



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 17. VII. 2014.

V.7010.33.2014.EO

Pan
Bartosz Arłukowicz
Minister Zdrowia

Szanowny Panie Ministrze,

Na kanwie napływających do mnie skarg pojawił się **problem natury generalnej dotyczący kwestii zgodności z prawem powszechnie obowiązującym Zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 1 lipca 2010 r. Nr 31/2010/DSS w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków w Narodowym Funduszu Zdrowia, a w szczególności § 7 ust. 5 ww. Zarządzenia.**

Z powyższego przepisu wynika m.in., że osoba, która złożyła skargę lub wniosek drogą elektroniczną bez opatrzenia ich podpisem elektronicznym powinna potwierdzić złożenie takiej skargi lub wniosku pisemnie w określonym terminie.

Na wstępie pragnę wskazać, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 63 gwarantuje każdemu prawo do składania skarg i petycji do organów władzy publicznej. Powyższy przepis stanowi bowiem, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.

Głównym aktem prawnym regulującym podstawowe zasady wnoszenia skarg i wniosków jest ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267), dalej też jako „K.p.a.”. Zgodnie z art. 225 § 1 i § 2 K.p.a., nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub

wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. Organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku.

Natomiast zasady przyjmowania skarg i wniosków zawarte zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. 2002 r. Nr 5, poz. 46). Z treści § 5 ww. rozporządzenia wynika, że skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu.

Z kolei wymogi formalne skargi określone zostały w § 8 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia. Z przepisu tego wynika, że skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Natomiast jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania.

Przepisy te mają charakter powszechnie obowiązujący i dotyczą przyjmowania oraz rozpatrywania skarg i wniosków, składanych do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz organów samorządowych jednostek organizacyjnych. **Przepisy rozporządzenia stosuje się do skarg i wniosków składanych do organów organizacji i instytucji społecznych, gdy pozostają one w związku z wykonywanymi przez te organizacje i instytucje społeczne zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.**

W świetle powyższych uregulowań za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 7 ust. 5 Zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 1 lipca 2010 r. Nr 31/2010/DSS. Zgodnie z jego treścią w przypadku zgłoszenia skargi lub wniosku za pomocą poczty elektronicznej, które nie zostały opatrzone podpisem elektronicznym, pracownik komórki organizacyjnej, o której mowa w § 5 ust. 1, za pomocą poczty elektronicznej występuje odpowiednio do skarżącego lub

wnioskodawcy o potwierdzenie złożenia skargi lub wniosku pisemnie w terminie siedmiu dni. Termin do załatwienia skargi lub wniosku biegnie od dnia wpływu tego potwierdzenia do Funduszu.

Powyższa regulacja traci rację bytu w zestawieniu z § 8 ust. 1 ww. Zarządzenia stanowiącym, iż skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania, a także z § 7 ust. 1 Zarządzenia zezwalającym na wnoszenie skarg drogą elektroniczną.

Pragnę również podkreślić, że jak wynika z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. 2013 r., poz. 262), podpisem elektronicznym są dane w postaci elektronicznej, które wraz z innymi danymi, do których zostały dołączone lub z którymi są logicznie powiązane, służą do identyfikacji osoby składającej podpis elektroniczny.

Powyższa definicja ma bardzo szeroki zakres, a identyfikacja osoby składającej podpis elektroniczny jest jedynym wymaganiem, jakie musi spełniać realizacja techniczna podpisu. W szczególności za podpis elektroniczny można uważać każdy podpis pod wiadomością wysłaną pocztą elektroniczną w Internecie, ponieważ jest on dołączony do danych i jednocześnie identyfikuje nadawcę.

Uzależnienie rozpoznania skargi wniesionej drogą elektroniczną, która nie jest anonimowa, od potwierdzenia złożenia tej skargi na piśmie, jest zbyt daleko idącym formalizmem i pozostaje w sprzeczności z treścią rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

Przytoczoną regulację należy również krytycznie ocenić w świetle zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i zasady legalizmu określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie można przyjąć, że powyższe zasady zostały spełnione, w sytuacji, gdy regulacja wewnętrzna przyjęta przez organ administracji arbitralnie ogranicza konstytucyjne prawo do składania petycji, skarg i wniosków.

Ponadto kwestionowany przeze mnie przepis Zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 1 lipca 2010 r. Nr 31/2010/DSS pozostaje

w sprzeczności z art. 93 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż jako akt kierownictwa wewnętrzny adresowany do komórek organizacyjnych Narodowego Funduszu Zdrowia nakłada jednocześnie, w sposób nieuprawniony, dodatkowe obowiązki na obywateli.

Niezależnie od zarzutów skierowanych przeciwko § 7 ust. 5 ww. aktu moje wątpliwości budzą również inne przepisy Zarządzenia Nr 31/2010/DSS w zakresie w jakim pozostają sprzeczne z treścią § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zwanego dalej rozporządzeniem w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Rozporządzenie w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w § 137 wskazuje, iż w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Powyższemu przepisowi przeczy treść m.in. § 7 ust. 1 i ust. 2 Zarządzenia, które stanowią powtórzenie, odpowiednio § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Analogiczna sytuacja występuje w przypadku § 8 ust. 1 i ust. 2 zdanie pierwsze Zarządzenia. Wskazane przepisy stanowią powtórzenie § 8 wskazanego powyżej rozporządzenia.

Taka redakcja Zarządzenia nie zasługuje na aprobatę pod względem prawidłowości techniki legislacyjnej.

Na naruszenie zasady legalizmu może wskazywać podstawa prawna wskazanego zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia. Zarządzenie wydane zostało w oparciu o art. 102 ust. 1 i ust. 5 pkt 21 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.). Z powyższych przepisów wynika, że Prezes Narodowego Funduszu Zdrowia kieruje działalnością Funduszu i reprezentuje go na zewnątrz, a także, że do zakresu działania Prezesa Funduszu należy nadzór nad realizacją zadań oddziałów wojewódzkich Funduszu. Powyższe przepisy trudno uznać za materialnoprawną podstawę do wydania zarządzenia regulującego tryb rozpatrywania skarg i wniosków przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 14 pkt 3 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 określonych w art. 163 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.) i wyeliminowanie z obrotu prawnego wskazanych regulacji, przede wszystkim § 7 ust. 5 Zarządzenia Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 1 lipca 2010 r. Nr 31/2010/DSS w sprawie rozpatrywania skarg i wniosków w Narodowym Funduszu Zdrowia.**

Z pozdrowieniem

Renata Jędrzejewska