

**Opinia prawna**  
**dotycząca zakresu związania okręgowych rad pielęgniarek i położnych uchwałami**  
**Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych**

**1. Cel i przedmiot opinii.**

Niniejsza opinia sporządzona jest na zlecenie Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w związku z pojawiającymi się pytaniami odnośnie tego czy i w jakim zakresie okręgowe rady pielęgniarek i położnych są zobowiązane stosować się do uchwał Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych.

**2. Opinia prawna.**

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić jak została przez ustawodawcę ukształtowana pozycja Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w strukturze samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych, w szczególności w kontekście relacji pomiędzy Naczelną Radą a okręgowymi radami.

Przede wszystkim, z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038 z późn. zm.; dalej „ustawa”) wynika, że **Naczelna Rada kieruje działalnością samorządu w okresie między Krajowymi Zjazdami**. Wyłączając zatem okresy obradowania Krajowego Zjazdu, który jest najwyższym organem samorządu (art. 18 ustawy) oraz związanie Naczelnej Rady decyzjami Krajowego Zjazdu, Naczelna Rada ma nadrzędną pozycję w samorządzie zawodowym pielęgniarek i położnych. W tym kontekście należy rozważyć jej uprawnienia, w szczególności właśnie jej relacje z okręgowymi radami. Za podkreślenie pozycji Naczelnej Rady w strukturze samorządu może być uznane również to, że organ ten, jak zdecydował ustawodawca, składa się m.in. (w praktyce w przeważającej mierze) z osób reprezentujących wszystkie okręgowe rady (przewodniczących). Naczelna Rada jest więc niejako z założenia reprezentantem interesów całego samorządu, a z drugiej strony forum, na którym swoje zdanie mogą wyrazić wszystkie okręgowe rady.

Rozwinięciem tej ogólnie kompetencji Naczelnej Rady – kierowanie działalnością samorządu jest w szczególności art. 22 ust. 1 pkt 9 ustawy, który przewiduje, że Naczelna Rada podejmuje uchwały w innych sprawach należących do samorządu, niezastrzeżonych dla innych organów. Jest to więc tzw. **domyślna kompetencja Naczelnej Rady do wszystkich spraw nie przekazanych wyraźnie innym organom samorządu**.

Przechodząc zaś do analizy określonych ustawą relacji pomiędzy Naczelną Radą a radami okręgowymi, nadrzędna pozycja Naczelnej Rady przejawia się w kilku aspektach. W pierwszej kolejności jest to rozpatrywanie odwołań od uchwał rad okręgowych, czyli działanie jako organ wyższego stopnia (organ II instancji), podobnie jak to ma miejsce w administracji publicznej. Chodzi tu przede wszystkim o rozpatrywanie w trybie kodeksu postępowania administracyjnego odwołań od uchwał w przedmiocie stwierdzenia oraz przyznania prawa wykonywania zawodu, ale także w kwestii regulowanej wyłącznie przepisami ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej – uchwał o zawieszeniu prawa wykonywania zawodu albo o ograniczeniu wykonywania określonych czynności zawodowych. Kolejnym elementem jest tu kompetencja Naczelnej Rady do uchylania uchwał okręgowych rad sprzecznych z prawem, regulaminem wydanym na podstawie ustawy lub uchwałą wyższego organu (art. 22 ust. 4 ustawy). Ponadto Naczelna Rada może zwrócić się do okręgowej rady o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do zakresu jej działania. Uchwała okręgowej rady powinna być podjęta w terminie 3 miesięcy od dnia doręczenia uchwały Naczelnej Rady (art. 22 ust. 3 ustawy). Analizując zaś tę kwestię z drugiej strony, tj. z punktu widzenia zakresu zadań i kompetencji okręgowej rady, należy wskazać, że zgodnie z art. 31 pkt 5 ustawy okręgowa rada wykonuje zadania zlecone przez Naczelną Radę.

Na tym tle rodzi się pytanie, będące przedmiotem niniejszej opinii, czy i w jakich sytuacjach okręgowe rady pielęgniarek i położnych są zobowiązane stosować się do uchwał Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych.

Analizę tej kwestii należy zacząć od uwagi, że **ustawa nie zawiera przepisu, który by mówił wprost, że okręgowa rada wykonuje uchwały Naczelnej Rady, jak to ma miejsce w przypadku relacji pomiędzy okręgowym zjazdem a okręgową radą**, gdzie w art. 31 pkt 1 ustawy wskazane jest, że okręgowa rada wykonuje uchwały okręgowego zjazdu. Brak analogicznego przepisu w relacjach pomiędzy Naczelną Radą a okręgową radą jest jednak zrozumiały, ponieważ relacje pomiędzy tymi organami mają bardziej złożony charakter, co było przedstawione wyżej. Z drugiej zaś strony, okręgowa rada posiada własne kompetencje i zadania, które nie polegają po prostu na realizacji decyzji podejmowanych na szczeblu Naczelnej Izby Pielęgniarek i Położnych (ta kwestia będzie jeszcze poruszona poniżej).

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie sporządzającego niniejszą opinię, mimo braku w ustawie przepisu, który by mówił o tym wprost, **z uwagi na wynikającą z ustawy nadrzędność pozycję Naczelnej Rady w strukturze samorządu zawodowego pielęgniarek i położnych, należy**

**uznać jako zasadę, że okręgowe rady powinny stosować się do uchwał Naczelnej Rady.** Przy czym w tym kontekście nie można ograniczać się jedynie do „suchej” analizy przepisów ustawy, ale także mieć na względzie interes samorządu zawodowego jako całości (wykładnia celowościowa przepisów). Samorząd może zaś w sposób należyty realizować swoje ustawowe zadania (art. 4 ustawy) jeżeli organy wykonawcze okręgowych izb – okręgowe rady będą stosować się do decyzji podejmowanych przez organ kierujący działaniami samorządu, czyli przez Naczelną Radę.

W tym miejscu warto przeanalizować bardziej dokładnie powołany już wyżej art. 22 ust. 4 ustawy, który stanowi, że Naczelna Rada uchyla uchwałę okręgowej rady sprzeczną z prawem, regulaminem wydanym na podstawie ustawy lub uchwałą wyższego organu. Tym „wyższym organem” w rozumieniu ustawy jest na pewno okręgowy zjazd, ale muszą być to również inne organy, skoro ustawa używa tu liczby mnogiej (organy). Z pewnością takim organem będzie najwyższy organ samorządu – Krajowy Zjazd, ale także, kierująca działalnością samorządu w okresie między Krajowymi Zjazdami, Naczelna Rada. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że Naczelna Rada ma kompetencje, a w zasadzie obowiązek (ustawa używa kategorycznego sformułowania „uchyla”, a nie np. „może uchylić”) uchylecia uchwały okręgowej rady sprzecznnej z uchwałą Naczelnej Rady (oczywiście również uchwały sprzecznnej z prawem lub regulaminem). Jeżeli zatem uchwała Naczelnej Rady będzie dotyczyła kwestii, która na poziomie okręgowej izby będzie się wiązała z podjęciem przez okręgową radę uchwały, treść tej uchwały powinna być zgodna z uchwałą Naczelnej Rady. W przeciwnym wypadku Naczelna Rada powinna uchylić uchwałę okręgowej rady.

Większy problem w praktyce rodzi sytuacja, w której okręgowa rada nie stosując się do uchwały Naczelnej Rady nie podejmowałaby celowo uchwały, lub po prostu w danej sytuacji podjęcie uchwały nie byłoby konieczne, a działanie sprzeczne z uchwałą Naczelnej Rady poległoby jedynie na czynnościach faktycznych albo ich zaniechaniu.

Problem ten częściowo rozwiązuje art. 22 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym Naczelna Rada może zwrócić się do okręgowej rady o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do zakresu jej działania. Uchwała okręgowej rady powinna być podjęta w terminie 3 miesiące od dnia doręczenia uchwały Naczelnej Rady. Na tle tego przepisu może pojawić się jednak pytanie, jak rozumieć pojęcie sprawy należącej do zakresu działania okręgowej rady. Oczywistym jest, że będą to sprawy, gdzie ustawa lub inne przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują określone kompetencje okręgowej rady. Jednakże należy zauważyć, że z ogólnego przepisu

określającego kompetencje okręgowej rady (art. 31 ustawy) wynika w pierwszym rzędzie, że okręgowa rada kieruje działalnością okręgowej izby i wykonuje zadania samorządu na obszarze działania izby. Następnie zaś przepis ten wymienia w szczególności najważniejsze zadania (niezamknięty katalog zadań). W zakresie działania okręgowej rady są więc w zasadzie wszelkie kwestie dotyczące obszaru okręgowej izby i jej członków, nie zastrzeżone dla innych organów. W konsekwencji. Naczelna Rada może więc zwracać się do okręgowej rady o podjęcie uchwały w szerokim spectrum spraw, o ile dotyczą one kwestii realizowanych na obszarze działania okręgowej izby.

Omówiona wyżej kompetencja Naczelnej Rady do zwrócenia się do okręgowej rady o podjęcie uchwały w określonej sprawie nie rozwiązuje jednak problemu nie zastosowania się przez okręgową radę do uchwały Naczelnej Rady poprzez podejmowanie sprzecznych z nią czynności faktycznych lub ich zaniechanie. W takiej sytuacji, oceny działania okręgowej rady powinna dokonać przede wszystkim okręgowa komisja rewizyjna.

Na tle omówionych wyżej kwestii musi zrodzić się pytanie, co w sytuacji, gdy uchwała Naczelnej Rady, do której w określony sposób (podjęcie uchwały, czynności faktyczne) powinna zastosować się okręgowa rada, wydaje się okręgowej radzie sprzeczna z prawem? W takiej sytuacji **okręgowa rada**, czy też indywidualnie każda osoba, **ma możliwość zwrócenia się do ministra właściwego do spraw zdrowia o zaskarżenie uchwały Naczelnej Rady do Sądu Najwyższego pod zarzutem niezgodności z prawem, w trybie art. 10 ust. 2 ustawy.**

W tym miejscu należy wrócić do kwestii, iż okręgowa rada posiada własne kompetencje i zadania, które nie polegają po prostu na realizacji decyzji podejmowanych na szczeblu Naczelnej Izby. W kontekście przedmiotu niniejszej opinii nie mam tu na myśli takich kwestii jak stwierdzanie prawa wykonywania zawodu, czy też wpisywanie podmiotów do rejestru organizatorów kształcenia, bo uchwały i inne działania podejmowane przez okręgowe rady w tych kwestiach są ściśle regulowane przez przepisy prawa. Chodzi tu przede wszystkim o to, że okręgowe izby posiadają majątek, którym zarządza okręgowa rada. Muszą więc mieć autonomię w zakresie własnej gospodarki finansowej i Naczelna Rada nie powinna w te kwestie, co do zasady, wkraczać. Podjęcie przez Naczelną Radę uchwały, która by w sposób niezasadny wkraczała w kompetencje okręgowych rad co do zarządu majątkiem, czy też mająca inny wpływ na sprawy finansowe okręgowej izby, można by uznać za sprzeczną z prawem, a to z art. 90 ust. 3 ustawy, który wyraźnie stwierdza, że majątkiem izby zarządza właściwa okręgowa rada.



Z drugiej jednak strony, kwestia samodzielności okręgowej izby w kwestii gospodarki finansowej nie powinna być używana przez okręgową radę jako prosty argument przeciwko zastosowaniu się do uchwały Naczelnej Rady. Wiele bowiem działań okręgowych rad, do których mogą być one zobowiązane wskutek uchwały Naczelnej Rady, wiąże się z jakimiś wydatkami, czy ogólnie dotyczy spraw finansowych. W ocenie sporządzającego niniejszą opinię, jeżeli uchwała Naczelnej Rady zakładająca podjęcie przez okręgową radę określonych działań jest uzasadniona realizacją celów samorządu, okręgowa rada powinna zastosować się do takiej uchwały, nawet jeżeli będzie się to wiązało z jakimiś wydatkami. Dobrym przykładem obrazującym tego rodzaju relacje jest podjęta niedawno uchwała Naczelnej Rady nr 82/VII/2016 z dnia 8 marca 2016 r. *w sprawie poddruków zaświadczeń o kwalifikacjach do wykonywania zawodu pielęgniarzki/pielęgniarsza lub położnej/położnego i zaświadczeń o odbytym przeszkoleniu z powodu niemykowania zawodu pielęgniarzki/położnej przez okres dłuższy niż 5 lat w okresie ostatnich 6 lat.* Naczelna Rada, w ramach realizacji jednego z zadań samorządu (wydawanie przewidzianych prawem zaświadczeń), zawarła z Polską Wytwórną Papierów Wartościowych S.A. umowę o dostarczenie tzw. poddruków zaświadczeń, które mają być stosowane przez wszystkie okręgowe rady (ujednolicenie). Wiąże się to z określoną procedurą zamawiania poddruków przez okręgowe rady i wynikającymi z tego rozliczeniami pomiędzy okręgowymi radami a Naczelną Radą. Podjęcie uchwały w takim kształcie było, w ocenie sporządzającego niniejszą opinię, uzasadnione, a okręgowe rady powinny zastosować się do jej postanowień. Ustawowym uzasadnieniem dla takiej interpretacji jest treść przywołanego już wyżej art. 31 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym okręgowa rada wykonuje zadania zlecone przez Naczelną Radę.

Kończąc tę część rozważań, należy wyjaśnić, że sam fakt posiadania przez okręgowe izby pielęgniarzek i położnych osobowości prawnej (art. 2 ust. 4 pkt 2 ustawy) nie powinien być w ogóle przywoływany jako argument w rozważaniach co do tego, czy okręgowe rady są związane, i w jakim stopniu, uchwałami Naczelnej Rady. Osobowość prawna i wynikająca z niej zdolność do czynności prawnych są bowiem kategoriami prawa cywilnego i oznaczają, że dana organizacja jest podmiotem praw i obowiązków cywilnoprawnych, czyli np. że jest stroną umów, czy też że jest właścicielem lokalu na potrzeby swojej siedziby. Osobowość prawna nie wiąże się natomiast bezpośrednio z kompetencjami wobec innych podmiotów czy też ich organów, co jest z kolei kategorią prawa administracyjnego, czy też w przypadku samorządu zawodowego w większej mierze kwestią wewnątrzorganizacyjną.

Należy wyraźnie pokreślić, że powyższe rozważania stanowią analizę różnych aspektów sytuacji, gdy Naczelna Rada podejmuje uchwałę w ramach swoich ogólnych kompetencji, czyli przeważnie

powołując jako podstawę art. 22 ust. 1 pkt 9 ustawy, czyli podejmowanie uchwały w innych sprawach należących do samorządu, niezastrzeżonych dla innych organów.

**Tam natomiast, gdzie Naczelna Rada realizuje swoje konkretne zadania, przyznane jej wyraźnie przez ustawę i podejmuje w tym celu uchwałę, treść tej uchwały jest prawem wewnętrznym samorządu obowiązującym wszystkich członków samorządu oraz organy izb.** Przykładami takiej sytuacji jest np. ustalanie przez Naczelną Radę: wzorów pieczęci organów samorządu (art. 22 ust. 1 pkt 10 ustawy), zasad wynagradzania osób pełniących obowiązki na stanowiskach, które mogą być wynagradzane (art. 15 ust. 2 ustawy), czy też przyjmowanie ramowego programu przeszkolenia po przerwie w wykonywaniu zawodu (art. 26 ust. 4 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej). **Odnosnie tego rodzaju uchwał, rozważanie czy okręgowe rady są nimi związane nie powinno w ogóle mieć miejsca.**

### 3. Wnioski.

1. Z uwagi na prawną pozycję Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w strukturze samorządu zawodowego, **okręgowe rady pielęgniarstwa i położnych powinny stosować się do uchwał Naczelnej Rady.**
2. Granicą związania okręgowych rad uchwałami Naczelnej Rady jest, obok przepisów prawa, autonomia okręgowych rad w realizacji ich zadań, w szczególności w aspekcie gospodarki finansowej.
3. W sprawach, których Naczelna Rada wydając uchwałę realizuje swoje konkretne zadania, przyznane jej wyraźnie przez ustawę, treść takiej uchwały jest prawem wewnętrznym samorządu obowiązującym wszystkich członków samorządu oraz organy izb, także więc oczywiście okręgowe rady.
4. Okręgowe rady mogą kwestionować sprzeczność z prawem uchwał Naczelnej Rady poprzez zwrócenie się z wnioskiem do ministra właściwego do spraw zdrowia o zaskarżenie uchwały do Sądu Najwyższego.

Warszawa, dnia 22 czerwca 2016 r.

RADCA PRAWNY  
  
Paweł Dudkiewicz