

Kraków, dnia 05.10.2016 r.

OPINIA PRAWNA
W PRZEDMIOCIE ZGODNOŚCI Z PRAWEM
REGULAMINU WYBORCZEGO DELEGATÓW NA I KZF

Podstawa prawna opinii:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483) – zwana dalej "Konstytucją"
2. Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz.U. 2015 poz. 1994) – zwana dalej "Ustawą",
3. Regulamin wyborczy delegatów na I KZF uchwalony przez Komitet Organizacyjny Samorządu Fizjoterapeutów – zwany dalej "Regulaminem",
4. Protokół z VI posiedzenia Komitetu Organizacyjnego Samorządu Fizjoterapeutów z dnia 17 września 2016 roku.

I. Stan faktyczny i przedmiot

Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty, regulująca działalność zawodu fizjoterapeuty – jako samodzielnego zawodu medycznego – określa między innymi również organizację i zadania samorządu zawodowego fizjoterapeutów oraz prawa i obowiązki jego członków. Przynależność fizjoterapeutów do samorządu jest obowiązkowa, natomiast jednostkę organizacyjną samorządu stanowi Krajowa Izba Fizjoterapeutów. Najważniejszym jej organem – składającym się z delegatów wybranych przez wojewódzkie zgromadzenia fizjoterapeutów – jest **Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów**.

Regułą jest, że zasady przeprowadzania wyborów delegatów na Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów, a także liczbę tych delegatów z poszczególnych województw, określa Krajowa Rada Fizjoterapeutów. Organ ten jednak dotychczas nie został jeszcze powołany, ponieważ wybór Krajowej Rady Fizjoterapeutów to zadanie należące do Krajowego Zjazdu Fizjoterapeutów – a zjazd ten odbędzie się dopiero po raz pierwszy od wejścia w życie Ustawy. W związku z powyższym przepisy przejściowe Ustawy wskazują, jaki podmiot jest w zaistniałej sytuacji odpowiedzialny za ustalenie zasad przeprowadzania wyborów delegatów na I Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów.



Przedmiotowym organem jest **Komitet Organizacyjny Samorządu Fizjoterapeutów**. Zgodnie bowiem z art. 153 ust. 3 pkt 3 Ustawy: "Do zadań Komitetu Organizacyjnego Samorządu Fizjoterapeutów - powoływanego przez Ministra właściwego do spraw zdrowia - należy m.in. **opracowanie projektu regulaminu wyboru delegatów na pierwszy Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów** oraz opracowanie projektu regulaminu pierwszego Krajowego Zjazdu Fizjoterapeutów."

Przepisy Ustawy nie określają jednak wprost szczegółowych zasad bądź wytycznych, zgodnie z którymi opracowany ma zostać projekt regulaminu w zakresie wyboru delegatów – poprzestając jedynie na ogólnym upoważnieniu występującym w przywołanym art. 153 ust. 3 pkt 3 Ustawy. W związku z powyższym ustalenia wymaga okoliczność, czy Komitet Organizacyjny Samorządu Fizjoterapeutów ma w tym zakresie pełną dowolność oraz czy uchwalony przez niego regulamin – uwzględniając już zmiany naniesione na posiedzeniu Komitetu w dniu 17 września 2016 r. - jest zgodny z obowiązującym prawem.

Wskazane zagadnienie jest przedmiotem niniejszej opinii.

II. Rozdział mandatów określony w Regulaminie

Analizy wymaga w szczególności zapis ustanowiony w Rozdziale III Regulaminu - "Wybory delegatów na pierwszy Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów".

Zgodnie z § 9 ust. 1. „Ze wszystkich województw wybieranych jest nie mniej niż 250 i nie więcej niż 340 delegatów. Szczegółowy podział mandatów przypadających na poszczególne województwo lub rejon KOSF dokona proporcjonalnie do liczby fizjoterapeutów wpisanych do rejestru. O powyższym KOSF poinformuje środowisko na stronie internetowej www.kosf.pl”.

Ust. 2. „**Rozdział mandatów** na pierwszy Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów w poszczególnych grupach społeczności zawodowej fizjoterapeutów oraz w przyporządkowaniu poszczególnym województwom i rejonom ustala się w sposób następujący w skali ogólnokrajowej:

- 1) specjaliści fizjoterapii i magistrowie fizjoterapii 65%,**
- 2) licencjaci fizjoterapii i technicy fizjoterapii 25%.**

Szczegółowy rozdział mandatów przypadających na poszczególne województwo lub rejon, wynikający z liczby wpisanych do rejestru fizjoterapeutów oraz proporcji matematycznych dokonuje KOSF. Podział mandatów podany zostanie w odrębnym zawiadomieniu najpóźniej 3 dni przed terminem wyborów”.

Powyższy zapis wprowadza więc ograniczenie dotyczące ilość miejsc przeznaczonych dla delegatów posiadających tytuł licencjatów fizjoterapii i techników fizjoterapii – którzy zgodnie z obowiązującym Regulaminem mogą otrzymać jedynie 1/4 wszystkich dostępnych mandatów.

III. Prawo wyborcze w rozumieniu Ustawy o zawodzie fizjoterapeuty:

Ze względu na fakt, że żaden przepis nie reguluje wprost treści Regulaminu, który ma zostać uchwalony przez Komitet Organizacyjny Samorządu Fizjoterapeutów – dopuszczalność zapisów ustanowionych w Regulaminie należy przesądzić na podstawie dokonania zabiegów interpretacyjnych norm znajdujących się w aktach prawnych wyższego rzędu – tj. w szczególności w oparciu o inne przepisy Ustawy o zawodzie fizjoterapeuty oraz normy umiejscowione w Konstytucji, której przepisy co do zasady stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji).

Mając na uwadze powyższe należy więc wskazać, że zgodnie z:

- 1) art. 61 Ustawy – Krajową Izbę Fizjoterapeutów (tj. jednostkę organizacyjną samorządu) tworzą fizjoterapeuci wpisani do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów,
- 2) art. 63 ust. 1 Ustawy - członkowie samorządu mają prawo wybierać i być wybierani do organów KIF, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Ustawie, tj. w art. 65 ust. 2-4 oraz art. 66,
- 3) art. 64 ust. 1 Ustawy - organami KIF jest m.in. Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów,
- 4) art. 66 Ustawy - czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje co do zasady wszystkim członkom KIF – wyjątki przewidziane w Ustawie nie wskazują na ograniczenie prawa wyborczego ze względu na posiadanie określonego tytułu zawodowego (licencjata, technika, magistra, specjalisty).

Z powyższych przepisów wynika zatem, że Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów jest organem KIF, a do organu KIF członkowie samorządu mają prawo być wybierani. Jednocześnie Ustawa przyznaje członkom czynne i bierne prawo wyborcze, które zostaje ograniczone jedynie w enumeratywnie wyliczonych przypadkach – wśród których ustawodawca nie wymienia braku posiadania odpowiedniego tytułu zawodowego. Uprawnione jest zatem wyprowadzenie wniosku, że **każdy członek samorządu ma równe, tj. takie samo, prawo do ubiegania się o wybranie go jako delegata na Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów. Prawo to zostaje ograniczone w momencie, gdy część fizjoterapeutów ze względu na posiadany tytuł**



zawodowy może ubiegać się jedynie o 1/4 spośród wszystkich przewidzianych mandatów do bycia delegatem.

Ponadto należy mieć na względzie, że Regulamin jako akt niższego rzędu nie może wprowadzać bardziej restrykcyjnych ograniczeń danego prawa niż akt wyższego rzędu, tj. w niniejszym przypadku Ustawa o zawodzie fizjoterapeuty. Regulamin powinien bowiem jedynie doprecyzowywać lub określać kwestie nieunormowane w Ustawie, a nie rozszerzać katalog ograniczeń biernego prawa wyborczego – w sytuacji gdy katalog ten został enumeratywnie wymieniony w przepisach Ustawy.

IV. Konstytucyjna zasada równości

Niezależnie od powyższego zasadę równości przewiduje art. 32 Konstytucji, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi, a ponadto nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. Jak podkreślono dotychczas przepisy Konstytucji, jeżeli nie stanowi ona inaczej, stosuje się bezpośrednio – a zatem przepisy te mają zastosowanie również w zakresie oceny Regulaminu z obowiązującym porządkiem prawnym.

Wskazana zasada – jak wynika z dorobku doktryny i orzecznictwa – znajduje zastosowanie również do prawa wyborczego, którego regulacje mogą stanowić wskazówkę interpretacyjną również przy rekonstrukcji norm określających zasady wyboru delegatów na Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów.

Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Borysiak, Bosek [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, art. 32, nb. 129-131:

"Każdy parytet jest bowiem jaskrawym odstępstwem od zasady równego traktowania i należałoby go każdorazowo uzasadnić w oparciu o inne wyraźne regulacje konstytucyjne. Przeciwno ich dopuszczalności przemawiają także dyskusje w toku prac nad art. 32 Konstytucji RP w KKZN. Przeciwno generalnej dopuszczalności samych uprzywilejowań wyrównawczych może przemawiać to, że odróżnieniu od Konstytucji innych państw europejskich polski ustrojodawca w samej Konstytucji RP odstąpił od wprowadzenia regulacji mogących być ich podstawą. (...) Dotyczy to zwłaszcza najbardziej jaskrawego przykładu uprzywilejowania wyrównawczego, jaką są parytety. Sztynne preferencje dla określonych grup są bowiem z istoty swojej zaprzeczeniem zasady równości wobec prawa i bezpośrednich praw osób, które mogą podlegać ustawowemu wykluczeniu. Podzielić należy również pogląd o zakazie parytetów w prawie wyborczym, co dotyczy przede wszystkim sytuacji kobiet i mężczyzn.



Wynika to stąd, że przepisy Konstytucji RP, **wprost podkreślają znaczenie zasady równości w obrębie norm dotyczących wyborów do Sejmu RP** (art. 96 ust. 2), na urząd Prezydenta RP (art. 127 ust. 1) oraz wyborów lokalnych (art. 169 ust. 2).

Pogląd ten znajduje oparcie również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego:

Orzeczenie TK z dnia 20 grudnia 1994 r., sygn. akt K 8/94:

"Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zasada równości w odniesieniu do biernego prawa wyborczego oznacza, że wszyscy ubiegający się o mandat parlamentarny kandydaci powinni brać udział w kampanii wyborczej na równych zasadach, żadna kategoria kandydatów nie może znajdować się w uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych kandydatów pozycji"

Pomimo okoliczności, że przywołane poglądy doktryny i orzecznictwa w sposób bezpośredni odnoszą się do wyborów parlamentarnych, prezydenckich oraz lokalnych – zasadne wydaje się zastosowanie ich w drodze analogii również do wyborów przeprowadzanych na szczeblu samorządów zawodowych. Nie istnieją bowiem żadne racjonalne względy przemawiające za niestosowaniem do wyborów odbywających się na niższym szczeblu konstytucyjnej zasady równości funkcjonującej w ramach wyborów przeprowadzanych na szczeblu wyższym.

V. Podsumowanie

Mając na uwadze przytoczone wyżej argumenty, należy opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym rozdział mandatów określony w § 9 Regulaminu wyborczego delegatów na I Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów jest regulacją ograniczającą - w sposób sprzeczny z prawem - bierne prawo wyborcze fizjoterapeutów w zakresie ubiegania się przez nich o wybór do organu Krajowej Izby Fizjoterapeutycznej, jakim jest Krajowy Zjazd Fizjoterapeutów. Regulamin wprowadza bowiem w tym zakresie ograniczenia bardziej restrykcyjne od ograniczeń przewidzianych w Ustawie z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty, a nadto wskazane postanowienia Regulaminu pozostają w sprzeczności z zasadą równości wyrażoną w art. 32 Konstytucji.

Adw. Katarzyna Budzoń-Grabek

ADWOKAT

Katarzyna Budzoń-Grabek