

Lekarz – funkcjonariusz publiczny?

Doctor – public officer?

Jędrzej Jakubowicz¹, Oliwia Jakubowicz², Czesław Żaba³, Ryszard Żaba², Magdalena Czarnecka-Operacz²

¹Katedra Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, radca prawny, kierownik Katedry: prof. zw. dr hab. Jerzy Małecki

²Katedra i Klinika Dermatologii Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, kierownik Katedry i Kliniki: prof. dr hab. n. med. Wojciech Silny

³Katedra i Zakład Medycyny Sądowej Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, kierownik Katedry i Zakładu: prof. dr hab. n. farm. Roman Wachowiak

Post Dermatol Alergol 2010; XXVII, 2: 119–121

Streszczenie

W niniejszym artykule omówiono przypadki, w których lekarz jest uznany za funkcjonariusza publicznego. Przeprowadzono również, choć pobieżnie, rozróżnienie między lekarzem jako funkcjonariuszem publicznym a lekarzem jako osobą pełniącą funkcje publiczne.

Słowa kluczowe: funkcjonariusz publiczny, osoba pełniująca funkcje publiczne.

Abstract

This paper presents themes regarding cases in which the doctor is considered as a public officer. However, a distinction is made between a doctor as a public officer, and a doctor as a person performing a public function.

Key words: public officer, person performing a public function.

Wstęp

Lekarz może wykonywać zawód w różnych formach, jednak bardzo często pracuje w publicznych zakładach opieki zdrowotnej (ZOZ), gdzie udzielanie świadczeń zdrowotnych wiąże się z publicznie wydawanymi pieniędzmi. W związku z powyższym powstaje pytanie czy, a jeżeli tak, to kiedy, lekarz może zostać uznany za funkcjonariusza publicznego. Kwestia ta ma istotne znaczenie dla każdej osoby wykonującej zawód lekarza, jednak w szczególności jest to istotne dla osób zatrudnionych w publicznych ZOZ. Zagadnienie będące przedmiotem niniejszego artykułu nie jest nowe i znalazło swój wyraz również w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Nie można jednak stwierdzić, że jest to jednoznaczne, zwłaszcza dla samych zainteresowanych.

Uregulowania zawodu lekarza na podstawie ustawy o zawodzie lekarza

Zgodnie z art. 44 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza i lekarza dentystry [1] – lekarzowi:

- który wykonuje czynności w ramach świadczeń pomocy doraźnej lub
- przy udzielaniu pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki

przysługuje ochrona prawna należąca funkcjonariuszowi publicznemu. Sama ustawa o zawodzie lekarza nie definiuje jednak pojęcia funkcjonariusza publicznego. Należy więc zdefiniować to pojęcie na podstawie innych aktów prawnych.

Pojęcie funkcjonariusza publicznego i osoby pełniące funkcje publiczne

W doktrynie zgodnie przyjmuje się, że definicję legalną pojęcia funkcjonariusza publicznego zawiera art. 115 § 13 kodeksu karnego (k.k.) [2].

Cytując więc za k.k., funkcjonariuszem publicznym jest:

Adres do korespondencji: lek. med. Oliwia Jakubowicz, Katedra i Klinika Dermatologii Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, ul. Przybyszewskiego 49, 60-355 Poznań, tel. + 48 61 869 12 85, faks +48 61 869 15 72, e-mail: oliwia.jakubowicz@gmail.com

- Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej,
- poseł, senator, radny,
- poseł do Parlamentu Europejskiego,
- sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadzrędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
- osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym jest uprawniona do wydawania decyzji administracyjnych,
- osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe,
- osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej,
- funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej,
- osoba pełniąca czynną służbę wojskową.

Należy jednak pamiętać o rozróżnieniu, jakiego dokonuje k.k. między funkcjonariuszem publicznym a osobą pełniącą funkcje publiczne. Zgodnie z ustawą osobą pełniącą funkcję publiczną jest funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.

Mając na względzie przydatność niniejszego artykułu dla czytającego go lekarza, autorzy uważają, że należy ustalić, w jakich przypadkach faktycznych można uznać lekarza za funkcjonariusza publicznego. Pomocny będzie w tym względzie jeden z wyroków Sądu Najwyższego [3]. Zgodnie z tezą tego wyroku lekarz zatrudniony w publicznej służbie zdrowia może być uznany za funkcjonariusza publicznego, w rozumieniu art. 115 § 13 k.k., jedynie wówczas, gdy swój zawód łączy z funkcjami o charakterze administracyjnym, z tym że – dalej czytamy – lekarz karetki pogotowia – kierownik zespołu reanimacyjnego, nie pełni tego rodzaju funkcji i dlatego nie może być podmiotem przestępstwa określonego w art. 231 k.k. (działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego funkcjonariusza publicznego, który przekracza swoje uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków). Sąd Najwyższy w tym wyroku wyjaśnił, że czynności zawodowe nie stają się funkcjami o charakterze administracyjnym tylko dlatego, że wykonywane są w ramach państwowych (również samorządowych) struktur organizacyjnych służby zdrowia. Lekarz mógłby być uznany za funkcjonariusza publicznego jedynie wówczas, gdyby wykonywał

czynności zawodowe w administracyjnej strukturze służby zdrowia, a więc swój zawód lekarza łączył z funkcjami o charakterze publicznym (administracyjnym). Do grupy takich osób mógłby zatem zostać zaliczony np. dyrektor szpitala, lekarz zatrudniony w urzędzie wojewody lub kasie chorych. Przykładowo, byłiby więc oni funkcjonariuszami publicznymi, dlatego że – będąc lekarzami – jednocześnie pełniliby określone funkcje administracyjne. W tym układzie również odpowiedzialność karna tych osób układałaby się „dwutorowo”: jako lekarzy za wadliwe wykonywanie czynności zawodowych, natomiast z racji zatrudnienia w administracji służby zdrowia – jako funkcjonariuszy publicznych za przekroczenie swoich uprawnień lub niedopełnienie obowiązków ze szkodą dla interesu publicznego lub prywatnego (art. 231 k.k.).

Powyższe stanowisko Sądu Najwyższego zostało jednak zakwestionowane m.in. z tego względu, że Sąd Najwyższy stwierdził, że to, czy ktoś jest funkcjonariuszem publicznym wynika m.in. z zakresu ciężących na nim obowiązków i przysługujących mu uprawnień. Osoby krytykujące ten przepis wskazywały natomiast, że to, czy ktoś jest lub nie jest funkcjonariuszem publicznym, będzie zależało od tego, czy spełnia któreś z kryteriów określonych w art. 115 § 13 k.k. lub status funkcjonariusza został mu nadany mocą przepisów szczególnych, albo odpowiada karnie jako funkcjonariusz publiczny. Jako argument przeciwko stanowisku Sądu Najwyższego podawano funkcję gwarancyjną prawa karnego [4].

Powyższe orzeczenie zostało doprecyzowane przez kolejne orzeczenie Sadu Najwyższego, w tym przypadku uchwałę Sądu Najwyższego [5]. Teza tego orzeczenia stanowi, że **pełnienie funkcji publicznej**, o której mowa w art. 228 § 1 k.k., obejmuje czynności ordynatora w publicznym zespole opieki zdrowotnej, zarówno związane z administrowaniem, jak i udzielaniem świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych.

Lekarz jako funkcjonariusz publiczny – przypadki faktyczne

Można wskazać następujące przypadki, w których lekarz mógłby być uznany za funkcjonariusza publicznego:

- gdyby był on pracownikiem administracji rządowej, np. Ministerstwa Zdrowia lub administracji samorządowej, chyba że pełniłby funkcje wyłącznie usługowe,
- gdyby pełnił funkcje kierownicze w państwowych szpitalach, ośrodkach zdrowia itp.,
- gdyby był pracownikiem Narodowego Funduszu Zdrowia lub wchodził w skład zarządu oddziału wojewódzkiego tego funduszu,
- gdyby lekarz orzekał w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy,
- lekarze w zakresie, w jakim są uprawnieni do podejmowania decyzji administracyjnych (art. 115 § 13 pkt 4 k.k.), czyli członkowie organów samorządu lekarskiego, którzy są uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnych,

np. lekarze, członkowie okręgowej rady lekarskiej w zakresie decydowania o przyznaniu prawa wykonywania zawodu lekarza lub o zawieszeniu w wykonywaniu tego prawa.

Powyższe stwierdzenia można wyprowadzić z wykładni wskazanych przepisów, jednak można w naszym ustawodawstwie znaleźć bezpośrednie przykłady nadania lekarzowi statusu funkcjonariusza publicznego, takie jak:

- cytowany już wyżej art. 44 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty,
- art. 2 ust. 3 ustawy z 15 czerwca 2007 r. o lekarzu sądowym [6] stanowiącym, że lekarz sądowy przy wykonywaniu czynności związanych z wydawaniem zaświadczeń korzysta z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym,
- art. 5 ust. 1 ustawy z 8 września 2006 r. o państwowym ratownictwie medycznym [7], który wprost stanowi, że osoba udzielająca pierwszej pomocy, kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz podejmująca medyczne czynności ratunkowe korzysta z ochrony przewidzianej w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – kodeks karny (DzU Nr 88, poz. 553, z późn. zm.) dla funkcjonariuszy publicznych.

Ochrona funkcjonariusza publicznego

Należy wskazać na dwa zasadnicze przepisy – artykuły 222 i 223 k.k., które odnoszą się do ochrony funkcjonariusza publicznego.

Pierwszy z tych przepisów (art. 222 k.k.) stanowi, że karze podlega osoba naruszająca nietykalność cielesną funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej podczas pełnienia lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

Drugą normę chroniącą funkcjonariusza publicznego przewiduje art. 223 k.k., który penalizuje czynną napaść na funkcjonariusza publicznego przez osobę działającą wspólnie i w porozumieniu z innymi osobami lub która dopuszcza się napaści, używając broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego przedmiotu albo środka obezwładniającego. Przepis ten dotyczy również napaści na osobę przybraną do pomocy funkcjonariuszowi publicznemu. Ostatnim ważnym elementem jest, aby napaść odbyła się podczas pełnienia lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

Ostatnim, choć nieco zapomnianym (przynajmniej jeżeli chodzi o lekarzy będących w określonych sytuacjach funkcjonariuszami publicznymi), jest art. 226 k.k., odnoszący się do znieważenia funkcjonariusza publicznego lub osoby przybranej mu do pomocy. Elementem koniecznym do przypisania odpowiedzialności jest jednak to, aby funkcjonariusz działał podczas pełnienia i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych.

Odpowiedzialność

Przepisy nie tylko przewidują ochronę funkcjonariuszy publicznych, lecz również zawierają normy dotyczące ich

odpowiedzialności w określonych sytuacjach. W tym miejscu należy wskazać na art. 228 i 231 k.k.

Pierwszy z tych przepisów przewiduje odpowiedzialność w przypadku przyjęcia przez funkcjonariusza publicznego korzyści majątkowej albo jej obietnicy. Zaznaczenia wymaga fakt, że w przypadku, gdy powyższe odnosi się do przyjęcia przykładowo korzyści majątkowej w zamian za zachowania stanowiące naruszenie przepisów prawa, wówczas przewidziana została zastrzona odpowiedzialność karna.

Kolejnym przypadkiem odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego jest uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej lub obietnicy albo jej obietnicy lub żądania takiej korzyści.

Wyjaśnienia wymaga również to, że obecnie ustawodawca przewidział pewien sposób przetamania solidarności dających i przyjmujących korzyści majątkowe. Otóż w art. 229 § 6 k.k. przewidziano, że sprawcy obiecujący wręczenie korzyści majątkowej, która została przyjęta przez osobę pełniącą funkcję publiczną, którzy później zawiadomili o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnili wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział, nie będą podlegali karze.

Ostatnim, chociaż w przekonaniu autorów niniejszej pracy, najważniejszym przepisem z zakresu odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego jest art. 231 k.k. Zgodnie z nim funkcjonariusz publiczny, który – przekraczając swoje uprawnienia lub niedopełniając obowiązków – działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Zaostrzona karalność jest przewidziana w stosunku do sprawców działających w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej.

Piśmiennictwo

1. Dziennik Ustaw z 2008 r., Nr 136, poz. 857 z późniejszymi zmianami.
2. Barcikowska-Szydło E, Kapko M, Majcher K i wsp. W: Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Zielińska E, Barcikowska-Szydło E, Kapko M i wsp. (red.) Komentarz, ABC, 2008.
3. Wyrok Sądu Najwyższego z 27 listopada 2000 r., sygnatura akt: WKN 27/00.
4. Gerard Karp. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego. Izba Karne z 27.11.2000 r. – WKN 27/00.
5. Uchwała Sądu Najwyższego z 20 czerwca 2001 r., sygnatura akt I KZP 5/01.
6. Dziennik Ustaw z 2007 r., Nr 123, poz. 849 z późniejszymi zmianami.
7. Dziennik Ustaw z 2006 r., Nr 191, poz. 1410 z późniejszymi zmianami.
8. Marcin Wawrzynek. Lekarz jako funkcjonariusz publiczny (www.izba-lekarska.org.pl).
9. Bartosz Niemiec. Lekarz a funkcjonariusz publiczny (www.nil.org.pl).