

Data publikacji: 02-03-2011



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 1 marca 2011 r.

Druk nr 1038 S

SPRAWOZDANIE

**KOMISJI USTAWODAWCZEJ,
KOMISJI ZDROWIA**

oraz

KOMISJI PRAW CZŁOWIEKA, PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1038)**

Marszałek Senatu w dniu 26 listopada 2010 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Zdrowia oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji projekt ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 1 marca 2011 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

Przewodniczący Komisji
Zdrowia
(-) Władysław Sidorowicz

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Jacek Swakoń

projekt

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich
oraz niektórych innych ustaw**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw.

Jednocześnie upoważnia senatora Stanisława Gogacza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1.

W ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708 oraz z 2010 r. Nr 107, poz. 679) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 95:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Od prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, stronom, ministrowi właściwemu do spraw zdrowia i Prezesowi Naczelnej Rady Lekarskiej przysługuje odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem.",

b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

"1a. Do rozpoznania odwołania przez sąd apelacyjny stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.²⁾) o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.",

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się także ustawy: ustawę z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawę z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, ustawę z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich oraz ustawę z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej.

²⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1999 r. Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 50, poz. 580, Nr 62, poz. 717, Nr 73, poz. 852 i Nr 93, poz. 1027, z 2001 r. Nr 98, poz. 1071 i Nr 106, poz. 1149, z 2002 r. Nr 74, poz. 676, z 2003 r. Nr 17, poz. 155, Nr 111, poz. 1061 i Nr 130, poz. 1188, z 2004 r. Nr 51, poz. 514, Nr 69, poz. 626, Nr 93, poz. 889, Nr 240, poz. 2405 i Nr 264, poz. 2641, z 2005 r. Nr 10, poz. 70, Nr 48, poz. 461, Nr 77, poz. 680, Nr 96, poz. 821, Nr 141, poz. 1181, Nr 143, poz. 1203, Nr 163, poz. 1363, Nr 169, poz. 1416 i Nr 178, poz. 1479, z 2006 r. Nr 15, poz. 118, Nr 66, poz. 467, Nr 95, poz. 659, Nr 104, poz. 708 i 711, Nr 141, poz. 1009 i 1013, Nr 167, poz. 1192 i Nr 226, poz. 1647 i 1648, z 2007 r. Nr 20, poz. 116, Nr 64, poz. 432, Nr 80, poz. 539, Nr 89, poz. 589, Nr 99, poz. 664, Nr 112, poz. 766, Nr 123, poz. 849 i Nr 128, poz. 903, z 2008 r. Nr 27, poz. 162, Nr 100, poz. 648, Nr 107, poz. 686, Nr 123, poz. 802, Nr 182, poz. 1133, Nr 208, poz. 1308, Nr 214, poz. 1344, Nr 225, poz. 1485, Nr 234, poz. 1571 i Nr 237, poz. 1651, z 2009 r. Nr 8, poz. 39, Nr 20, poz. 104, Nr 28, poz. 171, Nr 68, poz. 585, Nr 85, poz. 716, Nr 127, poz. 1051, Nr 144,

c) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Strona, która nie zaskarżyła orzeczenia sądu lekarskiego pierwszej instancji, nie może wnieść odwołania do sądu apelacyjnego od orzeczenia sądu odwoławczego, jeżeli orzeczenie sądu pierwszej instancji utrzymano w mocy lub zmieniono na jej korzyść.",

d) uchyla się ust. 4;

2) uchyla się art. 96;

3) art. 97 otrzymuje brzmienie:

"Art. 97. Strony, minister właściwy do spraw zdrowia i Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej wnoszą odwołanie do sądu apelacyjnego za pośrednictwem Naczelnego Sądu Lekarskiego.";

4) uchyla się art. 98;

5) w art. 102 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

"3. Wznowienie nie może nastąpić z przyczyn wymienionych w ust. 2, jeżeli były one przedmiotem rozpoznania w trybie odwołania do sądu apelacyjnego.";

6) w art. 106 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Lekarzowi, który w wyniku wznowienia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy lub odwołania do sądu apelacyjnego został uniewinniony, przysługuje odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, na skutek wykonania względem niego w całości lub w części kary, która została zmieniona albo uchylona w wyniku wznowienia postępowania lub odwołania do sądu apelacyjnego.".

Art. 2.

W ustawie z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767 oraz z 2010 r. Nr 200, poz. 1326) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 46 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

"2. Lekarz weterynarii, wobec którego sąd lekarsko-weterynaryjny orzekł w drugiej instancji karę lub rzecznik odpowiedzialności zawodowej ma prawo wniesienia

odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

3. Do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.";

2) w art. 48 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Lekarzowi weterynarii, który w wyniku wznowienia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lub odwołania do sądu apelacyjnego został uniewinniony, przysługuje roszczenie o odszkodowanie w stosunku do izby lekarsko-weterynaryjnej, której sąd wydał uchylone orzeczenie."

Art. 3.

W ustawie z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, z późn. zm.³⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 39 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

"2. Pielęgniarka i położnej, ukaranej przez Naczelny Sąd w II instancji, przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

3. Do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.";

2) w art. 42 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Pielęgniarka i położnej, która w wyniku wznowienia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lub odwołania do sądu apelacyjnego została uniewinniona, przysługuje roszczenie w stosunku do okręgowej izby o odszkodowanie za szkodę pozostającą w związku przyczynowym z prowadzonym postępowaniem lub wydanym orzeczeniem."

Art. 4.

W ustawie z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856 oraz z 2010 r. Nr 107, poz. 679) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 46 ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

³⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1996 r. Nr 24, poz. 110 i Nr 91, poz. 410, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2002 r. Nr 62, poz. 559, Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052, z 2004 r. Nr 92, poz. 885, z 2007 r. Nr 176, poz. 1237 oraz z 2010 r. Nr 200, poz. 1326.

"2. Od orzeczenia Naczelnego Sądu Aptekarskiego, w którym orzeczono lub utrzymano w mocy w II instancji karę, farmaceucie przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

3. Do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.";

2) w art. 48 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Farmaceucie, który w wyniku wznowienia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lub odwołania do sądu apelacyjnego został uniewinniony, przysługuje roszczenie o odszkodowanie w stosunku do izby aptekarskiej, której sąd wydał uchylone orzeczenie."

Art. 5.

W ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529, z późn. zm.⁴⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 58 ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:

"4. Od orzeczenia dyscyplinarnego, wydanego przez Wyższy Sąd Dyscyplinarny, orzekającego karę, obwinionemu przysługuje odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu apelacyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem.

5. Do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.";

2) w art. 65 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Diagnostyce laboratoryjnemu, który w wyniku wznowienia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej lub odwołania do sądu apelacyjnego został uniewinniony, przysługuje roszczenie o odszkodowanie w stosunku do Krajowej Izby Diagnostów Laboratoryjnych za szkodę pozostającą w związku przyczynowym z prowadzonym postępowaniem lub wydanym orzeczeniem."

⁴⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 119, poz. 1015, z 2006 r. Nr 117, poz. 90 oraz z 2009 r. Nr 76, poz. 641.

Art. 6.

Lekarzowi ukaranemu przed dniem 1 stycznia 2010 r. przez Naczelny Sąd Lekarski w II instancji karą wymienioną w art. 42 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, z późn. zm.⁵⁾), przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia niniejszej ustawy, chyba że nastąpiło usunięcie z rejestru wzmianki o ukaraniu.

Art. 7.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 6, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

⁵⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1990 r. Nr 20, poz. 120, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 28, poz. 152, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2001 r. Nr 126, poz. 1383, z 2002 r. Nr 153, poz. 1271 i Nr 240, poz. 2052, z 2004 r. Nr 92, poz. 885 oraz z 2007 r. Nr 176, poz. 1238.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. (P 28/09) dotyczącego ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, ze zm.).

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku opublikowana została w Dz. U. Nr 133, poz. 898 (dzień publikacji wyroku – 22 lipca 2010 r.).

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich w zakresie, w jakim wyłącza prawo lekarza, ukaranego przez Naczelny Sąd Lekarski w drugiej instancji karą nagany, do wniesienia odwołania do sądu – z art. 77 ust. 2 Konstytucji.

Wyrok dotyczy przepisu uchylonej ustawy z 1989 r. o izbach lekarskich. Art. 42 ust. 1 tej ustawy przewidywał, że w ramach postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej „Sąd lekarski może orzekać [wobec lekarza] następujące kary: 1) upomnienie, 2) nagana, 3) zawieszenie prawa wykonywania zawodu lekarza na okres od sześciu miesięcy do trzech lat, 4) pozbawienie prawa wykonywania zawodu”.

Ustęp 2 tego artykułu natomiast stanowił, że „Lekarzowi ukaranemu przez Naczelny Sąd Lekarski w II instancji karą wymienioną w ust. 1 pkt 3 i 4 przysługuje prawo wniesienia odwołania do Sądu Najwyższego w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem”.

Oznacza to, że lekarzowi ukaranemu karą upomnienia lub nagany prawo wniesienia odwołania do sądu już nie przysługiwało. Należy dodać, że zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy kara nagany pociąga za sobą utratę prawa wybieralności do organów izb lekarskich do czasu usunięcia z rejestru wzmianki o ukaraniu.

Artykuł 77 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że „Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”. Odrębność tego przepisu w

stosunku do prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji, polega na tym, że o ile ogólne prawo do sądu z art. 45 ust. 1 może być niekiedy ograniczone – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – choć bez naruszenia istoty tego prawa, to art. 77 ust. 2 Konstytucji wznosi się ponad abstrakcyjne pojęcie „istoty prawa”, i wprowadza zakaz nawet najwęższego podmiotowo lub przedmiotowo zamykania drogi sądowej, a w tym sensie samodzielnie reguluje zakres możliwych ograniczeń drogi sądowej [L. Garlicki, *Uwagi do art. 77 (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa, 2007].

TK stwierdził, że sądowa kontrola postępowań dyscyplinarnych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności obwinionych, a ponadto – w przypadku postępowań dyscyplinarnych w zawodach zaufania publicznego – stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego.

Celem sądowej kontroli działalności organów dyscyplinarnych powinna być weryfikacja prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej. Lekarz 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.

Ponadto, zdaniem TK, każda kara w postępowaniu dyscyplinarnym jest dolegliwa. Oznacza ona bowiem negatywną ocenę sposobu wykonywania zawodu, powodującą tym samym utratę zaufania publicznego; dyskredytuje ona lekarza w oczach zarówno pacjentów, jak i środowiska lekarskiego. Stąd nie można uzależniać drogi sądowej od rodzaju kary orzeczonej w postępowaniu dyscyplinarnym.

Już w innym wyroku TK stwierdził, że zamknięcie drogi do sądu nauczycielowi akademickiemu ukaranemu w postępowaniu dyscyplinarnym karą nagany z ostrzeżeniem jest niezgodne z Konstytucją (SK 17/00). Tym bardziej prawo do sądu powinno przysługiwać lekarzom skazanym dyscyplinarnie na karę nagany.

2.2. Wyrok wywołuje skutki prawne z dniem publikacji

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

3.1. TK zakwestionował przepis ustawy już uchylonej. Wydanie orzeczenia przez TK było jednak konieczne po to by sąd, który zadał pytanie prawne w tej sprawie, mógł

rozpoznać odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w czasie obowiązywania owej ustawy.

Dnia 1 stycznia 2010 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, która przewiduje bardziej rozbudowany katalog kar, i – co ważniejsze – przewiduje w art. 95 ust. 1, że „Od prawomocnego orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (...) przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego w terminie 2 miesięcy od dnia doręczenia orzeczenia”. Oznacza to, że kasacja przysługuje bez względu na rodzaj orzeczonej kary.

Ponieważ jednak wyrok TK sam w sobie nie daje podstaw do wniesienia odwołania do sądu w przypadku tych osób, które będąc ukaranymi karą upomnienia lub nagany, odwołań tych w okresie obowiązywania poprzedniej ustawy nie wnieśli (bo nie mogli), konieczne jest uchwalenie przepisu, który osobom tym pozwalałby wnieść odwołanie do sądu. Proponuje się więc uchwalenie przepisu dotyczącego spraw, które zakończyły się wymierzeniem przez Naczelny Sąd Lekarski kary upomnienia lub nagany, po którym ukarani lekarze nie wnieśli odwołania do sądu. W przeciwieństwie do typowych skutków tego rodzaju wyroków TK, strony mogą wnioskować do sądu o wznowienie postępowania, które zakończyło się wydaniem orzeczenia na podstawie przepisu uznanego przez TK za niezgodny z Konstytucją (art. 190 ust. 4 Konstytucji). Jednak w przypadku lekarzy ukaranych upomnieniem lub naganą, nie wnosili oni odwołania, bo nie mogli, a jednocześnie nie mieli podstaw by przypuszczać, że przepis zostanie zakwestionowany i że wnoszenie odwołania będzie możliwe. A skoro nie wnosili do sądu wniosku – a zatem nie powodowali wcześniej wszczęcia postępowania sądowego – trudno mówić o jego wznowieniu. Stąd konieczność ustanowienia przepisu pozwalającego, nie tyle wznowić postępowanie, co po prostu po raz pierwszy je wsząć (poprzez wniesienie odwołania).

3.2. Ponadto, choć obecnie obowiązująca ustawa nie wprowadza ograniczeń uzależniających możliwość wniesienia odwołania (obecnie kasacji) do Sądu Najwyższego od rodzaju (surowości) kary orzeczonej w postępowaniu dyscyplinarnym, to jednak poprzez nadanie temu środkowi prawnemu kształtu kasacji, ogranicza prawo do drogi sądowej poprzez następujące postanowienia:

- 1) „Kasacja może być wniesiona z powodu uchybień wymienionych w art. 439 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego lub innego rażącego naruszenia prawa. Kasacja może być wniesiona również z powodu niewspółmierności kary” (art. 96 ust. 1),

2) „Kasacja wnoszona przez stronę powinna być sporządzona i podpisana przez obrońcę będącego adwokatem albo radcą prawnym albo pełnomocnika będącego adwokatem albo radcą prawnym” (art. 98 ust. 2).

W dotychczasowym stanie prawnym natomiast odwołanie (rozpatrywane w trybie apelacji z k.p.c.) przysługiwało bez ograniczeń określonych w art. 439 § 1 k.p.c. i nie był wymagany udział adwokata lub radcy prawnego w jego wnoszeniu. Z punktu widzenia uzasadnienia wyroku regulacje te również budzą wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. Pozostawienie w przypadku lekarzy kasacji oznaczałoby też niespójność z innymi postępowaniami dyscyplinarnymi.

3.3. Dodatkowo należy też wskazać na brak w ustawodawstwie przemyślanej, spójnej koncepcji co do sądu, który miałby rozpatrywać środek prawny i trybu jego rozpatrywania w postępowaniach dyscyplinarnych. Dotyczy to zarówno samego zawodu lekarza, jak i innych zawodów medycznych. Jeśli chodzi o sam zawód lekarski środek prawny rozpatrywał:

- 1) do roku 2002 r. Sąd Najwyższy (rozpatrujący odwołania w trybie k.p.k., choć ustawa tego wyraźnie nie przesądzała),
- 2) od roku 2003 r. sąd apelacyjny – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych (rozpatrujący odwołania w trybie apelacyjnym z k.p.c.),
- 3) od 2010 r. znów Sąd Najwyższy rozpatrujący tym razem te środki prawne jako kasacje w trybie k.p.k.

Należałoby więc przesądzić pewne zasady, wedle których będą rozpatrywane środki prawne od orzeczeń organów dyscyplinarnych, w szczególności:

- 1) tryb rozpatrywania (apelacyjny czy kasacyjny),
- 2) dopuszczalność ewentualnych ograniczeń drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych,
- 3) sąd który miałby je rozpatrywać: Sąd Najwyższy czy sąd powszechny.

Z porównania regulacji dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej w innych zawodach wynika, że od orzeczeń organu drugiej instancji przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych rozpatrywane z zastosowaniem przepisów k.p.c. o apelacji. Przepisy nie przewidują żadnych ograniczeń drogi sądowej (poza 14-dniowym terminem na wniesienie odwołania). Przepisy takie funkcjonują zarówno w zawodach zaufania publicznego zorganizowanych w samorządach zawodowych (lekarze weterynarii, farmaceuci), jak i w innych zawodach (nauczyciele, nauczyciele akademicy).

W przypadku policjantów i innych funkcjonariuszy służb mundurowych odwołanie wnosi się do sądu administracyjnego, które – tak jak w przypadku powyższych zawodów jest nieograniczone przedmiotowo. Pewne odrębności występują w zawodach prawniczych.

Na tle tych regulacji (a szczególnie innych zawodów medycznych) unormowanie odpowiedzialności zawodowej lekarzy jest nietypowe. Przepisy przewidują bowiem, że:

- 1) środek prawny przysługujący na orzeczenie organu orzekającego wnosi się do Sądu Najwyższego, co wśród zawodów nie-prawniczych jest rozwiązaniem unikatowym,
- 2) a ponadto owym środkiem prawnym jest skarga kasacyjna ograniczona przedmiotowo i proceduralnie (obowiązkowe „pośrednictwo” adwokata lub radcy prawnego), co również jest rozwiązaniem odbiegającym od innych nie-prawniczych zawodów zaufania publicznego (farmaceuci, lekarze weterynarii).

Stąd proponuje się by w ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich środek prawny w postaci kasacji wnoszonej do Sądu Najwyższego zastąpić środkiem prawnym wnoszonym do sądu apelacyjnego rozpatrywanym w trybie przewidzianym dla apelacji. Sąd Najwyższy nie powinien być traktowany jako sąd I instancji. Intencja taka przyświecała też ustawodawcy, który w 2002 r. (przy okazji uchwalania nowej ustawy o Sądzie Najwyższym) przeniósł tego rodzaju sprawy do sądów apelacyjnych.

3.4. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że regulacje ograniczające drogę sądową do przypadków, w których organ dyscyplinarny orzekł tylko niektóre kary, zawarte są w kilku innych ustawach. W związku z tym – by uniknąć stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności kolejnych ustaw – należy dokonać stosownej nowelizacji następujących ustaw: ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej.

4. Konsultacje

Opinie w sprawie projektu przedstawiły naczelne organy wszystkich pięciu samorządów, których dotyczy proponowana nowelizacja. Przedstawiciel Naczelnej Rady Lekarskiej proponował by nie nowelizować ustawy z 2009 r. o izbach lekarskich, ponieważ jego zdaniem spełnia ona standard konstytucyjny. W szczególności optował za utrzymaniem trybu kasacyjnego oraz za tym by odwołanie, a w istocie kasację rozpatrywał Sąd Najwyższy. Utrzymanie kasacji niweczyłoby jednak ideę pełnego wykonania wyroku. TK podkreślał

bowiem, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej – tak stanowi art. 77 ust. 2 Konstytucji, który nie przewiduje żadnych wyjątków od tej zasady. Tymczasem kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia, który nie pozwala każdemu bez ograniczeń na drogę sądową (art. 523 § 1 kpk). Apelacja spełnia natomiast wymóg art. 77 ust. 2 Konstytucji. Nie jest uzasadniony argument przedstawiony przez przedstawiciela NRA, iż droga sądowa nie jest zamknięta, jako że sprawę rozpatrują dwie instancje sądów dyscyplinarnych. Jednak droga sądowa, której wymaga konstytucja to „droga” przed sądami „państwowymi”. Tylko one są sądami w rozumieniu Konstytucji (ze względu na ich skład, niezależność, niezawisłość itd.). Każdy ma więc prawo do co najmniej jednej instancji takiego sądu bez jakichkolwiek ograniczeń. Nie znajduje też uzasadnienia propozycja by w przypadku lekarzy tym sądem był Sąd Najwyższy. Po pierwsze niezrozumiałą byłaby tego rodzaju odmiennosc lekarzy w zakresie procedury dyscyplinarnej w stosunku do innych zawodów medycznych. Po drugie Sąd Najwyższy powinien zajmować się trudniejszymi zagadnieniami prawnymi; niewątpliwie sprawy dyscyplinarne nie są z założenia takimi sprawami.

Przedstawiciele innych samorządów poparli idee ujednoczenia procedury dyscyplinarnej dla wszystkich samorządów zawodów medycznych. Zaproponowali jednak by sąd rozpatrujący apelację pracował wedle trybu karnego, a nie cywilnego. Propozycję tę uwzględniono. W konsekwencji skreślono fragment przewidujący, że właściwy w tych sprawach jest wydział (sąd) pracy i ubezpieczeń społecznych sądu apelacyjnego.

Proponowano też by sprawy dyscyplinarne rozpatrywał jeden sąd apelacyjny w skali kraju – warszawski. Niewątpliwie byłoby to ułatwieniem dla naczelnych organów orzekających (mają one siedzibę w Warszawie), oznaczałoby jednak konieczność wzywania stron postępowania i świadków do Warszawy.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa może pociągnąć za sobą konieczność rozpatrywania przez sądy apelacyjne większej liczby odwołań od kar dyscyplinarnych, a tym samym wymagać będzie zwiększenia budżetu tych sądów.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.