



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

*Irena LIPOWICZ*

RPO-747976-V/13/AA

00-090 Warszawa      Tel. centr. 22 551 77 00  
Al. Solidarności 77      Fax 22 827 64 53

Warszawa, 28 października 2013 r.

**Pan**

**BARTOSZ ARŁUKOWICZ**

**Minister Zdrowia**

*Szanowny Panie Ministrze,*

W świetle art(14a ust. 11 oraz art. 16r ust. 12 zdanie drugie ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2011 r. Nr 277, poz. 1634 ze zm.) - w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 lipca 2011 r. - testy i pytania testowe do Lekarskiego Egzaminu Końcowego (LEK) i Lekarsko-Dentystycznego Egzaminu Końcowego (LDEK) oraz zadania testowe do Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (PES), nie podlegają udostępnianiu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

**Ograniczenia tego nie da się uzasadnić na gruncie Konstytucji RP oraz pogodzić z zawartymi w niej normami.**

Zgodnie z art. 54 ust. 1 Konstytucji, każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Artykuł ten formułuje trzy odrębne wolności jednostki, w tym wolność pozyskiwania informacji, i stanowi podstawę gwarancji jednostki do informacji.

Natomiast w art. 61 ust. 1 Konstytucji zostało określone powszechne prawo dostępu do informacji o działalności organów władzy publicznej. W myśl tego artykułu, 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. Ograniczenie tego prawa 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. Konstytucja, do określenia trybu udzielania informacji upoważnia ustawodawcę zwykłego. Prawo do informacji może być realizowane w różnych formach. Konstytucja wymienia tylko najważniejsze z nich, wskazując m.in. na dostęp do dokumentów (art. 61 ust. 2).

Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji, 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.

Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają zatem bezpośrednio same normy art. 61 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także ustawy zwykłe doprecyzowujące te treści, oraz ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a które wprowadzić mogą ograniczenia prawa do informacji w zakresie tam określonym. Ograniczenia dostępności informacji publicznej i kryteria ważenia kolidujących ze sobą wartości podlegają również ocenie z punktu widzenia mechanizmu proporcjonalności, wynikającego z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.), w art. 1 ust. 1 stanowi, że każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną. Tę ogólną definicję doprecyzowuje art. 6 ust. 1, który wymienia przykładowe rodzaje spraw, jakich mogą dotyczyć informacje o charakterze informacji publicznych.

Doktryna oraz orzecznictwo sądowe, w oparciu o ogólną formułę tej ustawy a także konstytucyjną konstrukcję prawa do informacji zawartą w art. 61 ust. 1 i 2, przyjmuje szerokie rozumienie pojęcia "informacja publiczna". Za taką uznaje się wszelkie informacje wytworzone przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które wykonują funkcje publiczne lub gospodarują mieniem publicznym, jak również informacje odnoszące się do wspomnianych władz, osób i innych podmiotów, niezależnie od tego, przez kogo zostały wytworzone (wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r. - Sygn. akt II SA 181/02, wyrok NSA z dnia 30 października 2002r. - Sygn. akt II SA 1956/02, wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r. - Sygn. akt II SA 2036-2037/02, M. Jaśkowska, „Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego”, Toruń 2002, s. 28).

Według orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, „analiza art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji wskazuje, iż zakres określonego w nim prawa do informacji zdeterminowany jest w znacznej mierze przez samą Konstytucję. Przepisy te określają bowiem jakie uprawnienia wiążą się z obowiązywaniem tego prawa oraz wskazują, na jakie podmioty nałożony jest obowiązek podjęcia takich działań, aby to prawo

obywatelskie mogło być zrealizowane (...)• Określając zatem w art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji zasadniczy zakres prawa do informacji, ustrójodawca założył - w granicach wyznaczonych w art. 61 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji - że ustawodawca zwykły doprecyzuje zarówno od strony pozytywnej, jak i negatywnej zakres tego prawa, kierując się wynikającymi z Konstytucji zasadami tworzenia prawa" (wyrok TK z dnia 16 września 2002 r. - Sygn. akt K 38/01). „Prawo do informacji jako konstytucyjne prawo podmiotowe zostało wyrażone w art. 61 Konstytucji. Jego korelatem jest spoczywający w pierwszym rzędzie na organach władzy publicznej obowiązek udzielania obywatelom określonych informacji o działalności instytucji. Obowiązek ten polega zatem nie tyle na dostępności określonych informacji dla odbiorcy, ale przynajmniej co do zasady oznacza konieczność aktywnego działania ze strony organu udzielającego informacji, które polega na dostarczeniu osobie zainteresowanej na jej żądanie pewnego zakresu informacji. Informacja powinna być związana z działalnością publiczną" (wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r. - Sygn. akt K 17/05).

Należy zauważyć, że wyrokiem z dnia 21 lipca 2011 r. (Sygn. akt I OSK 678/11), Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę kasacyjną od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 grudnia 2010 r. (Sygn. akt II SAB/Łd 53/10) w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej w zakresie zestawu pytań egzaminacyjnych z Państwowych Egzaminów Specjalizacyjnych. Sąd I instancji stanął na stanowisku, że **„przeprowadzanie egzaminów medycznych jest celem, dla którego powołane zostało Centrum Egzaminów Medycznych w Łodzi. Tym samym funkcjonalnie rzecz ujmując w przeprowadzaniu egzaminów zasada się istota działalności owej jednostki. Sposób przeprowadzania owych egzaminów stanowi niewątpliwie wiadomość wytworzoną przez ową jednostkę. Skoro zaś tak, to w ocenie Sądu Wojewódzkiego winny do owej wiadomości znajdować zastosowanie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej”**. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego odnośnie charakteru prawnego zadań testowych wykorzystanych do Państwowego Egzaminu Specjalizacyjnego (PES), uznając, iż zadania testowe do PES są dokumentem urzędowym służącym realizowaniu zadań publicznych przez organ powołany do organizowania i przeprowadzania egzaminów medycznych, a zatem są informacją publiczną.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził jednocześnie, że „ustawodawca, formułując w art. 61 Konstytucji zasadę "prawa do informacji", wyznaczył tym samym podstawowe reguły wykładni tego uprawnienia. Jeżeli bowiem stanowi ono prawo konstytucyjne, to ustawy określające tryb dostępu do informacji powinny być interpretowane w taki sposób, aby gwarantować obywatelom i innym osobom i

jednostkom szerokie uprawnienia w tym zakresie, a wszelkie wyjątki winny być rozumiane wąsko. Oznacza to stosowanie w odniesieniu do tych ustaw takich zasad wykładni, które sprzyjają poszerzaniu, a nie zawężaniu obowiązku informacyjnego".

Ograniczenia w zakresie dostępu do testów i pytań testowych oraz zadań testowych, wynikające z przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, nie da się uzasadnić na gruncie konstytucyjnie gwarantowanego prawa obywateli do informacji o działalności organów władzy publicznej. Ograniczenia tego nie da się uzasadnić potrzebą ochrony wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochroną porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa, a tylko w tym zakresie można zawęzić zakres określonego bezpośrednio w Konstytucji prawa do informacji publicznej (art. 61 ust. 3). Nie sposób również uznać, że ograniczenia te są konieczne w demokratycznym państwie i nie naruszają istoty wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Za powyższym ograniczeniem nie przemawiają również żadne istotne przesłanki merytoryczne i organizacyjne.

Zastrzeżenia w sprawie omawianego ograniczenia zgłaszają lekarze, którzy w petycji z dnia 13 marca 2013 r. skierowanej do Pana Ministra z podpisami ponad 10 000 lekarzy i studentów medycyny ([konsylium24.pl](http://konsylium24.pl)), zwrócili się z prośbą w sprawie ujawniania treści wszystkich zadań z przeprowadzanych Lekarskich Egzaminów Końcowych (LEK i L-DEK) oraz Państwowych Egzaminów Specjalizacyjnych (PES).

Zastrzeżenia do omawianych regulacji przedstawił Panu Ministrowi również Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej (pismo NRL z dnia 28 marca oraz z dnia 30 kwietnia 2013 r.). W świetle treści pisma z dnia 30 sierpnia 2013 r. Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej skierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich, „Naczelna Izba Lekarska nie znajduje dostatecznych podstaw do tego, aby ograniczać zainteresowanym osobom, w szczególności lekarzom, dostęp do testów egzaminacyjnych (...). Powołane przez Ministerstwo Zdrowia argumenty nie są przekonujące (...). Ujawnienie pytań z ubiegłych lat mogłoby dobrze służyć interesowi społecznemu. Znając poziom trudności pytań egzaminacyjnych można wprowadzać modyfikacje w systemie szkolenia specjalizacyjnego, osoby szkolące mogłyby lepiej przygotować swoich podopiecznych do egzaminu specjalizacyjnego zwracając baczniejszą uwagę na zagadnienia często pojawiające się na egzaminie. Samorząd nie podziela obaw Ministerstwa Zdrowia jakoby udostępnienie pytań egzaminacyjnych z lat ubiegłych mogło negatywnie wpłynąć na poziom kształcenia w ramach specjalizacji (...). Przy istnieniu dostępu do pytań z egzaminów kończących kształcenie w innych dziedzinach, dalsze utrzymywanie ograniczeń w dostępie do pytań z egzaminów medycznych jest niezrozumiałe i niezasadne."

Zważyć wypada, że istnieje publiczny dostęp m.in. do pytań maturalnych i pytań z egzaminu gimnazjalnego, które są publikowane przez Centralną Komisję Egzaminacyjną. Minister Sprawiedliwości podaje również do publicznej wiadomości testy i zadania wraz z opisem istotnych zagadnień na aplikacje adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie działań legislacyjnych w kierunku uchylecia kwestionowanych ograniczeń. Oczekuję na informację w tej sprawie.

Z poważaniem

Renata Jędrzejewska