

**Postanowienie z dnia 4 września 1996 r.
III ARN 38/96**

Lekarzowi przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję zawieszającą go w prawie wykonywania zawodu lekarza.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Józef Iwulski. Adam Józefowicz, Janusz Łętowski, Walerian Sanetra (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, z udziałem prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 4 września 1996 r. sprawy ze skargi Marii W. na uchwałę Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 18 stycznia 1995 r. [...] w przedmiocie zawieszenia Marii W. w prawie wykonywania zawodu, na skutek rewizji nadzwyczajnej Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego [...] od postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 kwietnia 1996 r. [...]

p o s t a n o w i ł:

u c h y l i ć zaskarżone postanowienie.

U z a s a d n i e n i e

Powołując jako podstawę prawną rozstrzygnięcia art. 4 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 25 pkt 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 30, poz. 158 ze zm.), art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza (Dz. U. Nr 50, poz. 458 ze zm.) i § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 września 1991 r. w sprawie postępowania dotyczącego pozbawiania prawa wykonywania zawodu lekarza z powodu niezdolności do jego wykonywania (Dz. U. Nr 83, poz. 379) Okręgowa Rada Lekarska w T. uchwałą [...] podjętą w dniu 16 grudnia 1994 r. zawiesiła Marię W. w prawie wykonywania zawodu lekarza do czasu poddania się badaniu przez specjalną komisją powołaną przez Okręgową Radę Lekarską w T. W uzasadnieniu uchwały Rada stwierdziła, że pomimo dwukrotnego, prawidłowego zawiadomienia o miejscu i terminie badania przez lekarzy [...] Maria W. nie stawiała się na badanie i nie usprawiedliwiła swej nieobecności.

Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej po rozpoznaniu w dniu 18 stycznia 1995 r. odwołania Marii W. od uchwały Okręgowej Rady Lekarskiej w T. utrzymało tę ostatnią uchwałę w mocy [...]. Jako podstawę orzeczenia powołano art. 9 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza, art. 14 ust. 1 i art. 36 ust. 1 pkt 11 ustawy o izbach lekarskich oraz uchwałę Nr 4/94/II Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 19 lutego 1994 r. w sprawie upoważnienia Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej do działania w imieniu Naczelnej Rady Lekarskiej.

Postanowieniem z dnia 26 kwietnia 1996 r. [...], wydanym w następstwie skargi Marii W. z dnia 21 marca 1996 r. na uchwałę Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 18 stycznia 1995 r. i uchwałę Okręgowej Rady Lekarskiej w T. z dnia 16 grudnia 1994 r., Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie odrzucił jej skargę z powodu braku

- jak wyjaśnił - kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego do oceny legalności uchwał organów samorządu lekarskiego (art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Dz. U. Nr 76, poz. 368 ze zm.). Zdaniem tego Sądu "uchwały organów Naczelnej Izby Lekarskiej lub Okręgowej Izby Lekarskiej pod względem niezgodności z prawem mogą być zaskarżone do Sądu Najwyższego przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej - art. 10 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich". Skoro kontroli legalności tych uchwał dokonuje Sąd Najwyższy, to tym samym wyłączona jest kognicja NSA na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym.

Stanowisko to zostało zakwestionowane przez Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, który zaskarżonemu postanowieniu zarzucił rażące naruszenie art. 27 ust. 2 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz art. 10 ust. 1 i 14 ust. 1 i 2 ustawy o izbach lekarskich i wniósł o jego uchylenie i przekazanie sprawy NSA do ponownego rozpoznania. Zdaniem skarżącego stanowisko, jakoby jedynie Sąd Najwyższy był uprawniony do badania zgodności z prawem uchwał samorządu lekarzy jest błędne, gdyż nie uwzględnia ono wszystkich rozwiązań wprowadzonych w tym zakresie w ustawie o izbach lekarskich, a w szczególności regulacji zawartej w art. 14 tej ustawy. Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich Minister Zdrowia i Opieki Społecznej może zaskarżyć do Sądu Najwyższego sprzeczną z prawem uchwałę organów Okręgowej Izby Lekarskiej lub Naczelnej Izby Lekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem. Wyjątek od tej zasady zawarty został w art. 14 tej ustawy, stosownie do którego do uchwał samorządu lekarzy w sprawach stwierdzenia prawa wykonywania zawodu bądź jego pozbawiania z powodu niezdolności do wykonywania zawodu stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego odnoszące się do decyzji administracyjnej (ust. 1). Na uchwałę, o której mowa w tym przepisie, służy zainteresowanemu skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (ust. 2). W ocenie Prezesa NSA dyspozycja tego przepisu obejmuje także uchwały o zawieszeniu lekarza w prawie wykonywania zawodu z powodu odmowy poddania się badaniom lekarskim, o jakich mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o izbach lekarskich. Wniosek taki znajduje potwierdzenie w treści art. 14 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich. Z przepisu tego wynika bowiem, że kognicji NSA poddane zostały uchwały organów samorządu lekarzy w sprawach "pozbawiania", a nie tylko "pozbawienia" prawa wykonywania zawodu z powodu niezdolności do jego wykonywania (art. 9 ust. 1 ustawy o zawodzie lekarza). "Pozbawienie" prawa wykonywania zawodu jest pojęciem węższym niż jego "pozbawianie". Oznacza ono odebranie lekarzowi uprawnienia do sprawowania wyuczonego zawodu. Drugim natomiast terminem objęte są nie tylko tego rodzaju działania, ale wszystkie inne, w tym prowadzące dopiero do wyeliminowania lekarzy z działalności zawodowej. Czynnością taką jest niewątpliwie - w ocenie wnoszącego rewizję nadzwyczajną - podjęcie uchwały o zawieszeniu lekarza w prawie wykonywania zawodu, skoro zarówno jej celem, jak i skutkiem jest zakazanie lekarzowi pracy w zawodzie z przyczyn "pozdyscyplinarnych".

Według Prezesa NSA odmienna wykładnia, wyłączająca możliwość kwestionowania zaskarżonej uchwały na drodze postępowania przed NSA, stanowi także naruszenie art. 1 i 56 ust. 1 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez Ustawę Konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 ze zm.), w zakresie dotyczącym prawa do

rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd, które przewiduje także art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 15 grudnia 1966 r., ratyfikowanego przez Polskę w dniu 3 marca 1977 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 167 i 168).

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna zasługuje na uwzględnienie z przyczyn w niej wskazanych. Uprawnienie przyznane w przepisie art. 10 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich polegające na możliwości zaskarżenia przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej uchwał organów Naczelnej Izby Lekarskiej lub okręgowej izby lekarskiej z powodu ich niezgodności z prawem zasadniczo dotyczy aktów o charakterze generalnym, nie zaś uchwał, w których bezpośrednio rozstrzyga się o prawach i interesach poszczególnych lekarzy. Istnienie więc takiego uprawnienia nie uzasadnia tezy, iż w sprawie dotyczącej zawieszenia w prawie wykonywania zawodu lekarza na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o zawodzie lekarza oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia w sprawie postępowania dotyczącego pozbawiania prawa wykonywania zawodu lekarza z powodu niezdolności do jego wykonywania, ma zastosowanie przepis art. 19 pkt 1 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, stanowiący, że NSA nie jest właściwy w sprawach należących do właściwości innych sądów. Indywidualny charakter decyzji w kwestii zawieszenia w prawie wykonywania zawodu lekarza powoduje bowiem, że nie może być ona zaskarżona w trybie przewidzianym w art. 10 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich.

Przewidziane w tym przepisie uprawnienie przysługuje przy tym Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej, a nie bezpośrednio stronie, stąd też nawet gdyby uznać, że Minister na podstawie tego przepisu może zaskarżyć także uchwałę dotyczącą zawieszenia w prawie wykonywania zawodu lekarza, to nie oznaczałoby to, iż w ten sposób zagwarantowana byłaby realizacja prawa obywateli do rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd. Ponadto trudno przyjąć, iż sprawa, w której Minister Zdrowia i Opieki Społecznej występuje do Sądu Najwyższego, jest identyczna ze sprawą, w której podjętą wobec niego decyzję o zawieszeniu w prawie wykonywania zawodu kwestionuje sam zainteresowany lekarz i w związku z tym nie można uznać, że sprawa dotycząca decyzji kwestionowanej przez niego należy do właściwości Sądu Najwyższego.

Oprócz tego zasadne są zarzuty związane z pominięciem przez NSA wniosków wpływających z analizy art. 14 ustawy o izbach lekarskich, w którym operuje się szerokim pojęciem spraw "pozbawiania", a nie "pozbawienia" prawa wykonywania zawodu lekarza. Użycie tego szerszego pojęcia nie jest w tym przepisie przypadkowe i obejmuje ono także sytuacje zawieszenia w prawie wykonywania zawodu lekarza, a nie tylko wypadek, w którym dochodzi do jego pozbawienia. Formuła z art. 14 ustawy o izbach lekarskich koresponduje przy tym wyraźnie z tytułem rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 2 września 1991 r., gdyż jest to rozporządzenie w sprawie postępowania dotyczącego "pozbawiania" (a nie "pozbawienia") prawa wykonywania zawodu z powodu niezdolności do jego wykonywania, a przy tym rozporządzenie to, normując problemy "pozbawiania prawa wykonywania zawodu" przewiduje także przypadek zawieszenia w prawie jego wykonywania. Co więcej, wnioski wyprowadzone z wykładni systemowej pozwalają przyjąć, że również wtedy, gdyby w art. 14 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich użyto terminu "pozbawienie", a nie "pozbawia-

nie", to i tak obejmowałyby on także zawieszenie lekarza w prawie wykonywania zawodu. Uchwalając w 1989 r. ustawę o izbach lekarskich ustawodawca znowelizował jednocześnie ustawę o zawodzie lekarza, zmieniając między innymi treść jej art. 9. W myśl ustępu pierwszego tego artykułu, lekarz może być pozbawiony prawa wykonywania zawodu na stałe lub na okres trwania niezdolności do wykonywania zawodu. Natomiast według ustępu drugiego art. 9 możliwe jest także zawieszenie lekarza w prawie wykonywania zawodu (gdy odmawia on poddania się badaniom, a dalsze wykonywanie przez niego zawodu grozi niebezpieczeństwem dla osób przez niego leczonych). W następnych przepisach (ust. 3 i 4) art. 9 ustawy o zawodzie lekarza przewidziano, że postępowanie w sprawach pozbawienia prawa wykonywania zawodu jest poufne oraz, że Minister Zdrowia i Opieki Społecznej ma obowiązek ustalenia szczegółowych zasad i trybu postępowania w sprawach dotyczących pozbawienia (a nie "pozbawiania") prawa wykonywania zawodu. Nie może budzić wątpliwości - jeżeli mieć na uwadze to, iż regulacja z art. 9 ustawy o zawodzie lekarza tworzy określoną całość - iż przepisy jego ustępu 3 i 4 obejmują nie tylko to, co zostało uregulowane w ustępie pierwszym (pozbawienie prawa), ale i w ustępie drugim (zawieszenie w prawie). Tak też rozumie ten artykuł Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, skoro w rozporządzeniu z dnia 2 września 1991 r. zamieścił regulacje, które dotyczą nie tylko pozbawienia prawa wykonywania zawodu lekarza, ale także i decyzji w sprawie zawieszenia go w prawie wykonywania zawodu. Innymi słowy trzeba uznać, że w art. 9 ustawy o zawodzie lekarza posłużono się pojęciem "spraw pozbawienia wykonywania zawodu" w szerszym rozumieniu, które obejmuje zarówno przypadek "pozbawienia lekarza prawa wykonywania zawodu", jak i sytuację, gdy dochodzi do "zawieszenia lekarza w prawie wykonywania zawodu". Tym szerokim - przy zastąpieniu słowa "pozbawienie" słowem "pozbawianie" - pojęciem "spraw pozbawienia wykonywania zawodu lekarza" posługuje się ustawodawca także w art. 14 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich, za czym przemawia między innymi to, że to właśnie ta ustawa nadała nowe brzmienie art. 9 ustawy o zawodzie lekarza. Za takim rozumieniem wspomnianej formuły występującej w art. 14 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich przemawia także to, iż w istocie pozbawienie lekarza prawa wykonywania zawodu na stałe lub na określony czas wywołuje w gruncie rzeczy te same następstwa (prawną i faktyczną niemożliwość wykonywania zawodu), jak zawieszenie go w wykonywaniu tego prawa, co uzasadnia taką samą, a może nawet większą (gdy zważyć, że zawieszenie w prawie wykonania zawodu następuje bez orzeczenia komisji lekarskiej) potrzebę ustanowienia systemu kontroli nad decyzjami w tych sprawach i stworzenia możliwości ich zaskarżenia przez stronę postępowania. Wynika stąd, że wnioski wypływające z wykładni systemowej, funkcjonalnej, a także historycznej prowadzą do jednoznacznego stwierdzenia, że w pojęciu "spraw pozbawiania prawa wykonywania zawodu" występującym w art. 14 ust. 1 ustawy o izbach lekarskich mieści się także przypadek zawieszenia lekarza w wykonywaniu tego prawa, a to z kolei oznacza, iż z mocy art. 14 ust. 2 tej ustawy stronie przysługuje skarga do NSA na uchwałę zawieszającą ją w prawie wykonywania zawodu.

Z powyżej wskazanych powodów Sąd Najwyższy na podstawie art. 422 § 1 KPC uchylił zaskarżone postanowienie, co powoduje, że skarga Marii W. powinna zostać przez Naczelną Sąd Administracyjny merytorycznie rozpoznana.

=====