisy przewidują jednakże wyłączenia od takowego zakazu, m.in. wyrażenie wyraźnej zgody przez osobę, której dane dotyczą. W sytuacji opisanej brak jednoznacznych podstaw, by budować twierdzenie o zgodzie na przetwarzanie przedmiotowych danych osobowych.

Kolejną możliwą podstawą przetwarzania tego rodzaju danych jest:

- 1) niezbędność ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą (art. 9 ust. 2 lit g) RODO)
- 2) niezbędność do celów profilaktyki zdrowotnej lub medycyny pracy, do oceny zdolności pracownika do pracy, diagnozy medycznej, zapewnienia opieki zdrowotnej lub zabezpieczenia społecznego, leczenia lub zarządzania systemami i usługami opieki zdrowotnej lub zabezpieczenia społecznego na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego lub zgodnie z umową z pracownikiem służby zdrowia i z zastrzeżeniem warunków i zabezpieczeń, o których mowa w ust. 3 (art. 9 ust. 2 lit h) RODO).

Odnosząc powyższe, do niniejszej sprawy, należy wskazać co następuje.

Obowiązek sporządzenia wykazu, o którym mowa w art. 47 ust. 1a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi wobec braku dostatecznie jednoznacznie wyrażonej woli ustawodawcy wyeliminowania z niego osób, których w myśl art. 47 ust. 3 i 3a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w kontekście

powyżej przywołanych przesłanek dopuszczających przetwarzanie danych wrażliwych nie stanowi dostatecznej podstawy przetwarzania danych osobowych.

Przyjąć należy, że obowiązek przeprowadzenia postępowania administracyjnego przez daną Radę, o którym szerzej w jednostce redakcyjnej niniejszej opinii prawnej rozpoczynającej się poniżej, stanowi taką wystarczającą podstawę. Konieczność przeprowadzenia postępowania administracyjnego przez daną Radę stanowi wzgląd związany z ważnym interesem publicznym, jakim jest rozpatrzenie na rzecz każdego obywatela jego petycji lub wniosku, za który należy uznać sam fakt przedstawienia bez wezwania dokumentów zawierających dane osobowe, bez przetwarzania tych danych w szerszym zakresie. Ponadto, kierunek postępowania administracyjnego wszczętego przez Radę, w zależności od doprecyzowania wniosku, może służyć poinformowaniu organu właściwego (MZ lub wojewody) o istnieniu przesłanek negatywnych skierowania do pracy przy zwalczaniu epidemii, a więc podjęciu pracy w takich warunkach, co stanowi odrębną podstawę-wyjątek od generalnego zakazu przetwarzania danych wrażliwych.

Podjęcie decyzji o przetwarzaniu danych osobowych, które dotychczas nie były pozyskiwane oraz przetwarzane przez daną Radę wymaga podjęcia konkretnych kroków przez Inspektora Ochrony Danych Osobowych tj. weryfikacja podstawy prawnej przetwarzania bądź uzyskanie odpowiednich zgód, zachowując przy tym zasadę rozliczalności, spełnienie obowiązku informacyjnego wobec wnioskodawców, przeprowadzenie analizy ryzyka, uzupełnienie rejestrów czynności przetwarzania danych osobowych, a także przeprowadzenie oceny skutków dla ochrony danych – DPIA. Niewątpliwie zadbanie o bezpieczeństwo fizyczne oraz informatyczne nowych pozyskanych danych jest niezwykle istotne. W przeciwnym przypadku NRPiP oraz okręgowe rady pielęgniarek i położnych mogą narazić się na odpowiedzialność finansową z tego tytułu.

Obowiązek przeprowadzenia postępowania administracyjnego

Wobec braku w piśmie przewodnim, do którego dołączana jest przedmiotowa dokumentacja, zgodnie z art. 64 par. 2 k.p.a. sformułowania konkretnego wniosku/żądania należy wezwać osobę składającą przedmiotowe pismo do sformułowania żądania/wniosku wobec organu do, do którego pismo zostało złożone, wyznaczając na to termin 7 dni, informując jednocześnie o pozostawieniu pisma bez rozpoznania po bezskutecznym upływie tego terminu. Należy jednoznacznie podkreślić, iż brak sprecyzowania wniosku/żądania wnioskodawcy powoduje brak podstawy prawnej, będącej warunkiem legalności przetwarzania danych osobowych, w tym danych wrażliwych wnioskodawcy. Dokumentacja udostępniana przez wnioskodawców NRPiP oraz okręgowym radom zawiera dane osobowe, które do tej pory nie stanowiły elementu przetwarzania przez te podmioty. Tym samym administrator danych osobowych zobowiązany jest do uzyskania jednoznacznej zgody od wnioskodawcy do przetwarzania takowych informacji. Jedynie wszczęcie postępowania administracyjnego na jasny

wniosek/żądanie wnioskodawcy stanowi element legalizujący możliwość rozpatrzenia przesłanej dokumentacji. Ujęcie w piśmie wniosku/żądania jest zatem nie tylko elementem pozwalającym na wszczęcie postępowania administracyjnego przez NRPiP bądź okręgowe rady, ale przede wszystkim daje podstawę prawną do oceny przesłanego wniosku oraz dokumentacji wnioskodawcy.

Należy wyjaśnić wnioskodawcy, że zasadniczo możliwe są w tym wypadku 2 (dwa) rodzaje żądania:

- 1) żądanie niekierowania wobec wnioskodawcy decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii, o której mowa w art. 47 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych,
 - a) przez wojewodę,
 - b) przez Ministra Zdrowia.
- 2) żądanie nieujmowania wnioskodawcy w wykazie, o którym mowa w art. 47 ust. 1a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych.

Przy tym wskazać należy wnioskodawcy, że w przypadku, opowiedzenia się wnioskodawcy za pierwszym żądaniem wniosek wraz załącznikami zostanie skierowany zgodnie z właściwością odpowiednio do wojewody bądź Ministra Zdrowia zgodnie ze wskazaniem wniosku/uzupełnionego wniosku. Zaś w wypadku sformułowania żądania nieujmowania wnioskodawcy w wykazie, wniosek ten zostanie pozostawiony bez rozpoznania.

W przypadku braku uzupełnienia przedmiotowych braków wniosku przez wnioskodawcę w terminie, tj. sformułowania jednego z dwóch żądań opisanych powyżej, należy wydać postanowienie o pozostawieniu pisma bez rozpoznania i pouczyć o prawie złożenia zażalenia. Złożone dokumenty pozostają w aktach sprawy.

W przypadku sformułowania wniosku/podania o nieujmowanie wnioskodawcy w wykazie, o którym mowa w art. 47 ust. 1a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, bądź uzupełnienie wskazanych powyżej braków pisma w ten sposób, należy zgodnie z art. 61a par. 1 zd. 1 k.p.a. wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania z innych uzasadnionych przyczyn, informując w jego uzasadnieniu, że zgodnie z art. 47 ust. 1a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi okręgowe rady pielęgniarek i położnych nie są upoważnione/zobowiązane do zbierania i dalszego przetwarzania tego rodzaju danych oraz brak podstawy prawnej do żądania przez członków samorządu ujawnienia tych danych ich dotyczących w przedmiotowym wykazie. Dodatkowo w uzasadnieniu można wskazać, że przedmiotowa dokumentacja powinna zostać złożona w ramach postępowania wyjaśniającego dotyczącego postępowania o skierowanie do pracy przy zwalczaniu epidemii lub przy odwołaniu od ewentualnej decyzji o skierowaniu do

pracy przy zwalczaniu epidemii. Przedmiotowe postanowienie powinno zawierać pouczenie o prawie zażalenia.

Jednocześnie zgodnie z art. 61a par. 1 zd. 2 w zw. z art. 61 par. 5 k.p.a. należy przesłać wnioskodawcy informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący (informacje podawane w przypadku zbierania danych od osoby, której dane dotyczą, podawane w ramach toczącego się postępowania administracyjnego).

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych osobowych (RODO), administrator danych tj. w tym przypadku Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych oraz okręgowe rady pielęgniarek i położnych zobowiązane są do realizacji obowiązku informacyjnego wobec wnioskodawców. Nałożone na administratora obowiązki informacyjne i odpowiadające im po stronie podmiotu danych (tu: wnioskodawca) uprawnienia informacyjne stanowią przejaw realizacji zasady przejrzystości przetwarzania dla osoby, której dane dotyczą, określonej w art. 5 ust. 1 lit. a RODO.

Należy także podkreślić, że obowiązek informacyjny wiąże administratora niezależnie od tego, czy podmiot danych dostarcza informacji stanowiących jego dane osobowe z własnej inicjatywy, czy na skutek działań podjętych przez administratora. W omawianym stanie, wnioskodawca powinien zatem zostać poinformowany o nowym celu przetwarzania jego danych osobowych. Bez względu na rodzaj przedstawionego przez wnioskodawcę żądania wraz z przedłożeniem do administratora dokumentacji, administrator będzie zobligowany do spełnienia obowiązku informacyjnego wobec wnioskodawcy.

Forma i sposób realizacji obowiązku informacyjnego wobec wnioskodawcy jest dowolna, jednakże należy mieć na względzie obowiązującą zasadę rozliczalności tj. możliwość wykazania spełnienia obowiązku wobec wnioskodawcy. Dopuszczalna jest zatem także forma elektroniczna. W przypadku ewentualnego sporu dotyczącego przekazania informacji wskazanych w komentowanym artykule ciężar wykazania, że został on należycie zrealizowany, będzie spoczywał na administratorze. Jest to szczególnie istotne z uwagi na konsekwencje naruszenia prawa osoby, której dane dotyczą, do uzyskania wskazanych powyżej informacji. Zarówno sam fakt, jak i stopień realizacji obowiązku informacyjnego podlegają badaniu ze strony organu nadzorczego.

Zaś w przypadku sformułowania wniosku/podania o niekierowanie decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii, o której mowa w art. 47 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych bądź uzupełnienia wskazanych powyżej braków pisma w ten sposób, należy zgodnie z art. 65 par. 1 zd. 1 k.p.a. przekazać wniosek wraz załączoną dokumentacją odpowiednio do wojewody lub Ministra Zdrowia, w zależności od udzielonej odpowiedzi przez wnioskodawcę. W takim wypadku w aktach sprawy pozostawia się adnotację o przekazaniu wniosku wedle właściwości, nie pozostawiając w aktach jego odpisu ani odpisu załączników do niego.

Jednocześnie zgodnie z art. 65 par. 1 zd. 2 k.p.a. należy powiadomić Wnioskodawcę o przekazaniu wniosku wedle właściwości. Zawiadomienie w świetle art. 65 ust. 1a k.p.a. powinno zawierać informacje, o których mowa w art. 13 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2016/679, w zakresie danych przetwarzanych przez organ przekazujący (informacje podawane w przypadku zbierania danych od osoby, której dane dotyczą podawane w ramach toczącego się postępowania administracyjnego).

Podsumowanie i wnioski końcowe:

NRPiP oraz okręgowe rady pielęgniarzek i położnych nie mają obowiązku zwracania pielęgniarce lub położnej przesłanej przez nią dokumentacji opisanej w przedmiocie opinii. Należy jednak przeprowadzić postępowanie w celu ustalenia przedmiotu żądania wnioskodawcy. Jeśli żądanie będzie dotyczyło nieujmowania wnioskodawcy w wykazie, o którym mowa w art. 47 ust. 1a ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, wniosek pozostaje bez rozpoznania, a przekazana dokumentacja pozostaje w aktach sprawy. Jeśli zaś żądanie będzie dotyczyło skierowania do wnioskodawcy decyzji o skierowaniu do pracy przy zwalczaniu epidemii, o której mowa w art. 47 ust. 2 i 4 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych, wniosek należy przekazać wedle właściwości odpowiednio wojewodzie lub Ministrowi Zdrowia. Brak sformułowania żądania skutkować będzie pozostawieniem sprawy bez rozpoznania, z czym nie wiąże się obowiązek zwrotu wniosku ani załączonej do niej dokumentacji. W każdym przypadku należy pouczyć wnioskodawcę o prawie wniesienia środka zaskarżenia.


Joanna Lazer
advokat