

Opinia dotycząca uchwały KKW z dn. 10-11.01.2025 r.

Krajowa Komisja Wyborcza (dalej „KKW”) w rozumieniu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j.: Dz. U. 2021 r. poz. 1342 ze zm.) oraz załącznika do uchwały nr 2 Nadzwyczajnego XVI Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 17 maja 2024 r. w sprawie przyjęcie Regulaminu wyborów, wprowadzającej Regulamin wyborów do organów i w organach izb lekarskich oraz tryb odwoływania członków tych organów (dalej „Regulamin”), **nie jest uprawniona do badania zgodności z ustawą uchwały okręgowej rady lekarskiej, o której mowa w § 29 ust. 3 pkt 5 Regulaminu, a w szczególności do stwierdzania „błędu podpisu na uchwale”, co w konsekwencji ma prowadzić do stwierdzenia nieistnienia tej uchwały?**

1. Okręgowe rady lekarskie 8 okręgowych izb lekarskich podjęły uchwały, o których mowa w § 29 ust. 3 pkt 5 Regulaminu. Uchwały obejmowały wnioski o odwołanie Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej.
2. Wśród izb wskazanych w pkt 1 znajduje się Bydgoska Izba Lekarska (dalej „BIL”).
3. W dniu 5 grudnia 2024 r. Okręgowa Rada Lekarska BIL podjęła również uchwałę, o której mowa w § 29 ust. 3 pkt 5 Regulaminu.
4. Na dokumencie uchwały, który został przesłany do KKW, widnieje podpis Wiceprezesa ORL BIL.
5. Na posiedzeniu KKW, które odbyło się w dniach 10 – 11 stycznia 2025 r. podjęta została uchwała „*uznająca w uchwale ORL w Bydgoszczy <<błąd podpisu>>*”, polegający na tym, że uchwała została podpisana przez wiceprezesa ORL w sytuacji, w której z listy obecności wynikało, że na posiedzeniu ORL obecna była Pani dr Aleksandra Śremska – Prezes ORL w Bydgoszczy. W konsekwencji – jak wskazano opiniującemu – skutkiem takiej uchwały KKW jest uznanie nieistnienia ww. uchwały ORL BIL, jako uchwały okręgowej rady lekarskiej, o której mowa w § 29 ust. 3 pkt 5 Regulaminu.
6. Podstawą dla podjęcia uchwały KKW, o której mowa w pkt 5 powyżej, miało być stanowisko zespołu radców prawnych NIL, które rzekomo wskazywało na „błąd podpisu pod uchwałą Bydgoszczy”, a to w świetle art. 26 i 27 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j.: Dz. U. 2021 r. poz. 1342 ze zm.) ma ją czynić „*uchwałą nieistniejącą*”, być może nieważną lub nie wywołującą skutków prawnych (brak bliższych informacji w tym względzie).
7. Do dnia sporządzenia niniejszego uzasadnienia nie ma wiedzy na temat tego, aby zostały podjęte działania w celu uchylenia tej uchwały przez ustawowo umocowane to tego organ samorządu lekarskiego lub organy władzy państwowej.
8. W dniu podjęcia ww. uchwały ORL BIL, tj. w dniu 5 grudnia 2024 r., na profilu BIL prowadzonym na portalu Facebook.com, Pani dr Aleksandra Śremska – Prezes ORL w Bydgoszczy opublikowała komunikat, który m.in. stwierdza, że „*W tej sytuacji kilku obecnych na Sali członków ORL, w tym ja, odmówiło udziału w tych głosowaniach – pozostali członkowie zdecydowali o utajnieniu głosowań. **Obie uchwały (w tym przedmiotowa uchwała ORL BIL – przyp. wł. TP) były procedowane pod***

przewodnictwem Wiceprezesa ORL, który złoży w związku z tym podpisy pod tymi uchwałami i będzie reprezentował naszą ORL przy ich dalszym procedowaniu przez organy, które są ich adresatami”.

9. Skutkiem takiego stanowiska KKW, o którym mowa powyżej w pkt 5, miałyby być rzekomo uznanie przez KKW, że nie są spełnione wymagania z § 29 ust. 3 pkt 5 Regulaminu do wszczęcia procedury odwołania Prezesa NRL, czyli brak jest wniosku pochodzącego od co najmniej 1/3 okręgowych rad lekarskich.

Uzasadnienie niniejsze oparto na:

- 1) przepisach ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j.: Dz. U. 2021 r. poz. 1342 ze zm.), dalej „ustawa”;
- 2) postanowieniach Regulamin wyborów do organów i w organach izb lekarskich oraz tryb odwoływania członków tych organów, stanowiącego załącznik do uchwały nr 2 Nadzwyczajnego XVI Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 17 maja 2024 r. w sprawie przyjęcie Regulaminu wyborów;
- 3) postanowieniach Regulaminu Okręgowej Rady Lekarskiej Bydgoskiej Izby Lekarskiej, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 4/XXIX/11 XXIX Okręgowego Zjazdu Lekarzy Bydgoskiej Izby Lekarskiej z dnia 26 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Okręgowej Rady Lekarskiej Bydgoskiej Izby Lekarskiej; dalej „regulamin Rady BIL”.

Analiza.

Konkluzja ww. uchwały KKW z dnia 11 stycznia 2025 r., która rzekomo stwierdza „błąd podpisu” na uchwale ORL BIL, a w konsekwencji uchwała to zostaje uznana za nieistniejącą (nieważną, nie wywołującą skutków prawnych), musi być uznana – z kilku poniższym powodów – za rażąco naruszającą przepisy ustawy, postanowienia Regulaminu oraz postanowienia regulaminu Rady BIL.

1.

KKW jest komisją stałą Naczelnej Izby Lekarskiej, której zadania ustawa formułuje w art. 16 ust. 1 wskazując, że *„Wybory organizują, przeprowadzają, ogłaszają ich wyniki oraz przeprowadzają procedurę odwoływania organu lub członka organu komisje wyborcze działające w okręgowych izbach lekarskich i Naczelnej Izbie Lekarskiej”*. Są to kompetencje do wykonywania działań i czynności o charakterze technicznym i techniczno-prawnym. Wśród tych kompetencji nie ma żadnego uprawnienia do kontroli innych organów samorządu, do badania praworządności i legalności działań podejmowanych przez te organy.

KKW **nie jest organem** samorządu zawodowego lekarzy, w tym nie jest organem Naczelnej Izby Lekarskiej.

Zgodnie z art. 35 ustawy organami Naczelnej Izby Lekarskiej (*numerus clausus*) są: Krajowy Zjazd Lekarzy; Naczelna Rada Lekarska; Naczelna Komisja Rewizyjna; Naczelny Sąd Lekarski; Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej.

Co nazbyt oczywiste KKW, jako komisja stała o wyżej opisanym zakresie działania, nie ma żadnych kompetencji do badania prawidłowości podejmowania uchwał przez organy okręgowych izb lekarskich, do ich kwestionowania, oceny prawidłowości ich formułowania, legalności (praworządności) działań uchwałodawczych tych organów.

Skoro samorząd zawodowy lekarzy został utworzony na podstawie ustawy to ingerowanie w działania organów takiego samorządu zawodowego może odbywać się wyłącznie na podstawie wyraźnego przepisu tej ustawy. Takiego upoważnienia nie przewiduje dla KKW ustawa o izbach lekarskich.

Ustawa zawiera natomiast wyraźną podstawę prawną do takiej ingerencji dla innych organów samorządu zawodowego. W odniesieniu do uchwał okręgowych rad lekarskich kompetencję do ich badania i uchylania (stwierdzania nieważności, nieistnienia, etc.) przewiduje art. 39 ust. 3 ustawy, który stwierdza: „**Naczelna Rada Lekarska uchyla uchwały okręgowych rad lekarskich sprzeczne z prawem lub uchwałami i regulaminami** wydanymi na podstawie ustawy”.

Ponadto podobne uprawnienie nadzorczo-kontrolne (choć nie o charakterze kasatoryjnym) przewiduje również art. 19 ustawy który w ust. 1 – 4 stwierdza, co następuje:

- „1. Minister właściwy do spraw zdrowia **może zaskarżyć** do Sądu Najwyższego uchwałę organu izby lekarskiej pod zarzutem niezgodności z prawem, w terminie 6 miesięcy od dnia jej otrzymania. Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy bądź ją uchyla i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu, ustalając wytyczne co do sposobu jej załatwienia.”;
- „2. Minister właściwy do spraw zdrowia, w celu realizacji uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, **ma prawo zwrócić się** do organu izby lekarskiej o przekazanie podjętej przez ten organ uchwały. Organ izby lekarskiej przekazuje uchwałę w terminie 14 dni od dnia doręczenia wystąpienia ministra właściwego do spraw zdrowia.”;
- „3. Minister właściwy do spraw zdrowia **może zwrócić się** do Krajowego Zjazdu Lekarzy, okręgowego zjazdu lekarzy lub rady lekarskiej o podjęcie uchwały w sprawie należącej do właściwości samorządu lekarzy.”;
- „4. Wniosek, o którym mowa w ust. 3, powinien rozpatrzyć najbliższy Krajowy Zjazd Lekarzy albo okręgowy zjazd lekarzy, a rada lekarska - w terminie miesiąca od dnia jego wpływu.”.

Nie ulega zatem najmniejszym wątpliwościom, że KKW – nie będąc organem NIL – nie mając żadnego upoważnienia ustawowego, **nie ma prawa badać zgodności z prawem uchwał dowolnej ORL, a tym bardziej stwierdzać istnienia lub nieistnienia jakiejkolwiek czynności dowolnego organu samorządu lekarskiego czy jakiejkolwiek uchwały takiego organu.**

W analizowanej sprawie KKW była zobowiązana i uprawniona jedynie do wykonania czynności, o których mowa w § 29 ust. 5 Regulaminu, tj. zbadać:

- 1) czy uchwała zawierająca wniosek ma uzasadnienie,
- 2) czy do uchwały z pkt 1 załączono listę obecności członków organu, który podjął tę uchwałę.

Dalej § 29 ust. 6 Regulaminu stwierdza, że tylko wniosek niespełniający ww. dwóch warunków może być pozostawiony bez dalszego biegu. Jeżeli natomiast wniosek ten zawierał ww. elementy, czyli spełniał warunki, o których mowa w § 29 ust. 5 Regulaminu, KKW była zobowiązana przekazać ten wniosek do właściwego organu NIL lub do osoby będącej członkiem takiego organu, której wniosek dotyczy.

Niewykonanie ww. obowiązków i/lub uzurpowanie sobie kompetencji nieprzysługujących KKW może być z legalnego punktu widzenia oceniane w kategoriach przekroczenia uprawnień lub nie dopełnienia obowiązków.

2.

Niezależnie od okoliczności wskazanych w pkt 1, decyzja KKW jest błędna również z innego względu.

Otóż uchwała ORL jest formą oświadczenia organu kolegialnego. Uchwała jest zatem dokonana, następuje, „staje się”, „rozpoczyna swój byt w przestrzeni prawnej” w samym momencie jej przyjęcia w głosowaniu tego organu. Organ oświadczając, podejmuje uchwałę. Dokument pisemny, który zawiera jedynie treść tego oświadczenia, nie nadaje jej waloru ważności. Jest jedynie dowodem treści tej uchwały, czyli oświadczenia organu podjętego wcześniej, niż moment sporządzenia dokumentu uchwały.

Tym bardziej zatem waloru ważności lub istnienia uchwały nie nadaje jej podpis poczyniony na dokumencie przez osobą będącą członkiem tego organu. *Ergo* – z istnienia podpisu na dokumencie, nieistnienia tego podpisu, lub z domniemanej niewystarczającej rangi osoby składającej podpis nie można wyciągnąć wniosku, czy uchwała istnieje lub czy jest ważna (*a contrario* – czy nie istnieje lub czy jest nieważna).

Aby tę okoliczność zbadać (ważność, legalność lub istnienie uchwały) trzeba przeprowadzić wnikliwe badanie zachowań i okoliczności, które miały miejsce w momencie głosowania członków danego organu nad tą uchwałą, w szczególności poprzez analizę protokołu z posiedzenia tego organu oraz innych źródeł (zapisów) dowodzących rzeczywisty przebieg posiedzenia organu. Jednak KKW nie ma kompetencji do badania tego rodzaju okoliczności, tudzież wyciągania tego rodzaju wniosków, jakie zostały rzekomo sformułowane w uchwale z dnia 11 stycznia 2025 r.

Ustawa przyjmuje domniemanie ważności oraz istnienia uchwał organów samorządu lekarskiego, o ile zostały podjęte przez właściwy organ w warunkach określonych w ustawie. Takie warunki zostały w sposób generalny określone w art. 18 ustawy, który stwierdza, że „*uchwały organów samorządu lekarzy i komisji wyborczych podejmowane są zwykłą większością głosów, przy obecności co najmniej połowy członków danego organu lub komisji wyborczej*”. Jeżeli zatem uchwała została podjęta z zachowaniem tych warunków jest istniejąca, ważna i skuteczna: jest UCHWAŁĄ organu samorządu lekarzy i/lub komisji wyborczych.

Ustawa nie zawiera żadnych przepisów określających zasady składania podpisów na dokumentach zawierających treść uchwał organów kolegialnych OIL, jak również nie określa żadnych skutków z tym związanych.

Należy odróżnić podjęcie uchwały (jej uchwalenie) od jej podpisania, które następuje zawsze po jej uchwaleniu. Powyższe potwierdzone zostało orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. w wyroku z 16 listopada 2011 r., II GSK 1137/10, w którym wskazano, że **czynność podpisania uchwały następuje zawsze po uchwaleniu uchwały.**

Przyjęte projekty stają się uchwałami **po przeprowadzeniu głosowania oraz ogłoszeniu wyników**, o ile oczywiście w trakcie głosowania „za” opowiedziała się odpowiednia ilość

członków organu stanowiącego. Podobnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 maja 2006 r., I OSK 111/06, w którym stwierdził, że decyzja administracyjna, która wydana jest w postaci uchwały podejmowanej przez organ kolegialny, stanowi wyraz woli przejawianej przez zespół osób fizycznych pełniących na podstawie określonych procedur prawnych funkcję posiadaczy tych praw i obowiązków, które ustawa przypisuje organowi kolegialnemu. **Uchwałę - decyzję należy uznać za podjętą z chwilą wyrażenia woli przez organ kolegialny w sposób prawem określony**, tzn. najczęściej w drodze głosowania (tajnego lub jawnego) zwykłą lub kwalifikowaną większością głosów obecnych członków danego organu przy zachowaniu minimalnej, a koniecznej dla możliwości podejmowania uchwał liczby uczestniczących osób (quorum).

Mając na uwadze w/w, należy uznać, że uchwała ORL BIL została podjęta i uzyskała byt prawny już w chwili jej przegłosowania – vide: Postanowienie SN z dnia 28 września 2023 r. I NSW 62/23”.

W konsekwencji powyższego uchwała KKW z dnia 11 stycznia 2025 r., która rzekomo stwierdza „błąd podpisu” na uchwale ORL BIL, a w związku z tym, uznaje tę uchwałę ORL BIL za nieistniejącą (nieważną, nie wywołującą skutków prawnych), jest logicznie błędna, sprzeczna z charakterem czynności organu, jaką jest podjęcie uchwały i bezpodstawnie przypisuje nadzwyczajny walor podpisowi na dokumencie, obejmującym treść uchwały organu kolegialnego.

3.

Niezależnie od okoliczności wskazanych w pkt 1 i 2, decyzja KKW jest błędna również z trzeciego powodu.

Uznanie, że wiceprezes ORL nie był uprawniony do złożenia podpisu na dokumencie obejmującym treść ww. uchwały ORL BIL pozostaje w sprzeczności ze stanem faktycznym oraz z postanowieniami Regulaminu Okręgowej Rady Lekarskiej Bydgoskiej Izby Lekarskiej, stanowiącego załącznik do uchwały Nr 4/XXIX/11 XXIX Okręgowego Zjazdu Lekarzy Bydgoskiej Izby Lekarskiej z dnia 26 marca 2011 r. w sprawie regulaminu Okręgowej Rady Lekarskiej Bydgoskiej Izby Lekarskiej.

Regulamin Rady BIL stwierdza w § 9 ust. 1, że *„Posiedzeniem ORL kieruje prezes bądź wyznaczony przez niego wiceprezes ORL”*.

Dalej w § 9 ust. 2 regulamin Rady BIL wskazuje, że *„Z posiedzenia rady sporządza się protokół, który podpisuje przewodniczący obrad, sekretarz ORL lub zastępujący go członek Prezydium Okręgowej Rady Lekarskiej wyznaczony przez Prezydium Okręgowej Rady Lekarskiej”*.

Regulacja ta, choć ma charakter czysto techniczno-prawny jest jednak w pełni konsekwentna. Otóż w regulaminie Rady BIL konsekwentnie przyjmuje się, że protokół z posiedzenia ORL, w tym zawierający treść podjętych na posiedzeniu uchwał ORL, podpisuje ta osoba, która przewodniczy obradom na posiedzeniu Rady. W żadnym razie z regulaminu ORL BIL nie wynika, że tylko prezes ORL podpisuje protokół z posiedzenia.

Z powołanego na wstępie oświadczenia Pani dr Aleksandry Śremskiej – Prezesa ORL w Bydgoszczy, opublikowanego na profilu BIL prowadzonym na portalu Facebook.com, wynika, że w trakcie posiedzenia kilku obecnych na sali członków ORL, w tym również Ona,

postanowiło odmówić udziału w tych głosowaniach. W tym stanie rzeczy, jak sama stwierdziła Pani Prezes: „*Obie uchwały (w tym przedmiotowa uchwała ORL BIL – przyp. wł. TP) były procedowane pod przewodnictwem Wiceprezesa ORL, który złoży w związku z tym podpisy pod tymi uchwałami i będzie reprezentował naszą ORL przy ich dalszym procedowaniu przez organy, które są ich adresatami*”.

Powyższa wypowiedź wskazuje, że – jak często bywa na posiedzeniach organów kolegialnych, także w ich trakcie zostaje przekazane przewodniczenie tym obradom innej osobie – Pani Prezes przekazała przewodniczenie (procedowanie) posiedzeniu ORL wiceprezesowi ORL. Naturalną konsekwencją powyższego, zgodną z § 9 ust. 2 regulamin Rady BIL, było podpisanie protokołu posiedzenia i wszystkich uchwał podjętych na tym posiedzeniu przez wiceprezesa ORL, który przewodniczył tym obradom.

Z ww. wypowiedzi Pani Prezes wynika domniemanie nawet dalej idącego upoważnienia, udzielonego wiceprezesowi ORL BIL przez Prezesa ORL BIL, bowiem jak wskazuje Pani Prezes upoważniła Ona wiceprezesa ORL BIL do „*reprezentowania naszej ORL przy ich (uchwał – przyp. wł. TP) dalszym procedowaniu przez organy, które są ich adresatami*”.

Zatem także z powodu powyższych okoliczności konkluzja uchwały KKW jest oczywiście błędna. Tym niemniej, niezależnie od poczynionych ustaleń i błędnych wniosków komisji, stwierdzić należy kategorycznie, że KKW nie jest uprawniona do badania tych okoliczności oraz stwierdzania nieistnienia (nieważności) uchwały jakiegokolwiek okręgowej rady lekarskiej.

Wnioski:

W świetle powyższego stwierdzić należy, że:

1. Krajowa Komisja Wyborcza działająca na podstawie ustawy oraz załącznika do uchwały nr 2 Nadzwyczajnego XVI Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 17 maja 2024 r. w sprawie przyjęcie Regulaminu wyborów, wprowadzającej Regulamin wyborów do organów i w organach izb lekarskich oraz tryb odwoływania członków tych organów, nie jest uprawniona do badania zgodności z ustawą uchwały okręgowej rady lekarskiej, o której mowa w § 29 ust. 3 pkt 5 Regulaminu, a w szczególności do stwierdzania „błędu podpisu na uchwale”, co w konsekwencji ma prowadzić do stwierdzenia nieistnienia tej uchwały (ew. nieważność uchwały albo nie wywoływanie skutków prawnych przez tę uchwałę).
2. Krajowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do merytorycznego badania wniosku o odwołanie – w analizowanym przypadku – Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej. KKW zobligowana jest do przeprowadzenia kontroli składanego wniosku w aspekcie formalno-technicznym. W sytuacji stwierdzenia braków formalnych należy uznać za celowe zwrócenie się do wnioskodawcy o uzupełnienie w/w w określonym terminie. Po uzupełnieniu braków formalnych KKW zobowiązana jest nadać wnioskowi bieg - zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami.
3. Krajowa Komisja Wyborcza jest zobowiązana i uprawniona jedynie do wykonania czynności, o których mowa w § 29 ust. 5 Regulaminu, tj. zbadania czy uchwała zawierająca wniosek ma uzasadnienie, oraz czy do tej uchwały załączono listę obecności członków organu, który podjął tę uchwałę. W konsekwencji, KKW stwierdzając, że wniosek spełnia

ww. dwa warunki, zobowiązana jest przekazać ten wniosek do właściwego organu NIL lub do osoby będącej członkiem takiego organu, której wniosek dotyczy.

Międzyzbowy Zespół Prawny

2 upoważnienie

PREZES
Okręgowej Rady Lekarskiej
w Krakowie

[Signature]
Lek. dent. Robert Stępień

