



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.014.04.2020

Łukasz Jankowski
Prezes Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie
Okręgowa Izba Lekarska w Warszawie
ul. Puławska 18
02-512 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Okręgowa Izba Lekarska w Warszawie ¹ , ul. Puławska 18, 02-512 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Jankowski, Prezes Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie, wybrany na stanowisko na okres VIII kadencji 2018 – 2022². W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Andrzej Sawoni, Prezes Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie, wybrany na stanowisko na okres VII kadencji 2013 – 2017³.
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 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 ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrole	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Kamila Kucharska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/132/2020 z 17 sierpnia 2020 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej: OIL, Izba.

² Obwieszczenie przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej Okręgowej Izby Lekarskiej w Warszawie z dnia 13 kwietnia 2018 r. o wynikach wyborów prezesa Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie.

³ Obwieszczenie przewodniczącego Okręgowej Komisji Wyborczej z dnia 14 grudnia 2013 r. o wynikach wyborów prezesa Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz.U. z 2019 r. poz. 965, ze zm., dalej: uoil) mandat prezesa rady lekarskiej wygasa z chwilą dokonania wyboru następcy.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Okręgowej Izby Lekarskiej w Warszawie w zakresie przyznawania prawa wykonywania zawodu lekarza i prawa wykonywania zawodu lekarza dentyści ⁶ cudzoziemcom spoza Unii Europejskiej ⁷ oraz podejmowania działań wspierających w celu stworzenia sprzyjających warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy.
Uzasadnienie oceny ogólnej	W latach 2017 – 2020 zadania dotyczące przyznawania prawa wykonywania zawodu (PWZ) cudzoziemcom spoza UE realizowano w oparciu o przejrzyste, jednolite i dostępne dla wnioskodawców zasady, na podstawie obowiązujących przepisów oraz szczegółowych procedur, określonych przez Naczelną Izbę Lekarską⁸ – naczelny organ samorządu zawodowego. Organizacja procesu przyznawania PWZ zapewniała sprawną realizację zadań i sprzyjała gospodarnemu wydatkowaniu środków przeznaczonych na ten cel. W badanej próbie 60 postępowań w sprawie przyznania PWZ cudzoziemcom spoza UE stwierdzono przekroczenie terminu rozpoznania wniosku (od dwóch do siedmiu dni) w trzech przypadkach, co było niezgodne z art. 6a ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyści⁹. Ponadto w jednym przypadku uwzględniono zaświadczenie o stanie zdrowia wnioskodawcy po upływie trzech miesięcy od jego wystawienia, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 6 ust. 9 Ustawy. W pozostałym zakresie w badanych postępowaniach nie stwierdzono nieprawidłowości. OIL podejmowała działania wspierające na rzecz lekarzy¹⁰ cudzoziemców spoza UE, zapewniając im dostęp do szczegółowych informacji na temat procesu przyznawania PWZ. Izba współpracowała również z organami administracji publicznej i uczelniami medycznymi, w celu usprawnienia przyznawania PWZ, a także zapewnienia możliwości podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Lekarzom tym zagwarantowano dostęp do szkoleń ułatwiających wdrożenie się do krajowego rynku pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej.
Opis stanu faktycznego	W latach 2017 – 2020 (do dnia zakończenia kontroli ¹²) w Okręgowej Izbie Lekarskiej w Warszawie zadania dotyczące przyznawania prawa wykonywania zawodu, w tym lekarzom cudzoziemcom spoza UE, oraz prowadzenia rejestru lekarzy realizowała Komisja ds. Rejestracji i Prawa Wykonywania Zawodu Okręgowej Rady Lekarskiej

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: PWZ albo prawo wykonywania zawodu.

⁷ Dalej: UE.

⁸ Dalej: NIL.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 514, ze zm., dalej: Ustawa.

¹⁰ W dalszej części wystąpienia określenie „lekarz” dotyczy również lekarza dentyści.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Tj. 13 października 2020 r.

w Warszawie¹³. Uprawnienie do prowadzenia przedmiotowych spraw przez Komisję wynikało z Regulaminu Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie¹⁴, który przewidywał powołanie komisji stałej ds. rejestracji i prawa wykonywania zawodu.

(akta kontroli str. 15, 34, 40, 48, 169)

Zadania Komisji określone były w regulaminie¹⁵ i obejmowały m.in. postępowania w sprawie przyznawania PWZ lekarzom cudzoziemcom w celu odbycia stażu podyplomowego oraz w celu wykonywania zawodu albo utraty PWZ.

Komisja swoje zadania realizowała w szczególności poprzez:

- sprawdzanie formalnej poprawności wniosków, przyjmowanie oświadczeń oraz sprawdzanie kompletności dokumentów w sprawach dotyczących procedur określonych uchwałą NRL,
- kontrolę dokumentacji lekarzy, przedstawianie stanowiska Komisji oraz występowanie z wnioskami do Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie¹⁶ i Prezydium ORL,
- wydawanie dokumentów "Prawo wykonywania zawodu lekarza", "Prawo wykonywania Zawodu Lekarza Dentysty", "Prawo wykonywania zawodu lekarza" w celu odbycia stażu podyplomowego, "Prawo wykonywania Zawodu Lekarza Dentysty" w celu odbycia stażu podyplomowego,
- prowadzenie akt osobowych zawierających informacje zamieszczane w rejestrze lekarzy.

(akta kontroli str. 41-46, 48-52)

W strukturze organizacyjnej Biura OIL wyodrębniono Zespół ds. Rejestracji i Prawa Wykonywania Zawodu¹⁷, jako komórkę administracyjno-biurową obsługującą Komisję, do zadań której należało prowadzenie spraw związanych z przyznawaniem PWZ, w tym dla lekarzy cudzoziemców spoza UE. Zadania wykonywane były przez pięciu pracowników Zespołu i obejmowały w szczególności:

- przyjmowanie wniosków o przyznanie PWZ oraz weryfikację kompletności składanej dokumentacji,
- prowadzenie ośrodka informacji dla lekarzy cudzoziemców zamierzających podjąć wykonywanie zawodu na obszarze OIL,
- przygotowanie projektów uchwał w sprawach dotyczących PWZ.

(akta kontroli str. 60, 64-65, 78-80, 113-114)

Pracownicy Zespołu zostali przygotowani do wykonywania zadań i stosowania obowiązujących procedur, m.in. w ramach organizowanych cyklicznie przez NIL szkoleń dotyczących trybu postępowania w sprawach przyznawania PWZ¹⁸. Obsługę zgłaszających się do Izby lekarzy zapewniano w godzinach pracy OIL, tj. od poniedziałku do piątku, w godz. 8-16, w siedzibie Izby na wydzielonym stanowisku

¹³ Na okres VIII kadencji 2018-2020 powołana na mocy uchwały Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie nr 22/R-VIII/18 z dnia 8 czerwca 2018 r. Na okres VII kadencji (2013-2017) powołana na mocy uchwały nr 26/R-VII/14 Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie z dnia 24 stycznia 2014 r. Dalej: Komisja.

¹⁴ § 29 Regulaminu obowiązującego od 6 kwietnia 2018 r. na mocy uchwały nr 16/Z-VIII/18 XXXVIII Okręgowego Sprawozdawczo-Wyborczego Zjazdu Lekarzy OIL w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2018 r., § 29 Regulaminu obowiązującego do dnia 6 kwietnia 2018 r. na mocy uchwały nr 9/Z-VII/16 XXXVI Okręgowego Zjazdu Lekarzy OIL w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2016 r.

¹⁵ Regulamin organizacji i trybu działania Komisji ds. Rejestracji i Prawa Wykonywania Zawodu Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie, załącznik do Uchwały Nr 72/R-VIII/18 Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie z dnia 22 czerwca 2018 r. W latach 2014 – 2017 regulamin w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały nr 26/R-VII/14 Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie z 24 stycznia 2014 r.

¹⁶ Dalej: ORL.

¹⁷ § 10 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Biura OIL, przyjętego na mocy uchwały nr 82/R-VIII/18 ORL z dnia 22 czerwca 2018 r. z mocą obowiązującą od 2 lipca 2018 r., dalej: Zespół. Do dnia 2 lipca 2018 r. zespół działał pn. Zespół ds. Rejestracji i Prawa Wykonywania Zawodu oraz Stażu Podyplomowego Lekarza i Lekarza Dentysty.

¹⁸ M.in. w dniach 27-29 stycznia 2017 r. Komisja Organizacyjna Naczelnej Rady Lekarskiej zorganizowała szkolenie, którego tematem były procedury postępowania w sprawach przyznania PWZ określone w uchwale NRL nr 1/17/VII.

oraz telefonicznie i mailowo. Zespół zapewniał komunikację z cudzoziemcami w języku polskim i angielskim.

(akta kontroli str.136-137, 154)

W okresie objętym kontrolą postępowania w sprawach przyznania PWZ, w tym lekarzom cudzoziemcom spoza UE, prowadzono w oparciu o postanowienia uchwały NRL 1/17/VII z dnia 13 stycznia 2017 r.¹⁹, wydanej na podstawie upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 2 Ustawy. Uchwała określiła tryb postępowania w sprawach przyznawania i utraty prawa wykonywania zawodu, a w jej załączniku nr 1²⁰ przyjęto szczegółowy regulamin postępowania w sprawach przyznawania prawa wykonywania zawodu, w tym m.in. procedury dotyczące lekarzy cudzoziemców spoza UE²¹.

(akta kontroli str. 135, 158-170, 193-194)

Pełnomocnik Prezesa ORL ds. operacyjnych²² wyjaśnił, że w OIL nie opracowano odrębnej procedury dotyczącej przyznawania PWZ dla cudzoziemców spoza UE, a postępowania w tym zakresie prowadzono w oparciu o obowiązujące przepisy Ustawy, uoił oraz uchwały NRL, a ewentualne zmiany i aktualizacje procedury określone uchwałą NRL było wyłączną kompetencją NIL.

(akta kontroli str. 257-258)

Zgodnie z Regulaminem wszczęcie postępowania w sprawie przyznania lekarzowi cudzoziemcowi PWZ następuje z chwilą złożenia przez niego odpowiedniego wniosku, ma być prowadzone niezwłocznie i powinno zostać zakończone nie później niż w terminie miesiąca od dnia złożenia dokumentów niezbędnych do załatwienia sprawy. W §25 - §28 Regulaminu określono wymogi, które lekarz cudzoziemiec spoza UE powinien spełnić w celu przyznania PWZ, w szczególności wskazano stosowne formularze wniosków²³, katalog dokumentów niezbędnych do potwierdzenia spełnienia warunków ustawowych dla przyznania PWZ oraz miejsce ich złożenia. Regulamin wskazuje również, że rozstrzygnięcia w sprawach wniosków o PWZ podejmuje okręgowa rada lekarska w drodze uchwały²⁴, z uwzględnieniem odpowiednio przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str.177, 180, 193-194, 229-241)

W uchwale NRL wskazano, że do prowadzenia postępowań określonych w pierwszej instancji właściwa jest ORL okręgowej izby lekarskiej, której lekarz zamierza być lub jest członkiem, zaś w drugiej instancji - Naczelna Rada Lekarska²⁵.

(akta kontroli str. 158)

¹⁹ Uchwała Nr 1/17/VII Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach przyznawania prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentystry oraz prowadzenia rejestru lekarzy i lekarzy dentystry. Zmieniona uchwałami: nr 7/18/VIII z 31 sierpnia 2018 r., nr 23/19/VIII z 31 maja 2019 r., nr 34/19/VIII z 18 października 2019 r. Dalej: uchwała NRL.

²⁰ Załącznik Nr 1 – Regulamin szczegółowego trybu postępowania w sprawach przyznawania prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentystry, wpisywania na listę członków okręgowej izby lekarskiej i wpisu do okręgowego rejestru lekarzy i lekarzy dentystry, prowadzenia okręgowego rejestru lekarzy i lekarzy dentystry i Centralnego Rejestru Lekarzy i Lekarzy Dentystry Rzeczypospolitej Polskiej. Dalej: Regulamin.

²¹ Rozdział 3. Przepisy szczególne o postępowaniu w stosunku do lekarza cudzoziemca (§25 - §28).

²² Prezes Okręgowej Rady Lekarskiej w Warszawie w upoważnieniu z dnia 4 września 2020 r. umocował do reprezentowania OIL podczas kontroli NIK Dr Piotra Artura Winciunasa, Pełnomocnika Prezesa Okręgowej Rady Lekarskiej ds. operacyjnych, pełniącego w OIL funkcję Przewodniczącego Komisji ds. Rejestracji i Prawa Wykonywania Zawodu ORL, dalej: Pełnomocnik.

²³ Dla lekarza absolwenta cudzoziemca, który zamierza odbyć staż podyplomowy – wniosek oznaczony symbolem W-1 (załącznik Nr 8 do regulaminu), dalej: W-1. Dla lekarza cudzoziemca, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, który zamierza wykonywać zawód na obszarze RP wniosek oznaczony symbolem W-2B (załącznik Nr 25 do regulaminu), dalej: W-2B. Dla lekarza cudzoziemca, o którym mowa w art. 7 ust. 1a ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, który zamierza wykonywać zawód na obszarze RP wyłącznie w celu odbycia kształcenia podyplomowego lub odbycia studiów w celu uzyskania stopnia naukowego albo uczestniczenia w badaniach naukowych lub w prowadzeniu prac rozwojowych wniosek oznaczony symbolem W-2C (załącznik Nr 26 do regulaminu), dalej: W-2C.

²⁴ Wzory uchwał okręgowej rady lekarskiej określono w Załączniku nr 5 do regulaminu – *Spis wzorów uchwał okręgowej rady lekarskiej*. Wzory nr 5 – 10 oraz 21 miały zastosowanie do spraw dotyczących cudzoziemców.

²⁵ Dalej: NRL.

Pełnomocnik wyjaśnił, że w latach 2000 - 2018 informacje w zakresie wszelkich wytycznych, opinii, a także interpretacji procedur przyznawania PWZ, w tym dotyczących lekarzy cudzoziemców spoza UE, OIL otrzymywała od Przewodniczącego Komisji Organizacyjnej NRL, który jednocześnie w latach 2001-2018 pełnił funkcję Przewodniczącego Komisji ds. Rejestracji i Prawa Wykonywania Zawodu ORL. Procedury postępowania w sprawach przyznania PWZ omawiane były również przez Komisję organizacyjną podczas organizowanych w tym zakresie szkoleń.

(akta kontroli str. 135)

W latach 2017 – 2020 (I połowa) w OIL przeprowadzono łącznie 367 postępowań w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu lekarza cudzoziemcom spoza UE (w 2017 r. – 81 postępowań, w 2018 r. – 110, w 2019 r. – 128 oraz w I połowie 2020 r. – 48). Wszystkie postępowania zakończyły się przyznaniem PWZ, z czego 87 na stałe, zaś 280 na czas określony, w tym 208 w sposób ograniczony tj. w celu odbycia stażu podyplomowego na czas jego trwania. Od uchwał Prezydium ORL²⁶ w sprawie przyznania PWZ lekarze cudzoziemcy spoza UE nie składali odwołań do NRL.

(akta kontroli str. 155-156)

Na podstawie uchwał Prezydium ORL podjętych w latach 2017 – 2020 (I połowa) prawo wykonywania zawodu przyznano 309 lekarzom cudzoziemcom spoza UE, w tym 232 na podstawie uznania kwalifikacji nabytych poza UE.

Najliczniejszą grupę lekarzy cudzoziemców spoza UE, którym w OIL przyznano PWZ, stanowili obywatele Ukrainy – 149 lekarzy (48,5%) oraz Białorusi – 109 lekarzy (35,5%). W gronie pozostałych cudzoziemców znaleźli się m.in. lekarze z Rosji (9 lekarzy), Jordanii (7 lekarzy), Palestyny (6 lekarzy), Kenii (4 lekarzy), Albanii (4 lekarzy).

(akta kontroli str.157)

Liczba lekarzy cudzoziemców spoza UE, posiadających zgodnie ze stanem okręgowego rejestru lekarzy OIL obowiązujące PWZ na dzień 30 czerwca 2020 r., wyniosła 313.

(akta kontroli str. 406)

Szczegółowym badaniem objęto próbę 60 postępowań w sprawie przyznania PWZ lekarzom cudzoziemcom spoza UE. Wszystkie zbadane sprawy dotyczyły cudzoziemców, którzy nabyli kwalifikacje poza UE i przedłożyli w OIL zaświadczenia z uczelni nostryfikujących o uznaniu dyplomu ukończenia studiów za granicą za równoważny polskiemu dyplomowi i tytułowi zawodowemu.

Postępowania prowadzono na podstawie Ustawy, uoił, uchwały NRL oraz Regulaminu. Podstawę wszczęcia postępowania stanowiły wnioski lekarzy, składane na formularzach W-1 przez ubiegających się o PWZ w celu odbycia stażu podyplomowego albo W-2B przez ubiegających się o PWZ w celu wykonywania zawodu. Do wniosków lekarze dołączali dokumenty potwierdzające spełnienie warunków, o których mowa w art. 7 ust. 1 Ustawy, tj.: kopię dyplomu lekarza wraz z zaświadczeniem o nostryfikacji dyplomu, aktualne orzeczenie o stanie zdrowia, zaświadczenie o niekaralności, wydane przez państwo, w którym lekarz uzyskał tytuł lub wykonywał zawód, zaświadczenie wydane przez NRL o zdaniu egzaminu ze znajomości języka polskiego, promesę zawarcia umowy cywilnoprawnej o staż podyplomowy albo kartę stażu podyplomowego lub decyzję Ministra Zdrowia w sprawie o uznania stażu podyplomowego odbytego za granicą za równoważny w całości lub w części ze stażem podyplomowym obowiązującym

²⁶ W uchwałach: nr 4/R-VII/14 z 10 stycznia 2014 r. oraz nr 15/R-VIII/18 z 8 czerwca 2018 r. Prezes ORL upoważnił Prezydium ORL do podejmowania uchwał w sprawach lekarzy i lekarzy dentyków, do których stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, w tym m.in. przyznawania PWZ.

w Rzeczypospolitej Polskiej²⁷, świadectwo złożenia egzaminu państwowego lekarza, dokument uprawniający do pobytu na obszarze RP. Dodatkowo lekarze cudzoziemcy, wykonujący zawód poza UE, przedkładali dokumentację potwierdzającą zdobyte doświadczenie i ciągłość wykonywania zawodu. Wraz z dokumentami sporządzonymi w językach obcych składano tłumaczenia przysięgłe na język polski. Lekarze występujący z wnioskiem o ponowne przyznanie PWZ, którym OIL przyznała wcześniej PWZ na czas określony lub w celu odbycia stażu podyplomowego, załączali wyłącznie dokumenty potwierdzające dane, które uległy zmianie. Najczęściej były to dokumenty potwierdzające prawo pobytu lekarza cudzoziemca na terytorium RP.

Postępowania były prowadzone w sposób transparentny, od wnioskodawców wymagano tych samych dokumentów, wynikających z przepisów Ustawy, uchwały NRL oraz Regulaminu. W badanych sprawach nie stwierdzono przypadków pozyskiwania przez OIL opinii NIL.

(akta kontroli str. 253, 335-338)

W 57 z 60 zbadanych spraw (95%) uchwały Prezydium ORL w sprawie przyznania PWZ lekarzom cudzoziemcom zostały podjęte terminowo, w tym ponad połowę spraw (34 z 60, tj. 57%) zakończono w terminie krótszym niż 14 dni.

W trzech przypadkach (5% zbadanych spraw) ORL nie dochowała miesięcznego terminu na przyznanie PWZ, wynikającego z art. 6a ust. 1 Ustawy i § 3 ust. 3 Regulaminu. Ponadto w jednej sprawie uznano za wystarczające złożone przez lekarza cudzoziemca orzeczenie o stanie zdrowia pozwalającym na wykonywanie zawodu lekarza pomimo, że upłynął trzymiesięczny termin od wystawienia tego zaświadczenia, określony w art. 6 ust. 9 Ustawy. (Szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 335-338, 339, 342-343)

Wszystkie zbadane uchwały zawierały pouczenie o przysługującym lekarzowi prawie wniesienia odwołania do NRL, przy czym w dwóch przypadkach w pouczeniu nie podano terminu do wniesienia odwołania. Pełnomocnik wyjaśnił, że brak tej informacji wynikał z niezamierzonego błędu popełnionego podczas wydruku uchwał, który jednakże nie wpłynął w praktyce na ograniczenie uprawnień wnioskodawców.

(akta kontroli str. 345-346)

W sześciu przypadkach uchwały Prezydium ORL w sprawie przyznania PWZ w celu odbycia stażu podyplomowego lekarzom posiadającym Kartę Polaka zawierały postanowienia, że przyznane PWZ uprawnia do wykonywania zawodu wyłącznie w sposób określony w art. 15 ust. 3a, 3b i 3f²⁸ Ustawy, tj. na podstawie umowy cywilnoprawnej o staż podyplomowy. Tymczasem ograniczenie to nie dotyczyło cudzoziemców, którzy posiadali ważną Kartę Polaka, ponieważ na podstawie art. 15 ust. 3e Ustawy oraz art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka²⁹, byli uprawnieni do odbywania stażu podyplomowego na zasadach obowiązujących obywateli polskich.

(akta kontroli str. 335-338)

Pełnomocnik wyjaśnił, że błędny zapis ww. uchwał był następstwem zastosowania przez OIL dostępnych wzorów uchwał, obowiązujących na mocy uchwały NRL. W praktyce lekarz posiadający Kartę Polaka nie był kierowany do realizacji stażu podyplomowego w ramach umowy cywilnoprawnej, ponieważ realizował staż w oparciu o umowę o pracę. Treść uchwały nie miała wpływu na ograniczenie

²⁷ Dalej: RP.

²⁸ Przepisy uchylone przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentyisty oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz.1291), zachowujące moc do 31 grudnia 2021 r. zgodnie z art. 14 ww. ustawy.

²⁹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1598.

uprawnienia lekarzy cudzoziemców spoza UE, posiadających Kartę Polaka, w zakresie możliwości realizacji stażu podyplomowego w ramach umowy o pracę. Pełnomocnik poinformował, że OIL wystąpiła z wnioskiem do Prezesa NRL o aktualizację obowiązujących wzorów uchwał w opisanym zakresie³⁰.

(akta kontroli str. 346-353)

W latach 2017-2019 Minister Zdrowia zawarł z OIL umowy³¹, na mocy których zobowiązał się przekazać Izbie środki finansowe na pokrycie kosztów czynności administracyjnych związanych z realizacją zadań, o których mowa w art. 5 pkt 3-6, 11 i 11a uoił, do łącznej wysokości 2 234 786 zł, z tego w 2017 r. 705 598 zł, w 2018 r. 764 451 zł oraz w 2019 r. 764 737 zł, w tym na zadania dotyczące prowadzenia rejestru lekarzy oraz czynności związane z wpisem lekarza do rejestru i wydanie PWZ łącznie 1 333 435, z tego w 2017 r. 424 177 zł, w 2018 r. 437 840 zł i w 2019 r. 471 418 zł.

Z przewidzianych umowami kwot Ministerstwo Zdrowia przekazało OIL łącznie 2 165 087,64, z tego w 2017 r. 690 807,14 zł, w 2018 r. 709 543,50 zł i w 2019 r. 764 737,00 zł.

Do dnia zakończenia kontroli nie została zawarta umowa pomiędzy Ministrem Zdrowia a OIL w sprawie przekazania środków finansowych na pokrycie kosztów czynności w 2020 r. Z Ministerstwa Zdrowia nie przekazano również środków finansowych na ten cel.

(akta kontroli str. 267, 268-284, 291-301, 309-323, 405)

Na podstawie zapisów ewidencji księgowej OIL ustalono, że wydatki na zadania zrealizowane przez Komisję ds. Rejestracji i Prawa Wykonywania Zawodu były wyższe od środków przekazanych z budżetu państwa i wyniosły: w 2017 r. 568 063,99 zł, w 2018 r. 627 738,14 zł, w 2019 r. 723 087,31 zł oraz w I połowie 2020 r. 249 920,21 zł³², w tym na stwierdzanie, przyznawanie i wydawanie PWZ lekarzom cudzoziemcom spoza UE: w 2017 r. 1 510,15 zł, w 2018 r. 2 052,92 zł, w 2019 r. 2 882,42 zł oraz w I połowie 2020 r. 364,32 zł.

(akta kontroli str. 331, 333, 334)

W rocznych sprawozdaniach z liczby zrealizowanych zadań³³, OIL informowała Ministerstwo Zdrowia, że wydatki ponoszone na realizację ww. zadań są wyższe, niż środki przyznawane z budżetu państwa. W dniu 27 stycznia 2020 r. OIL wraz ze sprawozdaniem za 2019 r. dodatkowo przekazała do Ministra Zdrowia wniosek o zwiększenie wysokości środków finansowych o kwotę 89 295,88 zł, wynikającą ze wzrostu liczby zrealizowanych w tym okresie zadań. Jak wynika z wyjaśnienia Pełnomocnika, OIL nie otrzymała odpowiedzi z Ministerstwa Zdrowia na przedmiotowy wniosek oraz wnioskowanych środków finansowych.

(akta kontroli str. 257, 285-290, 302-308, 324-330)

³⁰ Pismo OIL z dnia 5 października 2020 r. nr REJ.531.122020.6.

³¹ Umowa z dnia 17 października 2017 r. nr 22/IL/1400/1004/17 na przekazanie środków finansowych w 2017 r. Umowa z dnia 19 grudnia 2018 r. nr 22/IL/1400/799/18 na przekazanie środków finansowych w 2018 r. Umowa z dnia 21 października nr 22/IL/1400/831/19 na przekazanie środków finansowych w 2019 r.

³² Wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.

³³ Sprawozdanie z liczby zadań zrealizowanych w okresie 01.01.2017 r. – 31.12.2017 r. przekazano do Ministerstwa Zdrowia przy piśmie z dnia 30 stycznia 2018 r. nr OKW-812/2018. Sprawozdanie z liczby zadań zrealizowanych w okresie 01.01.2018 r. – 31.12.2018 r. przekazano przy piśmie z dnia 30 stycznia 2019 r. nr OKW-676/2019. Sprawozdanie z liczby zadań zrealizowanych w okresie 01.01.2019 r. – 31.12.2019 r. przekazano przy piśmie z dnia 27 stycznia 2020 r. nr OKW-649/2018.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trzech postępowaniach w sprawie przyznania lekarzowi cudzoziemcowi spoza UE PWZ w celu odbycia stażu podyplomowego³⁴ uchwały Prezydium ORL zostały podjęte z naruszeniem miesięcznego terminu wynikającego z art. 6a ust. 1 Ustawy i § 3 ust. 3 Regulaminu. Postępowania powinny być prowadzone niezwłocznie i zakończone po złożeniu wszystkich dokumentów, nie później jednak niż w terminie miesiąca od dnia ich złożenia. W zbadanych przypadkach pomimo złożenia przez lekarza wniosku wraz z niezbędnymi dokumentami, uchwały Prezydium ORL zostały podjęte w terminie dłuższym odpowiednio o dwa, trzy i siedem dni.

(akta kontroli str. 335-338)

Pełnomocnik wyjaśnił, że z uwagi na częste wycofywanie przez lekarzy wniosków W-1 z powodu zmiany miejsca odbywania stażu, w OIL przyjęto zasadę wpisywania lekarzy na listę członków i przyznawania PWZ w celu odbycia stażu podyplomowego po zakończeniu terminu rekrutacji na staż, tj. po 30 lipca. W analizowanych sprawach uchwały podjęto w najbliższym terminie posiedzenia Prezydium ORL. Zdaniem Pełnomocnika z uwagi na cel przyznania PWZ, tj. odbycie stażu podyplomowego rozpoczynającego się z dniem 1 października, podjęcie uchwał w terminie dłuższym niż 30 dni nie ograniczyło w żaden sposób uprawnień wnioskodawców.

(akta kontroli str. 342-343)

2. ORL w postępowaniu prowadzonym na podstawie wniosku W-1³⁵ przyznała lekarzowi cudzoziemcowi PWZ w celu odbycia stażu podyplomowego, pomimo, że przedstawił on orzeczenie o stanie zdrowia pozwalającym na wykonywanie zawodu lekarza po upływie trzech miesięcy i dziewięciu dni od daty jego wydania, co stanowiło naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 6 ust. 9 Ustawy.

Warunkiem przyznania PWZ jest stan zdrowia pozwalający na wykonywanie zawodu lekarza, udokumentowany orzeczeniem, wydanym przez upoważnionego lekarza, które może być przedstawiane w ciągu trzech miesięcy od daty wydania.

(akta kontroli str. 335-338)

Pełnomocnik wyjaśnił, że w sprawie uwzględniono orzeczenie lekarskie starsze niż trzy miesiące i podjęto uchwałę wychodząc naprzeciw oczekiwaniu lekarza cudzoziemca spoza UE, wynikającego z konieczności podpisania przez niego promesy na zawarcie umowy cywilnoprawnej ze szpitalem i zarezerwowania miejsca na staż.

(akta kontroli str. 346)

OCENA CZĄSTKOWA

W OIL wprowadzono organizację procesu przyznawania PWZ lekarzom cudzoziemcom spoza UE, która zapewniała sprawną realizację zadań i sprzyjała gospodarnemu wydatkowaniu środków przeznaczonych na ten cel z budżetu państwa. Postępowania prowadzono w sposób transparentny, zapewniający jednolite traktowanie wnioskodawców i realizację obowiązujących w tym zakresie przepisów i procedur, określonych w uchwale NRL, a stwierdzone nieprawidłowości nie wpływały na ograniczenie uprawnień cudzoziemców ubiegających się o PWZ.

³⁴ Sprawa z wniosku W-1 z dnia 26 czerwca 2018 r., zakończona uchwałą Prezydium ORL nr 771/P-VIII/18 z dnia 3 sierpnia 2018 r.; sprawa z wniosku W-1 z dnia 4 lipca 2019 r., zakończona uchwałą Prezydium ORL nr 784/P-VIII/19 z dnia 7 sierpnia 2019 r.; sprawa z wniosku W-1 z dnia 5 lipca 2019 r., zakończona uchwałą Prezydium ORL nr 776/P-VIII/19 z dnia 7 sierpnia 2019 r.

³⁵ Wniosek złożony dnia 13 marca 2018 r. wraz z wnioskiem o orzeczenie o stanie zdrowia pozwalającym na wykonywanie zawodu lekarza z dnia 4 grudnia 2017 r.

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

OIL, realizując zadanie określone w art. 5 pkt 18 uoil, zapewniała cudzoziemcom spoza UE, zainteresowanym uzyskaniem PWZ na obszarze RP, dostęp do informacji na temat obowiązujących procedur, wniosków oraz wymogów dokumentacyjnych poprzez pracowników Zespołu oraz za pośrednictwem strony internetowej OIL. W siedzibie OIL zorganizowano salę obsługi pn. Biuro Obsługi Lekarza, z wydzielonym stanowiskiem do obsługi lekarzy w sprawach dotyczących PWZ, gdzie m.in. dostępne były formularze wniosków dla lekarzy cudzoziemców W-1, W-2B, W-2C.

(akta kontroli str. 136, 242-249, 263-266)

Zgodnie z wyjaśnieniami Pełnomocnika pracownicy Zespołu udzielali informacji dotyczących procedury postępowania oraz wymaganych dokumentów telefonicznie oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej, w języku polskim lub angielskim. W tym celu dla lekarzy przeznaczony został m.in. indywidualny adres e-mail.

(akta kontroli str. 136, 264)

Szczegółowe informacje dotyczące procedury postępowania w przedmiocie przyznawania PWZ lekarzom cudzoziemcom spoza UE zamieszczone zostały na stronie internetowej OIL, w zakładce pn.: Prawo Wykonywania Zawodu, Procedury i Formularze³⁶, gdzie w dostępny, czytelny i przejrzysty sposób zamieszczono wyczerpujące informacje przeznaczone m.in. dla:

- lekarzy cudzoziemców wnioskujących o PWZ w celu odbycia stażu podyplomowego, z podziałem na lekarzy posiadających pobyt stały, pobyt rezydenta długoterminowego UE, pobyt czasowy i Kartę Polaka albo status uchodźcy³⁷ oraz lekarzy posiadających pobyt czasowy albo wizę krajową³⁸,
- lekarzy cudzoziemców wnioskujących o uzyskanie PWZ na obszarze RP³⁹,
- lekarzy cudzoziemców wnioskujących o ponowne uzyskanie PWZ na obszarze RP⁴⁰.

Każda informacja zawierała wskazówki, których lekarzy cudzoziemców ona dotyczy oraz została podzielona na bloki zagadnień zawierające szczegółowe dane na temat podstaw prawnych (Ustawy i uchwały NRL wraz z danymi o miejscu publikacji), opis procedury, wykaz wymaganych dokumentów, obowiązujące formularze z bezpośrednią możliwością ich pobrania, opłat, jednostki odpowiedzialnej, miejsca załatwienia sprawy, terminu odpowiedzi oraz trybu odwoławczego.

(akta kontroli str. 136, 242-249)

Informacje na stronie internetowej dostępne były wyłącznie w polskiej wersji językowej i nie zawierały instrukcji wypełnienia wniosków. Pełnomocnik wyjaśnił, że lekarz cudzoziemiec ma obowiązek wykazać się znajomością języka polskiego, potwierdzoną zaświadczeniem z NRL o zdaniu egzaminu. Ewentualna pomoc w tym zakresie była w razie potrzeby udzielana podczas osobistej wizyty lekarza cudzoziemca w chwili składania wniosku w OIL.

(akta kontroli str. 136)

³⁶ <https://izba-lekarska.pl/prawo-wykonywania-zawodu/procedury-i-formularze/>.

³⁷ <https://izba-lekarska.pl/staz-podyplomowy/procedury-i-formularze/lekarze-cudzoziemcy-pobyt-staly-pobyt-rezydenta-dlugoterminowego-ue-pobyt-czasowy-karta-polaka-status-uchodzczy/>.

³⁸ <https://izba-lekarska.pl/prawo-wykonywania-zawodu/procedury-i-formularze/>.

³⁹ <https://izba-lekarska.pl/uzyskanie-prawa-wykonywania-zawodu-lekarzalekarza-dentysty-na-obszarze-rzeczypospolitej-polskiej-przez-cudzoziemca/>.

⁴⁰ <https://izba-lekarska.pl/ponowne-uzyskanie-prawa-wykonywania-zawodu-lekarzalekarza-dentysty-na-obszarze-rzeczypospolitej-polskiej-przez-cudzoziemca/>.

W latach 2017 – 2020 OIL nie prowadziła statystyki osób lub podmiotów zwracających się o pozyskanie informacji na temat procedur przyznania PWZ cudzoziemcom spoza UE. Jak wyjaśnił Pełnomocnik nie stwierdzono potrzeby prowadzenia statystyk w przedmiotowym zakresie. Informacje udzielane były zgodnie z bieżącymi potrzebami, tj. poprzez bezpośrednią obsługę w Biurze Obsługi Lekarza, korespondencją mailową oraz telefonicznie.

(akta kontroli str. 253)

W okresie objętym kontrolą OIL podejmowała działania wspierające na rzecz lekarzy cudzoziemców spoza UE mających zamiar odbyć staż podyplomowy lub podjąć wykonywanie zawodu na terytorium RP. Jak wyjaśnił Pełnomocnik w 2018 r. nawiązano współpracę z Wydziałem ds. Cudzoziemców Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie⁴¹, mającą na celu skrócenie czasu rozpatrywania przez MUW wniosku o udzielenie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt na terytorium RP, a tym samym usprawnienie procedury przyznania PWZ w OIL.

Ustawowym wymogiem przyznania PWZ lekarzowi cudzoziemcowi spoza UE jest uzyskanie na terytorium RP prawa pobytu⁴². W celu stworzenia sprzyjających warunków lekarzom cudzoziemcom spoza UE, którzy nie posiadali prawa pobytu na terytorium RP, wypracowano praktykę, której celem było skrócenie oczekiwania na decyzję MUW w sprawie prawa pobytu. Zainteresowanym lekarzom ORL wydawała zaświadczenia informujące o złożonym wniosku i konieczności dopełnienia niezbędnego warunku tj. przedstawienia dokumentu potwierdzającego prawo pobytu na terytorium RP. Zaświadczenie przedstawiane przez lekarza cudzoziemca w MUW umożliwiało przyspieszenie procedowania w przedmiocie uzyskania prawa pobytu.

(akta kontroli str. 254-257, 335-338)

OIL podejmowała również współpracę z Ministerstwem Zdrowia w sprawach dotyczących lekarzy cudzoziemców spoza UE mających zamiar odbyć staż podyplomowy na obszarze działania Izby. W tym zakresie występowano do Ministerstwa z pisemnymi zapytaniami w sprawie wymogu złożenia egzaminu ze znajomości języka polskiego dla lekarzy kierowanych do odbycia stażu, którzy ukończyli uczelnię w innym języku niż język polski i ze względu na sytuację epidemiczną, nie mieli możliwości przystąpienia do egzaminu z języka polskiego oraz w sprawie wątpliwości dotyczących zasad kierowania lekarzy cudzoziemców spoza UE do odbycia stażu podyplomowego, w świetle znowelizowanych w 2020 r. przepisów Ustawy⁴³.

(akta kontroli str. 138-144, 253, 259-262)

W wyniku współpracy z Warszawskim Uniwersytetem Medycznym⁴⁴ OIL w 2017 r. podpisała porozumienia ze szpitalami klinicznymi WUM, gwarantujące pulę miejsc umożliwiających nieodpłatną realizację stażu podyplomowego na podstawie umowy cywilnoprawnej przez lekarzy cudzoziemców spoza UE, posiadających czasowy pobyt na terytorium RP, którzy nie byli uprawnieni do realizacji stażu na podstawie umowy o pracę.

(akta kontroli str. 254, 360-366)

Zgodnie z wyjaśnieniami Pełnomocnika OIL utrzymywała również kontakty z naukowymi towarzystwami lekarskimi działającymi na terytorium Ukrainy i Białorusi, których przedstawiciele w przypadku wątpliwości związanych

⁴¹ Dalej: MUW.

⁴² Art. 7 ust. 1 pkt 8 Ustawy.

⁴³ Pismo OIL nr KSP.5211.5/2020.1 z dnia 28 sierpnia 2020 r. w sprawie zastosowania przepisu art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 1291).

⁴⁴ Dalej: WUM.

z przyznaniem PWZ kontaktowali się z Izbą, w celu uzyskania wyjaśnień. Dla członków Izby organizowano także bezpłatne, ogólnodostępne szkolenia z zakresu m.in.: e-recept, e-zwolnień, dokumentacji medycznej, prawa medycznego.
(akta kontroli str. 254-255, 397-403)

W latach 2017 – 2020 OIL nie prowadziła analiz dotyczących barier w zakresie dostępu cudzoziemców spoza UE do krajowego rynku pracy.

Jak wynika z wyjaśnień Pełnomocnika zainteresowanie cudzoziemców spoza UE podjęciem zawodu lekarza na terenie OIL jest znaczące, jednak poza problemami związanymi z wydłużonym postępowaniem w sprawie przyznania prawa pobytu na terytorium RP, do Izby nie docierały inne informacje świadczące o barierach w dostępie do rynku pracy.

W opinii OIL, obok zgłaszanych ww. problemów, istotną barierę wdrożenia się cudzoziemców do krajowego rynku pracy może stanowić niewystarczająca znajomość języka polskiego, którą przed przyznaniem PWZ lekarz zobowiązany jest wykazać poprzez złożenie w NIL 4-etapowego egzaminu ze znajomości języka.
(akta kontroli str. 255-256)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

OIL podejmowała na rzecz lekarzy cudzoziemców spoza UE działania wspierające, zapewniając łatwy i wielokanałowy dostęp do szczegółowych informacji na temat przebiegu procesu przyznawania PWZ oraz wymaganych dokumentów, a także podejmując współpracę z organami administracji publicznej oraz uczelniami medycznymi, w celu wypracowania sprawnego mechanizmu przyznawania PWZ, podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie prowadzenia postępowań w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu z zachowaniem wymogów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty dotyczących terminu określonego w art. 6a ust. 1 oraz ważności składanych dokumentów, zgodnie z art. 6 ust. 9 tej ustawy.

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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Warszawa, 22 października 2020 r.

Kontroler
Kamila Kucharska
Specjalista kontroli państwowej


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
p.o. WICEDYREKTORA
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie


podpis
Michał Musiał

