



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-722870-V/13/ŁK

00-090 Warszawa Te I centr 22 55] 77 00
Al. Solidarności 77 Fas 22 827 64 53

Warszawa, 22. 05. 2013 r.

Naczelny Sąd Administracyjny

Izba Ogólnoadministracyjna

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy /. dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.)

wnoszę o

rozstrzygnięcie następującego zagadnienia prawnego :

Czy nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.) oznacza, że do informacji niewymienionych w tym przepisie nie stosuje się ustawy z dnia 6

września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.)?

U z a s a d n i e

Zgodnie z art. 135 ust. 1 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 164, poz. 1027 ze zm.* - dalej jako ustawa o świadczeniach), umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej są jawne. Stosownie do art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach*. Narodowy Fundusz Zdrowia realizuje zasadę jawności umów przez zamieszczenie na swojej stronie internetowej informacji o każdej zawartej umowie, z uwzględnieniem maksymalnej kwoty zobowiązania Funduszu wobec świadczeniodawcy wynikającej z zawartej umowy, rodzaju, liczby i ceny zakupionych świadczeń albo rodzaju zakupionych świadczeń, liczby jednostek rozliczeniowych (miara przyjęta do określenia wartości świadczenia opieki zdrowotnej w określonym zakresie lub rodzaju, w szczególności: punkt, porada, osobodzień) wyrażających wartość świadczenia oraz cenę jednostki rozliczeniowej, a także maksymalnej kwoty zobowiązania Funduszu wobec świadczeniodawcy wynikającej ze wszystkich zawartych umów.

Na tle przytoczonego art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach*, powstały w orzecznictwie sądowoadministracyjnym rozbieżności. Zgodnie z pierwszą z reprezentowanych w orzecznictwie linii, powołany wyżej przepis należą' rozumieć jako przepis szczególny względem regulacji *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 112. poz. 1198 ze zm.* - dalej jako

ustawa o dostępie do informacji publicznej) i - taki wysuwa się wniosek - nie można udostępnić elementów niewymienionych w tym przepisie w innym trybie aniżeli wskazany.

Najpełniej taki właśnie pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 stycznia 2013 r. (sygn. akt I OSK 2718/12) wskazując, iż „zakres dostępu do informacji publicznej, dotyczący umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej określony jest wyłącznie przez art. 135 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*, zgodnie z którym umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej są jawne, a Narodowy Fundusz Zdrowia realizuje tę zasadę jawności umów przez zamieszczanie na swojej stronie internetowej informacji o każdej zawartej umowie [...]”. Dalej Sąd wskazał, iż żądanie udostępnienia kopii umów nie znajduje oparcia w *ustawie o dostępie do informacji publicznej*, a dane zawarte w umowach podlegają udostępnieniu tylko i wyłącznie na zasadach określonych w art. 135 *ustawy o świadczeniach*.

W powołanym wyroku. Sąd podzielił wcześniejszy pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 grudnia 2011 r. (sygn. akt I OSK 1621/11), w którym NSA podkreśla! subsydiarne znaczenie *ustawy o dostępie do informacji publicznej* względem innych aktów prawnych, które w odmienny sposób regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej.

Omawiana wykładnia przepisów prawa jest obecna również w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. I tak w prawomocnym wyroku z 13 lipca 2012 r. (sygn. akt II SAB/Wa 155/12). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że niedopuszczalne jest udostępnienie kopii umów o udzielenie świadczeń

opieki zdrowotnej z Narodowym Funduszem Zdrowia ze względu na treść art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach*.

Pogląd odmienny wyraził natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 1 września 2011 r. (sygn. akt I OSK 1075/11). NSA wskazał, iż nie podziela prezentowanego w doktrynie poglądu, że realizacja zasady jawności umów o udzielenie świadczeń opieki zdrowotnej następuje wyłącznie na zasadach określonych w art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach*, zaś "nałożenie na NFZ obowiązku publikowania w internecie szczegółowych informacji o każdej zawartej umowie nie powoduje, iż z tej tylko przyczyny jest on zwolniony z obowiązku stosowania przepisów *ustawy o dostępie do informacji publicznej* w odniesieniu do innych informacji o charakterze publicznym (nieobjętych dyspozycją art. 135 ust. 2)". Zwrócił też uwagę, iż przyjęcie odmiennego poglądu, "wprowadziłoby w istocie ograniczenie w dostępie do wszystkich informacji publicznych, które nie mieszczą się w zakresie art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej*, a które znajdują się w dyspozycji NFZ".

Przedstawiony powyżej pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego podzielił w pełni Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w prawomocnym wyroku z 5 września 2012 r. (sygn. akt IV SAB/Po 52/12) stwierdził, iż w przypadku wystąpienia o udostępnienie kopii umów o udzielenie świadczeń zdrowotnych, niezasadnym jest odsyłanie wnioskodawcy do strony internetowej NFZ. gdyż informacja o umowie, którą podmiot ten ma obowiązek zamieszczać, nie jest tożsama z jej treścią.

Artykuł 61 ust. 1 *Konstytucji RP* stanowi, iż obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje

publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Prawo to obejmuje m.in. dostęp do dokumentów (art. 61 ust. 2 *Konstytucji RP*). zaś jego ograniczenie może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 *Konstytucji RP*). Artykuł 61 ust. 4 *Konstytucji* stanowi z kolei, iż tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

W świetle przysługującego obywatelom z mocy art. 61 ust. 1 *Konstytucji RP* prawa do informacji publicznej szczególne znaczenie należy przypisać temu, że środki finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia są środkami publicznymi (art. 114 ust. 1 *ustawy o świadczeniach*). Natomiast sam Narodowy Fundusz Zdrowia wchodzi w skład sektora finansów publicznych (art. 9 pkt 9 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* - Dz. U. Nr 157. poz. 1240 ze zm.).

Z art. 132 ust. 1 *ustawy o świadczeniach* wynika zaś, że podstawą udzielania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych jest umowa zawarta pomiędzy świadczeniodawcą a dyrektorem oddziału wojewódzkiego Narodowego funduszu Zdrowia. Umowa taka określa więc wydatkowanie środków publicznych.

Ponieważ, konstytucyjne prawo obywateli do informacji publicznej obejmuje dostęp do dokumentów (art. 61 ust. 2 *Konstytucji RP*), w zakresie tego prawa mieści się też

niewątpliwie dostęp do umów określających sposób wydatkowania środków publicznych. Stąd też zasadą wynikającą z art. 135 ust. 1 *ustawy o świadczeniach* jest, że umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej są jawne.

Ujawnione w orzecznictwie sądów administracyjnych kontrowersje dotyczą zaś zakresu dostępu do treści powyższych umów, a w rezultacie zakresu dostępu do informacji publicznej, tj. tego czy dostęp ten jest limitowany wyłącznie treścią art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* czy też następuje również z uwzględnieniem ogólnych regulacji zawartych w *ustawie o dostępie do informacji publicznej* ?

Art. 136 *ustawy o świadczeniach* określa katalog postanowień, które powinna zawierać umowa o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Przy czym jest to katalog otwarty, umowa może więc zawierać także postanowienia niewymienione przez ustawodawcę. Z kolei w myśl art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach*. Narodowy Fundusz Zdrowia realizuje zasadę jawności umów przez zamieszczenie na swojej stronie internetowej informacji o każdej zawartej umowie, z uwzględnieniem maksymalnej kwoty zobowiązań Funduszu wobec świadczeniodawcy wynikającej z zawartej umowy, rodzaju, liczby i ceny zakupionych świadczeń albo rodzaju zakupionych świadczeń, liczby jednostek rozliczeniowych wyrażających wartość świadczenia oraz cenę jednostki rozliczeniowej, a także maksymalnej kwoty zobowiązań Funduszu wobec świadczeniodawcy wynikającej ze wszystkich zawartych umów.

Nic ulega wątpliwości, że zakres informacji o umowie umieszczanych na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia nie wyczerpuje wszystkich przykładowych elementów tej umowy wskazanych w art. 136 *ustawy o świadczeniach*. Nie zawiera choćby tak istotnego z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych

(art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) elementu umowy jak warunki udzielania przez świadczeniodawcę świadczeń opieki zdrowotnej. Oceniając relacje zachodzące pomiędzy treścią art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* i *ustawą o dostępie do informacji publicznej* na uwadze mieć należą' zaś także i ten kontekst konstytucyjny.

Z art. 1 ust. 1 *ustawy o dostępie do informacji publicznej* wynika, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu tej ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystaniu na zasadach i w trybie w niej określonych. Jednakże przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi (art. 1 ust. 2 *ustawy o dostępie do informacji publicznej*).

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* nie wprowadza ograniczenia w zakresie dostępu do informacji publicznej. W szczególności nie wyłącza on z katalogu informacji publicznych podlegających udostępnieniu tych treści umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, które nie zostały wysłowione we wskazanym przepisie.

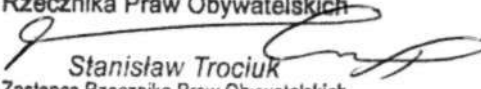
Z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Ograniczenie to musi więc mieć swoją wyraźną podstawę w ustawie, nie może więc być oparte na domniemaniu. Musi też posiadać materialną legitymację, a więc jego wprowadzenie jest możliwe jedynie z uwagi na konieczność ochrony wartości wymienionych w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.

Tymczasem - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* nie zawiera treści, które uzasadniałyby tezę, że wprowadza on ograniczenia w dostępie do informacji publicznej. Określa on jedynie, że ustawowa zasada jawności umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej jest realizowana poprzez zamieszczenie określonych informacji na stronie internetowej. Przepis ten określa więc w sposób autonomiczny tryb dostępu do określonego katalogu informacji będących ze swej natury informacjami publicznymi. Znaczenie art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* polega więc na tym, że tworzy on odrębny w stosunku do określonego w ustawie o dostępie do informacji publicznej (Biuletyn Informacji Publicznej) system powszechnego udostępniania określonych informacji o zawartych przez Narodowy Fundusz Zdrowia umowach o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Nic wyłącza on natomiast prawa obywatela do uzyskania innych niż wymienione w art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* informacji publicznych. Wyłączenie takie zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP wymagałoby bowiem wyraźnego postanowienia ustawy.

Wyłączenie powyższe musiałyby też nastąpić z uwagi na konieczność ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa. Już na wstępie należy więc zauważyć, że nic istnieje żaden ścisły związek pomiędzy omawianą materią, a klauzulą porządku publicznego, bezpieczeństwa *CZA* też ważnego interesu gospodarczego państwa. Konstytucyjne prawo do ochrony zdrowia i równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (art. 68 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) wymaga wręcz zaś, aby zasadnicze z punktu widzenia realizacji tego prawa element) umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej podlegały udostępnieniu.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich uzasadnienia dla ograniczenia w tym zakresie dostępu do informacji publicznej nie może stanowić także potrzeba ochrony praw podmiotów gospodarczych, a więc podmiotów, z którymi Narodowy Fundusz Zdrowia zawiera umowy. W tym kontekście należy wskazać, że stosownie do art. 139 ust. 3 *ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113. poz. 759 ze zm.) umowy zawierane w trybie zamówień publicznych są jawne i podlegają udostępnieniu na zasadach określonych w przepisach o dostępie do informacji publicznej. Co prawda, z mocy art. 138 *ustawy o świadczeniach* do zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych. Jednak nie ulega wątpliwości, że poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego art. 139 ust. 3 *Prawa o zamówieniach publicznych* ustawodawca dał wyraźny wyraz temu, że umowy finansowane ze środków publicznych podlegają udostępnieniu na ogólnych zasadach.

Biorąc po uwagę powyższe uwarunkowania konstytucyjne - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - art. 135 ust. 2 *ustawy o świadczeniach* nie wprowadza ograniczeń w zakresie dostępu do informacji publicznej. Mając jednak na uwadze występujące w tym zakresie rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, uważam za konieczne ich rozstrzygnięcie przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego też wnoszę jak na wstępie.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich