



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 26 lipca 2017 r.

Adam Bodnar

VII.511.8.2017.AJK

**Pan
Maciej Hamankiewicz
Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej**

Naczelna Izba Lekarska
ul. J. Sobieskiego 110
00-764 Warszawa

do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęła skarga wskazująca na ugruntowaną praktykę organów samorządu zawodowego lekarzy, polegającą na uznaniu, że lekarzowi prawomocnie uniewinnionemu w sprawie z zakresu odpowiedzialności zawodowej nie należy się zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy z wyboru w sprawie dyscyplinarnej.

W ocenie Rzecznika, wskazana 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 2016 r., poz. 522 ze zm.; dalej jako: ustawa o izbach lekarskich lub u.i.l.), jak również z orzecnictwem sądowym i trybunalskim we wskazanym zakresie.

W związku z powyższym pragnę wskazać Panu Prezesowi na argumenty przemawiające za zmianą opisaną powyżej praktyki, tak aby lekarz, który został uniewinniony w wyniku przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego mógł wystąpić o zwrot kosztów ustanowienia jednego obrońcy w sprawie.

Po pierwsze, w mojej ocenie 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. Przywołany przepis ustawy 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 18 maja 2010 r. w sprawie przekazywania izbom lekarskim środków finansowych na pokrycie kosztów czynności wykonywanych przez izby lekarskie (Dz. U. Nr 94, poz. 611). 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 z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1749 ze zm.; dalej: 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 wprost 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”¹, jest rażąco 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 TIC 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

¹ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Lekarskiego w Warszawie z dnia 15 grudnia 2016 r., sygn. akt NSL Rep. 212/WS/15.

domagać się od Skarbu Państwa w tej części zwrotu tych kosztów”. Uzasadniając powyższą tezę, Sąd Najwyższy podkreślił, że: „Przeciwne 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, a także z tytułu obrony oskarżonego w sprawie, w której oskarżony skierował przeciwko sobie podejrzenie popełnienia czynu zabronionego.» 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 obrony². 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 wskazano w tym wyroku, regulacja, zgodnie z którą oskarżony musi liczyć się z tym, że nawet w razie uniewinnienia nie ma podstaw dochodzenia zwrotu wydatków z tytułu

² 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).

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. W odniesieniu do zakończonych uniewinnieniem postępowań z oskarżenia publicznego oznacza to, że koszty winna ponosić strona oskarżająca - organ władzy publicznej, a faktycznie - Skarb Państwa. 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”. Z kolei w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2011 r. (sygn. akt SK 39/09) podkreślono, że: „regulacje prawne nie mogą powodować sytuacji, w której osoba uzyskująca rozstrzygnięcie zgodne ze stanowiskiem zajmowanym przez siebie w postępowaniu sądowym, nie mogłaby domagać się uwzględnienia poniesionych

przez nią wydatków. [...] Z przepisów rozdziału 70 k.p.k. wyłania się w sposób niebudzący wątpliwości reguła, zgodnie z którą koszty procesu ponosi ten, kto je spowodował”.

Warto również wskazać na judykaty 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 2016 r., poz. 1999 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.

Na konieczność odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej w zakresie obowiązku zwrotu kosztów obrońcy w przypadku uniewinnienia obwinionego lub umorzenia wobec niego postępowania zwrócił również uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (dalej jako: WSA w Warszawie) w wyroku z dnia 11 października 2013 r. (sygn. akt II SA/Wa 837/13).

Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie było postanowienie Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej przy Komendancie Głównym Państwowej Straży Pożarnej w sprawie zwrotu zastępstwa prawnego w sprawie dyscyplinarnej zakończonej orzeczeniem Komisji Dyscyplinarnej przy Komendancie Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.

Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej oraz postępowanie w tych sprawach reguluje Rozdział 11 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 603 ze zm., dalej: u.p.s.p.). Natomiast w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale, w zakresie

postępowania dyscyplinarnego, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego (art. 124n u.p.s.p.). Przepisy k.p.k. mają zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej w zakresie nieuregulowanym odrębnie w u.p.s.p.

WSA w Warszawie słusznie zauważył, że zagadnienie kosztów postępowania dyscyplinarnego zostało uregulowane w art. 124g ust. 1 u.p.s.p., którego ust. 1 stanowi, że koszty funkcjonowania komisji dyscyplinarnej ponosi Skarb Państwa. O kosztach postępowania dyscyplinarnego orzeka komisja dyscyplinarna. Natomiast koszty obrońcy z wyboru ponosi obwiniony. Jednakże, w razie uniewinnienia albo umorzenia postępowania, o kosztach obrony rozstrzyga komisja dyscyplinarna (ust. 1a). Do ustalania kosztów postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy o kosztach sądowych w sprawach karnych (ust. 2). Jak wynika z powyższego, również w przypadku postępowania dyscyplinarnego strażaków przyjęto zasadę odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej oraz zasadę rozstrzygania przez komisję dyscyplinarną o kosztach obrony w przypadku uniewinnienia lub umorzenia postępowania.

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 zawodu³. 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 represyjnych⁴**, których celem jest poddanie obywatela jakiegś

³ W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 28.

⁴ Zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00; 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05.

formie ukarania bądź sankcji⁵. 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. Celem takiej regulacji jest więc zapewnienie osobie obwinionej praw i gwarancji służących zabezpieczeniu jej interesów w postępowaniu dyscyplinarnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że prawo do obrony nie tylko stanowi fundamentalną zasadę w procesie karnym, ale przede wszystkim jest elementarnym standardem demokratycznego państwa prawnego. W konsekwencji Trybunał uznał, że jest ono jedną z tych gwarancji osoby obwinionej, którą należy zapewnić w ramach każdego postępowania dyscyplinarnego.

W ślad za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego należy uznać, że gwarancje wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP odnosić należy do każdej osoby fizycznej. Tezę tę wzmacnia zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), z której wynika, iż osobie obwinionej niezbędne jest przyznanie możliwości ochrony swoich interesów, chociażby nie było to postępowanie karne *sensu stricto*.

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 2017 r., poz. 958), przedstawiam Panu Prezesowi powyższe uwagi, prosząc o podjęcie odpowiednich działań mających na celu zapewnienie skutecznej ochrony praw człowieka. Proszę uprzejmie o powiadomienie mnie o zajętych w tej sprawie stanowisku.

[Adam Bodnar]

⁵ Zob. wyroki TK z: 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97; 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05; 2 września 2008 r., sygn. K 35/06; 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08,