

POSTANOWIENIE

Dnia 22 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Adam Redzik (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Janusz Niczyporuk

w sprawie ze skargi Ministra Zdrowia na uchwałę Naczelnej Rady Lekarskiej nr [...] z dnia 29 stycznia 2021 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach przyznawania prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty oraz prowadzenia rejestru lekarzy i lekarzy dentystów,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych 22 czerwca 2022 r. wniosku Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej o uzupełnienie wyroku Sądu Najwyższego z 29 grudnia 2021 r.

odrzuca wniosek

UZASADNIENIE

I.

I.1. Pismem z 30 marca 2021 r., które wpłynęło do Sądu Najwyższego 4 kwietnia 2022 r. Naczelna Izba Lekarska (dalej: NIL) złożyła wniosek o uzupełnienie wyroku z 29 grudnia 2021 r., doręzonego pełnomocnikowi NIL z uzasadnieniem 18 marca 2022 r. We wniosku NIL wskazała, że stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. 2021, poz. 1342 ze zm.) Sąd Najwyższy uchylając zaskarżoną uchwałę organu izby lekarskiej przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu, ustalając wytyczne, co do sposobu jej załatwienia. Naczelna Izba Lekarska wskazała,

że zarówno sentencja jak i uzasadnienie wyroku z 29 grudnia 2021 r. nie zawierają wymaganych przywołanym przepisem wytycznych, co sprawia, że wyrok nie odpowiada wymogom, jakich wymaga od takiego rozstrzygnięcia ustawa o izbach lekarskich.

I.2. Pismem z 8 kwietnia 2022 r. (wpływ do Sądu Najwyższego 12 kwietnia 2022 r.) Minister Zdrowia ustosunkował się do wniosku NIL wnosząc o jego odrzucenie, ewentualnie o oddalenie.

II.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

II.1. Z uwagi na fakt, że wniosek został złożony w trybie art. 351 § 1 k.p.c., który ściśle określa termin do złożenia wniosku o uzupełnienie wyroku, czyli dwa tygodnie od ogłoszenia wyroku (miało to miejsce 29 grudnia 2021 r. po rozprawie w obecności pełnomocników stron), wniosek należało odrzucić.

II.2. Mając na uwadze precedensowy charakter sprawy I NO 26/21, o czym napisano w uzasadnieniu ww. wyroku, na marginesie wskazać należy, że wniosek Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej z 30 marca 2022 r. nie mógłby zostać uwzględniony, gdyż wytyczne, o których stanowi art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 2021, poz. 1342 ze zm.) znalazły się w uzasadnieniu wyroku z 29 grudnia 2021 r. W wyroku tym Sąd Najwyższy podniósł, że nie może zastępować samorządu zawodowego, który jest wyłącznie właściwy do dookreślania zasad dostępu do zawodu lekarza i lekarza dentystry – jednakże nie w sprzeczności z ustawą. Sąd Najwyższy podkreślił znaczenie samorządu zawodowego i jego publicznego władztwa, które wynika z uregulowań Konstytucji RP. Jednocześnie wskazał na jednolite linie orzecznicze Trybunału Konstytucyjnego w kwestii dostępu do zawodu.

Sąd Najwyższy ma świadomość, że zagadnienie wytycznych ustalanych przez Sąd Najwyższy przy uchyleniu uchwały organu samorządu zawodowego tylko sporadycznie występuje w doktrynie i orzecznictwie w zakresie wykraczającym poza przytoczenie treści przepisów. Wskazany art. 19 ust. 1 ustawy

o izbach lekarskich stanowi: „1. Minister właściwy do spraw zdrowia może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu izby lekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem, w terminie 6 miesięcy od dnia jej otrzymania. Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy bądź ją uchyla i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu, ustalając wytyczne co do sposobu jej załatwienia”. Takie same sformułowania co do orzekania przez Sąd Najwyższy („ustalając wytyczne co do sposobu załatwienia”) znajdują się w wielu innych regulacjach samorządów zawodowych, czyli w art. 47 § 1 i 2 ustawy prawo o notariacie (Dz.U. 2020, poz. 1192 ze zm.); art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1184); art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1166); art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 944) oraz w art. 10 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 1 lipca 2001 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (t.j. Dz.U. 2021, poz. 628). Tylko nieznacznie odbiega od treści wskazanych regulacji treść art. 215 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1168), która nakłada na Sąd Najwyższy obowiązek „wskazań co do sposobu jej załatwienia”. Nie ulega przy tym wątpliwości, że zarówno „wytyczne” jak i „wskazania” mają ten sam zakres treściowy. Istnieją też regulacje, według których właściwy minister ma kompetencje do wnioskowania o uchylenie uchwały organu samorządu przez Sąd Najwyższy, w których nie wskazano, że uchylenie powinno być połączone z ustaleniem wytycznych co do sposobu załatwienia sprawy. Tak jest w przypadku art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1850), który stanowi: „Minister właściwy do spraw zdrowia może zaskarżyć do Sądu Najwyższego uchwałę organu okręgowej izby aptekarskiej lub Naczelnej Izby Aptekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem w terminie trzech miesięcy od dnia powzięcia wiadomości o uchwale. Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy lub ją uchyla.” Wskazać należy, że treść tego przepisu jest niemal dokładnym powtórzeniem art. 10 ust. 1 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich, który stanowił: „Minister Zdrowia i Opieki Społecznej może zaskarżyć do Sądu Najwyższego sprzeczną z prawem uchwałę organu okręgowej izby lekarskiej

lub Naczelnej Izby Lekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem. Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy bądź ją uchyla.”

W wyroku z 14 października 1999 r. (III SZ 2/99) Sąd Najwyższy wskazał, że ustalenie wytycznych co do sposobu załatwienia sprawy w rozumieniu art. 47 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie „nie oznacza, że Sąd Najwyższy jest obowiązany do udzielenia organowi samorządu notarialnego wskazówek co do prawidłowego merytorycznego załatwienia sprawy, bowiem takie rozumienie tego przepisu pozostawałoby w sprzeczności z konstytucyjną pozycją samorządu notarialnego jako samorządu zawodowego. Sąd Najwyższy, oceniając zgodność uchwały samorządu notarialnego z prawem, wypowiada pogląd prawny, który jest wiążący w danej sprawie i w tym znaczeniu „ustala wytyczne co do sposobu załatwienia sprawy.” W podobnym duchu wypowiedział się Sąd Najwyższy w wyroku z 18 września 2014 r., III ZS 3/14, wskazując, że „przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym jest publicznoprawna weryfikacja legalności uchwał organów samorządu notarialnego, dlatego Sąd Najwyższy weryfikuje zgodność z prawem zaskarżonych uchwał, a zatem jego wytyczne dotyczą wykładni prawa, a nie zaleconego sposobu załatwienia indywidualnej sprawy sądowej, przeto sposób dokonywania interpretacji prawa nie wymaga „ustawowego doprecyzowania”.

W doktrynie niewiele pisze się o charakterze ustalanych przez Sąd Najwyższy wytycznych. Najczęściej jednak powtarza się treść samej regulacji (np. A. Oleszko, *Ustrój polskiego notariatu*, Kraków 1999, pkt 3.2, LEX/el). Wskazuje się, że „wytyczne nie mogą naruszać istoty samorządności, tzn. nie mogą w sposób wyraźny przesądzać o treści potencjalnej uchwały, gdyż w ten sposób Sąd Najwyższy wszedłby w rolę organu samorządu” (T. Scheffler [w:] *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, red. T. Scheffler, wyd. 2, Warszawa 2022, uwagi do art. 47, pkt 15). Podnosi się też, że „Sąd Najwyższy nie formułuje wyraźnych wskazań co do treści przyszłej uchwały organu samorządu, a jedynie ogranicza się do wyjaśnienia przyczyn naruszenia prawa i wykładni naruszanej normy. Dowodzi to niezwykłego wyczucia Sad Najwyższego, który przy okazji judykacyjnej kontroli działalności organów samorządu notarialnego stara się

nie naruszyć konstytucyjnej niezależności samorządu notarialnego i nie wykraczać ponad miarę w jego kompetencje uchwałodawcze” (P. Ryłski, *Przedmiotowy zakres nadzoru judykacyjnego SĄDU Najwyższego nad uchwałami samorządu notarialnego*, „Prawo w działaniu. Sprawy cywilne” 2-14, nr 17, s. 157).

Podkreślić należy, że Sąd Najwyższy nie zamieszcza wytycznych co do sposobu załatwienia sprawy w sentencji orzeczenia, ani nawet w wyodrębnionej części uzasadnienia. Sformułowanie wytycznych w powyższy sposób nie zostało zawarte w żadnym z orzeczeń, w których Sąd Najwyższy przekazał sprawę organowi samorządu zawodowego do ponownego rozpoznania.

Przywołane głosy doktryny i orzeczenia zapadłe na gruncie wskazanych regulacji samorządowych potwierdzają, że żądanie Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej wynika z błędnego zrozumienia treści regulacji ustawowej, która nie może zmierzać do ograniczenia konstytucyjnych kompetencji samorządu lekarskiego.

Rolą Sądu Najwyższego w przypadku uchylenia zaskarżonej uchwały organu samorządu jest wskazanie na czym polegało naruszenie prawa, aby przy ponownym procedowaniu do takiego naruszenia nie doszło. Nie może natomiast Sąd Najwyższy wkraczać w wyłączne kompetencje samorządu zawodowego i wskazywać, jaka powinna być konkretna treść uchwały.

[as]