



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.014.02.2020

Pani
Teresa Kruczkowska
Przewodnicząca Okręgowej Rady
Pielęgniarek i Położnych w Poznaniu
ul. Grunwaldzka 65
60-311 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych w Poznaniu, ul. Grunwaldzka 65, 60-311 Poznań (dalej: Izba albo OIPiP)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Kruczkowska, Przewodnicząca Okręgowej Rady Pielęgniarek i Położnych w Poznaniu (dalej: Przewodnicząca), od 27 października 2015 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	Lata 2017-2020 (do 31 sierpnia) ¹ .
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 Poznaniu
Kontroler	Zuzanna Kaźmierczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/95/2020 z 10 lipca 2020 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia pozytywnie podejmowane w Izbie, w latach 2017-2020 (do 31 sierpnia), działania dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Organizacja OIPiP sprzyjała sprawnej realizacji zadań dotyczących przyznawania prawa wykonywania zawodu (dalej: pwz) m.in. cudzoziemcom spoza UE. Członkowie Okręgowej Rady Pielęgniarek i Położnych w Poznaniu (dalej: Rada albo ORPiP) i pracownicy Izby uczestniczyli w szkoleniach oraz byli regularnie informowani o interpretacjach dotyczących procedury przyznawania pwz. Postępowania w przedmiocie przyznania pwz prowadzono co do zasady zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi. W 25 sprawach (spośród wszystkich 29 objętych kontrolą) nie wymagano jednak od cudzoziemców przedłożenia właściwego certyfikatu potwierdzającego znajomość języka polskiego. W toku postępowań o przyznanie pwz występowały wątpliwości prawne i merytoryczne, jednak w Izbie na bieżąco podejmowano odpowiednie działania, aby te wątpliwości obiektywnie wyjaśnić.

OIPiP realizowała działania informacyjne dotyczące ubiegania się cudzoziemców spoza Unii o przyznanie pwz. W celu wypracowania optymalnego sposobu procedowania i pozyskania możliwie najszerszej wiedzy na temat warunków i zasad ubiegania się cudzoziemców o pwz, podjęto współpracę z innymi instytucjami i organizacjami. Przypadki udzielania informacji, które nie w pełni sprzyjały wdrażaniu się cudzoziemców spoza UE do krajowego rynku pracy, stanowiły niewielką część realizowanych działań.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą czynności administracyjne dotyczące przyznawania p wz były przydzielone na podstawie zakresów czynności trzem pracownikom Działu Rejestru i Prawa Wykonywania Zawodu Biura Izby (dalej: Dział Rejestru), zatrudnionym na stanowisku specjalisty ds. rejestru pielęgniarek i położnych oraz prawa wykonywania zawodu⁵. Z wyjaśnień Przewodniczącej wynikało, że średnio dwa razy w kadencji Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych (dalej: Naczelna Rada albo NRPI) organizowała szkolenia dla przewodniczących i sekretarzy okręgowych rad oraz pracowników Działu Rejestru, w których uwzględniano treści związane z przyznawaniem p wz.

O wszelkich uchwałach, opiniach oraz interpretacjach przepisów dotyczących ww. tematu pracownicy byli informowani na bieżąco, o czym świadczy fakt systematycznego zamieszczania na stronie internetowej OIPI informacji w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 123-126, 224-225)

Odnosnie uznawania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE, jak wyjaśniła Przewodnicząca, kierowano się regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej⁶. W latach 2017-2020 (do 31 sierpnia) w tej materii obowiązywały także uchwały Naczelnej Rady⁷, wprowadzające m.in. obowiązujące wzory wniosków, a także zawierające informacje o wymaganych załącznikach do tego wniosku. W większości przypadków wskazano jako niezbędne dokumenty wymienione w art. 35 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej. Doprecyzowano natomiast kwestie sposobu dokumentowania stanu zdrowia pozwalającego na wykonywanie zawodu pielęgniarstwa lub położnej, wskazując na konieczność przedłożenia zaświadczenia wydanego przez lekarza medycyny pracy. Odnosząc się do podstawy żądania zaświadczenia o stanie zdrowia od lekarza medycyny pracy w sytuacji, gdy potencjalny kandydat nie jest jeszcze zdeklarowany co do przyszłego miejsca zatrudnienia⁸, Przewodnicząca wyjaśniła, że w jej ocenie dostęp do lekarza medycyny pracy nie jest ograniczony skierowaniem, a osoba zainteresowana sama pokrywa koszty badania i wydania zaświadczenia.

W zakresie zdolności do czynności prawnej wnioskodawców oraz ich nienagannej postawy etycznej, tj. warunków o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 6 i 9 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej, w Izbie wymagano złożenia stosownych oświadczeń.

(akta kontroli str. 136-213, 216-217)

Przewodnicząca wyjaśniła, że przedkładane dokumenty wstępnie ocenia pracownik Działu Rejestru, a w razie wątpliwości konsultuje się z prawnikiem, Sekretarzem Rady, Przewodniczącą, niekiedy z pracownikami Naczelnej Izby. Ostatecznie

⁴ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Jedna osoba miała przypisane ponadto zadania pracownika Biura Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 562, ze zm., dalej: ustawa o zawodach pielęgniarstwa i położnej.

⁷ Uchwała nr 381/VI/2015 z 16 grudnia 2015 r. i nr 320/VII/2018 z 12 września 2018 r. w sprawie m.in.: trybu postępowania dotyczącego stwierdzania i przyznawania prawa wykonywania zawodu pielęgniarstwa i położnej oraz sposobu prowadzenia rejestru położnych przez okręgowe rady pielęgniarek i położnych.

⁸ A więc nie może posilkować się skierowaniem na badania.

o wiarygodności przedłożonych dokumentów decyduje organ przyznający prawo wykonywania zawodu, tj. Rada. Dodała, że dokumenty oceniane są indywidualnie według stanu faktycznego z chwili złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 214-219)

W związku z wątpliwościami dotyczącymi dokumentu potwierdzającego, że osoba ubiegająca się o pwz nie została pozbawiona prawa wykonywania zawodu pielęgniarki lub prawo to nie zostało zawieszone i nie toczy się przeciwko tej osobie postępowanie w sprawie pozbawienia lub zawieszenia pwz, w sierpniu 2018 r. Rada zwróciła się do Konsula Honorowego Ukrainy w Poznaniu z prośbą o udzielenie informacji, jaki organ poświadcza powyższe dane na terytorium Ukrainy. W odpowiedzi uzyskano informację o przekazaniu pisma właściwym instytucjom Ukrainy. Do zakończenia czynności kontrolnych NIK, odpowiedzi co do istoty sprawy nie uzyskano.

(akta kontroli str. 34-36, 214-224)

1.2. W lutym 2020 r. w prowadzonym w Izbie rejestrze pielęgniarek i położnych, o którym mowa w art. 43 ust. 4 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej, wpisane były cztery osoby spoza UE (obywatele Ukrainy, Białorusi, Kazachstanu i Kamerunu) posiadające prawo wykonywania jednego z ww. zawodów. Wnioskodawcy ukończyli studia na terenie Polski (trzy osoby kierunku pielęgniarstwo i jedna położnictwo). W sprawach tych w okresie objętym kontrolą:

- w przypadku wnioskodawcy z Białorusi złożono wniosek o ograniczone pwz wraz z wymaganymi załącznikami, tj.: dyplomem licencjata pielęgniarstwa (tryb stacjonarny), zaświadczeniem lekarskim, oświadczeniem o pełnej zdolności do czynności prawnych, oświadczeniem o braku pozbawienia prawa wykonywania zawodu, oświadczeniem o niewykonywaniu zawodu, a także certyfikatem znajomości języka polskiego. W związku z uzyskaniem obywatelstwa polskiego złożono wniosek o pwz na czas nieokreślony wraz z oświadczeniem o pełnej zdolności do czynności prawnych, a także aktualizacją danych osobowych popartą aktem nadania obywatelstwa polskiego;
- w sprawie kandydatki z Ukrainy złożono wniosek i wymagane dokumenty, tj. m.in. dyplom ukończenia studiów na kierunku pielęgniarstwo tryb stacjonarny, zaświadczenie lekarskie, oświadczenie o pełnej zdolności do czynności prawnych, oświadczenie o niekaralności, wizę ważną do 20 lipca 2020 r., kopie akademickich informacji z Ministerstwa Ochrony Zdrowia Ukrainy, certyfikat znajomości języka polskiego, dyplom młodszego specjalisty pielęgniarstwa. W lipcu 2020 r. osoba ta jednak złożyła oświadczenie o zaprzestaniu wykonywania zawodu;
- obywatelka Kamerunu występowała kilkakrotnie o wydanie ograniczonego prawa wykonywania zawodu, co było związane z uzyskaniem kolejnego zezwolenia na pobyt czasowy i pracę;
- obywatelka Kazachstanu mająca zezwolenie na pobyt ważne do marca 2020 r. w związku z pandemią COVID-19 przebywała na bezpłatnym urlopie poza RP.

(akta kontroli str. 417-420)

Ponadto 25 obywatelom Ukrainy odmówiono pwz, przy czym kandydaci ci zdobywali kwalifikacje również na terenie Polski. W wyniku szczegółowej kontroli ww. postępowań stwierdzono, że wnioskodawcy załączyli następujące dokumenty:

- wniosek o przyznanie pwz wraz z arkuszem zgłoszeniowym;

- dyplom ukończenia polskiej uczelni medycznej na kierunku pielęgniarstwo wraz z suplementem dyplomu⁹;
- orzeczenie lekarskie z badania przeprowadzonego do celów sanitarno-epidemiologicznych;
- orzeczenie lekarskie potwierdzające zdolność do wykonywania pracy na stanowisku pielęgniarki;
- dyplom młodszego specjalisty potwierdzający uzyskanie kwalifikacji pielęgniarki na Ukrainie wraz z suplementem do dyplomu;
- dokument potwierdzający posiadanie prawa wykonywania zawodu pielęgniarki na Ukrainie oraz niekaralność zawodową;
- zaświadczenie o znajomości języka polskiego na poziomie B2;
- paszport;
- oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi;
- ewentualnie akt notarialny dotyczący pełnomocnictwa;
- zaświadczenie wydane przez Wojewodę Wielkopolskiego o wszczęciu postępowania administracyjnego dotyczącego udzielenia zezwolenia na pobyt na terytorium RP.

(akta kontroli str. 391-416, 445-544)

W związku z ww. sprawami w maju 2016 r. do Izby wpłynęło pytanie - skierowane przez osobę zarządzającą jednym z publicznych szpitali w Poznaniu - dotyczące opinii na temat programu edukacyjnego ustalonego przez Ministerstwo Ochrony Zdrowia na Ukrainie i związaną z tym możliwością ubiegania się o uznanie kwalifikacji zawodowych w zawodzie pielęgniarki na terytorium Polski.

W odpowiedzi udzielono informacji¹⁰, że zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa ani kuratorium oświaty, ani samorząd zawodowy nie posiada uprawnień do uznania świadectw za równorzędne. Wskazano, że dyplomy pielęgniarek wymagają nostryfikacji, ta zaś jest możliwa wyłącznie w stosunku do dyplomów szkół wyższych. Podano również, że „osoby zainteresowane zatrudnieniem w zawodzie pielęgniarki lub położnej powinny odbyć studia w polskiej uczelni, a o częściowym zaliczeniu praktyk, egzaminów itp. decyduje wyłącznie dana uczelnia”. Wymiana informacji między zarządzającym szpitalem, a OIPiP w przedmiotowym temacie trwała systematycznie od 2016 r. W efekcie 25-osobowa grupa obywateli Ukrainy podjęła i kontynuowała studia na kierunku pielęgniarstwo w jednej z państwowych wyższych szkół zawodowych. Według Przewodniczącej, zarządzający szpitalem utrzymywał, że osoby te studiuje na studiach licencjackich. Z przedłożonych w lipcu 2018 r. dokumentów wynikało natomiast, że na studia pomostowe studenci zostali zakwalifikowani już w grudniu 2016 r.

(akta kontroli str. 227, 287-288)

Ze względu na wątpliwości członków Rady dotyczące prawidłowości objęcia ww. 25 obywateli Ukrainy studiami pomostowymi (tryb niestacjonarny), zwrócono się m.in. do rektora uczelni, w której realizowane były te studia o wyjaśnienie podstawy przyjęcia tych osób na ww. tryb studiów¹¹. W odpowiedzi uzyskano informację o uprawnieniach uczelni do podejmowania autonomicznej decyzji w zakresie przyjmowania kandydatów na dany rodzaj i tryb studiów. Rektor powoływał się m.in. na stanowisko Dyrektora Departamentu Pielęgniarek i Położnych w Ministerstwie

⁹ Dokument zawierający m.in. znormalizowany opis rodzaju, poziomu, treści i statusu studiów ukończonych przez jego posiadacza.

¹⁰ Załączając również opinię z Departamentu Współpracy Międzynarodowej przy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie ukraińskiego dyplomu młodszego specjalisty.

¹¹ W tym czterech legitymujących się dyplomem felczera, czyli formalnie nieposiadających wykształcenia pielęgniarskiego.

Zdrowia z listopada 2016 r., w którym stwierdzono, że pielęgniarka z Ukrainy przedkładająca dokumenty potwierdzające ukończenie kształcenia profilowego z zakresu pielęgniarstwa oraz posiadająca świadectwo dojrzałości może zostać przyjęta w poczet studentów na studiach pomostowych. W toku dalszego procedowania Rada wystąpiła do Ministra Zdrowia o opinię w danej sprawie. W odpowiedzi uzyskano stanowisko poparte pismem z Krajowej Rady Akredytacyjnej Szkół Pielęgniarek i Położnych (dalej: KRASzPiP), z którego wynikało, że brak jest przeciwwskazań do przyjęcia ww. kandydatów na studia pomostowe. Powyższe sprawy były przedmiotem dyskusji również na posiedzeniach Naczelnej Rady, w których uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia (wiceministrowie, Dyrektor Departamentu Pielęgniarek i Położnych, Wiceprzewodniczący KRASzPiP), a także rozmów prowadzonych w samym Ministerstwie Zdrowia.

(akta kontroli str. 41-44, 47-48, 63-71, 130-134)

Przewodnicząca wyjaśniając podjęcie uchwał w sprawie odmowy przyznania p wz wskazała, że celem wprowadzenia studiów pomostowych było umożliwienie polskim pielęgniarkom, które uzyskały wykształcenie pielęgniarckie w poprzednim systemie kształcenia, możliwości uzyskania w drodze studiów uzupełniających wykształcenia na poziomie studiów pielęgniarckich pierwszego stopnia. Jak dodała, kształt tego rozwiązania jest wynikiem przeprowadzenia gruntownej analizy programów poszczególnych rodzajów polskich szkół pielęgniarckich prowadzących kształcenie w poprzednim systemie. Za niezwykle istotną okoliczność uznała to, że ramy czasowe i programowe studiów pomostowych dla danej kategorii pielęgniarek są skorelowane z minimalnymi wymogami kształcenia pielęgniarek w UE. Z wyjaśnień Przewodniczącej wynikało, że Naczelna Rada utrzymała w mocy decyzje ORPiP dotyczące odmowy przyznania p wz ww. 25 wnioskodawcom.

(akta kontroli str. 56, 218, 228)

W październiku 2018 r. z Narodowego Funduszu Zdrowia (dalej: NFZ) przesłano do wiadomości Przewodniczącej pismo, dotyczące sygnałów o problemach komunikacyjnych z personelem pomocniczym z Ukrainy, jakie występują w jednym z poznańskich szpitali, tj. szpitalu, o którym była wcześniej mowa. Ponadto z uwagi na to, że z dokumentów przedkładanych w toku ww. postępowań wynikało, iż w tym szpitalu doszło do zatrudnienia osób bez p wz na stanowiskach pielęgniarka/pielęgniarski, o ww. sprawie Rada informowała Rzecznika Praw Pacjenta, policję a także prokuraturę.

(akta kontroli str. 54, 104-105, 110-115)

W latach 2017-2020 (31 sierpnia) Izba otrzymywała informacje, że sprawy związane z ww. poziomem wykształcenia były prowadzone również w innych okręgowych izbach. W maju 2019 r. z Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Łodzi przesłano stanowisko Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹² w przedmiocie kształcenia na studiach pomostowych cudzoziemców. W stanowisku tym mowa jest o fakcie braku spełnienia podstawowego warunku przyjęcia na te studia cudzoziemców, jaki stanowi ukończenie szkoły wskazanej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z 14 czerwca 2012 r.¹³

(akta kontroli str. 92-93)

¹² Wypracowane przy udziale Ministerstwa Zdrowia.

¹³ W sprawie szczegółowych warunków prowadzenia studiów dla pielęgniarek i położnych, które posiadają świadectwo dojrzałości i ukończyły liceum medyczne lub szkołę policealną albo szkołę pomaturalną, kształcącą w zawodzie pielęgniarki i położnej (Dz. U. poz. 770).

1.3. W latach 2017-2019 pomiędzy Izbą a Ministrem Zdrowia zawarto umowy¹⁴ na przekazanie dotacji ze środków budżetowych (kwota całkowita środków wyniosła w kolejnych latach odpowiednio: 126.473,86 zł, 130.484,52 zł i 128.604,16 zł). Na podstawie powyższych umów Izba otrzymała i wydatkowała środki na następujące zadania:

- stwierdzenie, przyznawanie i wydanie prawa wykonywania zawodu (w kolejnych latach odpowiednio: 237,60 zł, 163,68 zł i 257,84 zł);
- prowadzenie działalności informacyjnej (corocznie w kwocie 1.344 zł);
- prowadzenie rejestrów pielęgniarek i położnych, w tym rejestrów pielęgniarek i położnych czasowo i okazjonalnie wykonujących zawód (100.200,96 zł, 101.890,56 zł i 105.025,32 zł).

Na jedno postępowanie dotyczące stwierdzania, przyznawania i wydawania prawa wykonywania zawodu Minister przeznaczał 0,88 zł. Środki te nie wystarczały do realizacji przedmiotowego zadania. W tym samym okresie koszty poniesione przez OIPiP związane z prowadzeniem Działu Rejestru wyniosły: 330.805 zł, 351.623 zł i 396.576 zł.

W latach 2017-2019 prowadzono sprawy odpowiednio: 270 osób (w tym żadnych obcokrajowców), 186 (w tym żadnych obcokrajowców) i 293 (w tym jeden obcokrajowiec). Dodatkowo w 2018 r. Rada odmówiła przyznania pwz w przypadku 25 obcokrajowców spoza UE.

W toku kontroli zawarto również umowę na dotację na 2020 r. Skarbnik Izby dokonał przeliczenia ponoszonych kosztów za I półrocze 2020 r., z którego wynika, że w okresie tym w Izbie przeznaczano około 700 zł na jedno postępowanie w przedmiocie przyznania pwz, przy czym jak zaznaczył Skarbnik, pewne koszty są przez Izbę ponoszone niezależnie od ilości postępowań.

Przewodnicząca wskazała, że na dotację Izba nie ma wpływu. Wysokość kwot na poszczególne zadania ustala Minister Zdrowia po negocjacjach z Naczelną Radą.

(akta kontroli str. 135, 220-222, 304-390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku prowadzonych w okresie objętym kontrolą 25 postępowań o przyznanie pwz cudzoziemcom spoza UE (spośród wszystkich 29) ORPiP, nie wymagała przedłożenia urzędowego poświadczenia znajomości języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu pielęgniarstwa lub położnej, wydanego na podstawie ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim¹⁵, tj. dokumentu określonego w art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej. W toku ww. postępowań kandydaci przedłożyli zaświadczenia o znajomości języka polskiego na poziomie B2 wydane przez kierownik Studium Języka i Kultury Polskiej dla Cudzoziemców Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Przewodnicząca wyjaśniła, że ww. podmiot jest uprawniony do przeprowadzenia egzaminów z języka polskiego jako obcego (na podstawie ustawy o języku polskim), a ponadto absolwent wyższej uczelni, który ukończył studia w języku polskim nie jest zobowiązany do zdawania egzaminu.

¹⁴ W kolejnych latach odpowiednio nr z dnia: 32/IP/1295/857/17 z 4 września 2017 r., 32/IP/1295/666/18 z 19 listopada 2018 r., 32/IP/1295/114/19 z 14 maja 2019 r.

¹⁵ Dz. U z 2019 r. poz. 1480, ze zm. dalej: ustawa o języku polskim.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 11a ust. 1 i 2 ustawy o języku polskim, urzędowym poświadczeniem znajomości tego języka jest certyfikat wydawany przez Państwową Komisję ds. Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego (dalej: Komisja), 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). W tym kontekście, dokumentem stanowiącym urzędowe poświadczenie znajomości przez cudzoziemca języka polskiego w mowie i piśmie w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu pielęgniarstwa lub położnej, jest wyłącznie wydany przez Komisję certyfikat, o którym mowa w art. 11a ustawy o języku polskim – a nie inny dokument pochodzący od innego podmiotu.

(akta kontroli str. 391-416)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja OIPiP sprzyjała sprawnej realizacji zadań dotyczących przyznawania prawa wykonywania zawodu (dalej: pwz) m.in. cudzoziemcom spoza UE. Członkowie Rady i pracownicy Izby uczestniczyli w szkoleniach oraz byli regularnie informowani o interpretacjach dotyczących procedury przyznawania pwz. Postępowania w przedmiocie przyznania pwz prowadzono co do zasady zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami oraz regulacjami wewnętrznymi. W 25 sprawach (spośród wszystkich 29 objętych kontrolą) nie wymagano jednak od cudzoziemców przedłożenia certyfikatu potwierdzającego znajomość języka polskiego, bazując na innym rodzaju dokumentu, wystawionego przez niewłaściwy podmiot. W toku postępowań o przyznanie pwz występowały wątpliwości prawne i merytoryczne, jednak w Izbie na bieżąco podejmowano intensywne działania, aby te wątpliwości obiektywnie wyjaśnić.

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 okresie objętym kontrolą w Izbie, na podstawie art. 4 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarstwa i położnych¹⁶, prowadzono działania informacyjne skierowane do cudzoziemców, w tym również spoza UE. W ramach samorządu pielęgniarstwa i położnych funkcjonował Ośrodek Informacyjno-Edukacyjny, który realizował zadania poprzez m.in. udzielanie niezbędnych informacji cudzoziemcom spoza UE, a także prowadzenie strony internetowej, tablic informacyjnych oraz publikacji tematycznych. Ośrodki informacyjno-edukacyjne okręgowych izb, zgodnie z uchwałą Naczelnej Rady¹⁷, mieściły się w biurach okręgowych izb. Na skutek zmiany powyższej uchwały¹⁸ jako jedno z zadań Ośrodka wskazano udzielanie pomocy ośrodkom przy okręgowych izbach, dotyczącej wniosków o udzielenie informacji w sprawie kwalifikacji zawodowych.

(akta kontroli str. 14-26)

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 916, ze zm., dalej: ustawa o samorządzie pielęgniarstwa i położnych.

¹⁷ Nr 53/VI/2012 z 28 marca 2012 r. w sprawie Ośrodków Informacyjno-Edukacyjnych.

¹⁸ Uchwałą Naczelnej Rady nr 120/VII/2016 z 14 września 2016 r.

Informacja o procedurze przyznania pwz była zamieszczona na stronie internetowej Izby, z wyraźnym wskazaniem, że dotyczy ona cudzoziemców spoza UE. W zakładce „Wokół zawodu” dostępnej na stronie głównej serwisu, znajdowały się wzory wniosków oraz informacja o procedurze uznania kwalifikacji zawodowych wynikającej z ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej. Sposób prezentacji umożliwiał szybkie pozyskanie stosownych informacji na temat procedury przewidzianej zarówno dla obywateli państw z terenu Unii, jak i spoza niego (dokonano czytelnego podziału prezentowanych informacji). W tej samej zakładce dostępne były nazwiska osób wyznaczonych w Izbie do prowadzenia postępowań o uznanie kwalifikacji, godziny urzędowania, a także numer telefonu kontaktowego i adres poczty elektronicznej. Kontakt z ww. pracownikami był możliwy w języku polskim. Przewodnicząca wskazała, że informacja dla cudzoziemców była ponadto przekazywana przez nią, wiceprzewodniczącą oraz sekretarza Rady, a także przez prawnika. Na stronie zamieszczono także pytania i odpowiedzi opracowane w Naczelnej Izbie, a odnoszące się przede wszystkim do sytuacji i dokumentacji kandydatów z Ukrainy, jako najczęściej pojawiającej się narodowości wśród wnioskodawców. Informacja ta była opatrzona komentarzami dotyczącymi poszczególnych wymogów kwalifikacyjnych, a także dodatkowymi praktycznymi wskazówkami w zakresie sytuacji, z jakimi może spotkać się kandydat przystępujący do procedury uznania kwalifikacji.

(akta kontroli str. 224-225)

NIK wskazuje, że w toku kontroli stwierdzono sytuacje, które mogą świadczyć o tym, że prowadzona działalność informacyjna nie zawsze w pełni sprzyjała wdrażaniu się cudzoziemców spoza UE do krajowego rynku pracy. Przykładowo:

- na pytanie¹⁹ o akceptację dyplomu lub konieczność jego nostryfikacji udzielono odpowiedzi, że jeśli dyplom nadaje tytuł zawodowy m.in. młodszego specjalisty (na Białorusi lub Ukrainie), to można wystąpić o jego nostryfikację na uczelni medycznej, tj. sprzecznie ze stanowiskiem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego²⁰ oraz Naczelnej Rady i samej Rady.

Przewodnicząca wyjaśniła, że przyczyną takiej odpowiedzi był fakt kwestionowania przez wnioskodawców informacji przekazywanej przez pracowników Izby, że tytuł młodszego specjalisty nie jest równoznaczny z ukończeniem studiów wyższych w Polsce. W ten sposób, w opinii Przewodniczącej, chciano wnioskodawcom udowodnić, że samorząd nie ma na celu utrudniania przyznawania pwz, a udzielone informacje są zgodne z prawem.

- osobie zainteresowanej wskazano²¹ na obowiązek stawienia się z kompletem dokumentów „określonych w ustawie o zawodach pielęgniarstwa i położnej” do właściwej ze względu na miejsce przyszłego zatrudnienia okręgowej izby, bez szczegółowej informacji, jakie dokumenty powinny zostać zgromadzone i przedłożone (co było tym bardziej istotne, że osoba ta przebywała poza granicami Polski).

(akta kontroli str. 235-237, 258, 282-284, 289),

2.2. W celu ochrony zawodów pielęgniarstwa i położnej przed uzyskaniem pwz przez osoby nieprzygotowane i niewykwalifikowane, w Izbie podjęto szereg działań zmierzających do wypracowania stanowiska dotyczącego kwalifikacji i wykształcenia obcokrajowców ubiegających się o zdobycie zawodu. Podjęto rozmowy, a także występowano o informacje i opinie m.in. do: Ministra Zdrowia, posłów,

¹⁹ E-mail ze stycznia 2018 r.

²⁰ M.in. z sierpnia 2014 r. i lutego 2017 r.

²¹ Korespondencja z lipca 2019 r.

członka zarządu Województwa Wielkopolskiego odpowiedzialnego za ochronę zdrowia oraz do Naczelnej Rady. Temat był niejednokrotnie podejmowany również na posiedzeniach Rady.

(akta kontroli str. 38-40, 45-47, 60-65, 268-274)

Ponadto w Izbie podjęto działania w celu pomocy pielęgniarce spoza UE w zakresie przedłużenia zezwolenia na pobyt w Polsce.

(akta kontroli str. 417-420)

2.3. Przewodnicząca wyjaśniła, że w OIPIP nie prowadzono statystyk w zakresie skali i narodowości osób zwracających się o udzielenie informacji o możliwości uznania kwalifikacji zawodowych. W kontrolowanym okresie około 40 cudzoziemców wystąpiło o informację w przedmiotowym zakresie.

(akta kontroli str. 225-226)

2.4. W odpowiedzi na pytanie o analizę barier dostępu cudzoziemców do krajowego rynku pracy, Przewodnicząca wskazała na problemy ze znajomością języka polskiego, w tym medycznego. W okresie objętym kontrolą do Izby wpływały sygnały o słabej znajomości języka przez cudzoziemców spoza UE, w tym od członków Rady, którzy mieli kontakt ze studentami narodowości ukraińskiej podczas zajęć praktycznych w jednym ze szpitali, a także od anonimowych pracowników tego szpitala. Do Biura Izby przekazywano również informacje z Wielkopolskiego Oddziału Wojewódzkiego NFZ o problemach z komunikacją z tymi osobami.

(akt kontroli str. 226)

OCENA CZĄSTKOWA

OIPIP realizowała działania informacyjne dotyczące ubiegania się cudzoziemców spoza Unii o przyznanie pwz. W celu wypracowania optymalnego sposobu procedowania i pozyskania możliwie najszerszej wiedzy na temat warunków i zasad ubiegania się cudzoziemców o pwz, podjęto współpracę z innymi instytucjami i organizacjami. Przypadki udzielania informacji, które nie w pełni sprzyjały wdrażaniu się cudzoziemców spoza UE do krajowego rynku pracy, stanowiły niewielką część realizowanych działań.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi	W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, nie zgłasza uwag oraz
Wnioski	wnosi o egzekwowanie od wnioskodawców, w toku procedury przyznawania prawa wykonywania zawodu, urzędowego poświadczenia znajomości języka polskiego w mowie i piśmie, w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu pielęgniarstwa lub położnej, o którym to certyfikacie mowa w art. 11a ustawy o języku polskim.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Poznań, września 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Zuzanna Kaźmierczak
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz
p.o. Dyrektora

.....
podpis

.....
podpis