

Warszawa 29 lipca 2016 r.

**Włodzimierz Zając**

Kancelaria  
legislacyjna **WZ**

ul. Jagiellońska 78  
03-301 Warszawa

## **OPINIA PRAWNA**

w sprawie wprowadzenia do regulaminu wyborów delegatów na pierwszy Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów (dalej „PKZF”) regulacji polegających na:

- 1) przyjęciu parytetu składu delegatów na PKZF w oparciu o kryterium wykształcenia i kwalifikacji zawodowych fizjoterapeutów,
- 2) ustaleniu, że członkowie Komitetu Organizacyjnego Samorządu Fizjoterapeutów (dalej „KOSF”), koordynatorzy powołani przez KOSF do organizacji rejestracji i przeprowadzenia wyborów delegatów oraz konsultanci wojewódzcy w dziedzinie fizjoterapii są z mocy prawa delegatami na PKZF

**Zamawiający:** Stowarzyszenie Fizjoterapia Polska

**Opracowanie:** Włodzimierz Zając Kancelaria legislacyjna WZ

**Przedmiot opinii:** ustalenia KOSF z dnia 13 i 22 lipca 2016 r. według sprawozdań z posiedzeń zamieszczonych na stronie internetowej [fizjoterapeuci.org](http://fizjoterapeuci.org) oraz ustnych wyjaśnień przekazanych przez przedstawiciela Zamawiającego.

### **TREŚĆ OPINII**

#### **I. Przyjęcie parytetu składu delegatów na PKZF w oparciu o kryterium wykształcenia i kwalifikacji zawodowych fizjoterapeutów.**

KOSF przyjął, że regulamin wyborów delegatów na PKZF powinien przewidywać „wprowadzenie obligatoryjnej reprezentacji wszystkich środowisk fizjoterapeutycznych ze względu na poziom wykształcenia (technik, licencjat, magister, specjalista)”. Oznacza to wprowadzenie do wyborów zasady parytetu delegatów opartej na kryterium wykształcenia i kwalifikacjach zawodowych.

Przepisy ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz. U. poz.

1994) rozstrzygają w art. 13, kto może uzyskać prawo wykonywania zawodu fizjoterapeuty. Przepisy tego artykułu zawierają zamknięty katalog warunków uzyskania statusu fizjoterapeuty. Jednocześnie w art. 143 ust. 1 wskazano, że osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy spełniają łącznie warunki określone w art. 13 ust. 1 pkt 1-5, stają się fizjoterapeutami i przysługuje im prawo wykonywania zawodu w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy, a po tym okresie aby mieć prawo wykonywania zawodu muszą uzyskać wpis do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów. Zatem, przynależność do samorządu fizjoterapeutów jest obowiązkowa (podobnie jak w innych zawodach zaufania publicznego) i opiera się **na powszechności i równości dostępu** do zawodu osób spełniających ustawowe kryteria.

Zgodnie z art. 63 ust. 1 pkt 1 ustawy członkowie samorządu mają prawo wybierać i być wybierani do organów Krajowej Izby Fizjoterapeutów (dalej „KIF”). Dodatkowo, przepisy art. 65 ust. 2-4 oraz art. 66 zawierają ograniczenia co do czynnego i biernego prawa wyborczego. Podobnie jak w przypadku uzyskiwania prawa wykonywania zawodu wszyscy członkowie samorządu mają **równe prawa do uczestnictwa w pracach samorządu fizjoterapeutów i jego organów, bez względu na to jakie posiadają wykształcenie, czy też doświadczenie zawodowe.**

O ile zróżnicowanie w uprawnieniach związanych z wykonywaniem zawodu jest możliwe i uzasadnione z uwagi na wykształcenie, posiadanie specjalizacji, czy też doświadczenie zawodowe i jest stosowane powszechnie, prawie w każdym zawodzie medycznym, o tyle wprowadzanie jakichkolwiek regulacji ograniczających (limitujących) ustawowe prawa do uczestnictwa w działalności samorządu zawodowego należy uznać za niedopuszczalne. Tym bardziej, jeżeli czynione miałyby być to w aktach wewnętrznych (niższego rzędu niż ustawa) dotyczących samorządu zawodowego, stanowionych przez KOSF.

Takie przepisy należy po pierwsze uznać za niezgodne z ustawą o samorządzie fizjoterapeuty, a w szczególności z przywoływanym wyżej art. 63 ust. 1 pkt 1, a także art. 64 ust. 2 stanowiącym, że członkami organów samorządu mogą być - bez żadnych ograniczeń - tylko fizjoterapeuci wpisani do krajowego rejestru Fizjoterapeutów.

Nadto rozwiązanie takie byłoby sprzeczne z art. 17 ust. 1 Konstytucji, z którego

wynika powszechność dostępu i równość członków danego samorządu zawodowego.

Ograniczenie praw wyborczych biernych lub czynnych może wynikać wyłącznie z ustawy i nie może naruszać przepisów Konstytucji stanowiących, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Tylko ustawodawca może wprowadzić określone cenzusy, czy parytety wyborcze i tylko wtedy gdy nie będzie to prowadziło do dyskryminacji członków samorządu albo jest uzasadnione koniecznością ochrony innych ważniejszych wartości. W tym przypadku można więc mówić także o naruszeniu zasady równości i zasady równego traktowania wyrażonych w art. 32 Konstytucji. Ustawodawca (i tylko ustawodawca) może co prawda różnicować określone grupy podmiotów podobnych, o ile kryterium zróżnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem oraz treścią danej regulacji. Waga interesów, którym zróżnicowanie ma służyć, musi pozostawać w proporcji do wagi interesów naruszonych przez wprowadzenie zróżnicowania. Poza tym, kryterium zróżnicowania musi pozostawać w związku z innymi wartościami konstytucyjnymi, które uzasadniają odmienne traktowanie. W przypadku samorządu zawodowego fizjoterapeutów takie przesłanki nie występują, także w odniesieniu do składu delegatów na PKZF.

**II. Ustalenie, że członkowie KOSF, koordynatorzy powołani przez KOSF do organizacji rejestracji i przeprowadzenia wyborów delegatów na PZKF oraz konsultanci wojewódzcy w dziedzinie fizjoterapii są z mocy prawa delegatami na PZKF.**

Do powołania organów samorządu zawodowego fizjoterapeutów po raz pierwszy, ustawodawca zastosował odpowiednie przepisy dostosowujące, umożliwiające podjęcie czynności prawnych niezbędnych dla ukonstytuowania PZKF. Niewątpliwie przewidziana w art. 153 i art. 154 ustawy procedura regulująca doprowadzenie do PKZF ma za zadanie umożliwić powstanie organów samorządu zawodowego fizjoterapeutów w sposób najmniej odbiegający od procedury ustalonej w przepisach merytorycznych ustawy. Oznacza to, że interpretacji tych przepisów należy dokonywać w ścisłym związku z przepisami rozdziału 6 ustawy. Jak stanowi art. 65 ust. 1 **wybory do organów** KIF, w tym oczywiście Krajowego Zjazdu

Fizjoterapeutów, odbywają się w głosowaniu tajnym. Zadaniem KOSF jest natomiast opracowanie projektu regulaminu wyboru delegatów na PKZF, a więc aktu normatywnego, w którym wybór będzie jedynym prawnym sposobem wyłonienia wszystkich, bez wyjątku, delegatów. Nie ulega wątpliwości, że istotą wyborów jako instytucji prawnej jest głosowanie na kandydatów wyłonionych w jakiś ustalony prawem sposób.

Biorąc powyższe pod uwagę, jakiegokolwiek ustalenia w regulaminie opracowanym przez KOSF sprowadzające się do tego, że delegatem, z mocy prawa (automatycznie), zostaje osoba pełniąca określoną funkcję, należy wprost uznać za rażąco naruszające ustawę. Niezależnie od tego, takie rozwiązanie należałoby ocenić jako sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Wydaje się również, że naruszałoby to zasady działania samorządu zawodowego wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji i jego istotę sprowadzającą się do tego, że samorząd zawodowy wykonujący zadania z zakresu administracji publicznej stanowią przedstawiciele danej grupy zawodowej, którzy we własnym zakresie decydują o składzie osobowym organów samorządu, który tworzą.

### **III. WNIOSKI**

Regulacje stanowiące przedmiot opinii należy niewątpliwie uznać za sprzeczne z ustawą o zawodzie fizjoterapeuty i Konstytucją. Wprowadzenie ich do regulaminu wyboru delegatów na PKZF, spowodowałoby możliwość kwestionowania prawidłowości powołania organów KIF.

Przepisy ustawy bezpośrednio nie regulują formy i trybu przyjmowania regulaminu oraz wzruszania jego treści. Zgodnie z art. 71 ustawy organy kolegialne KIF podejmujące określone uchwały są obowiązane przekazywać je ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, w terminie 21 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały te mogą podlegać ocenie Sądu Najwyższego na wniosek Ministra Zdrowia. Należy wyraźnie wskazać, że do czasu powołania organów KIF organem właściwym do organizacji samorządu fizjoterapeutów jest KOSF. Komitet ten podejmując określone ustawą działania musi kierować się przepisami obowiązującej ustawy i nie może podejmować uchwał wprost sprzecznych z przepisami dotyczącymi czynnego i

biernego prawa wyborczego.

Jednocześnie należy stwierdzić, że KOSF w podejmowaniu swoich rozstrzygnięć podlega ocenie pod względem zgodności tych rozstrzygnięć z przepisami obowiązującego prawa i nie stoi ponad prawem. W braku jednoznacznych uregulowań w tej materii do uchwał podejmowanych przez Komitet w zakresie określonym ustawą, przez analogię, zastosowanie mogą mieć przepisy art. 71 ustawy dotyczące możliwości zaskarżenia uchwały do Sądu Najwyższego.

Zależnie od szczegółowych uwarunkowań formalnoprawnych związanych z działaniami KOSF, zdaniem autora opinii, należałoby również rozważyć inne podstawy prawne do podjęcia przez Ministra Zdrowia działań zapewniających zgodność z prawem aktów prawnych określających zasady wyboru delegatów na PKZF. Mogą to być przepisy art. 153 ust. 1, 6 i 7 ustawy, z których wynikają istotne uprawnienia zapewniające wpływ na prawidłową działalność KOSF. Minister Zdrowia może w dowolnym momencie zmienić skład osobowy komitetu i sposób jego obradowania, tak aby zapewnić zgodność z prawem efektów jego działań.

Opracował

*/-/ Włodzimierz Zając*