

KU 85/11



Warszawa, dnia, 1 lutego 2011 r.

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
PODSEKRETARZ STANU

DL-P-IV-451-1/11 | 6
dot. BPS/KU-034/1038/10/10

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Smery Piotr Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 grudnia 2010 r., dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1038), uprzejmie przedstawiam następującą opinię.

Przedmiotowy projekt ustawy wprowadza zmiany niektórych przepisów ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708), ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 767), ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 41, poz. 178, z późn. zm.), ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 856), ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (Dz. U. z 2004 r. Nr 144, poz. 1529, z późn. zm.), polegające na rozszerzeniu zakresu zaskarżania do sądu powszechnego orzeczeń wydawanych przez organy orzekające w toku postępowań dyscyplinarnych.

Powyższe zmiany są podyktowane potrzebą dostosowania przepisów ustawowych do rozwiązań konstytucyjnych.

Pogląd, zgodnie z którym prawo do sądu powinno być gwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy jest ono

prowadzone przeciwko osobom wykonującym wolny zawód, czy przeciwko innym osobom, występuje w orzecznictwie konstytucyjnym co najmniej od 1994 r. (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 7 grudnia 1993 r., sygn. K 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). Jego wzmocnienie i potwierdzenie nastąpiło wraz z wejściem w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W pierwszych, po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r., orzeczeniach dotyczących konstytucyjności przepisów dyscyplinarnych Trybunał Konstytucyjny z jednej strony podkreślał niedostosowanie regulacji ustawowych do standardów konstytucyjnych, a z drugiej strony formułował *expressis verbis* owe standardy konstytucyjne. Trybunał zwracał również uwagę na niejednolity charakter sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych w polskim systemie prawnym i podkreślał, że w przypadku przekazania rozstrzygania konfliktów prawnych organom pozasądowym prawo do sądu powinno realizować się przez możliwość weryfikowania przez sąd prawidłowości orzeczenia każdego organu pozasądowego (np. orzeczenie TK, sygn. K 41/97). Powyższe stanowisko znalazło potwierdzenie w następnych orzeczeniach (np. sygn. SK 19/98, sygn. SK 11/99, sygn. K 35/06), gdzie stwierdzono, że w każdej sprawie dyscyplinarnej, która była przedmiotem rozstrzygnięcia w pozasądowym postępowaniu dyscyplinarnym, ustawodawca powinien zapewnić prawo do wszczęcia sądowej kontroli postępowania dyscyplinarnego i zapadłego w jego wyniku orzeczenia. Pogląd ten Trybunał powtarzał wielokrotnie podkreślając, że prawo do sądu jest zachowane w takich regulacjach, które zapewniają kontrolę sądową rozstrzygnięcia, decyzji czy innego aktu indywidualnego kształtującego sytuację prawną podmiotu – przez uruchomienie postępowania przed sądem powszechnym lub sądem administracyjnym. We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni bowiem szczególną rolę, gwarantując kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, zaś sprawy dyscyplinarne niewątpliwie należą do kategorii, gdzie wymaga się sądowej kontroli w świetle unormowania praw człowieka (por. orzeczenie TK, sygn. SK 39/03).

Wymóg zagwarantowania sądowej weryfikacji rozstrzygnięć organów dyscyplinarnych podkreślała również judykatura. Powyższe zyskało na znaczeniu i zostało dobitnie podkreślone przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 kwietnia 1999 r. (sygn. akt I PKN 648/98, OSNP nr 11/2000, poz. 423), gdzie wskazano, że po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. nie jest możliwe kontynuowanie dotychczasowej linii orzecznictwa przewidującej, że – z uwagi na odrębny i szczególny charakter prawny

procedur dyscyplinarnych stosowanych w sprawach porządkowych lub dyscyplinarnych przewinień pracowniczych – takie sprawy są wyłączone spod merytorycznej kontroli sądów pracy.

Należy zatem stwierdzić, że linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego w sprawach dyscyplinarnych jest jednolita i trwała. Trybunał wskazuje, że prawo do sądu powinno być zagwarantowane w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego, niezależnie od tego, czy chodzi o postępowanie egzekwujące odpowiedzialność dyscyplinarną względem osób wykonujących zawód zaufania publicznego, czy względem osób należących do innych grup zawodowych. Każde postępowanie dyscyplinarne jest bowiem postępowaniem represyjnym zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. Sądowa kontrola prawidłowości postępowania dyscyplinarnego oraz rozstrzygnięć w nim wydawanych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności takiej osoby, a dodatkowo – jeżeli wykonuje ona zawód zaufania publicznego – stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego.

W tym kontekście, przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw zasługuje na aprobatę, a rozwiązania w nim przyjęte niewątpliwie stanowią dostosowanie obowiązujących regulacji do zasad wynikających ze wzorców konstytucyjnych. Rozwiązania, o których mowa prowadzą także do ujednoczenia systemu odwoławczego od orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych w odniesieniu do poszczególnych grup zawodowych.

Poddanie odwołań od orzeczeń organów dyscyplinarnych, wydanych w drugiej instancji, kognicji sądów apelacyjnych - sądów pracy i ubezpieczeń społecznych, dotyczy wielu grup zawodowych. Takie rozwiązania przewiduje m. in. ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 227, poz. 1505, z późn. zm.), ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856, z późn. zm.), ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953, z późn. zm.), ustawa z dnia 27 lipca 2005 r.- Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz.1385, z późn. zm.), ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674, z późn. zm.), ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618, z późn. zm.), ustawa z dnia 15 grudnia 2009 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42, z późn. zm.). Takie działanie ustawodawcy należy

traktować jako spójne także z rozwiązaniami, które od początku zostały przyjęte w art. 112 § 2 Kodeksu pracy.

Odnosząc się do treści projektu i jego konkretnych propozycji należy zauważyć, że z uwagi na przyjęty w Kodeksie postępowania cywilnego system środków odwoławczych i terminologię, zwrot „kasacja”, użyty w art. 1 pkt b projektu, powinien zostać zastąpiony zwrotem „skarga kasacyjna”. Pojęcie to zostało wprowadzone do Kodeksu postępowania cywilnego z dniem 6 lutego 2005 r. Analogiczna uwaga dotyczy pozostałych wymienionych w projekcie ustaw.

Należy również zauważyć, że w związku z obowiązującym modelem systemu środków odwoławczych, projektowany art. 95 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich nie powinien wskazywać, że „od prawomocnych orzeczeń sądu lekarskiego (...) przysługuje odwołanie...”, ale że „od orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie (...) przysługuje odwołanie...”. Powyższe jest podyktowane tym, że orzeczenie dyscyplinarne nie może korzystać z przymiotu prawomocności z chwilą jego ogłoszenia, jeśli ustawodawca zakłada możliwość zaskarżenia go do sądu powszechnego, przy zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Należy nadmienić, że w innych ustawach korporacyjnych, w których obowiązuje już model apelacyjny, orzeczenia wydawane przez sądy dyscyplinarne nie korzystają z takiego przymiotu.

Powyższe oznacza zatem również konieczność dokonania zmiany art. 94 ustawy o izbach lekarskich w dotychczas obowiązującym brzmieniu. Przepis art. 94 ust. 1 ustawy przewiduje bowiem, że orzeczenia Naczelnego Sądu Lekarskiego (jako sądu II instancji) są prawomocne z chwilą ich ogłoszenia. Przepis ten powinien zostać uchylony w związku z uwagami poczynionymi wyżej. Jednocześnie w projektowanej zmianie art. 95 ust. 1 ustawy, o której mowa, przewiduje się, że termin do wniesienia odwołania do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych ma wynosić 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem. Przepis art. 94 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich w obecnym brzmieniu nie przewiduje natomiast obowiązku doręczenia stronom orzeczenia wraz z uzasadnieniem, a jedynie samego orzeczenia. Konieczne wydaje się zatem dokonanie zmiany treści obecnego art. 94 ust. 2 przez dodanie, że orzeczenie Naczelnego Sądu Lekarskiego podlega doręczeniu w terminie 2 miesięcy od dnia jego ogłoszenia, ale z uzasadnieniem, tak by termin na wniesienie odwołania do sądu powszechnego w ogóle mógł rozpocząć swój bieg.

Dodatkowo należy zauważyć, że postępowania dyscyplinarne, o których mowa w projekcie, toczą się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Kodeksu postępowania karnego. Tymczasem odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego

zapadłego w II instancji będzie rozpoznawane przez sąd apelacyjny - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych z uwzględnieniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Konsekwencją powyższego będzie wydawanie rozstrzygnięć w tego rodzaju sprawach przez ten sąd, stosownie do możliwości, które wynikają z przepisów tego ostatniego aktu prawnego. Prowadzi to do wniosku, że sąd apelacyjny - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych nie może orzekać o uniewinnieniu obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym, ale powinien rozstrzygać o ewentualnym uchyleniu orzeczenia organu dyscyplinarnego lub też jego zmianie albo oddaleniu odwołania. Okoliczności te powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści projektowanych przepisów art. 106 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich, art. 48 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych, art. 48 ust. 1 ustawy o izbach aptekarskich oraz art. 65 ust. 1 ustawy o diagnostyce laboratoryjnej.

Przechodząc do oceny skutków finansowych wejścia w życie projektowanej ustawy nowelizującej w części budżetowej – sądy powszechne, należy zauważyć, że konsekwencją projektowanych rozwiązań będzie niewątpliwy wzrost liczby spraw rozpoznawanych przez sądy apelacyjne i tym samym zwiększenie obciążenia sędziów orzekających we właściwych wydziałach tych sądów. Jednocześnie trudno jednak ocenić skalę owego wzrostu, bowiem będzie ona zależna nie tylko od liczby wydanych orzeczeń dyscyplinarnych, od których będzie przysługiwać odwołanie, ale także woli ich zaskarżania, czego nie sposób przewidzieć. W zależności od skali opisanego wyżej zjawiska w budżetach poszczególnych sądów apelacyjnych może dojść do zwiększenia wydatków związanych z doręczaniem korespondencji oraz wypłatą wynagrodzeń adwokatom lub radcom prawnym ustanowionym z urzędu.

W tym miejscu należy jednak wskazać, że stosownie do treści art. 112a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) kwota wydatków budżetu państwa na zadania publiczne nie może być większa niż kwota środków planowanych na realizację tych zadań w roku poprzednim, powiększona w stopniu odpowiadającym prognozie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych na dany rok budżetowy, przyjętego w założeniach stanowiących podstawę prac nad projektem ustawy budżetowej, powiększonego o punkt procentowy (tzw. reguła wydatkowa).

Z uwagi na powyższe, wydaje się, że wzrost obciążenia sądów związany ze zwiększonym wpływem spraw – niezależnie od skali tego zjawiska – będzie musiał zostać sfinansowany w ramach przyznanych i posiadanych przez nie środków. Oznacza

to, że wejście w życie projektowanej ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa, w postaci wzrostu planu wydatków, który określono w ustawie budżetowej na rok 2011, w części odnoszącej się do sądów powszechnych.

Z zyczeniami szacunku,

PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Sprawiedliwości

Zbigniew Wrona

Do wiadomości:

Pani Ewa Kopacz - Minister Zdrowia.