



# NACZELNA IZBA PIEŁĘGNIAREK I POŁOŻNYCH

Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych

NIPiP/NRPiP/DM/0055/19/11

Warszawa, 31 stycznia 2011 r.

Pan  
**Piotr Zientarski**  
Przewodniczący  
Komisji Ustawodawczej  
Senatu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W związku z otrzymanym w dniu 4 stycznia 2011 r. do zaopiniowania projektem ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (pismo znak: BPS/KU – 034/1038/5/10) przedstawiam poniżej opinię Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w sprawie przedmiotowego projektu.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy o izbach lekarskich oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 1038) wykonuje obowiązek dostosowania przepisów tej ustawy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. (sygn. P 28/09). W tym orzeczeniu TK, orzekł, iż 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, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy wskazać na to, iż przedstawiony wyrok TK wszedł w życie w dacie ogłoszenia tj. w dniu 22 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 133, poz. 898). Zarazem od dnia 1 stycznia 2010 r. obowiązuje ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich. Jest to nowy akt prawny, zastępujący ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158, z późn. zm.). Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. jedną z przesłanek wprowadzenia omawianej regulacji była potrzeba dostosowania przepisów do warunków, w których obecnie funkcjonuje samorząd lekarzy oraz do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie zakomunikowanym Radzie Ministrów w skargach dotyczących naruszenia gwarancji rzetelnego procesu sądowego. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika przede wszystkim konieczność przyznania w ustawie prawa stronom do odwołania od orzeczeń sądów lekarskich do sądu powszechnego oraz ulepszenia przepisów dotyczących postępowań przed organami izb lekarskich również z punktu widzenia ochrony praw ofiar błędów lekarskich.

Istota zmiany ustawy o izbach lekarskich a także ustaw:

z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko – weterynaryjnych,

z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych,

z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich,

z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej,

sprowadza się do wprowadzenia we wskazanych aktach prawnych jednolitych regulacji, z treści których wynika, iż od orzeczenia zapadłego przed organem II instancji w którym orzeczona została lub utrzymana jedna z kar dyscyplinarnych przysługuje obwinionemu prawo wniesienia odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Dokonując oceny wskazanych zmian poprzez pryzmat przywołanego na wstępie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. należy wskazać, iż projektowany stan prawny zapewnia jego zgodność z istotą orzeczenia Trybunału – poprzez przyznanie prawa odwołania do sądu od każdego orzeczenia dyscyplinarnego, w którym została orzeczona którakolwiek z kar dyscyplinarnych, wymienionych w ustawach regulujących działalność samorządu zawodowego.

W tym miejscu należy podzielić pogląd wyrażony przez projektodawcę, a zawarty w uzasadnieniu omawianego projektu, dotyczący braku jednolitej i spójnej wewnętrznie koncepcji ustawodawcy, co do charakteru środka odwoławczego przysługującego od orzeczeń sądów dyscyplinarnych do sądu powszechnego (apelacja czy kasacja?) oraz właściwego w tych sprawach sądu powszechnego (sąd apelacyjny, czy Sąd Najwyższy?).

Wydaje się, iż rozwiązanie zakładające rozpatrywanie środków zaskarżenia od orzeczeń wydanych przez sądy korporacyjne w II instancji, jako kasacji składanej w trybie Kodeksu postępowania karnego do Sądu Najwyższego – chociażby z tego powodu, iż postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej jest procedurą o charakterze represyjnym, w której posiłkowe zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania karnego - byłoby najbardziej zbliżone do modelu obowiązującego w systemie powszechnym.

Dokonując analizy przedstawionej wyżej problematyki należy mieć na względzie, także to, że obecnie obowiązują zarówno jedne jak i drugie rozwiązania. Przepisy ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (art. 91 a), ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (art. 63 a), ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o Prokuraturze (art. 83) kształtują model postępowania dyscyplinarnego w taki sposób, iż od orzeczenia wydanego przez sąd dyscyplinarny w drugiej instancji, przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Z kolei przepisy zawarte w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (art. 54 ust. 4), ustawie z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (art. 66 ust.1) ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (art. 65 ust. 2), ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (art. 48) z kolei zawierają rozwiązania przyznające prawo do wystąpienia ze środkiem odwoławczym do właściwego sądu apelacyjnego.

Oceniając istniejący stan rzeczy należy podnieść następujące uwarunkowania o charakterze prawnym.

Tak jak wyżej zaznaczono, skoro postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej jest postępowaniem represyjnym logicznym byłoby recypowanie na grunt tej procedury rozwiązań wyznaczonych, albo zbliżonych do wyznaczanych, przepisami Kodeksu postępowania karnego;

Przyznanie obwinionemu w postępowaniach w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej prawa do występowania z odwołaniem od orzeczenia organu I instancji do organu II instancji, a następnie z odwołaniem do sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, w sposób zdecydowanie korzystniejszy kształtuje sytuację prawną obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym niż np. oskarżonego w postępowaniu karnym. Orzeczenie organu I instancji, w wyniku wdrożenia procedur odwoławczych od strony merytorycznej

podlegać będzie, bowiem dwukrotnej analizie. Powyższe można oceniać jako rozwiązanie systemowo niespójne.

Niezależnie od powyższych uwarunkowań należy także podnieść to, iż rozwiązanie przewidujące możliwość wystąpienia przez obwinioną pielęgniarkę (położną) z odwołaniem od orzeczenia organu II instancji (Naczelnego Sądu) do właściwego sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jest zasadniczo sprzeczne z modelem przyjętym w projekcie ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych aktualnie będącym przedmiotem prac parlamentarnych (druk 3356). Otóż przepis art. 73 ust. 1 tego projektu przewiduje możliwość wystąpienia od prawomocnego orzeczenia sądu pielęgniarek i położnych kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej z kasacją do Sądu Najwyższego.

W sytuacji, gdyby ustawodawca zdecydował się ostatecznie ujednoczyć procedurę odwołań od orzeczeń organów II instancji w systemie sądownictwa dyscyplinarnego, przynajmniej w zakresie samorządów zawodów medycznych (a tylko takich dotyczy opiniowany projekt ustawy) i jednocześnie zdecydował się na rozwiązania, gdzie odwołania rozpatrywane byłyby na poziomie sądów apelacyjnych (nie zaś Sądu Najwyższego), proponujemy rozważenie, aby odwołania te rozpatrywał sąd apelacyjny w trybie Kodeksu postępowania karnego. Ponadto uważamy za zasadne, aby był to jeden sąd apelacyjny w kraju – Sąd Apelacyjny w Warszawie. Należy przyjąć założenie, iż takie rozwiązania pozytywnie wpłynęłyby to na ujednoczenie sposobu rozstrzygnięcia spraw w ramach sądownictwa dyscyplinarnego zawodów medycznych.

Przyjmując konkretne rozwiązanie w tej sprawie (w pierwszej kolejności podejmując decyzję czy organem odwoławczym miałyby być Sąd Najwyższy czy sąd apelacyjny) należy wziąć ponadto pod uwagę, iż zgodnie z projektem opiniowanej ustawy odwołanie przysługiwałoby od wszystkich orzeczeń, nie zaś, jak dotychczas, jedynie od orzeczeń kar najpoważniejszych (zawieszenie oraz pozbawienie prawa wykonywania zawodu), w praktyce stosowanych dosyć rzadko. Może to bowiem w znacznym stopniu zwiększyć liczbę odwołań.

Przechodząc do szczegółowej oceny drugiego z nowelizowanych przepisów ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych tj. art. 42 ust. 1 należy stwierdzić, iż zmiana tego przepisu jest konsekwencją wyżej omówionej propozycji dotyczącej możliwości występowania z odwołaniem do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych.

Wskazany przepis, w wersji obecnie obowiązującej przyznaje pielęgniarce lub położnej, w razie uniewinnienia lub umorzenia postępowania w wyniku rewizji nadzwyczajnej lub wznowienia postępowania, prawo wystąpienia z roszczeniem w stosunku do okręgowej izby o odszkodowanie za szkodę pozostającą w związku przyczynowym z prowadzonym postępowaniem lub wydanym orzeczeniem. Projektowana zmiana w gruncie rzeczy polega na zastąpieniu nieistniejącej już instytucji prawnej – „rewizji nadzwyczajnej” – „odwołaniem do sądu apelacyjnego”.

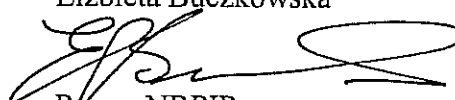
Zestawienie przepisów obowiązujących i projektowanych zamieszczono w tabeli umieszczonej poniżej.

<b>jest</b>	<b>ma być</b>
W razie uniewinnienia lub umorzenia postępowania w wyniku rewizji nadzwyczajnej lub wznowienia	Pielęgniarce i położnej, która w wyniku wznowienia postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lub odwołania

<u>postępowania, pielęgniarce i położnej przysługuje roszczenie w stosunku do okręgowej izby o odszkodowanie za szkodę pozostającą w związku przyczynowym z prowadzonym postępowaniem lub wydanym orzeczeniem.</u>	<u>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.</u>
--	---

Odnosząc się do zmiany zawartej w analizowanym projekcie (druk senacki 1308) przepisu art. 42 ust.1 należy ponadto zauważyć, że we wspomnianym wyżej projekcie nowej ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych obecnie procedowanej w sejmie – vide art. 81 ust.1 tegoż projektu (druk sejmowy nr 3356) przewiduje się, że prawo do występowania z roszczeniem o odszkodowanie za poniesioną szkodę a także, co jest nowym elementem, z tytułu zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, zostało przyznane pielęgniarce lub położnej w stosunku do właściwej okręgowej izby pielęgniarek i położnych i tylko, gdy szkoda lub krzywda powstała na skutek wykonania względem niej w całości albo części kary. Rozwiązanie to w znacznym stopniu różni się więc od zmiany zawartej w analizowanym projekcie. Rozwiązanie przyjęte w tym projekcie uznajemy za właściwsze, nie zmieniające jednocześnie istoty rozwiązania legislacyjnego istniejącego w ustawie samorządowej od momentu wejścia w życie tej ustawy tj. od około 20 lat.

Z poważaniem

Elżbieta Buczkowska  
  
Prezes NRPIP