



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 10 maja 2016 r.

Adam Bodnar

VII.612.131.2015.AJK

**Pan
Konstanty Radziwiłł
Minister Zdrowia**

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają skargi od lekarzy-dentystów wskazujące na **brak należytej reprezentacji stomatologów w ramach wspólnego dla lekarzy i lekarzy-dentystów samorządu lekarskiego**. Taki stan rzeczy wynika, w ocenie skarżących, z obecnego kształtu przepisów art. 12 ust. 3 i 4, art. 22 ust. 1 i 2 oraz art. 40 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2015 r., poz. 651 ze zm.; dalej: ustawa lub u.i.l.), w zakresie w jakim przepisy te **nie określają** w wyborach delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy, członków Naczelnej Rady Lekarskiej i osób zajmujących stanowiska w Naczelnej Radzie Lekarskiej (dalej: NRL), **jawnych, przejrzystych i precyzyjnych zasad wyboru lekarzy dentystów**.

Przed przystąpieniem do omówienia zasygnalizowanego problemu należy zwrócić uwagę, że liczebność obu zawodów w samorządzie zawodowym na dzień 29 lutego 2016 r. kształtuje się następująco: lekarze-dentyści stanowią około 22%, a lekarze około 78 % członków wspólnego samorządu zawodowego (por. Centralny Rejestr Lekarzy RP należący do Naczelnej Rady Lekarskiej, Zestawienie nr 1; <http://www.nil.org.pl/rejestry/centralny-rejestr-lekarzy/informacje-statystyczne>, dostęp z dnia 23 marca 2016 r.). Przed analizą prawną opisanego zagadnienia warto również przypomnieć treść regulacji dotyczących wyłaniania przedstawicieli lekarzy i lekarzy dentystów.

Zgodnie z art. 12 ust. 3 i 4 u.i.l., **do organów okręgowej izby lekarskiej i delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy** wybiera się lekarzy i lekarzy dentystów **w liczbie proporcjonalnej** do ich liczebności w tej izbie. Do innych organów Naczelnej Izby Lekarskiej wybiera się lekarzy i lekarzy dentystów **w liczbie proporcjonalnej** do ich liczebności w samorządzie lekarzy.

Art. 22 ust. 1 i 2 u.i.l. stanowi, że w **okręgowym zjeździe lekarzy** uczestniczą delegaci, a także z głosem doradczym niebędący delegatami członkowie ustępujących organów okręgowej izby lekarskiej. **Delegatów wybiera się w rejonach wyborczych tworzonych przez okręgową radę lekarską oddzielnie dla lekarzy i dla lekarzy dentystów.** W uzasadnionych przypadkach, na wniosek lekarzy i lekarzy dentystów, okręgowa rada lekarska może utworzyć wspólny rejon wyborczy dla lekarzy i lekarzy dentystów.

Z kolei stosownie do treści art. 40 ust.2 u.i.l., w skład **Naczelnej Rady Lekarskiej** wchodzi: Prezes Naczelnej Rady Lekarskiej i jej członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Lekarzy oraz prezesi okręgowych rad lekarskich. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej stanowią Prezes oraz wybrani przez Radę spośród jej członków wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie Prezydium. **Co najmniej jeden z wiceprezesów jest lekarzem dentystą.**

Z analizy powyższych regulacji płynie wniosek, że w wyborach do organów okręgowej izby lekarskiej i delegatów na Krajowy Zjazd Lekarzy obowiązuje zasada proporcjonalności, natomiast jeśli chodzi o obsadę stanowisk w NRL posłużono się parytetem, gwarantując stomatologom jedno stanowisko wiceprezesa NRL. Warto również zwrócić uwagę, że zasada polegająca na odrębnym wyborze przedstawicieli lekarzy i lekarzy-dentystów została ograniczona przez ustawodawcę wyłącznie do wyboru delegatów na okręgowy zjazd lekarzy. Na wyższych szczeblach tego samorządu zawodowego zrezygnowano ze wskazanej reguły. W konsekwencji reprezentanci stomatologów na Krajowy Zjazd Lekarzy, jak i członkowie NRL oraz osoby zajmujące w niej stanowiska, są wybierani wspólnie przez lekarzy i lekarzy-dentystów.

W opisanym stanie prawnym podnieść należy, iż w pismach kierowanych do Rzecznika skarżący postulują przede wszystkim wprowadzenie **zasady odrębnego wyboru przedstawicieli lekarzy dentystów do organów samorządu lekarskiego.** Wskazuje się przy tym, że odrębny wybór do jednego organu w żaden sposób nie wpłynie na jedność środowiska lekarskiego, gdyż poczucie bycia lekarzem wynika z szacunku dla tego samego kodeksu deontologicznego i jako głęboko zakorzenione w tradycji polskiej stomatologii nie może zależeć od szczegółowych regulacji wyborczych. Zarzuty podnoszone przez inną część osób odnoszą się natomiast do **braku odpowiednich unormowań, które zapewniłyby właściwy mechanizm selekcji kandydatów do organów samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy-dentystów kreowanych w wyborach,** w szczególności: obowiązku przeprowadzenia konsultacji w środowisku lekarzy dentystów, opiniowania kandydatur przez reprezentatywne gremium złożone z lekarzy dentystów – członków Naczelnej Izby Lekarskiej, czy konieczności osiągnięcia konsensusu w gronie lekarzy dentystów odnośnie do zgłaszanych kandydatur.

Przechodząc do analizy prawnej wskazanej materii, należy zauważyć, że ustawodawca oparł mechanizm wyłaniania przedstawicieli obu tych zawodów w organach samorządowych zasadniczo na **cesze proporcjonalności**. Oznacza to, że w skład organów izb lekarskich, w szczególności w skład NRL, wybierani są lekarze i lekarze dentyści w liczbach proporcjonalnych do liczby odpowiednio lekarzy i lekarzy dentystów będących członkami całego samorządu lekarzy i lekarzy dentystów. Ta zasada **nie obowiązuje** z kolei w wyborach na **stanowiska w organach okręgowych izb lekarskich oraz Naczelnej Izby Lekarskiej**, gdzie zastrzeżone zostały **parytety** minimalnych liczb zajmujących te stanowiska lekarzy dentystów, w liczbie jednego dentysty (zgodnie z przywołanym art. 40 ust. 2 u.i.l., tylko stanowisko jednego z wiceprezesów NRL jest zarezerwowane dla lekarza-dentysty). Z uwagi na znaczne dysproporcje co do liczby lekarzy oraz stomatologów opisany stan prawny rodzi szereg negatywnych konsekwencji faktycznych i prawnych dla lekarzy dentystów. Przede wszystkim skarżący podnoszą, że **lekarze dentyści nie są właściwie reprezentowani w ramach wspólnego samorządu**. O tym, kto będzie reprezentował grupę zawodową lekarzy dentystów w organach samorządowych, w zdecydowanej większości decydują osoby wykonujące zawód lekarza, zaś decyzje, które zapadają w tych organach, dotyczą obu zawodów, których problemy w znacznej mierze różnią się, a pod pewnymi względami interesy obu tych zawodów mogą nawet pozostawać w konflikcie. Wprowadzenie przez ustawodawcę reguły proporcjonalności z złożenia „skazuje” lekarzy dentystów na to, że dotyczące ich zawodu decyzje mogą zapadać nawet niezgodnie z ich wolą. W tych okolicznościach, nie sposób przyjąć, że osoby wykonujące zawód lekarza dentysty są należycie reprezentowane przez wspólny samorząd, a także, iż samorząd ten sprawuje należytą pieczę nad wykonywaniem zawodu lekarza dentysty.

Problem niewłaściwej reprezentacji i pieczy jeszcze dobitniej uwidacznia się w kwestii wyboru na stanowiska w organach samorządu, tutaj bowiem reguła proporcjonalności w ogóle nie działa, a zapewnieniu wpływu lekarzy dentystów na działalność samorządu miałyby służyć parytety minimum liczb lekarzy dentystów na stanowiskach w składach organów, tj. po jednym z członków danego organu. Przykładem jest tu przywoływany już wcześniej art. 40 ust. 2 ustawy. Tak niski parytet sprawia, że reprezentacja lekarzy dentystów w ramach stanowisk jest jeszcze mniejsza, aniżeli wynikałoby to z reguły proporcjonalności, obowiązującej na etapie wyborów do organów.

W składach organów, w tym NRL, przeważają lekarze nad lekarzami dentystami, wobec czego w praktyce lekarze dentyści nie mają realnej siły oddziaływania w ramach realizacji czynnego prawa wyborczego. Co więcej – wybraną na zarezerwowane dla lekarza dentysty stanowisko może być osoba zasiadająca w danym organie, wobec czego liczba lekarzy dentystów mogących realizować bierne prawo wyborcze jest też znacznie ograniczona w stosunku do lekarzy. Udział lekarzy dentystów w organach odpowiedzialnych za reprezentowanie i pieczę w stosunku do

odrębnego zawodu lekarza dentysty, będący konsekwencją struktury i liczebności samorządu zawodowego, nie pozwala na uzyskanie realnego, a tym bardziej decydującego wpływu na obsadę stanowisk w organach, w tym w NRL. Ponieważ zaś osoby na tych stanowiskach mają w rzeczywistości największy wpływ na wykonywanie przez wspólny samorząd obowiązków w zakresie reprezentacji i pieczy względem lekarzy dentystów, zatem w konsekwencji obowiązki te nie zawsze są realizowane przez osoby i w sposób zgodny z wolą środowiska stomatologicznego. Brak realnej możliwości wpływania na obsadę organów i stanowisk w tych organach rodzi zatem konsekwencję w postaci nienależytej reprezentacji zawodu lekarza dentysty przez wspólny samorząd zawodowy.

Należy zauważyć, że kwestia wprowadzenia autonomii stomatologów w izbach lekarskich była przedmiotem licznych debat m.in. w latach 2008-2009 w trakcie prac Sejmu nad projektem ustawy o izbach lekarskich. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na opinię dra A. Rosta w sprawie konstytucyjnej dopuszczalności zmian w zasadach wyborów przedstawicieli lekarzy-dentystów do organów samorządu lekarskiego, której kopię uprzejmie przesyłam Panu Ministrowi w załączeniu. Zbliżone uwagi zostały podniesione również w piśmie Prezesa Związku Lekarzy Dentystów Pracodawców Ochrony Zdrowia z dnia 15 października 2008 r. skierowanym do ówczesnego Ministra Zdrowia (kopia pisma w załączeniu).

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, samorzady zawodowe mają reprezentować osoby wykonujące zawody zaufania publicznego oraz sprawować pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. **Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionuje prawa ustawodawcy do ustanowienia wspólnego samorządu dla dwóch pokrewnych zawodów. Jednakże w takiej sytuacji, w ocenie Rzecznika należy szczególnie zadbać, aby praw grupy zawodowej będącej w mniejszości były w tej strukturze respektowane i należycie chronione.**

Z uwagi na powyższe działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o dokonanie przeglądu sposobu realizowania w obecnym stanie prawnym przez samorząd zawodowy lekarzy i lekarzy-dentystów zadań określonych przez art. 17 ust. 1 Konstytucji, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczy to praw lekarzy dentystów do należytego reprezentowania ich interesów na zewnątrz, a następnie o poinformowanie mnie o dokonanych w przedmiotowej sprawie ustaleniach.

Podpis na oryginale

Załącznik 3