



Warszawa, 11 kwietnia 2006 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*dr Janusz KOCHANOWSKI*

RPO- 529650-X/06/AA

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00

Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Pan  
Profesor  
ZBIGNIEW RELIGA  
  
MINISTER ZDROWIA

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Zmuszony jestem zwrócić się do Pana Ministra w kwestii postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz innych pracowników medycznych.

Problem ten w przypadku lekarzy i lekarzy dentyistów reguluje rozdział 6 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. Nr 30, poz. 158 z póź.zm.). Zgodnie z art. 41 tej ustawy, członkowie samorządu lekarzy podlegają odpowiedzialności zawodowej przed sądami lekarskimi za postępowanie sprzeczne z zasadami etyki i deontologii zawodowej oraz za naruszenie przepisów o wykonywaniu zawodu lekarza. Oskarżycielem w postępowaniu dotyczącym odpowiedzialności zawodowej jest właściwy rzecznik odpowiedzialności zawodowej, a sprawy z tego tytułu rozpatrują okręgowe sądy lekarskie oraz Naczelny Sąd Lekarski (art. 52 i 46). Ustawa określa również rodzaje kar, które może orzec sąd lekarski, przesłanki wyłączenia ścigania, termin przedawnienia odpowiedzialności oraz przyznaje obwinionemu prawo do obrońców (art. 42, 49, 51 i 53). Jednocześnie, ustawodawca w sprawach nie uregulowanych w ustawie i w konkretnych sytuacjach procesowych, odsyła do przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 57 ust. 1 oraz art. 49 ust. 1) oraz zobowiązuje Ministra Zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych przepisów o organizacji i składzie sądów lekarskich, trybie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, prawach i obowiązkach stron i świadków, trybie wykonywania kar oraz o kosztach postępowania (art. 57). Wykonaniem tej delegacji jest rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26 września 1990 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (Dz.U. Nr 69, poz. 406).

Trzeba zauważyć, że powołane przepisy budzą poważne zastrzeżenia, co do ich zgodności z normami obowiązującej Konstytucji RP.

Artykuł 57 ust 2 powołanej ustawy, zawierający delegację do wydania cytowanego rozporządzenia, nie spełnia wymagań przewidzianych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W świetle tego artykułu, „rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, art. 92 ust. 1 Konstytucji dopuszcza stanowienie rozporządzeń tylko na podstawie „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Upoważnienie musi mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (musi „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (musi określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (musi określać „wytyczne dotyczące treści aktu”).

Również przepisy powołanego rozporządzenia w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy nie spełniają wymaganych standardów legislacyjnych. Przepisom tym można bowiem postawić zarzut sprzeczności z obowiązującymi ustawami. W myśl art. 57 ust. 1 cytowanej ustawy o izbach lekarskich, w sprawach dotyczących odpowiedzialności zawodowej lekarzy stosuje się w pierwszym rzędzie przepisy tej ustawy, a w sprawach w niej nie uregulowanych - odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego (obecnie - ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego - Dz.U. Nr 89, poz. 555 z póź.zm.). Delegacja zawarta w art. 57 ust. 2 omawianej ustawy upoważnia wprawdzie do wydania rozporządzenia wykonawczego, zawierającego przepisy m.in. o prawach i obowiązkach stron, ale mają to być jednak przepisy „szczegółowe”, a więc takie, które „doprecyzowują” przepisy ustawowe, bez zmiany ich istoty.

Okazuje się, że cytowane rozporządzenie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego i nie tylko „doprecyzowuje” przepisy ustawowe, uwzględniając szczególny charakter odpowiedzialności zawodowej lekarzy, ale zmienia ich istotę. I tak, przepis § 18 tego rozporządzenia zawęża uprawnienia pokrzywdzonego do: zgłaszania wniosków dowodowych, wniesienia zażalenia na postanowienie rzecznika odpowiedzialności zawodowej o odmowie wszczęcia postępowania wyjaśniającego i o umorzeniu postępowania, wniesienia odwołania od orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie (z zastrzeżeniem § 46 ust. 2), przeglądania akt sprawy (z tym, że rzecznik odpowiedzialności zawodowej lub sąd lekarski może ograniczyć pokrzywdzonemu dostęp do nich w zakresie objętym tajemnicą lekarską).

Przepisy rozporządzenia pozbawiają pokrzywdzonego wielu praw, które przysługiwałyby mu na podstawie Kodeksu postępowania karnego. I tak przykładowo, pozbawiają pokrzywdzonego prawa strony w postępowaniu sądowym, podstawowego prawa pokrzywdzonego do możliwości występowania w roli oskarżyciela posiłkowego, wynikającego z art. 53 Kpk (a w efekcie tego - prawa do zawiadomienia o terminie rozprawy, prawa do uczestniczenia w rozprawie i prawa obecności na rozprawie), prawa do wniesienia aktu oskarżenia do sądu w razie powtórnego wydania postanowienia o odmowie wszczęcia lub o umorzeniu postępowania (art. 55 Kpk), prawa do skierowania zażalenia do sądu w razie gdy Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej nie przychylił się do zażalenia (art. 306 § 2 Kpk). Przepis § 46 ust. 2 rozporządzenia ogranicza nadto prawo pokrzywdzonego do odwołania się od orzeczeń kończących postępowanie w I instancji tylko w części dotyczącej winy (takiego ograniczenia nie zna Kodeks postępowania karnego). Daleko idące różnice wykazuje również postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej w porównaniu z postępowaniem karnym w zakresie uregulowania jawności rozprawy. W postępowaniu karnym jawność rozprawy jest zasadą (art. 355 Kpk), gwarantowaną również przez Konstytucję (art. 45), a w postępowaniu korporacyjnym - jawność zewnętrzna podlega daleko idącym ograniczeniom podmiotowym (w myśl § 5 ust. 1 omawianego rozporządzenia, rozprawa przed sądem lekarskim jest jawna dla członków samorządu lekarskiego).

Przepisy omawianego rozporządzenia nasuwają również wątpliwości w zakresie ich zgodności z przepisami obowiązującej Konstytucji. Ograniczona (*do* członków izby lekarskiej) zasada jawności postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, nie tylko nasuwa zastrzeżenia z punktu widzenia norm obowiązującej Konstytucji, ale również nie odpowiada standardom międzynarodowym. Ponadto, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane 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. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W tym stanie rzeczy, gwarancje procesowe (prawa i obowiązki obywateli, w tym także obywateli jako pokrzywdzonych) powinny być regulowane w drodze ustawowej, a nie w rozporządzeniu wykonawczym.

W konkluzji należy stwierdzić, że omawiane przepisy nie tworzą przejrzystego modelu odpowiedzialności zawodowej, jako odrębnego, korporacyjnego postępowania służącego merytorycznej ocenie postępowania lekarzy, a niejasne odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania karnego („odpowiednie stosowanie”) jest przedmiotem kontrowersji na tle stosowania konkretnych

przepisów tego Kodeksu oraz podstawowych zasad procesem tym rządzących. W efekcie, normy zawarte w Kodeksie postępowania karnego traktowane są niejednokrotnie dowolnie i wybiórczo, stosownie do „wygody” w danej sytuacji faktycznej.

Powołane przepisy nie stwarzają równych szans obrony swoich interesów przez lekarza i przez pokrzywdzonego pacjenta, stawiając w uprzywilejowanej sytuacji podejrzanego lub obwinionego lekarza wobec pozycji prawnej pokrzywdzonego. Słaba pozycja pokrzywdzonego jako uczestnika postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy oraz jako strony postępowania sądowego w tzw. procesach lekarskich krytykowana jest w listach obywateli oraz organizacji zajmujących się ochroną praw pacjentów, kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Główne zarzuty podnoszone przez pokrzywdzonych w korespondencji w tej materii do Rzecznika to:

- przewlekłość postępowania wyjaśniającego przed okręgowymi rzecznikami odpowiedzialności zawodowej ponad przewidziany termin trzech miesięcy od daty zawiadomienia o popełnieniu przewinienia zawodowego (§ 28 ust. 1 rozporządzenia), co niejednokrotnie prowadzi do przedawnienia karania z tytułu odpowiedzialności zawodowej,
- prowadzenie postępowania wyjaśniającego bez zachowania obowiązującej procedury, w myśl której tylko Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej może przedłużyć okres postępowania wyjaśniającego na dalszy czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące, a Naczelny Sąd Lekarski - w przypadku niezakończenia postępowania wyjaśniającego w terminie 6 miesięcy (§ 28 ust. 2 i 3 rozporządzenia),
- nagminne nieinformowanie skarżących o fakcie wszczęcia postępowania wyjaśniającego oraz o przyczynach przedłużania tego postępowania,
- odmowa wglądu do akt postępowania,
- stronniczość rzeczników odpowiedzialności zawodowej oraz sądów lekarskich, powodowana solidarnością zawodową wobec obwinianych lekarzy oraz przyzwoleniem (tolerowaniem) dla nieetycznych zachowań członków korporacji lekarskiej,
- niejednoznaczność opinii biegłych lekarzy, które w toku postępowania interpretowane są wyłącznie na korzyść obwinianych lekarzy, brak obiektywizmu biegłych, przewlekłość opiniowania,
- powoływanie biegłych z tej samej placówki co obwiniony lekarz, przy ograniczonej możliwości wyłączenia takiego biegłego, którego opinia jest często koronnym dowodem w postępowaniu przeciwko koledze,
- wymierzanie zbyt łagodnych kar za przewinienia zawodowe,
- aroganckie i lekceważące traktowanie pokrzywdzonych przez okręgowych rzeczników odpowiedzialności zawodowej.

Na przebieg postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej skarżą się również obwinieni lekarze, którzy podnoszą, że w toku postępowania naruszane są ich prawa przez rzeczników odpowiedzialności zawodowej. Skargi te dotyczą, w szczególności: odmowy dopuszczenia wniosków dowodowych, nieinformowania obwinionych o przyczynach odrzucenia tych wniosków i możliwości wniesienia zażalenia, nierzetelności postępowania oraz odmowy dostępu do akt sprawy, co w odczuciu skarżących wskazuje na ograniczanie ich konstytucyjnego prawa do obrony.

Nie sposób jednocześnie nie zwrócić uwagi na nieprawidłowe relacje części rzeczników odpowiedzialności zawodowej z innymi organami publicznymi, w tym z Rzecznikiem Praw Obywatelskich. Z korespondencji będącej w posiadaniu Biura RPO dotyczącej skarg obywateli w zakresie prowadzenia postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej lekarzy wynika, że wyjaśnień w indywidualnych sprawach obywateli nie otrzymywał, niejednokrotnie pomimo ponagień i wskazania terminu załatwienia sprawy, również Rzecznik Praw Obywatelskich. Sytuacja powyższa podważa zaufanie obywateli do instytucji publicznych, a także jest powodem uzasadnionego rozgoryczenia zainteresowanych pacjentów i lekarzy.

W świetle powyższego, uregulowania zawarte w omawianej ustawie i rozporządzeniu wymagają daleko idących i wszechstronnych zmian, dostosowujących obowiązujące przepisy do norm zawartych w Konstytucji RP i regulacjach międzynarodowych oraz do nowych wymagań i standardów, z zachowaniem jednakże odrębności i wewnątrz korporacyjnego charakteru tego postępowania. Zmiany te powinny zmierzać w kierunku lepszego zagwarantowania ochrony praw uczestników postępowania oraz wzmocnienia nadzoru nad tym postępowaniem, zapewniającego równowagę między reprezentacją interesów korporacyjnych a dbałością o interes publiczny oraz interes indywidualny pacjentów i lekarzy.

Konieczne jest również stworzenie mechanizmów zapewniających profesjonalizm, obiektywizm, przejrzystość i skuteczność postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej lekarzy (postępowanie jest skuteczne tylko wówczas, gdy cieszy się zaufaniem i skarżących i obwinionych - nie może zatem służyć źle rozumianej ochronie środowiska lekarskiego, ani odbywać się poza nim). W szczególności, zmiany wymaga przyjęta obecnie zasada ograniczonej jawności postępowania. Zapewnienie obwinionemu lekarzowi prawa do publicznego rozpatrzenia sprawy oraz wyraźne zagwarantowanie pokrzywdzonemu możliwości udziału w postępowaniu, a w efekcie zwiększenie możliwości kontroli społecznej nad postępowaniem, przyczyni się do bardziej

sprawiedliwego karania oraz zwiększenia przejrzystości i rzetelności działania organów samorządu zawodowego.

W toku prac legislacyjnych nad zmianą omawianych przepisów rozważenia wymagają, w szczególności następujące problemy:

- wzmocnienie pozycji pokrzywdzonego w postępowaniu z tytułu odpowiedzialności zawodowej, nadanie mu prawa strony w postępowaniu sądowym,
- wzmocnienie nadzoru nad postępowaniem przed okręgowym rzecznikiem odpowiedzialności zawodowej, w tym w zakresie bezczynności tego organu i przestrzegania ustalonej procedury,
- doprecyzowanie zależności oraz określenie charakteru wzajemnych stosunków między okręgowymi rzecznikami a Naczelnym Rzecznikiem Odpowiedzialności Zawodowej,
- wprowadzenie odpowiedzialności rzeczników okręgowych i Naczelnego Rzecznika za przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków i działanie w ten sposób na szkodę interesu publicznego lub prywatnego - na zasadach podobnych jak w przypadku funkcjonariuszy publicznych,
  - zapewnienie jednoznaczności i obiektywizmu opinii biegłych lekarzy oraz wyeliminowanie przewlekłości opiniowania,
- wyeliminowanie formalnych utrudnień w prowadzeniu postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej oraz przewlekłości postępowania,
- przedłużenie okresu przedawnienia odpowiedzialności zawodowej (obecnie 3 lata od daty czynu), szczególnie w sytuacji, gdy skutki błędu w sztuce lekarskiej nie uwidoczniły się bezpośrednio po wadliwym udzieleniu świadczenia zdrowotnego,
- wyraźne uregulowanie zakresu przedmiotowego odpowiedzialności zawodowej, w szczególności w odniesieniu do czynów nieetycznych lekarza popełnionych bez związku z wykonywaniem zawodu,
- dostosowanie katalogu sankcji za przewinienia zawodowe do ustalonego zakresu przedmiotowego odpowiedzialności zawodowej.

Wymienione zastrzeżenia i postulaty dotyczą również regulacji odnoszących się do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych, a także farmaceutów i diagnostów laboratoryjnych. Przepisy dotyczące tych grup zawodowych były bowiem wzorowane na rozwiązaniach ustalonych dla lekarzy, a nowe rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej farmaceutów (Dz.U. Nr 65, poz. 612) oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 24 września 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do diagnostów laboratoryjnych (Dz.U. Nr 226, poz. 2295), nie usuwają wszystkich, podniesionych wyżej zastrzeżeń.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o spowodowanie podjęcia sygnalizowanej sprawy i rozwiązanie podnoszonych kwestii zgodnie z obowiązującymi obecnie wymogami. Zobowiązany będę za przekazanie informacji odnośnie działań Pana Ministra w tej materii.

Pozwolę sobie zauważyć, że Rzecznik Praw Obywatelskich problem ten w 1999 r. przedstawił ówczesnemu Ministrowi Zdrowia (pismo z dnia 14 czerwca 1999 r. - RPO-306646/99), który podzielił sygnalizowane zastrzeżenia, zapowiadając usunięcie nieprawidłowości. Kilkakrotne interwencje mego poprzednika w sprawie zmiany powołanych przepisów doprowadziły do przygotowania — przy udziale samorządu zawodowego lekarzy - stosownej noweli ustawy o izbach lekarskich oraz projektu nowego rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Projekty te były przedmiotem wielu profesjonalnych debat oraz uzgodnień międzyresortowych i społecznych. Dalsze działania legislacyjne w tej materii zostały zawieszony w związku z podjęciem w końcu 2002 r., z inicjatywy ówczesnego Prezesa Rady Ministrów, prac nad przygotowaniem projektu ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych.

Łączę wyrazy szacunku

/-/