



I OPS 8/13 - Uchwała NSA

Data orzeczenia	2013-12-09	<i>orzeczenie prawomocne</i>
Data wpływu	2013-05-28	
Sąd	Naczelny Sąd Administracyjny	
Sędziowie	Irena Kamińska Jerzy Bujko Małgorzata Borowiec Małgorzata Jaśkowska /sprawozdawca/ Marek Stojanowski Roman Hauser /przewodniczący/ Włodzimierz Ryms /sprawozdawca/	
Symbol z opisem	648 Sprawy z zakresu informacji publicznej i prawa prasowego	
Hasła tematyczne	Dostęp do informacji publicznej	
Treść wyniku	Podjęto uchwałę	
Powołane przepisy	<u>Dz.U. 2008 nr 164 poz 1027 art. 135 ust. 2</u> <i>Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych - tekst jednolity.</i> <u>Dz.U. 2001 nr 112 poz 1198 art. 1 ust. 2</u> <i>Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.</i> <u>Dz.U. 1997 nr 78 poz 483 art. 61</u> <i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.</i>	

SENTENCJA

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie: Przewodniczący: Prezes NSA Roman Hauser Sędziowie NSA: Małgorzata Jaśkowska (sprawozdawca) Włodzimierz Ryms (współsprawozdawca) Małgorzata Borowiec Jerzy Bujko Irena Kamińska Marek Stojanowski Protokolant: asystent sędziego Łukasz Mazur z udziałem prokuratora Prokuratury Generalnej Bożeny Kiecol po rozpoznaniu w dniu 9 grudnia 2013 r. na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o podjęcie na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) uchwały wyjaśniającej: 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.)? podjął następującą uchwałę: 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.) nie 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.).

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich, na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej jako P.p.s.a.) wystąpił z wnioskiem o podjęcie w składzie siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwały wyjaśniającej następujące zagadnienie prawne:

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.)?

W uzasadnieniu wnioskodawca wskazał na powstałe w orzecznictwie sądów administracyjnych rozbieżności na tle stosowania 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. - dalej jako ustawa o świadczeniach). Zgodnie z art. 135 ust. 1 tej ustawy umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej są jawne. Stosownie do art. 135 ust. 2 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 zarysowały się w orzecznictwie dwa stanowiska. Zgodnie z pierwszym z nich, powołany przepis należy rozumieć jako przepis szczególnie względem regulacji ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm. - dalej jako ustawa o dostępie do informacji publicznej), w związku z tym nie można udostępnić informacji niewymienionych w tym przepisie w innym trybie aniżeli wskazany w ustawie o świadczeniach.

Najpełniej taki właśnie pogląd wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 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 dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1621/11, w którym NSA podkreślał subsydiarne znaczenie ustawy o dostępie do informacji publicznej względem innych aktów prawnych, które w odmienny sposób regulują zasady i tryb dostępu do informacji publicznej. Podkreślił przy tym, że w odniesieniu do dostępu do umów zawieranych przez NFZ pierwszeństwo ma art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach, w odniesieniu zaś do innych informacji ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Taka wykładnia przepisów prawa występuje również w orzecznictwie wojewódzkich sądów administracyjnych. I tak w prawomocnym wyroku z dnia 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 zawartych z Narodowym Funduszem Zdrowia ze względu na treść art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach.

Odmienne stanowisko najpełniej zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 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 dnia 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.

Zdaniem Rzecznika uwarunkowania konstytucyjne przemawiają za prawidłowością tego drugiego stanowiska. Artykuł 61 ust. 1 Konstytucji RP stanowi bowiem, 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. 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.

Zdaniem Rzecznika, nie 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 należy 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 mieć swoją wyraźną podstawę w ustawie, nie może 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. Nie 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. Należy więc zauważyć, że nie istnieje żaden ścisły związek pomiędzy omawianą materią, a klauzulą porządku publicznego, bezpieczeństwa czy 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 elementy 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, uznał za konieczne ich rozstrzygnięcie przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Prokurator Prokuratury Generalnej wniósł o podjęcie uchwały: Nałożenie na Narodowy Fundusz Zdrowia obowiązku zamieszczenia na stronie internetowej wyłącznie informacji, o których mowa w art. 135 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 stosuje się ustawę z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznając przedstawione zagadnienie prawne zważył, co następuje:

Przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich zagadnienie prawne spełnia warunki przewidziane w art. 15 § 2 pkt 2 P.p.s.a. Przywołane orzeczenia dowodzą, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wystąpiła rozbieżność dotycząca stosowania art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach w związku z art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Rozbieżność ta ma istotny charakter, odnosi się bowiem do zakresu i trybu udzielanych informacji publicznych zawartych w umowach o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej. Przedstawiony zatem problem ze względu na doniosłe znaczenie dla orzecznictwa sądów administracyjnych uzasadnia podjęcie wnioskowanej uchwały.

Wyjaśnienie zagadnienia prawnego wymaga przy tym podkreślenia następujących kwestii.

Po pierwsze, wskazać należy, że informacje wytworzone czy posiadane przez Narodowy Fundusz Zdrowia w związku z wykonywanymi zadaniami publicznymi mają charakter informacji publicznej. W orzecznictwie nie budzi bowiem wątpliwości, że środki finansowe Narodowego Funduszu Zdrowia są środkami publicznymi /art. 114 ust.1 ustawy o świadczeniach/, zaś Narodowy Fundusz Zdrowia wchodzi w skład sektora finansów publicznych /art. 9 pkt 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t. j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm./ . Zgodnie zaś z art. 61 Konstytucji RP;

1. 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.

2. Prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością

rejestracji dźwięku lub obrazu.

3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, 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.

4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że w orzecznictwie sądów administracyjnych na tle art. 61 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej przyjmuje się szerokie rozumienie pojęcia informacji publicznej. Definiuje się ją zatem jako każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. Podkreśla się, że taki charakter ma również wiadomość niewytworzona przez podmioty publiczne, lecz odnosząca się do tych podmiotów /por. jako jedne z pierwszych wyroki NSA z dnia 30 października 2002r., sygn. akt II SA 181/02 i II SA 1956/02 oraz II SA 2036-2037/02/. Po reformie sądownictwa administracyjnego linia ta była kontynuowana /por. wyrok NSA z dnia 11 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 1060/05, wyrok NSA z dnia 16 marca 2009 r., sygn. akt I OSK 1277/08, ONSAiWSA 2010 nr 5 poz. 91, wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., sygn. akt I OSK 852/09, oraz wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 1643/09, wyroki NSA z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt I OSK 775/10 i I OSK 844/10, wyroki NSA z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1469/10, sygn. akt I OSK 1470/10, sygn. akt I OSK 1501 /10, wyrok NSA z dnia 18 maja 2011 r., sygn. akt I OSK 198/11, wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 490/11, wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1372/11, wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1550/11, wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r. sygn. akt I OSK 2149/12/, wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 175/13/.

Problem dotyczy zatem nie charakteru informacji posiadanych czy wytworzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, ale zasad i trybu ich udostępniania, a w szczególności stosunku art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach do art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Art.135 ust. 1 ustawy o świadczeniach przewiduje zasadę jawności zawieranych umów /Umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej są jawne/, a art. 135 ust. 2 określa formę realizacji tej jawności /Fundusz 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/.

Z kolei na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej każda informacja o sprawach

publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu i ponownemu wykorzystywaniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Zgodnie zaś z art. 1 ust. 2, przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

Na tym tle, jak wskazano we wniosku, zarysowały się w orzecznictwie dwa stanowiska.

Według pierwszego z nich, przedstawionego w szczególności w wyroku NSA z dnia 16 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 2718/12 oraz w wyroku NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1621/11, a także w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lipca 2012 r., sygn. akt II SAB/Wa 155/12, art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach, jako przepis szczególny do ustawy o dostępie do informacji publicznej, wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej w odniesieniu do informacji zawartych w treści umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej niewymienionych w tym przepisie. Stanowisko takie prezentowane jest też w literaturze prawniczej /A. Pietraszewska-Macheta, w; K. Baka, G. Machulak, A. Pietraszewska-Macheta, A. Sidorko, Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Komentarz. ABC 2010 r./; według tego stanowiska realizacja jawności umów następuje wyłącznie na zasadach określonych w ust. 2 komentowanego przepisu, który stanowi przepis szczególny w stosunku do przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Według drugiego stanowiska przedstawionego przez NSA w wyroku z dnia 1 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1075/11 oraz w prawomocnym wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 września 2012 r., sygn. akt IV SAB/Po 52/12, art. 135 ust. 2 ustawy o świadczeniach nie wyłącza stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej, w odniesieniu do tych informacji, które nie są wymienione w art. 135 ustawy o świadczeniach.

Z uzasadnienia wniosku wynika, że spór dotyczy informacji zawartych w treści umów, nie odnosi się zaś do pozostałych informacji publicznych posiadanych czy wytworzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia, aczkolwiek treść samego pytania sugeruje szerszy kontekst odpowiedzi w ogóle co do zasad i trybu udostępniania informacji publicznych posiadanych czy wytworzonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Odpowiedź na tak postawione pytanie wymaga określenia charakteru ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz wykładni jej art. 1 ust. 2.

Podkreślić w związku z tym należy, iż w świetle art. 61 ust. 4 Konstytucji RP tryb udostępniania informacji publicznych co do zasady miały określać ustawy. Podstawową z nich stanowi ustawa o dostępie do informacji publicznej, która w założeniu miała być traktowana jako ustawa – "matka", czy "metaustawa", ogólnie regulująca kwestie związane z dostępem do informacji o sprawach publicznych. W jej uzasadnieniu podkreślano zatem, że ustawa ta " ma być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja publiczna jest jawna (a więc i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności), wyznacza zakres jawności informacji

publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym RP.... W ustawie tej dopisuje się podstawową normę, zasadę domniemania jawności przywracając dla potrzeb wykładni właściwe proporcje pomiędzy jawnością i jej wyłączeniem w obszarze informacji publicznej."

Założenia te należy mieć na względzie przy wykładni art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, według którego jej przepisy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji publicznych.

W konsekwencji istnienie innych zasad czy trybu udostępniania informacji publicznych wyłącza stosowanie ustawy o dostępie do informacji publicznej, jednakże tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami. Jak podkreśla się w literaturze prawniczej - przepis art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w ustawie o dostępie do informacji publicznej, a inaczej w ustawie szczególnej dotyczącej udostępnienia informacji i stosowania obu tych ustaw nie da się pogodzić, pierwszeństwo mają przepisy ustawy szczególnej. Tam gdzie jednak dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo, lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie /J. Jendrośka, M. Bar, Z. Bukowski, Dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie, Poznań, Wrocław 2007 r., s. 64-65/.

Wymaga to zatem szczegółowej analizy porównywanych ustaw. Przy tym, jako wyjątek, uregulowania wprowadzające odmienne zasady i tryb dostępu winny być traktowane w sposób zwięzający. Z wyjątkami wiąże się bowiem powszechnie znana zasada *exceptiones non sunt extendendae* /por. L. Morawski, Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz, Toruń 2002 r., s. 253 i n./. Innymi słowy w razie wątpliwości, w świetle art. 61 Konstytucji RP i art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wykładnia powinna uwzględniać prawo do dostępu do informacji, a nie jej ograniczenie. Taka też linia dominuje w orzecznictwie sądów administracyjnych. Stąd NSA zwracał uwagę, że niedopuszczalne jest stosowanie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdy żądane informacje mają charakter informacji publicznych, ale osiągalne są w innym trybie, np. na podstawie k.p.a. w zakresie dostępu strony do akt sprawy /postanowienie NSA z dnia 19 października 2011 r., sygn. akt I OSK 1987/11/. Podobną regułę stosowano do postępowania karnego. Podkreślano, że zasady, tryb i formę udostępniania stronom akt toczącego się postępowania przygotowawczego określa art.156 § 5 i 5a oraz 321 k.p.k, który wyłącza w tym zakresie ustawę o dostępie do informacji publicznej, także w odniesieniu do akt podręcznych / wyrok NSA z dnia 15 lipca 2011 r., sygn. akt I OSK 647/11/. Wskazywano również, że takim trybem odmiennym może być publiczne lub powszechne udostępnianie informacji w inny sposób, np. przekazanie ich do Krajowego Rejestru Sądowego/ wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 877 /11/. Zwracano uwagę, że w przypadku listy projektów wyłonionych w trybie konkursu, które zostały zakwalifikowane do dofinansowania na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju /Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm./, sprawę ich udostępniania

uregulowano odrębnie w przepisach tej ustawy zgodnie z art. 28 ust. 8 /wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 478/11/, czy art. 30a ust. 2 i 3 / wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 431/11/. Podkreślano też, że taką szczególną regulacją są przepisy ustawy z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko /t. j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm./. W związku z wprowadzeniem przez tę ustawę otwartej definicji informacji o środowisku, należy zatem każdorazowo skrupulatnie badać treść wniosku o udzielenie informacji. W trybie szczególnym udziela się m. in. informacji nt. treści pozwoleń wodnoprawnych /wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 2451/11 /.

Wskazywano także na inne regulacje szczególne, jak art.17 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach /t. j.: Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm./ w zw. z § 9 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 czerwca 2008 r. w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych - Dz. U. Nr 107, poz. 679 ze zm. /por. wyrok NSA z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1476/12/.

Zwracano uwagę, że takimi przepisami szczególnymi mogą być przepisy unijne /wyrok NSA z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. akt I OSK 1868/12/. Stąd dokumenty sporządzone przez Ministra Finansów na potrzeby postępowania prowadzonego przed Komisją Europejską przeciwko Polsce w trybie art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji /Dz.U.U.E.L.2010.271.20/, nie podlegają generalnej zasadzie jawności.

Jednocześnie jednak podkreślano w orzecznictwie, że z art.1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że w przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Wymaga to skrupulatnego badania przedmiotu wniosku. Odrębna regulacja dotyczy bowiem tylko tego co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej. Stąd wskazywano, że żądane dane, nie spełniające przesłanek określonych w art. 6f ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości /Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 275 ze zm./, udzielane winny być na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej /wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1516/11/. Analogicznie na tle art. 139 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych /t.j.: Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm./ wskazywano, że nie wynika z niego, że jawne są tylko umowy, dotyczy to także dostępu do innych dokumentów posiadających walor informacji publicznej /wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 1372/11, czy wyrok NSA z dnia 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 2215/11/. Wskazywano też, że przepis ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, zgodnie z którym Prokurator Generalny przedstawia Sejmowi i Senatowi jawną roczną informację o łącznej liczbie osób, wobec których został skierowany wniosek o zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów lub wniosek o zarządzenie kontroli operacyjnej,

stanowi co prawda regulację szczególną w stosunku do ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ustawy o dostępie do informacji publicznej, przewiduje bowiem dodatkowy, urzędowy sposób upublicznienia niektórych informacji publicznych, nie wyłącza on jednak prawa do uzyskiwania informacji publicznych w tym, ani w szerszym zakresie przez inne podmioty na wniosek/ wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt I OSK 1393/12/.

Rygorystyczne ujmowanie wyjątków od ustawy o dostępie do informacji publicznej znajdowało również wyraz w innych orzeczeniach NSA. I tak przyjmowano, że nie określa odmiennych zasad i trybu dostępu do informacji publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej art. 418 a k.p.k.. Stąd wyrok wyłożony w sekretariacie sądu na siedem dni zgodnie z art. 418 a k.p.k. i wyrok ogłoszony na rozprawie może być udostępniany jako informacja publiczna z zachowaniem ograniczeń z art. 5 ustawy o dostępie do informacji publicznej /wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 933/11 ONSAiWSA z 2012 r., nr 3, poz. 57).

Zwracano również uwagę, że co prawda przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2005r. Prawo o szkolnictwie wyższym /t.j.: Dz. U. z 2012 r., poz. 272 ze zm./ w art.139-150 ograniczają jawność postępowania dyscyplinarnego, ale ogłoszenie orzeczenia jest jawne, stąd i jego treść powinna być jawna jako informacja publiczna, w szczególności, iż nauczyciel akademicki jest osobą pełniącą funkcję publiczną /art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej /a wynik postępowania dyscyplinarnego w jego sprawie ma związek z pełnioną funkcją /wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 125/11/.

Przenosząc rozważania co do wykładni art.1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej na grunt art. 135 ustawy o świadczeniach należy mieć na względzie szczególny charakter ustawy o dostępie do informacji publicznej i obowiązek traktowania wyjątków od tej ustawy w sposób ścisły. Zauważyć w związku z tym należy, iż art. 135 ust. 2 o świadczeniach nie wyłącza stosowania ustawy o dostępie do informacji publicznej. Określa on jedynie dodatkowy sposób urzędowego upubliczniania niektórych informacji zawartych w umowach zawieranych przez Narodowy Fundusz Zdrowia. Przepis ten wskazuje, że informacje o wybranych elementach takich umów podlegają ogłaszaniu na stronie internetowej Funduszu, co stanowi jedną z form realizacji zasady jawności tych umów. Zasady jawności umów nie sprowadza jednak jedynie i tylko do tego typu informacji, nie wyłącza zatem z katalogu informacji publicznych podlegających udostępnieniu na wniosek, tych treści dotyczących umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, które nie zostały wysłowione we wskazanym przepisie, bądź które wbrew temu przepisowi nie zostały udostępnione. Ma zatem ten przepis jedynie charakter szczególny i uzupełniający w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Oznacza to, po pierwsze, że informacje nieobjęte katalogiem art.135 ust. 2 ustawy o świadczeniach, zarówno te ujęte w treści zawartych umów, jak i inne posiadane czy wytworzone przez Narodowy Fundusz Zdrowia, udostępniane mogą być w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym w trybie informacji udzielanej na wniosek. Nie budzi bowiem wątpliwości, że informacje te są informacjami publicznymi. Jednocześnie zakres informacji umieszczanych na stronie internetowej Narodowego Funduszu Zdrowia nie wyczerpuje wszystkich przykładowych elementów 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. Nie obejmuje on też swoim zakresem informacji publicznych wytworzonych czy posiadanych przez NFZ, a nie dotyczących treści zawartych umów. Ograniczenie prawa do informacji musi zaś posiadać wyraźną podstawę w ustawie i nie może 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.

Po drugie, art. 135 ustawy o świadczeniach nie wyłącza też prawa do uzyskania w trybie wnioskowym informacji objętych jego zakresem w sytuacji, gdyby nie doszło do ich ogłoszenia na stronie internetowej Funduszu. W takim przypadku nie mamy bowiem do czynienia z istnieniem informacji ogólnie dostępnej. Obowiązek udostępnienia informacji publicznej przez władze publiczne i inne podmioty wykonujące zadania publiczne nie dotyczy zaś informacji ogólnodostępnej bądź informacji będącej już w posiadaniu wnioskującego o jej udostępnienie. Wniosek zainteresowanego rodzi zatem po stronie dysponenta informacji obowiązek jej udostępnienia wtedy, gdy informacja ta nie została wcześniej udostępniona i nie funkcjonuje w publicznym obiegu /przy czym publiczny obieg należy kojarzyć z tymi formami rozpowszechniania informacji publicznej, które są bezpośrednim ustawowym lub regulaminowym narzędziem informacyjnym/, a więc zainteresowany nie może się z nią zapoznać inaczej, niż składając wniosek o udzielenie informacji do organu władzy publicznej /wyrok NSA z dnia 20 listopada 2003 r., sygn. akt II SAB 372/03, wyrok NSA z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt I OSK 1499/12, prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2005 r., sygn. akt II SAB/Wa 355/04, czy prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II SAB/Bk 6/11; podobnie M. Bernaczyk, Obowiązek bezwnioskowego udostępniania informacji publicznej, Warszawa 2008 r., s. 151 i n./.

Ograniczenie dostępu do informacji publicznej w trybie wnioskowym realizowanym na podstawie ustawy o dostępie do informacji publicznej, zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji RP i art.1 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, wymagałoby bowiem wyraźnego, nie budzącego wątpliwości postanowienia ustawy, a takiej regulacji nie zawiera art. 135 ustawy o świadczeniach. Nie wyłącza on trybu wnioskowego dostępu do informacji publicznej, jedynie przewiduje dodatkowy sposób urzędowego upubliczniania części informacji wynikających z zawartych umów o świadczenia opieki zdrowotnej. Tam zaś gdzie dana sprawa uregulowana jest tylko częściowo, lub w ogóle nie jest uregulowana w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy ustawy o dostępie, przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie.

Ze wskazanych powyżej względów uznać należy, że 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.) nie 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.).

Stanowisko to jest nadal aktualne po zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, dokonanych ustawą z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U z 2013 r. poz. 1290).

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 P.p.s.a., podjął uchwałę jak w sentencji.

[Powrót do listy](#)