



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Tel. 827 42 02

Fax. 827 64 53

Warszawa, 21 sierpnia 2000 r.

34807

RPO/215691/00/V/ST

Pan Marek Biernacki  
Minister Spraw Wewnętrznych  
i Administracji

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do rozmowy przeprowadzonej z Panem Ministrem w dniu 25 lipca br. pragnę przedstawić problemy prawne wynikające ze skarg obywateli kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich wymagające - w mojej ocenie - załatwienia.

1. Podstawowym prawem obywatelskim w demokratycznym państwie prawnym jest prawo do sądu. Prawo to jest gwarantowane art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i w zakresie kontroli działalności administracji publicznej jest ono realizowane w postaci postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym (art. 184 Konstytucji RP). Kognicją tego sądu są objęte nie tylko sprawy ze skarg na decyzje i postanowienia administracyjne wydane w indywidualnych sprawach, lecz także sprawy, w których skargi są wnoszone na inne indywidualne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej. W tych ostatnich sprawach kontrola sądowa działalności administracji publicznej podlega jednak istotnym ograniczeniom z uwagi na brak przepisów proceduralnych regulujących postępowanie przed organami administracji.

Problematyka związana z załatwianiem spraw obywateli w innych władczych formach, niż decyzje i postanowienia administracyjne, była podejmowana przez Rzecznika w wystąpieniu skierowanym już w 1996 r. do ówczesnego Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Rzecznik wskazał wówczas, iż obowiązujące ogólne postępowanie administracyjne (k. p. a.), które określa pozycję prawną obywateli i innych podmiotów w procesie dochodzenia ich uprawnień i ochrony ich interesów, dotyczy jedynie załatwiania spraw administracyjnych w formie decyzji administracyjnych i postanowień. Natomiast kontrola sądowno-administracyjna, zwłaszcza w wyniku zmian dokonanych ustawą z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.) ma zakres szerszy i obejmuje także sprawy załatwiane w innych prawnych formach niż decyzje i postanowienia, w tym sytuacje, gdy prawa i obowiązki wynikają bezpośrednio z przepisów prawa, nie przewidujących ich konkretyzacji aktem w sprawie indywidualnej. Jest to wynikiem treści art. 16 ust. 1 pkt. 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowiącego, iż sąd ten orzeka również w sprawach skarg na inne, niż decyzje i postanowienia, akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące przyznania, stwierdzenia albo uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa.

Wspomniane akty lub czynności z zakresu administracji publicznej mają charakter indywidualny. Ich indywidualny charakter powinien zaś przesądzać o obowiązku stosowania w tych sprawach podstawowych zasad funkcjonowania administracji publicznej w państwie prawnym. Jak już jednak wskazano wyżej, omawiane akty i czynności nie są objęte zakresem regulacji Kodeksu postępowania administracyjnego.

Postępowanie przed sądem administracyjnym jest ze swej istoty postępowaniem nadzwyczajnym. Oznacza to, iż przed wniesieniem skargi do sądu administracyjnego, obywatel powinien mieć możliwość skorzystania z weryfikacji trybu i sposobu rozstrzygnięcia jego sprawy przez organ administracji, co wiąże się z prawem obywatela do dwukrotnego rozpatrzenia jego sprawy przed organem administracji. Tymczasem w omawianym zakresie obywatele nie posiadają takich praw. Źródłem takich praw nie jest w szczególności art. 34 ust. 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym stanowiący, że jeżeli ustawa nie przewiduje środków odwoławczych w sprawie będącej przedmiotem skargi, to należy przed jej wniesieniem zwrócić się do właściwego organu z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa. Przepis ten określa bowiem jedynie ustawowe przesłanki dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Nie objęcie omawianych aktów (czynności) choćby w podstawowym zakresie regulacją k. p. a. prowadzi do sytuacji, w której sąd administracyjny jest w istocie

pozbawiony możliwości pełnej kontroli procesu "dochodzenia" przez organ administracji do wydania (odmowy wydania) aktu lub wykonania (odmowy wykonania) czynności. Nie istnieje bowiem proceduralna podstawa oceny rzetelności i legalności działania organu administracji w konkretnym przypadku.

W omawianych sprawach nie stosuje się np. ogólnych zasad działania administracji publicznej w sprawach indywidualnych, określonych przepisami art. 6-16 k. p. a., a więc zasad o charakterze fundamentalnym z punktu widzenia ochrony praw obywatelskich. Nie stosuje się także przepisów k. p. a. określających stronę postępowania, pozostawiając organowi administracji dowolność w zakresie traktowania obywatela jako strony. Dodatkowe komplikacje powstają w sytuacji, gdy przedmiotem skargi do sądu jest beczynność organu administracji. W zakresie tym nie mają zastosowania przepisy k. p. a. o terminach załatwienia sprawy przez organ administracji (art. 35-37 k. p. a.). Brak precyzyjnych, prawnych kryteriów określenia chwili, od której organ pozostaje w zwłoce w załatwieniu sprawy obywatela w formie aktu lub czynności, o której mowa w art. 16 ust. 1 pkt. 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, należy uznać za szczególnie istotne naruszenie interesów prawnych strony takiego postępowania. Obywatel w istocie bowiem nie wie, czy i jaki termin załatwienia jego sprawy jest terminem właściwym z punktu widzenia prawa. Nie wie w konsekwencji, w którym momencie w sposób skuteczny może uruchomić służące mu środki ochrony prawnej przed beczynnością organu administracji publicznej (art. 17 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym).

Przedstawione powyżej uwagi uzasadniają - w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich wniossek, iż w celu zapewnienia pełnej ochrony praw obywateli, których sprawy są załatwiane w formie aktów lub czynności wskazanych w art. 16 ust. 1 pkt. 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, niezbędne jest rozstrzygnięcie, w jakim zakresie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się do tych aktów i czynności.

Uwagi powyższe - jak już wspomniałem na wstępie - zostały przedstawione w wystąpieniu Rzecznika skierowanym do Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów. Zarówno Minister jak i Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, do której Minister zwrócił się o opinię podzielili stanowisko Rzecznika o konieczności dostosowania w omawianym zakresie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do treści art. 16 ust. 1 pkt. 4 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (w załączeniu kopia opinii Rady Legislacyjnej z dnia 25 lipca 1996 r.). Następnie w piśmie z dnia 9 września 1996 r. (Nr LII-73/97) skierowanym do Rzecznika Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji potwierdził, iż zostały podjęte działania zmierzające do nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. W wyniku kolejnego wystąpienia Rzecznika Minister Spraw

Wewnętrznych i Administracji pismem z dnia 14 lipca 1998 r. (sygn. pisma L-I-1046/96) poinformował, że przygotowany projekt zmian w tym zakresie został przekazany do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa oraz że zmiany zostaną wkomponowane w przeprowadzaną właśnie reformę ustrojową administracji publicznej. Jednakże zapowiadane w tym zakresie zmiany nie zostały wprowadzone, chociaż Kodeks postępowania administracyjnego od tego czasu był kilkakrotnie nowelizowany.

2. Z uwagi na treść art. 77 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego obywatelom prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została im wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organów administracji publicznej, zmiany wymagają również przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące roszczeń odszkodowawczych przysługujących stronom postępowania administracyjnego.

Zgodnie z treścią art. 126 k. p. a. w brzmieniu nadanym przez art. 61 pkt. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym do postanowień administracyjnych stosuje się odpowiednio przepisy art. 107 § 2-5 oraz art. 109-113 k. p. a., a do postanowień, od których przysługuje zażalenie - również art. 145-152 oraz art. 156-159 k. p. a. z tym, że zamiast decyzji, o której mowa w art. 149 § 3, art. 151 § 1, art. 157 § 1 i art. 158 k. p. a., wydaje się postanowienia.

Jak z powyższego wynika, nowelizując w 1995 r. Kodeks postępowania administracyjnego rozciągnięto na postanowienia administracyjne przepisy dotyczące wznowienia postępowania i stwierdzenia nieważności decyzji. Uczyniono to jednak bez równoczesnego otwarcia drogi do roszczeń odszkodowawczych, art. 126 k. p. a. wyłącza bowiem odpowiednie stosowanie do postanowień art. 153 i 160 k. p. a. Analogiczne rozwiązanie zostało przyjęte w art. 219 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) w stosunku do postanowień wydawanych w toku postępowania podatkowego.

Istniejący stan prawny w tym względzie budzi istotne wątpliwości z punktu widzenia jego zgodności z porządkiem konstytucyjnym. W myśl art. 77 ust. 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Tymczasem w omawianym zakresie stwierdzenie niezgodnego z prawem działania organu władzy publicznej nie otwiera drogi do ewentualnego roszczenia odszkodowawczego na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego (Ordynacji podatkowej). Co prawda, zastosowanie może znaleźć art. 418 k. c., jednak przesłanką zastosowania art. 418 k. c. (która to przesłanka sama budzi wątpliwości co do swej zgodności z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP) jest to, aby przy wydaniu orzeczenia lub zarządzenia nastąpiło naruszenie prawa ścigane w trybie postępowania karnego lub dyscyplinarnego, a wina sprawcy szkody została

stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym albo uznana przez organ przełożony nad sprawcą szkody. Jak wskazuje dotychczasowa praktyka wskazane przesłanki odpowiedzialności określonej w art. 418 k. c. są możliwe do spełnienia jedynie w wyjątkowych sytuacjach. Zasadą będzie więc w omawianym zakresie brak odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za działanie niezgodne z prawem. Stąd też w wystąpieniu skierowanym w dniu 18 maja 1998 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzecznik zwrócił uwagę na konieczność dostosowania tego obszaru działalności administracji publicznej do środka ochrony praw obywatelskich określonego w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP. W odpowiedzi udzielonej Rzecznikowi (pismo z dnia 14 lipca 1998 r. o sygn. L-I-1046/96) Minister poinformował, że propozycja zmiany k. p. a. dotycząca uzupełnienia art. 126 k. p. a. o przepisy odszkodowawcze została przedstawiona Pełnomocnikowi Rządu do Spraw Reform Ustrojowych Państwa. Zmiany te nie zostały jednak wprowadzone w życie.

Na tle spraw wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich rozważenia wymaga także kwestia możliwości zmiany treści zaświadczenia wydanego przez organ administracji publicznej. Zgodnie z art. 219 k. p. a. odmowa wydania zaświadczenia bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Żaden przepis k. p. a. nie przewiduje natomiast możliwości zmiany zaświadczenia. Osoba, która uzyskała zaświadczenie nie może w związku z tym korzystać ze środków zaskarżenia w celu doprowadzenia do zmiany treści tego zaświadczenia.

3. Negatywnie - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - należy ocenić z punktu widzenia standardów ochrony praw obywatelskich przeprowadzoną ustawą - Ordynacją podatkową dekodyfikację przepisów postępowania administracyjnego. W wyniku nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej Ordynacją podatkową, przepisów tego Kodeksu nie stosuje się do postępowań uregulowanych w Ordynacji podatkowej, z wyjątkiem przepisów działów IV, V, VII i VIII. Nie ulega wątpliwości, iż w wyniku tej dekodyfikacji doszło do zubożenia gwarancji procesowych stron postępowania podatkowego. Nastąpiło to m. in. na skutek przepisania do Ordynacji podatkowej jedynie wyselekcjonowanych zapisów dotyczących ogólnych zasad postępowania administracyjnego. Dla przykładu do art. 122 Ordynacji podatkowej przepisano z art. 7 k. p. a. tylko część środkową, określającą zasadę prawdy obiektywnej. W konsekwencji organ podatkowy w postępowaniu podatkowym nie jest związany zasadą ogólną wyważenia interesu publicznego i słusznego interesu obywatela (art. 7 in fine k. p. a.). Powoduje to, że w sprawach podatkowych, zwłaszcza w przypadku podejmowania decyzji na zasadzie

uznania administracyjnego, organ podatkowy korzysta ze znacznie większej swobody, niż w ogólnym postępowaniu administracyjnym.

Została w ten sposób zakwestionowana przez ustawodawcę jedna z podstawowych zasad postępowania administracyjnego polegająca na obowiązku każdorazowego badania przez organ wydający decyzję w ramach uznania administracyjnego relacji zachodzących pomiędzy słusznym interesem obywatela a interesem społecznym. Został również zakwestionowany w sprawach podatkowych dotychczasowy dorobek orzeczniczy Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczący sfery uznania administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 czerwca 1981 r. (sygn. akt SA 820/81, ONSA 1981 r., Nr 1, poz. 57) stwierdził m. in., że zasada postępowania administracyjnego wyrażona w art. 7 k. p. a. oznacza, iż treść i zakres ochrony słusznego interesu indywidualnego w działaniach organów administracji sięgają do granic kolizji z interesem społecznym. Obecnie trudno byłoby przyjąć, iż teza ta znajduje zastosowanie również na gruncie obowiązującej Ordynacji podatkowej. Technika legislacyjna polegająca na przepisywaniu w Ordynacji podatkowej przepisów k. p. a. z niewielkimi korektami prowadzi ponadto do całkowicie niezrozumiałych dla obywateli rozbieżności pomiędzy wskazanymi procedurami. Dla przykładu w uchwale z dnia 8 czerwca 2000 r. (sygn. akt III ZP 11/00) Sąd Najwyższy uznał, że pozostawienie bez rozpoznania na podstawie art. 64 k. p. a. podania o wszczęcie postępowania nie wymaga wydania decyzji administracyjnej. Z kolei z art. 169 § 4 Ordynacji podatkowej wynika, że organ podatkowy wydaje decyzję w sprawie pozostawienia podania bez rozpatrzenia.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich przepisywanie przepisów jednego aktu prawnego do drugiego aktu prawnego dowodzi również, iż brak było uzasadnionych merytorycznych podstaw do tworzenia odrębnej procedury administracyjnej. Specyfika postępowania podatkowego mogłaby z powodzeniem zostać uwzględniona w ramach obowiązującego już Kodeksu postępowania administracyjnego poprzez jego nowelizację. Tymczasem przeprowadzona dekodyfikacja postępowania administracyjnego zubożyła gwarancje procesowe stron i w istocie naruszyła zasadę równego traktowania tych stron w toku postępowania administracyjnego. Stąd też - w ocenie Rzecznika - istnieje potrzeba uwzględnienia gwarancji procesowych przysługujących stronom ogólnego postępowania administracyjnego również w sprawach podatkowych. Problem ten sygnalizuję Panu Ministrowi, gdyż w moim przekonaniu wprowadzenie zmian w omawianym zakresie wymaga współdziałania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z Ministrem Finansów.

4. Rzecznik Praw Obywatelskich sygnalizował także Panu Ministrowi problem braku w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym zabezpieczenia

praw osób trzecich, które to osoby były uprzednio stronami jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Osoby te nie są bowiem traktowane przez aktualnie obowiązujące prawo jako strony postępowania egzekucyjnego w administracji. Nie mogą więc korzystać ze środków zaskarżenia aktów administracyjnych wydawanych w toku tego postępowania jak również ze skargi na bezczynność organu egzekucyjnego. Z uzyskanej w tej sprawie odpowiedzi (pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 maja 2000 r. o sygn. SMP-640/2000/MC) wynikało, że problem ten został przedstawiony Ministrowi Finansów, który podjął prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 1991 r. Nr 36, poz. 161 ze zm.). W przesłanym Rzecznikowi stanowisku Minister Finansów stwierdził (pismo Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. o sygn. SP 2-N/861-402-BM6-57778/00 - kopia tego pisma w załączeniu), iż projektowane przez niego zmiany umożliwią osobom mającym interes prawny w przymusowym wykonaniu obowiązku o charakterze niepieniężnym żądanie przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego jak też korzystanie w jego toku ze środków zaskarżenia.

Jednakże - w ocenie Rzecznika - ograniczenie projektowanych zmian do obowiązków o charakterze niepieniężnym nie rozwiązuje w całości sygnalizowanego problemu. Jak bowiem doskonale wie Pan Minister (odpowiedź z dnia 28 lipca 2000 r. udzielona przez Pana Ministra Rzecznikowi w sprawie pomocy mieszkaniowej przysługującej funkcjonariuszom Państwowej Straży Pożarnej - sygn. pisma SMP - 1100/00/MC) istnieje również kwestia wykonywania ostatecznych decyzji administracyjnych przyznających obywatelom określone świadczenia pieniężne. Również w przypadku niewykonywania tych decyzji osobie, która był stroną postępowania jurysdykcyjnego nie służą środki pozwalające na uruchomienie egzekucji administracyjnej. Stąd też nie ma uzasadnienia ograniczenie w omawianym zakresie projektowanej zmiany wyłącznie do obowiązków o charakterze niepieniężnym. Takie też stanowisko Rzecznik przedstawi Ministrowi Finansów. Ponieważ jednak w tej sprawie kierowane było również wystąpienie do Pana Ministra, dlatego też pozwalam sobie zwrócić uwagę na niekonsekwencję projektowanych zmian.

5. Pragnę także odnieść się do stanowiska Pana Ministra przedstawionego we wspomnianym powyżej piśmie z dnia 28 lipca 2000 r. dotyczącego pomocy mieszkaniowej przysługującej funkcjonariuszom Państwowej Straży Pożarnej. W piśmie tym został poprzez odwołanie się do dotychczasowego orzecznictwa przedstawiony pogląd, że nie ma możliwości dochodzenia odsetek z tytułu nieterminowego wypłacenia wspomnianej pomocy. Poglądu tego nie można jednak podzielić w świetle aktualnie obowiązującego stanu prawnego ukształtowanego

wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r. (sygn. akt SK. 12/98). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), rozumiany w ten sposób, iż w zakresie pojęcia "sprawa cywilna" nie mogą się mieścić roszczenia dotyczące zobowiązań pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Wyrok ten niewątpliwie umożliwia dochodzenie przed sądami powszechnymi należności pieniężnych, których źródło stanowi decyzja administracyjna.

6. W dalszym ciągu pozostaje nierozwiązany problem osób nie posiadających meldunku na terenie Rzeczypospolitej Polskiej i skutków, jakie wywołuje dla tych osób ten fakt w innych dziedzinach życia. Sprawa ta była systematycznie podejmowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich począwszy od roku 1988. Pomimo wielokrotnych zapewnień składanych w tej sprawie Rzecznikowi, również przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (ostatnio w piśmie z dnia 17 grudnia 1999 r.), nie doszło do rozwiązania problemu, nie uległy bowiem zmianie przepisy obowiązującej w tym zakresie ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174 ze zm.) łączące zameldowanie z koniecznością posiadania uprawnień do przebywania w lokalu.

7. Pilnego rozstrzygnięcia, po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt K. 4/99 (Dz. U. Nr 106, poz. 1215), wymaga sprawa nowej regulacji zasad ograniczenia świadczeń emerytalno-rentowych z tytułu osiągnięcia dodatkowego przychodu.

Z jednej strony zapadają już pierwsze wyroki sądowe, które wskazują, iż sądy nie czują się związane poglądami Trybunału Konstytucyjnego co do skutków, jakie wywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego od chwili ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Sądy uznają mianowicie, że w obecnym stanie prawnym brak jest unormowań w odniesieniu do emerytów i rencistów zatrudnionych, dotyczących ograniczenia wysokości świadczeń emerytalno-rentowych w przypadku ich zarobkowania. Z drugiej strony, stosowanie zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego przepisów w takim brzmieniu, jakie miały one w dniu 31 grudnia 1998 r. prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej i faktycznej wielu emerytów i rencistów służb mundurowych. Szczegółowe uwagi na ten temat zostały przedstawione w wystąpieniu Rzecznika skierowanym do Pełnomocnika Rządu do Spraw Reformy Zabezpieczenia Społecznego, które to wystąpienie zostało przekazane według właściwości do Pana Ministra.

Z niepokojem przyjąłem zatem zawartą w odpowiedzi na moje wystąpienie informację (pismo Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 lipca br. o



sygn. ZER-VI-720/2000), że prace nad projektem zmian ustawowych w tym zakresie zostały zawieszono. Powstaje w związku z tym wątpliwość co do stanowiska Rządu wobec toczących się w Sejmie i Senacie prac nad uregulowaniem tych kwestii.

Dlatego też będę wdzięczny za przedstawienie stanowiska Pana Ministra dotyczącego potrzeby pilnego uregulowania nowych zasad zawieszania świadczeń emerytalno-rentowych funkcjonariuszy służb mundurowych.

8. Pragnę także po raz kolejny zasygnalizować Panu Ministrowi problem przechowywania i wykorzystywania kart daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych osób uniewinnionych prawomocnymi wyrokami sądów lub co do których prawomocnie umorzono postępowanie karne. W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika w tej sprawie Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z dnia 16 marca 1998 r. (sygn. pisma L-II-37/98) stwierdził, iż nie ma w tym zakresie zastosowania teza 7 zaleceń R/87/15 Komitetu Rady Europy z dnia 17 września 1987 r., zgodnie z którą należy podjąć kroki, aby zapewnić kasowanie danych przechowywanych dla celów policyjnych, jeżeli dane te staną się niepotrzebne dla celów, w jakich były przechowywane. Tymczasem w ocenie Rzecznika istniejąca praktyka organów Policji polegająca na przechowywaniu i wykorzystywaniu kart daktyloskopijnych i zdjęć sygnalitycznych osób wyżej wymienionych jest sprzeczna z wymienioną tezą 7 zalecenia. Problem ten wymaga rozważenia zwłaszcza w kontekście projektowanych zmian w omawianym zakresie (rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji, ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz ustawy - Prawo bankowe zawarty w druku sejmowym Nr 2012) określających na nowo dane, które Policja może pobierać, gromadzić, sprawdzać i przetwarzać. Wydaje się, iż w celu zagwarantowania ochrony praw obywateli w projektowanym art. 20 ust. 2 ustawy o Policji należałoby dodać, iż wymienione w tym przepisie dane mogą być zbierane wyłącznie w niezbędnym zakresie. Będę wdzięczny Panu Ministrowi za ponowne przeanalizowanie tej sprawy.

9. W ocenie Rzecznika w dalszym ciągu nie został skutecznie rozwiązany problem bezpieczeństwa świadków składających zeznania w postępowaniu karnym.

Rzecznik sygnalizował już (pismo z dnia 15 czerwca 1999 r. do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji) występujące przypadki niewłaściwego traktowania świadków przez organa ścigania a także przypadki zastraszania świadków przez sprawców czynów przestępnych. Na gruncie obowiązującego prawa występują również dysproporcje w ochronie świadków (koronnych i incognito), które to dysproporcje mogą być uznane za godzące w zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. Dlatego też proszę Pana Ministra o ponowne zajęcie stanowiska w tej sprawie.

Uwagi zawarte w niniejszym piśmie przedstawiam Panu Ministrowi stosownie do art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 471 ze zm.) z nadzieją, że przyczynią się one do ostatecznego rozwiązania na drodze legislacyjnej problemów sygnalizowanych przez obywateli w skargach kierowanych do Rzecznika. Będę wdzięczy Panu Ministrowi za informacje o podjętych w tych sprawach działaniach.

W załączeniu

- 1) kopia opinii Rady Legislacyjnej z dnia 25 lipca 1996 r.,
- 2) kopia pisma Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2000 r. o sygn. SP 2-N/861402-BM6-57778/00.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll