



Warszawa, 08-01-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.511.8.2017.KNK

Pan

lek. Łukasz Jankowski

Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej

Naczelna Izba Lekarska

ePUAP

Dotyczy: *NRL/ZRP/WI/534-1/1758/2017*

Szanowny Panie Prezesie,

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają wnioski wskazujące na istnienie ugruntowanej praktyki orzeczniczej organów samorządu zawodowego lekarzy, które przyjmują, że lekarzowi prawomocnie uniewinnionemu w sprawie z zakresu odpowiedzialności zawodowej nie należy się zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru. Mając to na uwadze, pragnę zwrócić uprzejmie uwagę Pana Prezesa na następujące kwestie.

Rzecznik występował w tej sprawie do Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej w 2017 roku (znak pisma: *VII.511.8.2017.AJK*). Wobec jednoznacznego stanowiska Pana

Prezesa Macieja Hamankiewicza (znak pisma: *NRL/ZRP/WI/534-1/1758/2017*), Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał się do kolejnych Ministrów Zdrowia z prośbą o rozważenie podjęcia działań legislacyjnych lub zainicjowanie stosownego dialogu z Naczelną Radą Lekarską (zob. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-o-koniecznosci-zwracania-kosztow-obroncy-lekarzowi-uniewinnionemu-po-dyscyplinarce>).

Warto zaznaczyć, że już w 2018 r. Minister Zdrowia w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika wskazał, że w jego ocenie **nie ma przeszkód, by prawomocnie uniewinniony lekarz i lekarz dentysta mógł skorzystać z prawa do zwrotu wydatków związanych z udziałem obrońcy z wyboru na zasadach określonych w stosowanym odpowiednio art. 632 pkt 2 Kodeksu postępowania karnego**. W związku z powyższym Ministerstwo Zdrowia wskazało, że wobec jednoznacznej treści przepisów, nie jest konieczne podjęcie prac legislacyjnych.

Powyższe stanowisko zostało podtrzymane w piśmie do Rzecznika z dnia 23 stycznia 2023 r. (znak: DSZ.024.4.2021.JP, kopia w załączniku). Mając na uwadze niezależność sądownictwa dyscyplinarnego samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów Minister Zdrowia odmówił wydania komunikatu w zakresie odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego do zwrotu wydatków związanych z udziałem obrońcy z wyboru w postępowaniach przed sądami lekarskimi.

Z wpływających do Rzecznika Praw Obywatelskich pism wynika, że praktyka sądów lekarskich w zakresie zwrotu kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru nie uległa dotąd zmianie.

W ocenie Rzecznika wykładnia przyjmowana przez lekarskie sądy dyscyplinarne jest nie do pogodzenia z konstytucyjnymi standardami, a w szczególności z prawem do obrony wyrażonym w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, przepisami ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2021 r. poz. 1342, dalej jako: ustawa o izbach lekarskich lub u.i.l.), jak również z orzecznictwem sądowym i trybunalskim we wskazanym zakresie.

W związku z powyższym pragnę zwrócić uwagę Pana Prezesa na argumenty przemawiające za zmianą powyższej praktyki, tak aby lekarz, który został uniewinniony w wyniku przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego mógł wystąpić o zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy w sprawie.

Po pierwsze, przyjmowana przez lekarskie sądy dyscyplinarne wykładnia pomija jednoznaczną treść przepisów ustawy o izbach lekarskich, która w art. 89 ust. 4 zdanie 3 u.i.l. stanowi, że: „W razie uniewinnienia obwinionego lub umorzenia postępowania koszty postępowania ponosi Skarb Państwa”. Z przepisu tego wprost wynika, że koszty postępowania w razie uniewinnienia lekarza ponosi Skarb Państwa. Pojęcie „kosztów postępowania” nie zostało wprawdzie zdefiniowane w ustawie o izbach lekarskich, jednakże w mojej ocenie odnosi się ono również do kosztów postępowania przed sądami lekarskimi, co wynika m.in. z art. 55 u.i.l. Powyższy przepis wskazuje, że częścią postępowania w sprawie z zakresu odpowiedzialności lekarzy jest postępowanie przed sądem lekarskim. Zasadność wskazanej wykładni potwierdza fakt, że izby lekarskie corocznie otrzymują środki finansowe na realizację zadań związanych z czynnościami przejętymi od administracji publicznej. Sposób ustalania kosztów i tryb przekazywania izbom lekarskim środków finansowych został określony w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie przekazywania izbom lekarskim środków finansowych na pokrycie kosztów czynności wykonywanych przez izby lekarskie (Dz. U. poz. 2304). Stosownie do § 2 tego rozporządzenia wysokość tych środków jest ustalana m.in. w oparciu o liczbę zakończonych postępowań prowadzonych przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej oraz przez sąd lekarski. Z powyższego wynika, że powierzając samorządowi zawodowemu lekarzy zadania przejęte od administracji państwowej, ustawodawca zagwarantował również mechanizm ich finansowania, czego wyrazem są dotacje corocznie przekazywane izbom lekarskim z budżetu państwa w ramach części będącej w dyspozycji Ministra Zdrowia.

Po drugie, wykładnia przyjmowana przez lekarskie sądy dyscyplinarne pomija odesłanie zawarte w art. 112 pkt 1 u.i.l. do art. 626-641 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm., dalej jako k.p.k.). W art. 112 pkt 1 u.i.l. wskazano następujące odesłanie: „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej stosuje się odpowiednio przepisy: [...] ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego; nie stosuje się przepisów o oskarżycielu prywatnym, powodzie cywilnym, przedstawicielu społecznym, o postępowaniu przygotowawczym oraz środkach przymusu, z wyjątkiem przepisów o karze pieniężnej”. Jak wynika z tego odesłania, przepisy Działu XIV k.p.k. nie zostały wyłączone z odpowiedniego stosowania w postępowaniu z zakresu odpowiedzialności zawodowej lekarzy. Oznacza to, że do postępowania w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej - *mutatis mutandis* - należy stosować regulacje zawarte m.in. w art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz art. 632 pkt 2 k.p.k., które przewidują obligatoryjny zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy w przypadku uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania. Skoro więc Kodeks postępowania karnego wprost stanowi, iż do kosztów procesu należą koszty sądowe oraz uzasadnione wydatki stron, w tym z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy lub pełnomocnika, zaś art. 112 u.i.l. w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej nakazuje stosować odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, w tym przepisy dotyczące kosztów procesu (nie zostały one bowiem wyłączone w pkt 1 art. 616 k.p.k.), to **utrwalona praktyka sądów lekarskich polegająca na przyjmowaniu, iż „pominięcie kwestii zwrotu kosztów stronom postępowania w ustawie o izbach było celowym działaniem ustawodawcy, który w ten sposób wykluczył możliwość dochodzenia takich kosztów” (por. postanowienie Naczelnego Sądu Lekarskiego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. akt NSL Rep. 212/WS/15), jest niezgodna z prawem i narusza interesy lekarza**

występującego jako strona postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej.

Po trzecie, za przyjęciem wykładni, zgodnie z którą lekarzowi prawomocnie uniewinnionemu w sprawie z zakresu odpowiedzialności zawodowej należy się zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy w sprawie przemawiają wnioski płynące z orzecznictwa Sądu Najwyższego (uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie o sygn. akt I KZP 16/15) oraz Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04). W uchwale 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2016 r. (sygn. akt I KZP 16/15) wskazano, iż: „Wydatki związane z oskarżeniem, o których mowa w art. 630 k.p.k. to także wydatki poniesione przez oskarżonego w związku z ustanowieniem w sprawie jednego obrońcy z wyboru. W wypadku częściowego uniewinnienia oskarżonego lub częściowego umorzenia prowadzonego przeciwko niemu postępowania może on zatem domagać się od Skarbu Państwa w tej części zwrotu tych kosztów”. Uzasadniając powyższą tezę, Sąd Najwyższy podkreślił, że: „Przeciwnie zapatrywanie oznaczałoby, że prawo do obrony nie doznaje pełnej ochrony, rodzi poczucie pokrzywdzenia przez organy państwa. Po bezzasadnym oskarżeniu oskarżony pozostałby jedynie z satysfakcją wynikającą z wyroku uniewinniającego i świadomością, że władza państwowa całkowicie ignoruje koszty, jakie poniósł on, aby wykazać niesłuszność prowadzonego przeciwko niemu postępowania”. Ponadto, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że analizując zagadnienie zwrotu kosztów nie można pomijać art. 632 pkt 2 k.p.k., który: „określa zasadę ponoszenia kosztów procesu (a więc kosztów, o których mowa w art. 616 k.p.k.) w wypadku uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania. W obecnej postaci przepis ten nakazuje poniesienie kosztów procesu przez Skarb Państwa w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania w sprawach z oskarżenia publicznego, „z wyjątkiem należności z tytułu udziału adwokata lub radcy prawnego w charakterze pełnomocnika pokrzywdzonego, oskarżyciela posiłkowego albo innej osoby (...). Zatem a contrario, w pozostałych wypadkach zasada zwrotu kosztów

procesu obejmuje także zwrot wydatków poniesionych przez oskarżonego z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy”.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego również wielokrotnie podkreślano, że prawo do obrony gwarantuje możliwość dowodzenia racji obwinionego i oskarżonego (prawo do przeciwstawienia się tezom oskarżenia - prawo do obrony w sensie materialnym) przez wykwalifikowanego pełnomocnika procesowego, zaś zadaniem obrońcy jest ochrona oskarżonego w taki sposób, by cel procesu karnego osiągnięty został z zagwarantowaniem prawa do obrony (por. wyroki TK z dnia: wyrok TK z dnia 26 lipca 2006 r., sygn. akt SK 21/04; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 11 grudnia 2012 r., sygn. akt K 37/11).

W sposób kompleksowy zagadnieniem prawa do obrony, w kontekście zwrotu kosztów obrońcy oskarżonemu, który został następnie uniewinniony, zajął się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 lipca 2006 r. (sygn. akt SK 21/04). Jak wskazał Trybunał, regulacja, zgodnie z którą oskarżony musi liczyć się z tym, że nawet w razie uniewinnienia nie ma podstaw dochodzenia zwrotu wydatków z tytułu ustanowionej obrony, prowadzi w sposób ewidentny do ograniczenia prawa oskarżonego do obrony. Dlatego też, zdaniem Trybunału, prawo do ustanowienia obrońcy pozostaje w ścisłym związku z możliwościami ekonomicznymi oskarżonego, determinującymi swobodę wyboru adwokata. Koszty znaczące dla samego podjęcia obrony i ustanowienia obrońcy powinny zostać osobie uniewinnionej zwrócone, co najmniej na zasadach takich, na jakich Skarb Państwa obciążają koszty obrony z urzędu. Jak podkreślił Trybunał: **„prawo do obrony jest naruszane, gdy skorzystanie z niego, nawet w minimalnym zakresie jednego obrońcy, musi być przedmiotem kalkulacji ekonomicznych”**, a konstrukcja, która „prowadzi do stanu, w którym oskarżony, mimo uniewinnienia, nie otrzymuje zwrotu kosztów obrońcy, czyli ponosi materialne skutki bezzasadnego oskarżenia” godzi w prawo do obrony, ponieważ: „istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że osoba niewinna, świadoma braku

możliwości odzyskania kosztów obrony, może wręcz powstrzymać się od ustanowienia obrońcy, a jego brak może wpłynąć na wynik postępowania, w skrajnym wypadku skutkując nawet nierzetelnym procesem i skazaniem osoby niewinnej”. Biorąc to pod uwagę, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że: „w państwie prawnym zasadą powinno być obciążanie kosztami postępowania tej ze stron, która w jego toku nie zdołała utrzymać swojego stanowiska. **Biorąc pod uwagę, że oskarżony jest w postępowaniu stroną słabszą, a wybór obrońcy przyczynia się do wyrównania szans procesowych, uznać trzeba, iż osoba uniewinniona powinna otrzymywać całościowy zwrot poniesionych kosztów postępowania, w tym kosztów obrony.** Taka regulacja realizowałaby konstytucyjne prawo do obrony oraz sprzyjała zasadzie równości broni, a jej dodatkową zaletą byłoby minimalizowanie przez państwo negatywnych konsekwencji wynikających dla obywatela z faktu jego niesłusznego oskarżenia i prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego”.

Warto również wskazać na orzeczenia odnoszące się stricte do postępowań dyscyplinarnych, w których również poruszona została kwestia odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej w zakresie zwrotu kosztów obrońcy z wyboru. W postanowieniu z dnia 1 grudnia 2015 r. (sygn. akt WSD 101/15) Wyższy Sąd Dyscyplinarny (dalej: WSD) wyraźnie podkreślił, że w postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania karnego, w szczególności art. 616 §1 pkt. 2 k.p.k. i art. 632 pkt. 2 k.p.k. w zw. z art. 95n pkt. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm., dalej: Prawo o adwokaturze). Zdaniem WSD, **autonomiczna regulacja zawarta w art. 95l ustawy Prawo o adwokaturze nie może skutkować uznaniem, iż w adwokackim postępowaniu dyscyplinarnym nie znajduje zastosowania reguła zwrotu obwinionemu, który został uniewinniony lub wobec którego umorzono postępowanie poniesionych przez niego wydatków na ustanowienie jednego obrońcy – z uwagi na fakt, iż zagadnienia tego wskazany wyżej art. 95l w jakimkolwiek zakresie nie reguluje.**

Podsumowując dotychczasowe rozważania należy przypomnieć, że art. 42 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Zdaję sobie sprawę, że funkcja postępowania dyscyplinarnego znacząco różni się od postępowania karnego. Deontologia postępowania dyscyplinarnego łączy się bowiem przede wszystkim ze specyfiką wykonywania niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Główną zaś funkcją tych postępowań jest obrona honoru i dobra zawodu (zob. W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 28). Niemniej jednak podkreślenia wymaga, że z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) należy wyprowadzić wniosek o stosowaniu, także w postępowaniu dyscyplinarnym, gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania bądź sankcji (zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. akt K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08).

Przejęcie instytucji wywodzących się z postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego służyć ma celom ochronnym. **Ustawodawca, biorąc pod uwagę represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego uznał, że zasadne jest sięgnięcie do tych instytucji zawartych w Kodeksie postępowania karnego, które stwarzają możliwość optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego.**

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), przedstawiam Panu Prezesowi powyższe uwagi, prosząc o podjęcie odpowiednich

działań mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony praw człowieka w stosunku do lekarzy. Proszę uprzejmie o powiadomienie mnie o zajęciu w tej sprawie stanowisku.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Załączniki:

- 1) Wystąpienie RPO do Prezesa NRL z 26.07.2017 r. (znak: VII.511.8.2017.AJK);
- 2) Odpowiedź Prezesa NRL na wystąpienie RPO z 06.10.2017 r. (znak: NRL/ZRP/WI/534-1/1758/2017);
- 3) Pismo RPO do Ministra Zdrowia z 24.11.2017 r. (znak: VII.511.8.2017.AJK);
- 4) Pismo z Ministerstwa Zdrowia do RPO z 23.07.2018 r. (znak: DSP.024.54.2018.AD);
- 5) Pismo RPO do Ministra Zdrowia z 10.03.2022 r. (znak: VII.511.8.2017.PKR);
- 6) Pismo z Ministerstwa Zdrowia do RPO z 23.01.2023 r. (znak: DSZ.024.4.2021.JP).

Do wiadomości:

- 1) Pani Izabela Leszczyna
Minister Zdrowia
Ministerstwo Zdrowia
ePUAP
- 2) Pan r.pr. Radosław Tymiński
Kancelaria Rady Prawnego
ul. Łukowska 9 lok. 126
04-133 Warszawa