



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.007.03.2020



00874320

Pani
Cecylia Dolińska
Przewodnicząca Okręgowej Izby
Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku
Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych
w Białymstoku
ul. M. Skłodowskiej – Curie 12/19, 15-097 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/077 – Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku ¹ , ul. M. Skłodowskiej-Curie 12/17, 15-097 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Cecylia Dolińska, Przewodnicząca OIPIP, od 24 września 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. 2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do zakończenia czynności kontrolnych z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/83/2020 z 30 czerwca 2020 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Zwana dalej „OIPIP”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku (OIPIP) zgodnie z obowiązującymi przepisami realizowała proces przyznawania prawa wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej cudzoziemcom spoza Unii Europejskiej (UE), z wyjątkiem jednego przypadku naruszenia regulacji w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej⁴. Podejmowano – adekwatne do liczby i specyfiki prowadzonych spraw – działania informacyjne dotyczące uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE, zamieszczając informacje i druki wniosków na swojej stronie internetowej oraz udzielając zainteresowanym informacji bezpośrednio w siedzibie OIPIP i telefonicznych.

Na zadania dotyczące stwierdzenia, przyznania i wydania prawa wykonywania zawodu cudzoziemcom i prowadzenie działalności informacyjnej w latach 2017–2019 wydatkowano 10.936 zł, tj. o 6.902 zł więcej niż otrzymano z dotacji budżetu państwa.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017–2020 (do zakończenia kontroli⁵) w OIPIP nie wprowadzono regulaminu organizacyjnego. Przewodnicząca OIPIP wyjaśniła, że Biuro jednostki zatrudnia obecnie 10 osób w formie umowy o pracę (w przeliczeniu na pełny etat 7,03). Taka niewielka liczba pracowników nie stworzyła wymogu ujęcia ich organizacji pracy w formie odrębnego regulaminu (posiadamy regulamin pracy). O ewentualnym wprowadzeniu jakiegokolwiek regulaminu organizacyjnego decydować może jedynie Rada OIPIP, która nie widziała dotychczas takiej potrzeby. (akta kontroli str. 428-454)

Zgodnie z § 7 pkt a Regulaminu Pracy OIPIP⁶ do podstawowych obowiązków przełożonego należy m.in. zapoznanie pracownika z zakresem jego obowiązków i odpowiedzialności oraz podstawowymi uprawnieniami. W zakresie obowiązków żadnej z osób zatrudnionych w OIPIP nie wyodrębniono spraw dotyczących prowadzenia procesu uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE. Przewodnicząca OIPIP wyjaśniła, że w zakresie czynności jednego z pracowników zapisano, że do jego obowiązków należy „Udzielanie informacji na temat uznawania kwalifikacji zawodowych w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej”. Zapis ten ma charakter ogólny i dotyczy zarówno pielęgniarek i położnych cudzoziemców pochodzących z Unii Europejskiej, jak i spoza Unii Europejskiej. (akta kontroli str. 254-280, 500-503)

Jeden z pracowników OIPIP⁷ zajmował się m.in.: prowadzeniem rejestru pielęgniarek i położnych, wydawaniem zaświadczeń o prawie wykonywania zawodu pielęgniarki i położnej, wykonywaniem innych obowiązków objętych działaniem OIPIP. Od 11 września 2017 r. do zakresu obowiązków tej osoby dodano także sprawy udzielania informacji na temat uznawania kwalifikacji zawodowych w zakresie niezbędnym do wykonywania tych zawodów. W okresie objętym kontrolą ta osoba uczestniczyła w dwóch szkoleniach, które nie dotyczyły kwestii uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE⁸.

(akta kontroli str. 3-10)

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 562, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o zawodach pielęgniarki i położnej”.

⁵ 10 sierpnia 2020 r.

⁶ Uchwała Nr 870/VII Prezydium Okręgowej Rady Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku z dnia 20 września 2017 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Wynagradzania Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku i Regulaminu Pracy Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku.

⁷ Zakres czynności przyjęty do stosowania 1 lipca 1995 r. i zmieniony od 11 września 2017 r.

⁸ Były to szkolenia: 1/ dla członków okręgowych rad pielęgniarek i położnych (13 czerwca 2017 r.), 2/ dla przewodniczących, wiceprzewodniczących, sekretarzy, skarbników, księgowych oraz pracowników obsługujących SMK (system monitorowania kształcenia), rejestr pielęgniarek, rejestr położnych, rejestr podmiotów prowadzących działalność leczniczą oraz rejestr podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe (5-6 lutego 2019 r.).

Na stronie internetowej izbapiel.pbip.pl zamieszczono⁹ m.in.: 1/ numery telefonów do osób zajmujących się poszczególnymi sprawami, w tym osoby prowadzącej rejestr pielęgniarek i położnych oraz udzielającej informacji na temat kwalifikacji zawodowych pielęgniarek i położnych (kontakt możliwy w godzinach od 7³⁰ do 15⁰⁰), 2/ informacje dotyczące obszaru działania OIPIP (powiaty białostocki, bielski, hajnowski, moniecki, siemiatycki i sokólski), 3/ dane o liczbie zarejestrowanych pielęgniarek i położnych na 30 czerwca 2020 r. (6608 pielęgniarek i 873 położnych). (akta kontroli str. 11-21)

W OIPIP nie opracowano procedury uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE. Przewodnicząca OIPIP podała, że jedynymi wytycznymi w zakresie procedury uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza UE są zapisy w ustawie o zawodach pielęgniarki i położnej (art. 35 ustawy). I to one precyzyjnie określają warunki do wykonywania zawodu przez cudzoziemców na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Pod uwagę brane są również przepisy dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych oraz uchwała nr 320/VII/2018 Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych z dnia 12 września 2018 r. w sprawie trybu postępowania dotyczącego stwierdzania i przyznawania prawa wykonywania zawodu pielęgniarki i zawodu położnej oraz sposobu prowadzenia przez okręgowe rady pielęgniarek i położnych rejestru pielęgniarek i położnych oraz rejestru obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej wykonujących na terenie okręgowej izby czasowo i okazjonalnie zawód pielęgniarki i położnej. Dodała, że Przewodnicząca OIPIP bierze udział w posiedzeniach Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych w Warszawie (NRPIP), czy też w Konwentach Przewodniczących okręgowych rad, gdzie przedstawiciel działu obsługi prawnej NRPIP przedstawia aktualny stan prawny w kwestii przyznania prawa wykonywania zawodu, aktualne problemy dotyczące przyznania prawa wykonywania zawodu cudzoziemcom (np. kwestia dyplomu młodszego specjalisty uzyskiwanego przez obywateli Ukrainy, czy też kwestia uznania dyplomu poświadczającego uzyskanie średniego wykształcenia zawodowego za równoważny z polską szkołą pielęgniarską), stanowiska Ministerstwa Zdrowia dotyczące ww. kwestii, postępowanie związane z przyznaniem cudzoziemców prawa wykonywania zawodu.

(akta kontroli str. 22-50)

1.2. OIPIP nie otrzymywała wytycznych w zakresie procedur uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza UE od innych podmiotów, w tym właściwego ministra albo organu naczelnego samorządu. Nie dysponowano też pisemnymi stanowiskami, opiniami lub interpretacjami dotyczącymi procedury uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE oraz nie przyjęto opracowań zewnętrznych. (akta kontroli str. 22-50)

1.3.1. W latach 2017–2020 (do zakończenia kontroli) Okręgowa Rada Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku (ORPIP) przyznała prawo wykonywania zawodu czterem cudzoziemcom spoza UE – obywatelkom Republiki Białorusi (po jednej osobie w 2018 i 2019 roku oraz dwóm w 2020 roku). Nie było przypadków odmowy cudzoziemcowi przyznania prawa wykonywania zawodu.

Z analizy dokumentacji tych spraw wynikało, że w szczególności:

[1] Uchwały w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej zostały podjęte od sześciu do 21 dni od wpływu kompletnych wniosków cudzoziemców (w terminach ustalonych w uchwałach ORPIP¹⁰), a przy tym:

- uchwałami tymi, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej, cudzoziemcom przyznano prawo wykonywania zawodu na stałe, przy czym w trzech z tych uchwał zastosowano sformułowanie „na stałe”, a w jednej takiego sformułowania nie użyto,
- zgodnie z art. 40 ust. 1 ww. ustawy, uchwały te zawierały elementy wymienione w art. 107 § 1 pkt 1–8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

⁹ W języku polskim.

¹⁰ Uchwały Okręgowej Rady Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku w sprawie zatwierdzenia harmonogramów posiedzeń Okręgowej Rady Pielęgniarek i Położnych i Prezydium na 2018, 2019 i 2020 rok: Nr 44/VII z 6 grudnia 2017 r., Nr 56/VII z 12 grudnia 2018 r. i Nr 66/VII z 18 grudnia 2019 r.

administracyjnego¹¹, w tym: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji.

- [2] We wszystkich sprawach zakończonych przyznaniem prawa wykonywania zawodu żądano dokumentów niezbędnych do uznania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców, określonych w art. 35 ust. 1 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnictwa oraz uchwałach Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych: Nr 381/VII/2016 z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie trybu postępowania dotyczącego stwierdzania i przyznawania prawa wykonywania zawodu pielęgniarstwa i zawodu położnictwa oraz sposobu prowadzenia rejestru pielęgniarstwa i rejestru położnictwa przez okręgowe rady pielęgniarstwa i położnictwa¹² oraz Nr 320/VII/2018 z dnia 12 września 2018 r. w sprawie trybu postępowania dotyczącego stwierdzania i przyznawania prawa wykonywania zawodu pielęgniarstwa i zawodu położnictwa oraz sposobu prowadzenia przez okręgowe rady pielęgniarstwa i położnictwa rejestru pielęgniarstwa i rejestru położnictwa oraz rejestru obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej wykonujących na terenie okręgowej izby czasowo i okazjonalnie zawód pielęgniarstwa lub położnictwa¹³.
- [3] W żadnej z badanych spraw OIPIP nie występowała o opinie do naczelnego organu zawodowego.
- [4] W żadnej z czterech spraw cudzoziemcy nie odwoływali się do naczelnego organu samorządu zawodowego. (akta kontroli str. 125-209)

Analiza wszystkich czterech spraw pod kątem wypełnienia przez cudzoziemców – przed uzyskaniem prawa wykonywania zawodu – wymogów określonych w art. 35 ust. 1 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnictwa wykazała, że:

1. Trzech cudzoziemców przedłożyło wnioski (które wpłynęły od 28 listopada 2019 r. do 24 czerwca 2020 r.) na właściwym druku (określonym w załączniku nr 2 do uchwały Nr 320/VII/2018 z 12 września 2018 r.), a jeden cudzoziemiec (wpływ wniosku 31 sierpnia 2018 r.) – na druku przewidzianym dla obywateli jednego z państw członkowskich UE (określonym w załączniku nr 3 do uchwały Nr 381/VII/2016 z 16 grudnia 2016 r.) zamiast na druku przewidzianym dla cudzoziemców spoza UE (określonym w załączniku nr 2 do tej uchwały). Przewodnicząca OIPIP podała, że Pani A.D. spełniała warunki uznania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu położnictwa na terenie RP, a złożony przez nią wniosek nie miał wpływu na procedurę przyznania prawa wykonywania zawodu.
2. Wszyscy cudzoziemcy: 1/ posiadali zezwolenie na pobyt stały w Polsce, 2/ przedłożyli świadectwa ukończenia w Polsce trzyletnich studiów prowadzonych w formie stacjonarnej (trzy osoby studiów pielęgniarstwa i jedna osoba – położnictwa)¹⁴, na uczelniach, które uzyskały akredytację Ministra Zdrowia dla kierunku położnictwa lub pielęgniarstwo¹⁵, 3/ przedłożyli zaświadczenia lekarskie potwierdzające, że ich stan zdrowia pozwala na wykonywanie zawodu pielęgniarstwa lub położnictwa.
3. Trzech cudzoziemców przedłożyło urzędowe poświadczenia znajomości języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu pielęgniarstwa, wydane na podstawie ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹⁶ (certyfikaty znajomości języka polskiego), a jeden cudzoziemiec nie przedłożył takiego poświadczenia (w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu położnictwa). Sprawę przyznania przez OIPIP prawa wykonywania zawodu osobie, która nie przedłożyła

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm. Ustawa zwana dalej „KPA”.

¹² Uchwała zwana dalej „uchwałą Nr 381/VII/2016 z 16 grudnia 2016 r.”, która straciła ważność 1 października 2018 r.

¹³ Uchwała zwana dalej „uchwałą Nr 320/VII/2018 z 12 września 2018 r.” obowiązująca od 1 października 2018 r., zmieniona uchwałą Nr 341/VII/2018 Naczelnej Rady Pielęgniarek i Położnych z dnia 6 grudnia 2018 r.

¹⁴ Żaden z kandydatów nie ukończył szkoły pielęgniarstwa lub położnictwa poza Polską.

¹⁵ Uniwersytet Medyczny w Białymstoku, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. prof. E. Szczepanika w Suwałkach oraz Państwowa Wyższa Szkoła Innowacji i Przedsiębiorczości w Łomży.

¹⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1480, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o języku polskim”.

wymaganego dokumentu szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

4. Jeden cudzoziemiec przedłożył oświadczenie o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych (wniosek złożony 31 sierpnia 2018 r.), a trzech cudzoziemców dokumentów w tej sprawie nie przedłożyło (wnioski złożone od 29 listopada 2019 r. do 24 czerwca 2020 r.). W obowiązujących do 1 października 2018 r. wnioskach o przyznanie prawa wykonywania zawodu ustalonych uchwałą Nr 381/VII/2016 z 16 grudnia 2016 r. (załącznik nr 2 dla osoby nie będącej obywatelem państwa członkowskiego UE i załącznik nr 3 dla osoby będącej obywatelem państwa członkowskiego UE) zawarto oświadczenia o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych. Wzory wniosków ustalone w uchwale Nr 320/VII/2018 z 12 września 2018 r. nie zawierały takich oświadczeń (załączniki nr 2 i 3). W konsekwencji, kwestia posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych nie została przez wnioskodawców w jakikolwiek sposób udokumentowana.

Odnośnie kwestii dokumentowania posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych Przewodnicząca OIPIP wyjaśniła, że art. 28 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej stwierdza, że prawo wykonywania zawodów w/w przysługuje, gdy zarówno kandydatka jak i osoba już zawód wykonująca, posiadają pełną zdolność do czynności prawnych od momentu uzyskania uprawnień zawodowych i przez cały okres korzystania z nich. Zdolność ta, ze względu na usytuowanie w/w przepisu w systemie prawa polskiego, jak i z racji wykonywania zawodu w Polsce, oceniana może być jedynie w świetle naszego prawodawstwa, a zatem art. 10–12 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny¹⁷. Zatem pełną zdolność do czynności prawnych posiada każda osoba po uzyskaniu pełnoletności (osoba niepełnoletnia po zawarciu małżeństwa). Spośród osób w/w pełnej zdolności do czynności prawnych nie mają jedynie osoby, które zdolność tę utraciły (zostały ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo) na mocy odpowiedniego orzeczenia sądowego. Ustawodawca przyjął zatem, że co do zasady wszystkie osoby „dorosłe” mają taką zdolność i nie wymaga to jakiegokolwiek dowodzenia/ dokumentowania (domniemanie prawne), a jedynie brak takiej zdolności wymaga dokumentu kwalifikowanego (prawomocnego orzeczenia sądowego). Dodatkowym elementem istotnym w przedmiotowych postępowaniach kwalifikacyjnych do wykonywania zawodu jest fakt, że postępowania te dotyczą osób zagranicznych, które jeśli nawet w swoim państwie uznane są za osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych stosownym orzeczeniem tamtejszego sądu, to na gruncie prawa polskiego mogą być za takie uznane dopiero po przeprowadzeniu, zgodnie z naszym prawem, uznania wyroku sądu zagranicznego przez nasz sąd krajowy. Do tego momentu w świetle naszego prawa cywilnego posiadają pełną zdolność do czynności prawnych (co nie wymaga jakiegokolwiek dokumentowania). W świetle powyższego domaganie się przedstawienia jakiegoś dokumentu (czy nawet oświadczenia, które przecież nie wywoła żadnych skutków prawnych, gdy złoży je osoba ubezwłasnowolniona) nie znajduje podstaw prawnych, a sama istota w/w przepisu ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej polega na możliwości, w szczególności, cofnięcia przyznanych uprawnień zawodowych osobie, która pełną zdolność do czynności prawnych utraciła (prawomocnym orzeczeniem sądu) w okresie wykonywania przez nią zawodu.

(akta kontroli str. 125, 428-454)

5. Cudzoziemcy nie przedłożyli zaświadczeń o wykonywaniu zawodu pielęgniarki lub położnej na podstawie przepisów obowiązujących w państwie, w którym dotychczas wykonywał zawód ani zaświadczeń odpowiedniego organu państwa, którego jest obywatelem, że nie został pozbawiony prawa wykonywania zawodu lub prawo to nie zostało zawieszone i nie toczy się przeciwko niemu postępowanie w sprawie pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu, gdyż żadna z tych osób nie deklarowała wykonywania zawodu w innym państwie. Natomiast odnośnie braku dokumentu poświadczającego, że wnioskodawca wykazuje nienaganną postawę etyczną, Przewodnicząca OIPIP wyjaśniła, iż „art. 28 ustawy o zawodach pielęgniarki

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, ze zm.

i położonej stwierdza m.in., że prawo wykonywania tych zawodów przysługuje osobie, która wykazuje nienaganną postawę etyczną. Tak sformułowane określenie użyte w w/w przepisie sprawia, że należy go rozumieć / interpretować jako obowiązek wykazywania się taką nienaganną podstawą w trakcie wykonywania czynności zawodowych, a ewentualne uchybienia w tym zakresie winny być oceniane w korespondencji z przepisami Kodeksu Etyki Zawodowej Pielęgniarki i Położnej Rzeczypospolitej Polskiej i zawodowej odpowiedzialności dyscyplinarnej (i to pod warunkiem, że nieetyczna postawa została stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu korporacyjnego lub powszechnego). Niezasadne jest zatem oczekiwanie, że w chwili składania wniosku o przyznanie uprawnień zawodowych możliwa byłaby jakakolwiek ocena zawodowej postawy etycznej (a tym bardziej nieuprawnione byłoby dokonywanie oceny innych podstaw etycznych nie dotyczących zawodów pielęgniarstwa czy położnej jak np. stosunek do rodziny, poglądów politycznych czy społecznych). Można oczywiście hipotetycznie założyć, że na skutek zgłoszenia, w trakcie postępowania o przyznanie uprawnień zawodowych, wątpliwości przez osobę trzecią lub inny organ mogłyby powstać jakieś wątpliwości związane ze spełnieniem warunku nienagannej postawy etycznej wnioskodawcy, co powodowałoby konieczność podjęcia ewentualnego postępowania wyjaśniającego w trybie K.P.A., ale takich sytuacji dotychczas nie odnotowano. Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, że brak jest prawnych podstaw do oczekiwania od wnioskodawcy dokumentowania (czy też uwierzytelniania w inny sposób) swojej etyki zawodowej przed podjęciem wykonywania czynności zawodowych".

(akta kontroli str. 125-209, 210-253, 281-288, 428-454)

1.3.2. W 2020 roku do OIPIP wpłynęły trzy wnioski cudzoziemców (obywaterek Republiki Białorusi) o „stwierdzenie” prawa wykonywania zawodu, które do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały rozstrzygnięte. Były to wnioski osób, które ukończyły szkoły pielęgniarstwa poza Polską (jedna wnioskodawczyni przedłożyła wypis z księeczki pracy potwierdzający pracę w szpitalu na Białorusi). Na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnych, OIPIP potwierdziła otrzymanie tych wniosków i – po upływie od dwóch do czterech dni od dnia otrzymania wniosków – przekazała je wnioskodawcom do uzupełnienia, zobowiązując do przedłożenia brakujących dokumentów, tj.:

- [1] W dwóch sprawach – 1/ właściwego wniosku o przyznanie prawa wykonywania zawodu pielęgniarstwa, osobie niebędącej obywatelem państwa członkowskiego UE (wnioskodawcom przekazano druk wniosku określony w załączniku nr 2 do uchwały Nr 320/VII/2018 z 12 września 2018 r., gdyż wnioski wpłynęły na druku przewidzianym dla obywateli polskich, określonym w załączniku nr 1 do tej uchwały), 2/ zaświadczenia o wykonywaniu zawodu pielęgniarstwa lub położnej na podstawie przepisów obowiązujących w państwie, w którym dotychczas wykonywał zawód, 3/ zaświadczenia odpowiedniego organu państwa, którego jest obywatelem, że nie został pozbawiony prawa wykonywania zawodu lub prawo to nie zostało zawieszono i nie toczy się przeciwko niemu postępowanie w sprawie pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu, 4/ zezwolenia na pobyt stały (oryginał karty pobytu do wglądu), 5/ urzędowego poświadczenia znajomości języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu pielęgniarstwa lub położnej, 6/ zaświadczenia o stanie zdrowia pozwalającego wykonywać zawód pielęgniarstwa, 7/ dwóch zdjęć, 8/ dokumentu tożsamości do wglądu (do zakończenia kontroli NIK, wniosków tych nie uzupełniono).
- [2] W jednej sprawie – 1/ zaświadczenia odpowiedniego organu państwa, którego jest obywatelem, że nie został pozbawiony prawa wykonywania zawodu lub prawo to nie zostało zawieszono i nie toczy się przeciwko niemu postępowanie w sprawie pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu, 2/ wskazania zamierzonego miejsca wykonywania zawodu. W dniu 22 lipca 2020 r. do OIPIP wpłynęły brakujące dokumenty (do dnia zakończenia kontroli NIK nie przyznano prawa wykonywania zawodu pielęgniarstwa – termin następnego posiedzenia ORPIP ustalono na 12 sierpnia 2020 r.).

(akta kontroli str. 125, 322-423)

1.4. W latach 2017–2020 OIPIP zawarła z Ministerstwem Zdrowia cztery umowy w sprawie przekazania dotacji ze środków budżetowych i sposobu jej rozliczenia¹⁸. Na ich podstawie, za stwierdzenie, przyznanie i wydanie prawa wykonywania zawodu dwóm cudzoziemcom otrzymała z budżetu państwa łącznie 1,76 zł (wg rocznej stawki za wykonane zadanie – dwie osoby x 0,88 zł), a za prowadzenie działalności informacyjnej 4.032 zł (według wyliczenia trzy lata x 12 miesięcy x 112 zł). W 2020 roku (do zakończenia kontroli NIK) OIPIP nie otrzymała środków finansowych za przyznanie prawa wykonywania zawodu kolejnym dwóm cudzoziemcom (1,76 zł) i za prowadzenie działalności informacyjnej (1.344 zł).

(akta kontroli str. 51-124, 289-314)

W latach 2017–2020 (do 30 czerwca) na zadanie dotyczące stwierdzenia, przyznania i wydania prawa wykonywania zawodu dwóm cudzoziemcom spoza UE OIPIP wydatkowała łącznie 1.033 zł¹⁹, a na prowadzenie działalności informacyjnej 11.431 zł²⁰ (wyliczenie OIPIP na podstawie poniesionych kosztów wynagrodzeń osób zajmujących się sprawami cudzoziemców spoza UE, świadczeń ZUS wypłaconych tym pracownikom, zużycia materiałów i energii, amortyzacji oraz usług obcych).

(akta kontroli str. 315-321)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przyznaniu przez ORPIP (5 września 2018 r.) cudzoziemcowi spoza UE prawa wykonywania zawodu położnej, mimo że osoba ta nie przedłożyła urzędowego poświadczenia znajomości języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu położnej, wydane na podstawie ustawy o języku polskim, tj. dokumentu określonego w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej. Przewodnicząca OIPIP wyjaśniła, że do 30 września 2018 r. Okręgowa Izba odstępowała od wymogu przedstawienia urzędowego poświadczenia znajomości języka polskiego w mowie i w piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu tylko u tych cudzoziemców, którzy ukończyli w Polsce trzyletnie dzienne studia na kierunku pielęgniarstwo lub położnictwo. Zgodnie z informacją zawartą w suplemencie do dyplomu licencjata położnictwa ww. osoby, językiem wykładowym i egzaminów był język polski, a ilość godzin nauczania zrealizowana podczas studiów to 4.731. Ponadto złożone zostało oświadczenie, iż władza językiem polskim w mowie i piśmie w zakresie koniecznym do wykonywania zawodu położnej.

(akta kontroli str. 125, 428-454).

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że zgodnie z art. 11a ustawy o języku polskim urzędowym poświadczeniem znajomości języka polskiego jest certyfikat, wydawany przez Państwową Komisję ds. Poświadczania Znajomości Języka Polskiego, po zdaniu przez cudzoziemca egzaminu z języka polskiego. Natomiast osoba, która ukończyła studia w języku polskim albo szkołę ponadgimnazjalną lub ponadpodstawową w Polsce i posiada świadectwo dojrzałości, otrzymuje ten certyfikat po złożeniu wniosku, bez konieczności zdawania ww. egzaminu (art. 11a ust. 4 ww. ustawy). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, stwierdzona nieprawidłowość mogła wynikać z braku szczegółowych procedur / wytycznych dotyczących przyznawania prawa wykonywania zawodu cudzoziemcom spoza UE oraz niekierowania osoby prowadzącej sprawę z tego zakresu na stosowne szkolenia.

OCENA CZĄSTKOWA

W OIPIP nie uregulowano procedur dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców. Sprawami gromadzenia dokumentów niezbędnych do uznania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej zajmowała się jedna osoba, której w zakresie czynności nie przypisano zadań z tym związanych. Przy rozpatrywaniu wniosków o stwierdzenie prawa wykonywania zawodu korzystano wyłącznie z regulacji określonych w art. 35 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnych. Nie w pełni przestrzegano jednak tych przepisów przy przyznaniu jednemu z czterech cudzoziemców spoza Unii Europejskiej prawa wykonywania zawodu pielęgniarstwa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Na zadania dotyczące stwierdzenia, przyznania i wydania prawa wykonywania zawodu cudzoziemcom i prowadzenie działalności informacyjnej w latach 2017–2019 wydatkowano 10.936 zł, tj. o 6.902 zł więcej niż otrzymano z dotacji budżetu państwa (4.034 zł).

¹⁸ Umowy na lata 2017–2020, kolejno: nr 5/IP/1280/830/17 z 15 września 2017 r., nr 5/IP/1280/638/18 z 19 listopada 2018 r., nr 5/IP/1280/87/19 z 15 maja 2019 r. i nr 5/IP/1280/277/2020 z 23 lipca 2020 r.

¹⁹ W tym: 314,14 zł w 2017 roku, 328,03 zł w 2018 roku, 363,71 zł w 2019 roku i 27,51 zł w I półroczu 2020 r.

²⁰ W tym: 3.286,12 zł w 2017 roku, 3.317,82 zł w 2018 roku, 3.326,29 zł w 2019 roku i 1.500,41 zł w I półroczu 2020 r.

OBSZAR	2. Podejmowanie działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy.
Opis stanu faktycznego	2.1. W ramach działań informacyjnych, określonych w art. 4 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych²¹, dotyczących udzielania informacji na temat uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE, OIPIP zamieściła na swojej stronie internetowej (oipip.bialystok.pl w zakładce Ośrodek Informacyjno-Edukacyjny) informacje niezbędne obcokrajowcom przy ubieganiu się o przyjęcie do pracy, tj.: – przepisy UE (dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych) i krajowe uregulowania prawne (m.in. ustawa o samorządzie pielęgniarek i położnych, ustawa o zawodach pielęgniarki i położnej, kodeks etyki zawodowej pielęgniarki i położnej, ustawa o świadczeniach o świadczeniach zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie stażu adaptacyjnego dla cudzoziemców ubiegających się o przyznanie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej, – wnioski o przyznanie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki/położnej, albo ograniczonego prawa wykonywania zawodu pielęgniarki/położnej, osobie niebędącej obywatelem państwa członkowskiego UE oraz wpisanie do okręgowego rejestru (zgodne z załącznikiem nr 2 do uchwały Nr 381/VII/2016 z 16 grudnia 2016 r. i załącznikiem nr 2 do uchwały 320/VII/2018 z 12 września 2018 r.), w których podano wnioskodawcom spoza UE informacje o wymaganych dokumentach²². Tym samym na stronie internetowej OIPIP zamieszczono informacje o aktach prawnych regulujących kwestię przyznawania cudzoziemcom spoza UE prawa wykonywania zawodu w Polsce, wskazano tym osobom katalog dokumentów, jakie zostaną uznane za wystarczające, jednak nie zamieszczono szczegółowych informacji o organie wydającym dokument, który zostanie uznany za wystarczający do potwierdzenia znajomości języka polskiego. Ponadto OIPIP udzielała cudzoziemcom telefonicznych informacji. Przewodnicząca OIPIP podała, że w latach 2017–2020 zgłosiło się kilkanaście osób (średnio do pięciu osób w danym roku) w celu uzyskania informacji na temat procedury uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE. Pracownik Biura rozmawiał z każdą osobą zamierzającą pracować na terenie działania OIPIP. W większości były to pielęgniarki pochodzące z Białorusi, które ukończyły średnią szkołę pielęgniarstwa za granicą. W przypadku bardzo słabej znajomości języka polskiego przez pielęgniarkę, informacje przekazywane były osobie towarzyszącej i to ona pełniła rolę tłumacza (dwa przypadki pielęgniarek z Ukrainy). Udzielono także pisemnych odpowiedzi w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu pielęgniarki/położnej w Polsce. Przedstawione w pismach podstawowe informacje określające warunki uzyskania prawa wykonywania zawodu, miały pomóc zainteresowanym w podjęciu dalszych czynności i ocenie możliwości uzyskania tego prawa w RP (zagadnienie szczegółowo opisane w pkt 1.3.2 ppkt 1 wystąpienia). (akta kontroli str. 455-488)

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 916.

²² 1/ kopia dyplomu; świadectwa ukończenia polskiej szkoły pielęgniarstwa lub odpowiednio polskiej szkoły położnych bądź dokument potwierdzający nostryfikację, uznanie dyplomu; świadectwa w Rzeczypospolitej Polskiej za równorzędny z dyplomem; świadectwem ukończenia polskiej szkoły zgodnie z odrębnymi przepisami, pod warunkiem, że spełnia minimalne wymogi kształcenia określone w przepisach prawa UE wraz z tłumaczeniem dokonany przez tłumacza przysięgłego – oryginał do wglądu; 2/ zaświadczenie o stanie zdrowie pozwalającym wykonywać zawód, wydane przez lekarza medycyny pracy; 3/ dwa zdjęcia o wymiarach 40x50 mm pielęgniarka, pielęgniarka i 25x30 mm położna; 4/ urzędowe poświadczenie znajomości języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej; 5/ dokument tożsamości do wglądu. W przypadku wniosku o przyznanie prawa do wykonywania zawodu, dodatkowo należało złożyć: 1/ zaświadczenie o wykonywaniu zawodu pielęgniarki / położnej na podstawie przepisów w Państwie, w którym dotychczas wnioskodawca wykonywał zawód; 2/ zaświadczenie odpowiedniego organu Państwa, którego wnioskodawca jest obywatelem, że nie został pozbawiony prawa wykonywania zawodu lub prawo to nie zostało zawieszono i nie toczy się przeciwko niemu postępowanie w sprawie pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu; 3/ zezwolenie na pobyt stały albo inny dokument stwierdzający uprawnienie do przebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 4/ kopia zaświadczenia o ukończeniu stażu adaptacyjnego – oryginał do wglądu (nie dotyczy wnioskodawcy, który ukończył szkołę pielęgniarstwa lub szkołę położnych w Rzeczypospolitej Polskiej).

2.2. W latach 2017–2020 OIPIP nie prowadziła statystyki osób zwracających się do samorządu o informacje dotyczące uznawania kwalifikacji. Przewodnicząca OIPIP wyjaśniła, że nie ma obowiązku ewidencjonowania otrzymywanych telefonów i wizyt cudzoziemców zainteresowanych podjęciem pracy w Polsce. (akta kontroli str. 22-50)

2.3. W latach 2017–2020 OIPIP objęła honorowym patronatem osiem imprez (szkolenie, kongres, warsztat, dwa zjazdy i trzy konferencje²³) oraz dofinansowała (kwotą 8 tys. zł) dwie konferencje²⁴. Żadna z tych imprez nie dotyczyła kwestii uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza UE. Nie podejmowano też innych działań na rzecz wdrażania takich osób do krajowego rynku pracy. (akta kontroli str. 424-427, 430-454)

Dnia 18 maja 2017 r. OIPIP zaprosiła (wspólnie z Przewodniczącą Koła Polskiego Towarzystwa Pielęgniarskiego przy Uniwersytecie Medycznym w Białymstoku) przedstawiciela z Białorusi do wygłoszenia wykładu na III Konferencji Pielęgniarek i Położnych, pod hasłem „Zdrowie i uroda to nie tylko geny” (termin konferencji – 30 maja 2017 r.). Zgodnie z programem Konferencji wykład taki został wygłoszony przez gości z Białorusi. Ponadto w dniach 19–20 października 2018 r. zorganizowano jubileuszową Konferencję Naukową z okazji 10 lat współpracy Uniwersytetów Medycznych w Grodnie i Białymstoku. Konferencje odbyły się na Uniwersytecie Medycznym w Grodnie i Auli Magna Palacu Branickich w Białymstoku. (akta kontroli str. 489-499)

2.4. W OIPIP nie przeprowadzano analiz dotyczących barier dostępu cudzoziemców spoza UE do krajowego rynku pracy. Przewodnicząca OIPIP podała, że wszystkie osoby/cudzoziemcy zgłaszające się do Izby otrzymywały stosowne dokumenty umożliwiające podjęcie pracy na terenie działalności Izby. Dodała, że według jej oceny, barierą wdrażania cudzoziemców spoza UE do krajowego rynku pracy jest przede wszystkim brak kwalifikacji na poziomie studiów wyższych zgodnie z minimalnymi wymogami kształcenia określonymi w przepisach prawa UE. (akta kontroli str. 22-50)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OIPIP podejmowała – adekwatne do liczby i specyfiki prowadzonych spraw – działania informacyjne dotyczące uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE, zamieszczając informacje i druki wniosków na swojej stronie internetowej oraz udzielając zainteresowanym informacji bezpośrednio w siedzibie OIPIP i telefonicznych.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o egzekwowanie – od cudzoziemców spoza UE ubiegających się o przyznawanie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki bądź położnej – przedłożenia wszystkich wymaganych art. 35 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej dokumentów, w tym urzędowego poświadczenia (certyfikatu) znajomości języka polskiego w mowie i piśmie, wydanego na podstawie ustawy o języku polskim.

²³ Uchwały Prezydium Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku: nr 1335/VII z 14 listopada 2018 r. w sprawie objęcia honorowym patronatem I edycji III Ogólnopolskiego Szkolenia Oddziałowych, Położnych Oddziałowych, Kierowników i koordynujących, nr 1371/VII z 9 stycznia 2019 r. i nr 1529/VII z 12 czerwca 2019 r. w sprawie objęcia honorowym patronatem Zjazdu Dyrektorów do spraw pielęgniarstwa, pielęgniarek naczelnych i kierowników kadry zarządzającej w pielęgniarstwie, nr 1454/VII z 10 kwietnia 2019 r. w sprawie objęcia honorowym patronatem Kongresu „14th Bialystok International Medical Congress for Young Scientists. Nr 1455/VII z 10 kwietnia 2019 r. w sprawie objęcia honorowym patronatem konferencji naukowej z okazji 10-lecia Białostockiego Hospicjum dla Dzieci, nr 1703/VII z 14 sierpnia 2019 r. w sprawie objęcia honorowym patronatem konferencji Opieka nad matką i dzieckiem w praktyce pielęgniarek i położnych, nr 1735 /VI z 14 sierpnia 2019 r. w sprawie objęcia honorowym patronatem konferencji Otoczmy troską życie, nr 1881/VII z 12 lutego 2020 r. w sprawie objęcia honorowym patronatem VIII konferencji i warsztatów Asocjacji Intensywnej Terapii Kardiologicznej Polskiego Towarzystwa Kardiologicznego.

²⁴ Uchwały Prezydium Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Białymstoku: nr 1361/VII z 27 marca 2019 r. w sprawie udostępnienia sal wykładowych Izby w dniu 27 marca 2019 r. na przeprowadzenie warsztatów dla pielęgniarek i położnych i ich dofinansowanie oraz nr 1770/VII z 13 listopada 2019 r. w sprawie dofinansowania konferencji na temat „Prawo medyczne w praktyce pielęgniarstwa” w ramach współpracy z Oddziałem Polskiego Towarzystwa Pielęgniarskiego.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 8 września 2020 r.

Kontroler:
Andrzej Juchnicki
doradca ekonomiczny

.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku

Agata Ciupa

.....
podpis