

Warszawa, dnia 17 marca 2014 r.

DPK-III-454-34/14 / 11

Dot. BPS/KU-034/565/3/14

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

mmh ?enie Pucenostny!

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 lutego 2014 r., przy którym przekazany został projekt *ustawy o zmianie ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych oraz niektórych innych ustaw* (druk senacki nr 565) – uprzejmie przedstawiam, co następuje.

1. Zauważyć należy, że przed wejściem w życie ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 779) – tzn. przed 20 lipca 2013 r. - lekarze weterynarii mieli prawo odwołać się do właściwego sądu wyłącznie od kar zawieszenia prawa wykonywania zawodu oraz pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Zgodnie bowiem z ustawą z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767, z późn. zm., dalej jako: *ustawa o zawodzie lekarza weterynarii*) możliwość odwołania się do sądu nie przysługiwała w wypadku kary upomnienia oraz kary nagany (art. 46 ust. 2 ustawy).

Powyższa problematyka stała się przedmiotem skargi konstytucyjnej, na skutek której Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 2 października 2013 r. (SK 10/13) orzekł, że art. 46 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii w zakresie, w jakim pozbawia lekarza weterynarii, wobec którego orzeczono w drugiej instancji karę upomnienia, możliwości odwołania się do sądu od wymierzonej mu kary dyscyplinarnej, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem narusza prawo do sądu oraz zasadę równości. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył,

że warunkiem podstawowym i koniecznym umożliwienia jednostce realizacji prawa wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji jest zapewnienie jej dostępu do sądu, rozumianego jako możliwość uruchomienia stosownej procedury jurysdykcyjnej. Odnosząc się do zasady równości Trybunał Konstytucyjny nie znalazł żadnego istotnego interesu, wartości czy zasad, które uzasadniałyby zróżnicowanie sytuacji prawnej osób ukaranych dyscyplinarnie w zakresie dopuszczalności zaskarżenia przez nie orzeczeń dyscyplinarnych do sądu.

Zgodnie z uzasadnieniem opiniowanego projektu, jego celem jest dostosowanie systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2013 r. (SK 10/13) poprzez wprowadzenie możliwości wniesienia apelacji od prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego do sądu okręgowego. Zauważyć jednak należy, że art. 46 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii, który ograniczał możliwość wniesienia odwołania do sądu, został uchylony z dniem 20 lipca 2013 r. przez art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw. Na mocy tejże nowelizacji ustawodawca przyjął, analogicznie do rozwiązań obowiązujących od 1 stycznia 2010 r. na gruncie ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 219, poz. 1708 ze zm.), kasacyjny tryb odwołań od prawomocnych orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym. Co więcej Trybunał Konstytucyjny w przywoływanym wyroku wskazał, że wprowadzenie do porządku prawnego art. 46b ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii jest dowodem na to, że ustawodawca sam zauważył naruszenie wskazanych w wyroku standardów ochrony - co znalazło odzwierciedlenie we wprowadzeniu kasacyjnego trybu odwołań bez różnicowania na rodzaj orzeczonej kary dyscyplinarnej jeszcze przed wydaniem rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Przepis ten umożliwia obwinionemu lekarzowi weterynarii wniesienie kasacji do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Wskazać należy, że przywołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczy tylko ograniczenia prawa do sądu ze względu na rodzaj orzeczonej kary (które to ograniczenie zostało usunięte). Pomimo tego, w uzasadnieniu do projektu uznano, że niniejszy wyrok może stanowić przesłankę do usunięcia innych „ograniczeń” prawa do sądu, wskazując przy tym na wymogi w zakresie podstaw kasacji, przymus

adwokacko-radcowski oraz konieczność wniesienia opłaty sądowej. Należy jednak wskazać, że powyższe wymogi są konsekwencją przyjęcia kasacyjnego trybu odwołań.

Propozycję rozszerzenia kognicji sądów powszechnych o rozpatrywanie odwołań od prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych przedstawiono już w 2012 r. w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 520). Senat również wtedy powoływał się na konieczność dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z 29 czerwca 2010 r., P 28/09), w którym Trybunał zakwestionował przepisy ograniczające możliwość odwołania się od orzeczeń sądów lekarskich tylko do przypadku orzeczeń skazujących na najcięższe kary. Zwieńczeniem prac nad powyższym projektem było uchwalenie wcześniej przywoływanej ustawy z dnia 19 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja nie wprowadziła jednak zmian w zaproponowanym przez Senat kształcie, przyjęto natomiast kasacyjny tryb odwołań od orzeczeń dyscyplinarnych. W toku prac legislacyjnych Rada Ministrów opowiedziała się za ustaleniem zasady kasacyjnego trybu rozpoznawania odwołań i tym samym za kognicją Sądu Najwyższego w tym zakresie. W uzasadnieniu tego stanowiska wskazano między innymi, że od dnia 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, która w art. 95 ust. 1 określa, że od prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego (obecnie Naczelnego Sądu Lekarskiego) kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej stronom, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 czerwca 2010 r. (P 28/09) stwierdził, że regulacja ta – wprowadzona w czasie trwania postępowania przed Trybunałem – odpowiada standardom konstytucyjnym. Należy również zauważyć, że z dniem 1 stycznia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038), która w zakresie odpowiedzialności zawodowej zawiera rozwiązania analogiczne do obowiązujących na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich.

2. Analiza przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawicieli zawodów zaufania publicznego wskazuje, że nie mają one charakteru jednolitego. Tryb kasacyjny przewidziany został w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.), w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 164), w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10 poz. 65 z późn. zm.), w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 Nr 270, poz. 1599 z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 925). Analogiczne rozwiązania przyjęto również w projekcie ustawy – Prawo o prokuraturze. W ustawie z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213) i w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2013 r. poz. 932), przewidziano tryb odwołania od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym (Dz. U. Nr 77, poz. 649, z późn. zm.) wprowadza odwołanie od orzeczenia sądu dyscyplinarnego do sądu okręgowego – pracy i ubezpieczeń społecznych, jako sądu pierwszej instancji. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. z 2011 r. Nr 231 poz. 1376, z późn. zm.), przewiduje odwołanie od orzeczenia komisji dyscyplinarnej do sądu okręgowego. W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.) wprowadzono instytucję odwołania od orzeczenia sądu dyscyplinarnego drugiej instancji do Sądu Apelacyjnego w Warszawie. Natomiast w projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o kuratorach sądowych przewiduje się przekazanie sądownictwa dyscyplinarnego drugiej instancji sądom okręgowym.

Przyjęcie proponowanych w opiniowanym projekcie zmian pogłębiłoby niejednolitość systemu orzecznictwa dyscyplinarnego. Wobec wskazanych wyżej odmienności przytoczyć należy pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w uzasadnieniu Uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 24 stycznia 2013 r. (I KZP 18/12, OSNKW 2013/2/11, LEX nr 1252696). Zdaniem Sądu Najwyższego: „...obecny system

orzecznictwa dyscyplinarnego różnych grup zawodowych jest silnie zróżnicowany, zarówno w zakresie liczby instancji funkcjonujących w ramach struktur korporacyjnych, dopuszczalności drogi odwoławczej do sądów powszechnych – także różnych szczebli, możliwości wnoszenia dalszych środków zaskarżenia, jak i rodzajów procedury obowiązującej w toku poszczególnych etapów postępowania toczącego się w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Taka sytuacja nie jest korzystna z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa. Niezależnie więc od specyfiki niektórych zawodów wyraźnie rysuje się potrzeba ujednoczenia chociażby tak podstawowych zagadnień, jak zasady uruchamiania sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych organów korporacyjnych, szczebel sądów powszechnych rozpoznających odwołania i liczba instancji, nadzwyczajne środki zaskarżenia i rodzaj procedury stosowanej zarówno na etapie postępowania przed organami korporacyjnymi, jak i sądami powszechnymi. To ostatecznie zadanie może wykonać jedynie ustawodawca, a wszelkie istotne modyfikacje w tym zakresie wymagają działań legislacyjnych.”

3. Wskazać również należy, że ciągłe zwiększanie kognicji sądów powszechnych – przy jednoczesnym braku zabezpieczenia w związku z tym odpowiednich, zwiększonych środków o charakterze materialnym i kadrowym – może w przyszłości wpłynąć negatywnie na sprawność prowadzonych przez nie postępowań. Trudno zgodzić się również ze stanowiskiem przedstawionym w uzasadnieniu projektu, że sprawy dyscyplinarne nie należą do kategorii spraw charakteryzujących się zawłościami prawnymi, a tym samym nie powinny być rozpoznawane przez Sąd Najwyższy. Proponowana regulacja dotyczy zmiany w zakresie umożliwienia realizacji prawa do sądu bez względu na rodzaj wymierzonej kary przez organ dyscyplinarny drugiej instancji nie tylko lekarzom weterynarii, ale również farmaceutom, diagnostom laboratoryjnym, lekarzom oraz pielęgniarkom i położonym. Już chociażby ze względu na objęcie tymi regulacjami lekarzy oraz pielęgniarek i położnych należy uznać, iż sprawy podlegające odpowiedzialności dyscyplinarnej będą mogły mieć niejednokrotnie charakter zawyły, albowiem będą one mogły dotyczyć tzw. błędów lekarskich w szerokim znaczeniu.

W świetle powyżej przytoczonych uwag należy opowiedzieć się za utrzymaniem dotychczasowych regulacji.



5

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI


Michał Królikowski
PODSEKRETARZ STANU