

Opinia prawna
dotycząca momentu, w którym organ prowadzący rejestr podmiotów prowadzących
kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych
może żądać opłaty za wpis do rejestru

1. Cel i przedmiot opinii.

Niniejsza opinia sporządzona jest na zlecenie Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w związku z wątpliwościami odnośnie tego kiedy organ prowadzący rejestr podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych może żądać opłaty za wpis do rejestru.

2. Opinia prawna.

Zgodnie z art. 76 ust. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1435 z późn. zm.; dalej „ustawa o zawodach”) wpis do rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych podlega opłacie. Jej wysokość określa ust. 5 art. 76 ustawy o zawodach. Kolejny przepis ustawy o zawodach (art. 76 ust. 6) przewiduje zaś, że opłata ta stanowi przychód okręgowej izby albo Naczelnej Rady, która dokonała wpisu do rejestru (na marginesie, prawidłowo winno być raczej, że stanowi przychód danej izby, której rada dokonała wpisu).

Na tle tak sformułowanego przepisu rodzi się pytanie, czy organizator kształcenia powinien uiścić opłatę wraz ze złożeniem wniosku o wpis, czy też dopiero po jego rozpoznaniu, a jeżeli to drugie, to czy tylko w sytuacji, gdy wpis został dokonany, czy też niezależnie od tego, tj. także wtedy, gdy organ rejestrowy odmówi wpisu.

Literalne brzmienie art. 76 ust. 6 ustawy o zawodach sugerować może, że opłata należna jest, po pierwsze po rozpatrzeniu wniosku, po drugie zaś tylko w sytuacji, gdy organ rejestrowy uwzględnił wniosek, a to ze względu na użyte sformułowanie „dokonała” [izba] wpisu”. Z uwagi jednak na istotny praktyczny aspekt tego problemu dla działania organów rejestrowych, a przede wszystkim uwzględniając okoliczność, że postępowania w sprawie wpisu i odmowy wpisu do rejestru toczą się, zgodnie z art. 77 ust. 7 ustawy o zawodach, na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (dalej „kpa”), kwestia ta wymaga głębszej analizy.

W pierwszej kolejności należy sięgnąć do treści art. 261 kpa. Zgodnie z jego ust. 1 i 2, jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, **które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry**, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie **wyznaczy jej termin do wniesienia tych należności**. Termin ten nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni. **Jeżeli zaś w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi** (w formie postanowienia – art. 261 ust. 3 kpa) lub czynność uzależniona od opłaty zostanie zaniechana. Nieuiszczenie opłaty, która jest wymagana z góry, czyli przed rozpatrzeniem podania (m.in. żądania – wniosku – art. 63 § 1 kpa) powoduje jego zwrot, a zatem nie jest ono w ogóle rozpatrywane merytorycznie. **W przeciwnym przypadku, tj. gdy opłata nie jest wymagana z góry, lecz z dołu, jest ona płatna po załatwieniu sprawy przez dany organ**. Kluczową kwestią jest więc tu określenie czy dana opłata jest płatna z góry, czy z dołu.

W bardzo licznych przepisach o charakterze administracyjnym, które mówią o uiszczaniu opłat, kwestia momentu kiedy są one należne (z góry czy z dołu) jest formułowana w bardzo różny sposób, czasami wyraźnie, a czasami w sposób pośredni.

Przykładami opłat płatnych z góry są:

- opłata za egzamin z języka polskiego jako obcego i opłatę za wydanie certyfikatu pobierane odpowiednio na podstawie § 18 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z 15 października 2003 r. w sprawie egzaminów z języka polskiego jako obcego (Dz. U. Nr 191, poz. 1871) [akt uchylony]. Ustęp 4 tego artykułu stwierdzał wyraźnie, że opłatę, o której mowa w ust. 2, wnosi się przed dniem rozpoczęcia egzaminu, a opłatę, o której mowa w ust. 3 – przed dniem doręczenia certyfikatu,
- opłata za wydatki związane z kosztami postępowania opiniodawczego zgodnie z § 9 i 10 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 22 maja 2006 r. w sprawie zakresu danych i informacji objętych wnioskiem o wydanie pozwolenia na utworzenie uczelni niepublicznej oraz sposobu pobierania i wysokości opłaty na wydatki związane z kosztami postępowania opiniodawczego (Dz. U. Nr 99, poz. 689) [akt uchylony]. Przepisy te stanowiły, że opłatę, o której mowa w § 9, wpłaca się na rachunek bankowy wskazany przez urząd obsługujący ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Dokument potwierdzający dokonanie opłaty dołącza się do wniosku (czyli opłata musiała zostać dokonana przed złożeniem wniosku).

Natomiast opłatami płatnymi z dołu są przykładowo:

- opłaty za przeprowadzone czynności związane z dokonaniem kontroli oraz badaniami laboratoryjnymi próbek artykułów rolno-spożywczych zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z 21

grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn. Dz. U. z 2015r., poz. 678 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem, przedsiębiorcy, u których organy Inspekcji przeprowadziły kontrolę, w tym kontrolę graniczną lub kontrolę przeprowadzaną na podstawie przepisów odrębnych, są obowiązani wnieść opłaty za czynności przeprowadzone w ramach kontroli, jeżeli w wyniku tej kontroli stwierdzono, że artykuły rolno-spożywcze nie odpowiadają wymaganiom w zakresie jakości handlowej wynikającym z przepisów o jakości handlowej lub wymaganiom dodatkowym zadeklarowanym przez producenta. Na podstawie art. 39 ust. 3 ww. ustawy wydane zostało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 grudnia 2008r. w sprawie stawek opłat za przeprowadzenie kontroli jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. Nr 230, poz. 1543), które szczegółowo określa składniki tej opłaty, w zależności od faktycznego zakresu czynności podjętych w ramach kontroli.

- opłaty za wydanie opinii i przeprowadzenie badań wyrobów stosowanych w medycynie weterynaryjnej, zgodnie z art. 7 ust. 1 i 5 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o wyrobach stosowanych w medycynie weterynaryjnej (Dz. U. Nr 93, poz. 893 z późn. zm.) [akt uchylony]. Zgodnie z ust. 5, za wydanie opinii, o których mowa w ust. 1, i przeprowadzenie badań wyrobu są pobierane opłaty. Podobnie jak w przykładzie wyżej, na podstawie art. 7 ust. 6 tej ustawy wydane zostało zbliżone w konstrukcji prawnej rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie opinii o wyrobie, opinii o przedłużeniu ważności wpisu do Rejestru, dokonanie zmian w opinii o wyrobie stosowanym w medycynie weterynaryjnej oraz za przeprowadzenie badań (Dz. U. Nr 162 poz. 1705).

Należy zauważyć na przykładzie ww. opłat płatnych z dołu, że w tych sytuacjach, opłata stanowi *de facto* sumę zryczałtowanych kosztów – wydatków organu związanych z czynnościami przeprowadzanymi w ramach postępowania (kontroli), których zakres jest znany dopiero *ex post*. W pierwszym z tych przypadków zaś opłata ta jest pobierana jedynie, gdy w wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości. Siłą rzeczy zatem, opłata w tych przypadkach nie może być pobierana z góry, gdyż nie jest znana wówczas jej wysokość, a nawet czy będzie ona w ogóle należna.

W przypadku analizowanej w niniejszej opinii opłaty za wpis do rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe sytuacja jest odmienna. Wysokość opłaty jest znana z góry, gdyż jak wynika z art. 76 ust. 5 ustawy o zawodach, wysokość tej opłaty wynosi 6% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw bez wypłaty nagród z zysku za ubiegły rok, ogłaszanego, w drodze obwieszczenia, przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", obowiązującego w dniu złożenia wniosku o wpis, zaokrąglonego w górę do pełnego złotego.

Należy ponadto zauważyć, że funkcja analizowanej opłaty jest zbliżona do opłaty skarbowej pobieranej za dokonanie czynności urzędowej na podstawie zgłoszenia lub na wniosek (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r., t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 783 z późn. zm.). Ustawa ta w art. 6 ust. 1 pkt 1 wyraźnie zaś stwierdza, że obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje w takich przypadkach z chwilą dokonania zgłoszenia lub złożenia wniosku o dokonanie czynności urzędowej, a ust. 2 tego artykułu precyzuje, że opłatę skarbową wpłaca się z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty. Jest to więc bez wątpienia opłata płatna z góry.

Analizując samą ustawę o zawodach należy zauważyć, że zawiera ona inne jeszcze regulacje dotyczące opłat. W art. 59 ust. 8 przewidziane jest, że opłatę za przeprowadzenie postępowania akredytacyjnego na prowadzenie studiów na kierunkach pielęgniarstwo lub położnictwo wnosi się wraz z wnioskiem o akredytację. W przypadku nieuzyskania akredytacji opłata nie podlega zwrotowi. Zgodnie zaś z art. 67 ust. 7-10 opłata za egzamin specjalizacyjny jest wnoszona na rachunek bankowy wskazany przez Centrum podany za pomocą SMK w trakcie składania wniosku, o którym mowa w ust. 11. Opłata powinna być uiszczona niezwłocznie po złożeniu wniosku, nie później niż w terminie 5 dni od upływu terminu składania wniosków wskazanego przez Centrum. W przypadku niewniesienia opłaty, o której mowa w ust. 7, albo wniesienia jej w wysokości niższej niż należna, dyrektor Centrum wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych, za pomocą SMK lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej pod adresem poczty elektronicznej wskazanym przez wnioskodawcę we wniosku. W przypadku nieuzupełnienia braków formalnych, o których mowa w ust. 9, w terminie 7 dni od skierowania wezwania dotknięty nim wniosek traktuje się jako niezłożony.

Wskazane wyżej opłaty regulowane przez ustawę o zawodach są zatem niewątpliwie opłatami płatnymi z góry. W odniesieniu do opłaty za wpis do rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe ustawodawca nie dokonał tego w wyraźny sposób, co można uznać za niedociągnięcie legislacyjne.

To jednak, że w intencji ustawodawcy opłata za wpis do rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych jest płatna z góry, świadczy regulacja analogicznej opłaty za wpis do rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe lekarzy i lekarzy dentyistów. Art. 19 b ust. 5 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyisty (t.j. Dz. U. z 2005 r., poz. 464), który mówi o opłacie za wpis do tego rejestru, ma identyczną treść co odpowiadające mu i analizowane w niniejszej opinii postanowienie art. 76 ust. 6 ustawy o zawodach. Przepis dotyczące rejestru lekarskiego brzmi następująco: opłata, o

której mowa w ust. 4, stanowi przychód okręgowej izby lekarskiej, która dokonała wpisu do rejestru. Oba przepisy miały więc analogiczne źródło i dotyczą tożsamyh sytuacji. Przy czym kolejny ustęp ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry przewiduje wydanie rozporządzenia, które ma określać wysokość opłaty za wpis do rejestru (w ustawie o zawodach kwestia ta jest uregulowana bezpośrednio – art. 76 ust. 5), ale również m.in. szczegółowy tryb postępowania w sprawach dokonywania wpisu do rejestru. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawie rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe lekarzy i lekarzy dentystry (Dz. U. z 2006 r. Nr 239, poz. 1739) przewiduje zaś w § 4 ust. 2 pkt 2, że do wniosku o wpis do rejestru dołącza się dowód uiszczenia opłaty za wpis do rejestru. Jest to zatem bez wątplenia opłata płatna z góry. Również zatem z tego względu należy uznać, że podobnie jest odnośnie opłaty za wpis do rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych.

3. Wnioski.

Opłata za wpis do rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych płatna jest z góry.

W przypadku braku jej uiszczenia, organ prowadzący rejestr powinien wyznaczyć wnioskodawcy termin do wniesienia opłaty, który nie może być krótszy niż siedem dni, a dłuższy niż czternaście dni. Jeżeli zaś w wyznaczonym terminie opłata nie zostanie uiszczona, wniosek o wpis podlegać będzie zwrotowi. Zwrot powinien zostać dokonany w drodze uchwały właściwego organu (okręgowej rady pielęgniarek i położnych albo Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych) mającej charakter postanowienia w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Warszawa, dnia 8 lipca 2016 r.

RADA PRAWNY
Pawel Budkiewicz
Pawel Budkiewicz