



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/187/12

Do druku nr 520

Warszawa, dnia 12.07. 2012 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 13.07.2012

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Stanisław Pasiński

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 czerwca 2012 r. nr GMS-WP-173-153/12, dotyczącego senackiego *projektu ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich*, przekazanego do zaopiniowania przez Prokuratora Generalnego w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. akt P 28/09 (OTK Z.U. Nr 5A, poz. 52), opublikowanego w dniu 22 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 133, poz. 898).

Trybunał Konstytucyjny przywołanym wyżej wyrokiem orzekł, że art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm.;;) w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza, ukaranego przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą nagany, do wniesienia odwołania do sądu, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przewidującym, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw.

Trybunał Konstytucyjny za naruszające standardy wyznaczone przez ustawę zasadniczą, uznał pozbawienie lekarza możliwości kwestionowania przed sądem prawidłowości postępowania dyscyplinarnego i zasadności wymierzonej w ramach tego postępowania kary, niezależnie od rodzaju kary orzeczonej z katalogu kar dyscyplinarnych. Trybunał uznał, iż każda kara dyscyplinarna, w tym wypadku kara nagany, ingeruje w sferę konstytucyjnych praw i wolności, dotykając cennych dla każdego człowieka wartości jak godność, dobre imię czy zaufanie innych. Z tych względów konieczne jest zagwarantowanie

lekarzowi ukaranemu karą nagany możliwości rozpoznania jego sprawy przez bezstronny, niezależny i niezawisły sąd.

Projekt senacki zmierza do wprowadzenia zmian w ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708 ze zm.), a ponadto w ustawie z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (tekst. jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767), ustawie z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (tekst. jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856 ze zm.), ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (tekst. jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529 ze zm.) oraz w ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038).

Celem projektowanej ustawy jest dostosowanie rozwiązań – przewidzianych we wskazanych wyżej aktach normatywnych – dotyczących zasad i trybu zaskarżania do sądu orzeczeń organów dyscyplinarnych samorządów zawodowych zawodów medycznych, do wymogów konstytucyjnych wynikających z przedmiotowego wyroku Trybunału Konstytucyjnego..

Zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny przepis art. 42 ust. 2 uchylonej ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich stanowił, że prawo wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego przysługiwało lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski (w II instancji) karą zawieszenia prawa wykonywania zawodu lekarza lub karą pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Oznaczało to, że lekarzowi, ukaranemu karą upomnienia lub nagany, prawo wniesienia takiego odwołania już nie przysługiwało.

Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2010 r. ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich przewiduje (w art. 95 ust. 1), że od prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Choć obecnie obowiązująca ustawa nie wprowadza ograniczeń, uzależniających możliwość wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego od rodzaju czy surowości kary orzeczonej w postępowaniu dyscyplinarnym, to jednak – poprzez charakter prawny tego środka – prawo do drogi sądowej jest w pewnym stopniu ograniczone. W szczególności, kasacja ta może być wniesiona z powodu uchybień wymienionych w art. 439 § 1 Kodeks postępowania karnego lub innego rażącego naruszenia prawa oraz niewspółmierności kary (art. 96 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich). Ponadto obowiązuje tu przymus adwokacko-radcowski (art. 98 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowały się standardy, jakim winny odpowiadać rozwiązania normatywne, regulujące sądową kontrolę orzeczeń organów dyscyplinarnych. Trybunał wskazuje tu przede wszystkim na wymogi wynikające z art. 77 ust. 2 Konstytucji, pozostającego w ścisłym związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. O ile art. 45 ust. 1 Konstytucji opisuje prawo do sądu od strony pozytywnej, przybliżając jego normatywną treść, o tyle art. 77 ust. 2 Konstytucji to samo prawo reguluje od strony negatywnej, ustanawiając zakaz zamykania przez ustawodawcę drogi sądowej (zob. wyrok z dnia 13 maja 2002 r., sygn. SK 32/01, OTK ZU Nr 3/A/2002, poz. 31). W tym ostatnim przepisie silniej zarysowane są elementy gwarancyjne, co nadaje mu charakter modyfikujący ogólne reguły ograniczania praw i wolności, określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia prawa do sądu nie tylko muszą spełniać warunki wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, lecz także uwzględniać treść art. 77 ust. 2 Konstytucji. To oznacza, że ograniczenia tego prawa mogą zostać ustanowione 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. Nie mogą one naruszać istoty prawa do sądu oraz nie mogą zamykać obywatelowi drogi do sądu. Doktryna prawa, w kontekście tych dwóch ostatnich wymogów, wskazuje na ścisły związek między art. 77 ust. 2 i art. 31 ust. 3 zdanie drugie Konstytucji, zamknięcie drogi sądowej narusza bowiem istotę prawa do sądu, skoro w ogóle wyklucza możliwość korzystania z tego prawa (zob. L. Garlicki, uwagi do art. 77 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2007, t. 5, s. 30).

Jednocześnie, z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny wywiódł wymóg stosowania, także w postępowaniach dyscyplinarnych, gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiegś formie ukarania lub jakiegś sankcji. Tego rodzaju postępowaniem jest również postępowanie dyscyplinarne (zob. wyroki z dnia: 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU Nr 3/A/2007, poz. 27; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU Nr 7/A/2008, poz. 120; 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 162). Gwarancją ochrony konstytucyjnej osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przyznanie im

możliwości wniesienia odwołania do sądu, który kontroluje prawidłowość postępowania dyscyplinarnego i ma możliwość uchylenia orzeczenia wydanego przez organy dyscyplinarne (zob. wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 94; z dnia 4 marca 2008 r., sygn. SK 3/07 OTK ZU Nr 2/A/2008, poz. 25 oraz powołany wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06). Celem sądowej kontroli działalności organów dyscyplinarnych powinna być przy tym *weryfikacja prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej* (poważany wyrok z dnia 29 czerwca 2010 r., sygn. P 28/09). Podmiot kwestionujący orzeczenie dyscyplinarne powinien mieć możliwość kwestionowania przed sądem zarówno samego faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, dopuszczalności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, prawidłowości postępowania, jak i kary, którą w tym postępowaniu orzeczono (*ibidem*).

Należy też zaznaczyć, że określenie rodzaju sądu, który będzie najbardziej adekwatny do rozpoznania danego rodzaju spraw, ustrojodawca pozostawia ustawodawcy zwykłemu (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, OTK ZU Nr 7/A/2008, poz. 120). Ponadto, artykuł 45 ust. 1 Konstytucji obliguje ustawodawcę do takiego ukształtowania procedury sądowej, aby spełniała ona wymagania dotyczące istoty sprawowania wymiaru sprawiedliwości (J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Zakamycze 2004, s. 738).

Trybunał Konstytucyjny dostrzegał również w swoim orzecznictwie odmienną rolę sądów w sprawach, dotyczących postępowań dyscyplinarnych osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz w sprawach, w których odpowiedzialność dyscyplinarna egzekwowana była wobec osób wykonujących inny zawód. O ile w tym ostatnim wypadku kontrola sądów nad orzecznictwem dyscyplinarnym stanowi gwarancję ochrony konstytucyjnych praw i wolności osób ukaranych, o tyle w pierwszym wypadku pełni ona dwie równorzędne funkcje. Z jednej strony zapewnia członkom samorządu zawodowego niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu. Z drugiej zaś strony stanowi instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi (zob. wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU Nr 7/1998, poz. 117). Z kolei, w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego, zawodami zaufania publicznego są zawody polegające na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążące się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowane w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi (por. wyrok

z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08, OTK ZU Nr 11/A/2009, poz. 162). W kontekście formalnym zorganizowane grupy zawodowe stają się zawodami zaufania publicznego na skutek obligatoryjnej przynależności do samorządu zawodowego, niemożności wykonywania danego zawodu poza korporacją i istnieniu ustawowego obowiązku sprawowania przez korporację pieczy nad należyтым wykonywaniem danego zawodu (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2009, str. 117).

Przedstawione wyżej wywody upoważniają do przedstawienie następującego *resume* poglądów Trybunału Konstytucyjnego. Istnieje konstytucyjny zakaz nawet najwęższego, podmiotowo lub przedmiotowo, zamykania drogi sądowej w zakresie sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych. Podmiot kwestionujący orzeczenie dyscyplinarne powinien mieć możliwość kwestionowania przed sądem zarówno samego faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, dopuszczalności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, prawidłowości postępowania, jak i kary, którą w tym postępowaniu orzeczono. Ustawodawca ma swobodę określenia sądu, który uzna za najbardziej adekwatny do rozpoznawania danego rodzaju spraw, a ponadto zobowiązany jest do ustanowienia sprawiedliwych procedur, gwarantujących realizację zadań wymiaru sprawiedliwości. Nadto ustawowe rozwiązania dotyczące sądowej kontroli postępowań dyscyplinarnych, prowadzonych wobec osób wykonujących zawód zaufania publicznego winny uwzględniać to, że stanowi ona również instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi.

Powyższe tezy stanowią punkt odniesienia do oceny konstytucyjności rozwiązań, proponowanych w projekcie ustawie nowelizującej. Dokonując tej oceny nie sposób nie zauważyć pewnej niekonsekwencji autorów projektu, którzy – choć prawidłowo określają zasady, z którymi winny być zgodne proponowane rozwiązania (por. str. 2-3 uzasadnienia projektu) – nie w pełni uwzględniają te aksjomaty przy konstruowaniu poszczególnych instytucji prawnych.

Przed wszystkim zauważyć należy, że w zakresie każdej z ustaw, objętych projektowaną nowelizacją, proponowane rozwiązania wprowadzają jednak ograniczenia drogi do sądu. I tak, w zakresie nowelizacji ustawy o izbach lekarskich [art. 1 pkt 2 lit. c) projektu] oraz ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych [art. 5 pkt 2 lit. a) projektu], nie przyznaje się prawa do wniesienia apelacji od orzeczenia sądu odwoławczego (dyscyplinarnego) stronie, która nie zaskarżyła orzeczenia sądu lekarskiego pierwszej

instancji, jeżeli orzeczenie sądu pierwszej instancji utrzymano w mocy lub zmieniono na jej korzyść. Rozwiązanie to budzi zasadnicze wątpliwości konstytucyjne, albowiem, jak już wyżej wskazano, celem sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego jest nie tylko ocena prawidłowości wymierzonej kary, lecz również danie stronie możliwości kwestionowania faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, dopuszczalności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i prawidłowości tego postępowania na wszystkich jego etapach.

Marginalnie należy podnieść, że proponowane w projekcie brzmienie art. 73 ust. 2 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych [*vide* art. 5 pkt 2 lit. a) projektu] powoduje, że przepis ten staje się niejasny w zakresie zasad przysługiwania apelacji i sądu, do którego winna być ona kierowana. Przepis ten (jeśli ustawodawca zdecyduje się na jego uchwalenie) powinien mieć brzmienie zbliżone do proponowanego w projekcie nowego brzmienia ustępu 2 w art. 95 ustawy o izbach lekarskich [por. art. 1 ust. 1 pkt 2 lit. b) projektu].

Zastrzeżenia, dotyczące niekonstytucyjnego ograniczenia drogi sądowej, należy odnieść do oceny rozwiązań proponowanych w zakresie pozostałych ustaw, tj. ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (art. 2 pkt 1 projektu), ustawy o izbach aptekarskich (art. 3 pkt 1 projektu) oraz ustawy diagnostyce laboratoryjnej (art. 4 pkt 1 projektu). We wszystkich tych przypadkach prawo obwinionego wniesienia apelacji ograniczono do przypadków, w których orzeczono wobec niego karę, co nie zapewnia stronie możliwości doprowadzenia – w każdej sprawie – do pełnej, sądowej kontroli prawidłowości postępowania dyscyplinarnego. Zasadne wydaje się więc przyjęcie, że proponowane rozwiązania nie w pełni odpowiadają wymogom wynikającym z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

W przypadku tych trzech ostatnich ustaw wątpliwości budzi też zakres podmiotowy prawa do wniesienia apelacji od orzeczenia sądu dyscyplinarnego. I tak, w zakresie nowelizacji ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, projekt przyznaje prawo do wniesienia apelacji obwinionemu i rzecznikowi odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 2 pkt 1 projektu), natomiast w proponowanym brzmieniu ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (art. 3 pkt 1 projektu) oraz ustawy o diagnostyce laboratoryjnej (art. 4 pkt 1 projektu), ma przysługiwać ono jedynie obwinionemu. Ocena konstytucyjności tych rozwiązań zdeterminowana jest ustaleniem, czy zawody, których wykonywanie uregulowane jest wskazanymi wyżej ustawami, są zawodami zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Pozytywna odpowiedź na to pytanie prowadziłaby do stwierdzenia, że proponowane rozwiązania są niekonstytucyjne, albowiem

nie dają możliwości realizacji drugiej funkcji sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych – sprawowania przez państwo nadzoru nad samorządami zawodowymi.

Analiza prawnej regulacji zasad wykonywania zawodów lekarza weterynarii, farmaceuty i diagnosty medycznego prowadzi do wniosku, że profesje te należy zaliczyć do zawodów zaufania publicznego. Przemawia za tym tak merytoryczny zakres zadań, realizowanych przez ich przedstawicieli, jak i wynikający z ustaw sposób zorganizowania i funkcjonowania przedmiotowych korporacji samorządowych, przy czym obie te grupy okoliczności są adekwatne do przedstawionych już wyżej przesłanek statuujących pojęcie zawodu zaufania publicznego. W tej sytuacji, za pominięcie uznać należy ograniczenie kręgu podmiotów uprawnionych do zainicjowania sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych tych samorządów, albowiem uprawnienie takie winno przysługiwać także organom samorządu i właściwym organom państwa – tak jak przewiduje to projekt w zakresie nowelizacji ustawy o izbach lekarskich (art. 1 ust. 1 pkt 2 projektu) i ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych [art. 5 pkt 2 lit. a) projektu]. Część rozwiązań, proponowanych w projekcie ustawy nowelizującej, wydaje się więc nie spełniać wymogów wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Projektowane uregulowania nie budzą natomiast zastrzeżeń w zakresie określenia właściwości sądu i procedur, mających obowiązywać w sądowej kontroli orzeczeń sądów dyscyplinarnych samorządów zawodów medycznych. Jak już wyżej wskazano, ustalenie, jaki sąd jest najbardziej adekwatny do rozpoznawania danej kategorii spraw pozostawione jest ustawodawcy, a przy tym trafne wydają się – przedstawione w uzasadnieniu projektu – argumenty, przemawiające za powierzeniem orzekania w tych sprawach wydziałom karnym sądów okręgowych (str. 4-5 uzasadnienia projektu). Do rozpoznawania apelacji mają mieć zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania karnego, co powoduje, że zakres zarzutów, możliwych do podniesienia przez stronę i jednocześnie mogący zostać rozpoznany przez sąd, jest wystarczający dla zrealizowania zadań tego rodzaju postępowania kontrolnego. Należy przy tym nadmienić, że w przypadku orzekania przez sądy powszechne w sprawach dotyczących postępowań dyscyplinarnych, prowadzonych przez inne organy, nie znajduje zastosowaniem przewidziana w art. 176 ust. 1 Konstytucji zasada dwuinstancyjności postępowania sądowego (por. L. Garlicki, Komentarz do artykułu 176, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 7-8). Nie budzi też wątpliwości konstytucyjnych rezygnacja ustawodawcy z możliwości wniesienia w tych sprawach kasacji od orzeczeń sadu okręgowego, gdyż prawo do wniesienia kasacji nie ma

charakteru prawa wynikającego z uregulowań Konstytucji (por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2004 r., sygn. SK 23/02, OTK ZU Nr 9/A/200, poz. 890).

Wydaje się więc, że wypadku uchwalenia przedmiotowej ustawy w kształcie proponowanym w przedstawionym do oceny projekcie, istniałyby podstawy do zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego niektórych jej przepisów.

Z poważaniem

19
PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO

Marek Janrogowicz