



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.014.05.2020

Pani
Anna Dudzińska
Przewodnicząca Okręgowej Rady
Warszawskiej Okręgowej Izby
Pielęgniarek i Położnych w Warszawie
ul. Żelazna 59
00-848 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Warszawska Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych, ul. Żelazna 59, 00-848 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Dudzińska, Przewodnicząca Okręgowej Rady Warszawskiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych w Warszawie ² , od 19 czerwca 2018 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. 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 o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Karolina Zawadzka-Kozłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/122/2020 z 28 lipca 2020 r. (akta kontroli str. 1-3)

¹ Dalej także: Izba lub WOIPiP.

² Dalej: Przewodnicząca WOIPiP lub Przewodnicząca.

³ Poprzednio: Elżbieta Madajczyk od 24 listopada 2015 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Warszawska Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych podejmowała działania organizacyjne usprawniające proces uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. W tym celu opracowano wewnętrzną procedurę przyznawania prawa wykonywania zawodu, zawierającą instrukcje i katalog dokumentów wymaganych w toku prowadzonego postępowania, zapewniono udział pracowników Izby w szkoleniach, a także udostępniano cudzoziemcom informacje niezbędne w procesie wdrażania do lokalnego rynku pracy.

W latach 2017-2020 (I połowa) Izba przeprowadziła 75 postępowań o przyznanie lub stwierdzenie prawa wykonywania zawodu⁶, w wyniku których PWZ przyznano 46 cudzoziemcom. Postępowania w sprawie przyznania lub stwierdzenia PWZ prowadzone były terminowo.

W prowadzonych postępowaniach w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu napotymano na istotne wątpliwości prawne dotyczące w szczególności sposobu dokumentowania spełnienia wymogów ustawowych, dotyczących odpowiedniego stanu zdrowia, nienagannej postawy etycznej, możliwości uzyskania zaświadczeń związanych z wykonywaniem zawodu na podstawie przepisów obowiązujących w kraju pochodzenia wnioskodawców oraz o pozbawieniu lub zawieszeniu prawa wykonywania zawodu, w związku z czym WOIPiP opracowała dla wnioskodawców wzory stosownych oświadczeń.

W wyniku szczegółowego sprawdzenia postępowań przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- przyznawaniu PWZ pomimo nieprzedłożenia certyfikatu znajomości języka polskiego,
- wprowadzenia wymogu przedstawienia przez osoby ubiegające się o ograniczone PWZ dokumentów niewymaganych ustawowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Uznawanie kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej

Opis stanu faktycznego

W strukturze organizacyjnej WOIPiP wyodrębniono Dział Prawa Wykonywania Zawodu (dalej Dział PWZ). Do realizacji obowiązków związanych z realizacją procedury uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców zatrudniono trzech pracowników. Dwóch z nich odbyło szkolenie dotyczące przyznawania prawa wykonywania zawodu cudzoziemcom, zorganizowane przez Naczelną Radę Pielęgniarek i Położnych⁷, a jeden nabył wiedzę w tym zakresie w ramach samokształcenia. Pojawiające się w toku prowadzonego postępowania kwestie problematyczne, pracownicy Działu PWZ konsultowali z Działem Prawnym Izby. Kontakt osób ubiegających się o PWZ z pracownikami Działu PWZ zapewniony był w sposób telefoniczny, mailowy oraz osobisty w siedzibie WOIPiP, w godzinach 8.00-16.00 (od poniedziałku do środy), 8.00-17.00 (w czwartki) oraz 8.00-15.00 (w piątki) - w języku polskim i angielskim.

(akta kontroli str. 8-31)

1 września 2019 r. WOIPiP opracowała i wdrożyła do stosowania wewnętrzną procedurę dotyczącą przyznawania prawa wykonywania zawodu cudzoziemcom

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

⁶ Dalej zwane także PWZ

⁷ Dalej: NRPIP.

spoza Unii Europejskiej⁸. Procedura PWZ obejmowała całość procesu związanego z uznawaniem kwalifikacji zawodowych, od momentu złożenia wniosku, aż po podjęcie stosownej uchwały i wydanie PWZ. Wyodrębniono w niej cztery instrukcje postępowania, w zależności od rodzaju przyznawanego PWZ: instrukcję nr 1 – przyznawanie PWZ na stałe lub na czas określony osobom ubiegającym się o nie po raz pierwszy; instrukcję nr 2 – przyznawanie PWZ po raz kolejny (np. po utracie ważności zezwolenia na pobyt); instrukcję nr 3 – przyznawanie ograniczonego PWZ; instrukcję nr 4 – przyznawanie PWZ po odbyciu stażu adaptacyjnego. W poszczególnych instrukcjach określony został katalog dokumentów niezbędnych do poświadczenia spełniania kolejnych warunków dotyczących uznania kwalifikacji zawodowych, z wyjątkiem wskazania dokumentów, które potwierdzałyby nienaganną postawę etyczną wnioskodawcy (jej wykazania żądano jedynie w przypadku nadawania PWZ po odbyciu stażu adaptacyjnego). W instrukcji nr 3 ustalono obowiązek przedłożenia dokumentów niewymaganych przez ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej⁹ wobec osób ubiegających się o ograniczone PWZ, tj. zezwolenia na pobyt, oświadczenia o niewykonywaniu zawodu, zaświadczenia odpowiedniego organu państwa, którego obywatelem jest wnioskodawca, 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.

(akta kontroli str. 32-37)

Przewodnicząca wyjaśniła, że ocena nienagannej postawy etycznej dokonywana była w oparciu o suplement do dyplomu uzyskanego w polskich uczelniach kształcących na kierunkach pielęgniarstwa/położnictwa, gdyż treści programowe zakładają uzyskanie kompetencji z zakresu filozofii i etyki zawodu pielęgniarstwa/położnej. Ponadto, przy wydawaniu PWZ, wnioskodawca własnoręcznie podpisuje zobowiązanie do postępowania zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz zasadami wykonywania zawodu. Samorząd zawodowy pielęgniarstwa i położnych posiada zatwierdzony przez Krajowy Zjazd Kodeks Etyki Zawodowej, który zobowiązuje pielęgniarstwa i położne do przestrzegania praw pacjenta i dbania o godność zawodu. Przewodnicząca wskazała również, iż prowadzone są prace związane ze zmianą procedury PWZ, mającą na celu m.in. weryfikację zapisów instrukcji nr 3, pod kątem jej zgodności z ustawą.

(akta kontroli str. 254-255)

WOIPIP prowadziła postępowania w sprawie uznawania kwalifikacji cudzoziemcom na podstawie przepisów ustawy o zpp oraz m.in. uchwał i rekomendacji NRPIP zawierających wyjaśnienia i interpretacje dotyczące obowiązujących przepisów, a także informacji zamieszczonych na stronach internetowych NIPiP i Ministerstwa Zdrowia. Postanowienia uchwał i rekomendacji znalazły również odzwierciedlenie w procedurze PWZ, jednakże, jak wyjaśniła Przewodnicząca WOIPiP, ostateczną decyzję w kwestii przyznania PWZ na podstawie zebranego kompletu dokumentów, podejmowała Okręgowa Rada/Prezydium WOIPiP, a przypadki budzące wątpliwości, opiniował Dział Prawny Izby.

(akta kontroli str. 21-29, 39-66)

W latach 2017-2020 (I połowa) PWZ przyznano (lub stwierdzono po uzyskaniu obywatelstwa polskiego) łącznie 46 cudzoziemcom. Najwięcej z nich pochodziło z Ukrainy (39 pielęgniarek/pielęgniarzy i jedna położna), dwie osoby pochodziły

⁸ Procedura 2 „Przyznanie Prawa Wykonywania Zawodu Cudzoziemcowi przez Okręgową Radę Warszawskiej Okręgowej Izby Pielęgniarek i Położnych”, dalej zwana procedurą PWZ.

⁹ Dz.U. z 2020 r. poz. 562, ze zm., dalej: ustawa o zpp.

z Rosji i po jednej z Indii, Armenii, Białorusi i Ghany. Wg stanu na 30 czerwca 2020 r., 43 cudzoziemców posiadało aktualne PWZ oraz wpis do rejestru WOIPiP¹⁰.
(akta kontroli str. 67, 262)

W latach 2017-2020 (I połowa) WOIPiP przeprowadziła łącznie 75 postępowań¹¹ o przyznanie PWZ, w tym 36 dotyczących przyznania PWZ po raz pierwszy, 34 dotyczące ponownego przyznania PWZ (w tym 4 dotyczące stwierdzenia PWZ po uzyskaniu obywatelstwa polskiego), 3 dotyczące przyznania ograniczonego PWZ i 2 postępowania o przyznanie pełnego PWZ, po odbyciu stażu adaptacyjnego. W czterech przypadkach¹² odmówiono przyznania PWZ. Powodem odmów był: brak ważnego zezwolenia na pobyt stały wnioskodawcy w Polsce, legitymowanie się przez wnioskodawcę jedynie wykształceniem średnim, a w dwóch przypadkach ukończenie rocznych studiów licencjackich (tzw. pomostowych) prowadzonych w systemie niestacjonarnym, co uznane zostało przez Izbę za niewystarczające dla spełnienia wymogów w zakresie wykształcenia. Żadna z tych osób nie odwoływała się od uchwał odmawiających przyznania PWZ.

Z informacji pozyskanych przez WOIPiP od cudzoziemców oraz danych zawartych w PWZ i Centralnym Rejestrze Pielęgniarek i Położnych wynika, że jednej z osób, której WOIPiP odmówiła przyznania PWZ z powodu ukończenia jedynie studiów pomostowych, prawo to przyznała Okręgowa Izba PiP w Łodzi, a następnie osobę tę wpisano do rejestru WOIPiP. Natomiast druga z nich planowała kontynuować studia II stopnia.

Przewodnicząca wyjaśniła, iż według obowiązujących w Polsce standardów kształcenia, studia pierwszego stopnia na kierunkach pielęgniarstwo i położnictwo trwają co najmniej 6 semestrów, a liczba godzin zajęć i praktyk nie może być mniejsza niż 4600. Zawody pielęgniarki i położnej podlegają przepisom Unii Europejskiej i zgodnie z Dyrektywą Parlamentu i Rady Europy, kształcenie pielęgniarek i położnych trwa co najmniej 3 lata, obejmując kształcenie teoretyczne i kliniczne, a studia te muszą być prowadzone w formie stacjonarnej. Informacje te Izba pozyskała m. in. ze stron internetowych¹³ Ministerstwa Zdrowia. Przewodnicząca wskazała również, iż zgodnie z opinią NRPiP, instytucja tzw. studiów pomostowych dla pielęgniarek została przewidziana dla pielęgniarek posiadających świadectwo dojrzałości i ukończone liceum medyczne lub szkołę policealną albo szkołę pomaturalną, kształcącą w zawodzie pielęgniarki w Polsce, a celem tych studiów było umożliwienie polskim pielęgniarkom, które zdobyły wykształcenie pielęgniarskie w poprzednim systemie kształcenia, uzyskanie w drodze studiów uzupełniających wykształcenia na poziomie studiów pielęgniarskich pierwszego stopnia (licencjat). W związku z powyższym, w opinii NRPiP, na studia pomostowe nie powinny być przyjmowane osoby będące obywatelami Ukrainy, które ukończyły tamtejsze szkoły pielęgniarskie, a uzyskany w ten sposób dyplom nie spełnia wymogu określonego w art. 35 ust. 1 pkt 5 ustawy o zpp.

(akta kontroli str. 68-108, 255-256, 262)

W wyniku kontroli postępowań w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu stwierdzono, iż:

¹⁰ Liczba ta może się zmieniać ze względu na przenoszenie się do innych Izb oraz wykreślanie się z rejestru WOIPiP. Na 31 sierpnia 2020 r. wpisanych do rejestru WOIPiP było 39 cudzoziemców.

¹¹ Liczba postępowań jest większa od liczby cudzoziemców, którym przyznano lub odmówiono PWZ, gdyż w stosunku do niektórych z nich postępowania były prowadzone kilkakrotnie, co wynikało w szczególności z utraty ważności zezwolenia na pobyt lub też postępowania dotyczyły przyznania ograniczonego a następnie pełnego PWZ dla tych samych osób.

¹² Postępowania o nr 40 (KR), 48 (MN), postępowanie o ponowne przyznanie PWZ o nr 12 (LY) oraz postępowanie o ograniczone PWZ nr 47 (LB).

¹³ <https://www.gov.pl/web/zdrowie/ksztalcenie-na-studiach-pierwszego-stopnia-na-kierunkach-pielęgniarstwo-i-polożnictwo>

- w 20 przypadkach¹⁴ (w tym 18 z Ukrainy oraz po jednym z Ghany i Armenii), przyznano PWZ pomimo niezłożenia przez wnioskodawcę certyfikatu znajomości języka polskiego wydanego przez Państwową Komisję do spraw Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego¹⁵, co było niezgodne z ustawą o zpp, rekomendacjami NIPiP oraz procedurą przyznawania PWZ, w tym: w dwóch postępowaniach¹⁶ złożono jedynie zaświadczenie z kursu językowego, w 6 postępowaniach¹⁷ – oświadczenie o znajomości języka lub zobowiązanie do przedłożenia certyfikatu, w jednym postępowaniu¹⁸ – potwierdzenie rektora uczelni, w dwóch postępowaniach¹⁹ – kopię wniosku złożonego do Komisji, a w dziewięciu postępowaniach²⁰ brakowało zaświadczeń dotyczących znajomości języka polskiego. Przewodnicząca WOIPiP wyjaśniła, iż w takich przypadkach istotna była zdolność wnioskodawców do efektywnego porozumiewania się z pacjentami i współpracownikami, zapewniająca bezpieczeństwo pacjenta. Założono, iż osoby kończące studia, w których językiem wykładowym był język polski, jak też osoby, których znajomość języka nie budziła wątpliwości w indywidualnych rozmowach, zapewniają spełnienie tego warunku, a dokumentami potwierdzającymi powyższe był suplement do dyplomu lub oświadczenie wnioskodawcy. W opinii Przewodniczącej, w przypadku osób, które ukończyły polskie szkoły medyczne (wykładowy język polski), uzyskanie certyfikatu jest jedynie kwestią formalną, gdyż po złożeniu wymaganego wniosku i rozpatrzeniu go przez powołaną Komisję otrzymują one certyfikat bez zdawania egzaminu. Istotną trudnością dla wnioskodawców były terminy rozpatrywania wniosków o wydanie certyfikatu lub organizowania egzaminów przez Komisję (np. jedynie trzykrotnie w 2020 r.), dlatego też dopuszczono możliwość składania kopii wniosku o wydanie certyfikatu dla osób kończących studia w języku polskim;

(akta kontroli str. 68-69, 81, 110-127, 256-257)

- w 6 przypadkach²¹ (wszystkie dotyczyły obywateli Ukrainy) przyznano PWZ, pomimo niezłożenia przez wnioskodawcę zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia pozwalającym na wykonywanie zawodu pielęgniarki lub wykonywanie zawodu położnej, w tym w 2 postępowaniach²² wnioskodawcy złożyli oświadczenie o stanie zdrowia, a w czterech postępowaniach²³ nie przedłożono jakichkolwiek dokumentów dotyczących stanu zdrowia. Wymóg przedstawienia zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia pozwalającym na wykonywanie zawodu pielęgniarki lub położnej, jako dokumentu potwierdzającego wymóg określony w ustawie o zpp, wynikał z rekomendacji NIPiP, jak też z procedury przyznawania PWZ. Przewodnicząca wskazała, iż WOIPiP, nie będąc pracodawcą dla wnioskodawców, nie posiada prawnych możliwości wydawania skierowań na badania w celu uzyskania zaświadczenia lekarskiego o stanie zdrowia pozwalającym na wykonywanie zawodu pielęgniarki/położnej. Nie istnieje także możliwość sfinansowania takich badań, gdyż nie otrzymuje na ten cel dotacji z budżetu państwa. Reagując na zgłaszane przez wnioskodawców uwagi dotyczące ponoszenia przez nich dodatkowych kosztów, jak też biorąc pod uwagę, iż osoba podejmująca pracę w Polsce jest zobowiązana uzyskać orzeczenie lekarza medycyny pracy na

¹⁴ Postępowania o nr: 6 (KA), 9 (SO), 10(UO), 11 (SR), 12 (LY), 14 (BI), 15 (LN), 16 (PA), 18 (TI), 19 (LY), 20 (SN), 21 (GI), 22 (TA), 24 (FO), 25 (SK), 30 (FME), 33 (DY), 34 (BV), 37 (SM), 38 (SK).

¹⁵ dalej Komisja.

¹⁶ Postępowania nr: 10 (UO), 30 (FME).

¹⁷ Postępowania nr: 14 (BI), 16 (PA), 20 (SN), 24 (FO), 25 (SK), 33 (DY).

¹⁸ Postępowanie nr 19-LY.

¹⁹ Postępowania nr: 34 (BV), 38 (SK).

²⁰ Postępowania nr: 6 (KA), 9 (SO), 11 (SR), 12 (LY), 15 (LN), 18 (TI), 19 (LY), 21 (GI), 22 (TA), 30 (FME), 37 (SM).

²¹ Postępowania ponowne wydanie PWZ o nr: 5 (AL.), 7 (MK), 9 (SO), 10 (UO), 14 (BI), 27 (VT).

²² Postępowania nr: 5 (AL.), 7 (MK).

²³ Postępowania nr: 9 (SO), 10 (UO), 14 (BI), 27 (VT).

konkretne już stanowisko pracy, WOIPiP wprowadziła oświadczenie wnioskodawcy w zakresie spełnienia przez niego warunku wymaganego stanu zdrowia;

(akta kontroli str. 68-69, 79-81, 128-129, 257)

- w celu zapewnienia spełnienia wymogu ustawy w zakresie przedłożenia przez wnioskodawców zaświadczenia o wykonywaniu zawodu pielęgniarki lub położnej na podstawie przepisów obowiązujących w państwie, w którym dotychczas wykonywał zawód, Izba przyjmowała różne dokumenty dotyczące wykonywania zawodu pielęgniarki/położnej poza RP, a mianowicie: w dwóch postępowaniach²⁴ przedłożono książkę/kartę pracy, w jednym postępowaniu²⁵ – zaświadczenie pracodawcy, w jednym postępowaniu²⁶ – oświadczenie o wykonywaniu zawodu wraz z książką pracy, a w jednym postępowaniu²⁷ – samo oświadczenie wnioskodawcy o wykonywaniu pracy pielęgniarki. Wszystkie powyższe przypadki dotyczyły obywateli Ukrainy.

Przewodnicząca wyjaśniła, iż trudności Izby związane z ustaleniem rodzaju dokumentu, jaki powinien być przedłożony, wynikały z tego, że samym cudzoziemcom trudno było jednoznacznie stwierdzić, który organ w kraju ich pochodzenia jest uprawniony do wydania potrzebnego zaświadczenia, gdyż w państwach tych nie istnieją korporacje zawodowe będące odpowiednikami polskich izb pielęgniarskich. Wiarygodność takiego zaświadczenia mogłaby także budzić wątpliwości ze względu na uwarunkowania prawne, ustrojowe lub kulturowe. Przewodnicząca wyjaśniła również, że Izba nie posiada informacji o regulacjach prawnych dotyczących zawodu pielęgniarki/położnej w innych krajach, zasadach jego wykonywania i związanej z tym odpowiedzialności zawodowej. Cudzoziemcy ubiegający się o takie zaświadczenie w kraju pochodzenia, mogliby również spotykać się z niechęcią urzędnika lub działaniami o charakterze korupcyjnym.

W przypadkach niewykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej, w 22 postępowaniach²⁸ (21 przypadków z Ukrainy, jeden z Armenii) przedłożono oświadczenie wnioskodawcy o niewykonywaniu zawodu, a w 12 postępowaniach²⁹ nie przedłożono żadnych dokumentów potwierdzających pracę w zawodzie poza RP (11 przypadków z Ukrainy oraz jeden przypadek z Ghany). Przewodnicząca wyjaśniła, iż zgodnie z rekomendacją NRPIP, cudzoziemiec, który nie wykonywał zawodu pielęgniarki/ położnej w kraju pochodzenia, powinien złożyć stosowne pisemne oświadczenie, jednak większość cudzoziemców uzyskała swoje kwalifikacje zawodowe na obszarze RP i po raz pierwszy ubiegali się oni o przyznanie PWZ w Polsce, gdzie aktualnie chce dopiero rozpocząć pracę w tym zawodzie;

(akta kontroli str. 68-78, 81, 257-260, 262)

- Izba przyjmowała różne dokumenty na potwierdzenie spełnienia przez wnioskodawcę wymogu ustawy o zpp w zakresie przedłożenia zaświadczenia organu państwa, którego wnioskodawca 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. Tylko w jednym przypadku³⁰ wnioskodawca złożył takie

²⁴ Postępowania nr: 5(AL), 27(VT).

²⁵ Postępowanie nr: 47(LB).

²⁶ 40 (KR).

²⁷ 16 (PA).

²⁸ Postępowanie nr: 6 (KA), 7 (MK), 9 (SO), 11 (SR), 12 (LY), 13 (RT), 14 (BI), 15 (LN), 18 (TI), 22 (TA), 24 (FO), 26 (TV), 28 (KB), 34 (BV), 36 (HA), 38 (SK), 39 (HR), 43 (SO), 44 (SL), 45 (VY), 46 (DS.) oraz postępowanie o ograniczone PWZ o nr 10 (UO).

²⁹ Postępowania nr: 19 (LY), 20 (SN), 21 (GI), 25 (SK), 30 (FME), 31 (KM), 32 (KI), 33 (DY), 35 (PA), 37 (SM), 41 (BO), 48 (MN).

³⁰ Postępowanie nr 13-RT.

zaświadczenie, wydane przez MSW³¹ Ukrainy. W 24 postępowaniach³² (wszystkie dotyczyły obywateli Ukrainy) przedłożono informację lub zaświadczenia o niekaralności, w tym w 17 przypadkach³³ z BI KRK³⁴ w Polsce, a w siedmiu przypadkach³⁵ z MSW Ukrainy, jednakże dokument taki nie zawierał stwierdzenia dotyczącego pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu pielęgniarki/położnej. W 12 postępowaniach³⁶ wnioskodawcy przedłożyli oświadczenie o niekaralności i/lub niepozbawieniu prawa wykonywania zawodu. W pozostałych postępowaniach dokumentów tych nie przedkładano. Przewodnicząca wyjaśniła, że wobec osób, które nie wykonywały zawodu, nie żądano zaświadczeń o pozbawieniu prawa wykonywania zawodu, gdyż nie byłoby możliwości jego pozyskania lub mogłoby ono budzić wątpliwości co do wiarygodności, biorąc pod uwagę uwarunkowania prawne, ustrojowe i kulturowe istniejące w kraju pochodzenia cudzoziemców. Przewodnicząca wyjaśniła, że niekiedy w państwach spoza UE nie ma samorządu zawodowego, a więc organu, który byłby właściwy do wydania zaświadczenia. WOIPiP nie posiadała też informacji o przesłankach koniecznych do spełnienia do uzyskania tytułu pielęgniarki/położnej w krajach spoza UE, w szczególności nie ma wiedzy, czy w tych państwach występuje definicja prawa wykonywania zawodu w rozumieniu ustawy o zpp. Izba sugerowała natomiast cudzoziemcom możliwość zwrócenia się do właściwych placówek dyplomatycznych celem uzyskania informacji na ten temat. Przewodnicząca stwierdziła jednocześnie, że okręgowe izby pielęgniarek i położnych nie są w stanie zweryfikować, czy ewentualne informacje o braku instytucji właściwych do wydania zaświadczenia lub niemożności uzyskania takiego zaświadczenia stanowiły w tych wypadkach wiedzę własną cudzoziemca, czy też były w istocie wiedzą uzyskaną w placówce dyplomatycznej;

(akta kontroli str. 68-78, 81, 257-260, 262)

- w dziewięciu postępowaniach³⁷ złożono oświadczenie o posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, co było wymogiem procedury przyznawania PWZ, mającym na celu realizację wymogu ustawowego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 68-69, 79-82, 130-138)

Przewodnicząca wyjaśniła, iż wobec problemów związanych z uzyskaniem przez cudzoziemców niezbędnych dokumentów oraz dostrzegając niejednorodność dokumentowania sposobu spełnienia wymagań ustawowych, po konsultacjach z Działem Prawnym, wprowadzono do stosowania oświadczenie składane pod rygorem art. 233 kodeksu karnego, określające, iż wnioskodawca nie był karany, nie toczy się przeciwko niemu postępowania karne, nie zachodzą okoliczności, które zgodnie z zasadami etyki mogłyby mieć wpływ na wykonywanie zawodu pielęgniarki na terytorium RP, nie wykonywał zawodu pielęgniarki w innym państwie, nie został pozbawiony prawa wykonywania zawodu lub prawo to nie zostało zawieszone, nie toczy się wobec niego postępowanie w sprawie jego pozbawienia lub zawieszenia oraz że posiada pełną zdolność do czynności prawnych.

(akta kontroli str. 38, 257-260)

³¹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

³² Postępowania nr 5 (AL.), 10 (UO), 16 (PA), 18 (TI), 20 (SN), 24 (FO), 25 (SK), 26 (TV), 27 (VT), 28 (KB), 31 (KM), 32 (KI), 33 (DY), 34 (BV), 36 (HA), 37 (SM), 38 (SK), 39 (HR), 41 (BO), 43 (SO), 44 (SL), 45 (VY), 46 (DS), 48 (MN).

³³ Postępowania nr 16 (PA), 18 (TI), 20 (SN), 24 (FO), 25 (SK), 26 (TV), 28 (KB), 31 (KM), 32 (KI), 33 (DY), 34 (BV), 36 (HA), 37 (SM), 38 (SK), 39 (HR), 43 (SO), 46 (DS).

³⁴ Biuro Informacyjne Krajowego Rejestru Karnego Ministerstwa Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁵ Postępowania nr 5 (AL.), 10 (UO), 27 (VT), 41 (BO), 44 (SL), 45 (VY), 48 (MN).

³⁶ Postępowania nr 4-VO, 15 (LN), 19 (LY), 34-BV, 36-HA, 38-SK, 39-HR, 40 (KR), 42-VO, 43-SO, 44-SL, 46-DS.

³⁷ Postępowania nr 4-VO, 34-BV, 36-HA, 38-SK, 39-HR, 42-VO, 43-SO, 44-SL, 46-DS

Postępowania w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu cudzoziemcom prowadzone były terminowo - uchwały podejmowano nie później niż w terminie 30 dni od dnia złożenia ostatniego dokumentu w postępowaniu, co było zgodne z procedurą PWZ. Średni czas trwania postępowania wynosił 11 dni, najkrótszy wyniósł jeden dzień, a najdłuższy 29 dni. Długość postępowania uzależniona była od sprawności kompletowania dokumentów przez wnioskodawców oraz od terminów posiedzeń Okręgowej Rady WOIPiP.

(akta kontroli str. 68-69, 79-82, 260)

W latach 2017-2020 (I połowa) wnioskodawcy nie odwoływali się od uchwał Okręgowej Rady WOIPiP do Naczelnej Rady Izby Pielęgniarek i Położnych lub do sądu administracyjnego.

(akta kontroli str. 68-69, 79-82, 260)

W latach 2017-2020 (I połowa) WOIPiP wydatkowała łącznie 1 490,0 tys. zł³⁸ na prowadzenie spraw związanych z prowadzeniem rejestrów pielęgniarek i położnych, prowadzeniem działalności informacyjnej oraz stwierdzaniem, przyznawaniem i wydawaniem prawa wykonywania zawodu. W tym okresie WOIPiP corocznie zawierała umowy z Ministrem Zdrowia na dotacje ze środków budżetu państwa, przeznaczone m.in. na ww. działania, które wyniosły łącznie 833,4 tys. zł. Otrzymane środki pozwoliły na pokrycie średnio 56,4% poniesionych wydatków³⁹. Zarówno w umowach dotacji, jak i w prowadzonej dokumentacji, nie wyodrębniono kosztów związanych bezpośrednio i wyłącznie z przyznawaniem PWZ cudzoziemcom spoza Unii Europejskiej. Uwzględniając liczbę miesięcy, liczbę zarejestrowanych pielęgniarek i położnych oraz liczbę PWZ przyznanych cudzoziemcom, udział środków dotacji przeznaczonych na postępowania o przyznanie prawa wykonywania zawodu cudzoziemcom, prowadzenie rejestru i działalności informacyjnej dla cudzoziemców w całkowitej kwocie przyznanej na te cele wyniósł średnio 0,05%, a w poszczególnych latach odpowiednio: w 2017 r. 0,04%, w 2018 r. 0,06%, w 2019 r. 0,08%, w 2020 r. 0,04%. Wyliczone w oparciu o powyższy udział wydatki związane z prowadzeniem spraw cudzoziemców spoza Unii Europejskiej można szacować na poziomie ok. 0,8 tys. zł, a przypadającą na ten cel kwotę dotacji na ok. 0,5 tys. zł. Kwota dotacji przyznana na jedno postępowanie wynosiła 0,88 zł, co w sumie dla wszystkich 75 przeprowadzonych postępowań w latach 2017-2020 (do 30 czerwca 2020 r.) daje łącznie kwotę ok. 66 zł.

W 2017 r. WOIPiP skierowała do NIPiP wniosek dotyczący negocjacji wysokości dotacji, przedstawiając kosztorys realizacji zadania przejętego od administracji państwowej, który już w 2017 r. wskazywał na kwotę kosztów tych zadań w wysokości 419,4 tys. zł. Kosztorys opracowany na rok 2019 r. szacował te koszty na 416,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 139-237)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Procedura PWZ, w instrukcji nr 3 dotyczącej postępowania w sprawie ubiegania się o ograniczone prawo wykonywania zawodu, zawierała katalog dokumentów koniecznych do przedłożenia w ramach postępowania w sprawie przyznania ograniczonego prawa wykonywania zawodu, niewymaganych ustawą o zpp, tj. zezwolenia na pobyt, oświadczenia o niewykonywaniu zawodu, zaświadczenia odpowiedniego organu państwa, którego wnioskodawca jest obywatelem, że nie został pozbawiony prawa wykonywania

³⁸ W 2017 r. 404,2 tys. zł, w 2018 r. 449,5 tys. zł, w 2019 r. 426,0 tys. zł, w I półroczu 2020 r. 210,3 tys. zł.

³⁹ W 2017 r. 230,5 tys. zł, co stanowiło 57,0% wydatków, w 2018 r. 234,5 tys. zł, co stanowiło 52,2% wydatków, w 2019 r. 243,9 tys. zł, co stanowiło 57,3% wydatków, w I półroczu 2020 r. 124,6 tys. zł, co stanowiło 59,2% wydatków

zawodu lub prawo to nie zostało zawieszone i nie toczy się przeciwko niemu postępowanie w sprawie pozbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu. Było to niezgodne z art. 36 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy o zpp. Przewodnicząca wskazała, iż w aktualnie przygotowywanych zmianach procedury PWZ zostaną również zweryfikowane kwestie ww. dokumentacji.

(akta kontroli str. 32-37, 254-255)

2. W 18 przypadkach⁴⁰ prawo wykonywania zawodu zostało przyznane pomimo nieprzedłożenia przez wnioskodawców certyfikatu znajomości języka polskiego wydanych przez Państwową Komisję do spraw Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego lub braku przedłożenia wniosku o wydanie ww. certyfikatu, po ukończeniu polskiej uczelni, co było niezgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy o zpp w związku z art. 11a ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim⁴¹. Przewodnicząca wyjaśniła, iż istotna była zdolność wnioskodawców do efektywnego porozumiewania się z pacjentami i współpracownikami, zapewniająca bezpieczeństwo pacjenta, w związku z tym posługiwano się innymi dokumentami lub indywidualną oceną porozumiewania się językiem polskim. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że jedynie ww. certyfikat spełnia wymagania art. 35 ust. 1 pkt 2 ustawy zpp, względnie dokumentacja niezbędna do wydania takiego certyfikatu, stosownie do art. 11a ust. 4 ustawy o języku polskim.

(akta kontroli str. 68-69, 81, 110-127, 256-257)

3. WOIPiP, bez podstawy prawnej wynikającej z ustawy, pobierała od wnioskodawców oświadczenia składane pod rygorem art. 233 kodeksu karnego.

(akta kontroli str. 38, 130-138)

OCENA CZĄSTKOWA

Warszawska Okręgowa Izba Pielęgniarek i Położnych podejmowała działania organizacyjne w celu usprawnienia realizacji procesu uznawania kwalifikacji zawodowych cudzoziemców spoza Unii Europejskiej. W tym celu opracowano wewnętrzną procedurę przyznawania PWZ, która wymaga jednakże zmian m.in. pod względem wskazania zgodnych z ustawą dokumentów w celu przyznania ograniczonego prawa wykonywania zawodu oraz dokumentów właściwych dla spełnienia wymogu postawy etycznej, jak też uwzględnienia w niej wzorów opracowanych oświadczeń. Na bieżąco reagowano na trudności zgłaszane przez cudzoziemców w związku z możliwością uzyskania przez nich odpowiednich dokumentów. W prowadzonych postępowaniach o przyznanie PWZ Izba napotykała na trudności związane z pojawieniem się istotnych wątpliwości prawnych dotyczących sposobu dokumentowania spełnienia wymogów ustawowych, dotyczących odpowiedniego stanu zdrowia, nienagannej postawy etycznej (przed rozpoczęciem pracy w zawodzie), jak też możliwości uzyskania zaświadczeń związanych z wykonywaniem zawodu na podstawie przepisów obowiązujących w kraju pochodzenia wnioskodawców oraz o pozbawieniu lub zawieszeniu prawa wykonywania zawodu, w wyniku czego stosowała oświadczenia wnioskodawców.

⁴⁰ Postępowania o nr: 6 (KA), 9 (SO), 10(UO), 11 (SR), 12 (LY), 14 (BI), 15 (LN), 16 (PA), 18 (TI), 19 (LY), 20 (SN), 21 (GI), 22 (TA), 24 (FO), 25 (SK), 30 (FME), 33 (DY), 37 (SM).

⁴¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1480, ze zm.

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

WOIPIP wykonywała zadania określone w art. 4 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych⁴², przez udzielanie informacji na temat uznawania kwalifikacji zawodowych, uregulowań prawnych dotyczących ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych oraz zasad etyki zawodowej w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu. W tym celu Izba WOIPiP prowadziła stronę internetową wraz z wyodrębnioną podstroną dotyczącą prawa wykonywania zawodu⁴³, a także zapewniła cudzoziemcom możliwość kontaktów osobistych, telefonicznych lub mailowych. Informacje dotyczące przyznawania PWZ cudzoziemcom zamieszczone były w zakładce „Wykonywanie Zawodu” i dalej „Ośrodek Informacyjny – Edukacyjny”. Strona internetowa, jak też wzór wniosku, nie były tłumaczone na języki obce.

Przewodnicząca WOIPiP wyjaśniła, iż tłumaczenie takie było zbędne, ze względu na to, iż cudzoziemiec ubiegający się o przyznanie prawa wykonywania zawodu musi posługiwać się językiem polskim, nie ma podstaw prawnych obligujących Izbę do tłumaczenia strony i dokumentów, a tłumaczenie obciążałoby budżet Izby. Wybór określonego języka w tłumaczeniu mógłby narazić Izbę na zarzuty nierównego traktowania. Na stronie internetowej zamieszczono wzory wniosków, wykazy dokumentów i warunków jakie należy spełnić, wynikające z ustawy o zpp zarówno w odniesieniu do obywateli UE, jak i cudzoziemców spoza UE. Ponadto zamieszczono dane kontaktowe do Działu PWZ i do Centrum Pomocy Cudzoziemcom oraz link do strony NIPIP, na której znajdowały się szczegółowe wyjaśnienia dla obywateli Ukrainy. Nie zamieszczono natomiast procedur lub instrukcji wewnętrznych WOIPiP oraz wymaganych nimi dokumentów dla cudzoziemców. W tym zakresie informowano wnioskodawców lub zainteresowanych podczas spotkań lub telefonicznie, gdyż jak wyjaśniła Przewodnicząca, zgłaszane sprawy bywają często skomplikowane i wymagają wieloaspektowego działania, łącznie z zaangażowaniem Działu Prawnego Izby. Wskazała też, iż w celu zapewnienia jednakowego traktowania wnioskodawców i ujednolicenia sposobu procedowania postępowań zasadne byłoby opracowanie katalogu i wzorów dokumentów przez organ nadrzędny, tj. NIPIP.

(akta kontroli 240-250, 260-261)

WOIPiP nie prowadziła statystyki dotyczącej osób i podmiotów zwracających się o pozyskanie informacji na temat procedury dotyczącej uznania kwalifikacji cudzoziemców spoza UE. Jak wynika z wyjaśnień Przewodniczącej, potencjalni odbiorcy określonych usług z terenu działania WOIPiP, byli na bieżąco informowani w zależności od indywidualnie zgłaszanej sprawy, która czasami bywała skomplikowana i wymagała wieloaspektowego działania. Dlatego też liczbę prowadzonych przez WOIPiP postępowań o przyznanie PWZ można potraktować jako swoistą formę statystykę w tym zakresie.

(akta kontroli str. 240-241)

WOIPiP podejmowała działania na rzecz wspierania cudzoziemców spoza UE wdrażających się do regionalnego/ lokalnego rynku pracy, związane w szczególności z indywidualną sytuacją osoby zgłaszającej się do Izby. Według wyjaśnień

⁴² Dz.U. z 2018 r. poz. 916, ze zm.

⁴³ <http://woipip.pl/wykonywanie-zawodu/osrodek-informacyjny-edukacyjny-uznawanie-kwalifikacji>

Przewodniczącej, najczęstszą formą wsparcia cudzoziemców ubiegających się o PWZ były rozmowy z pracownikami Izby na temat wykonywania zawodu pielęgniarki lub położnej na terenie Polski. WOIPiP zapewniała też możliwość skorzystania z porady pracowników Działu Prawnego Izby. Przewodnicząca zwróciła również uwagę na inne formy wsparcia dla cudzoziemców wdrażających się na lokalny rynek pracy cudzoziemców spoza UE, którzy uzyskali PWZ, a mianowicie:

- możliwość ubiegania się o zapomogę z funduszu socjalnego,
- możliwość zamieszkania w hotelu dla pielęgniarek i położnych z terenu działania WOIPiP,
- możliwość otrzymania dofinansowania do kształcenia podyplomowego, udziału w konferencjach czy szkoleniach,
- bezpłatnego dostępu do biblioteki elektronicznej.

(akta kontroli str. 240-241)

WOIPiP nie prowadziła formalnych analiz dotyczących barier dostępu do krajowego rynku pracy, w tym cudzoziemców spoza UE. Przewodnicząca wyjaśniła, że z bezpośrednich relacji z zainteresowanymi i w oparciu o ich opinie można stwierdzić, że największym problemem w tym zakresie jest niedotrzymywanie przez organy administracji rządowej w województwie terminów w ustalaniu legalności pobytu na terytorium RP. Istotne są również widoczne różnice w poziomach kształcenia zawodowego pielęgniarek i położnych w UE oraz poza nią, co potwierdzają osoby, które wcześniej uzyskały uprawnienia do wykonywania zawodu w kraju ojczystym, a w Polsce ukończyły studia na poziomie licencjackim. Ponadto cudzoziemcy ubiegający się o uznanie kwalifikacji nie wykazują szczególnych zainteresowań nauką języka polskiego i oceniają ją jako wymuszoną i czasochłonną, konieczną jedynie w celu uzyskania wymaganego certyfikatu. Osoby te preferują natomiast naukę innych języków obcych, gdyż RP traktują jako kraj tranzytowy, który pozwoli im pozyskać kwalifikacje zawodowe uznawane w krajach UE, przed dalszą emigracją zarobkową do Europy Zachodniej.

(akta kontroli str. 241)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Izby mające na celu stworzenie sprzyjających warunków do uznawania i podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz sprawnego wdrażania się cudzoziemców do krajowego rynku pracy. Izba wywiązywała się z ustawowego obowiązku udzielania informacji na temat uznawania kwalifikacji zawodowych, uregulowań prawnych dotyczących ochrony zdrowia, ubezpieczeń społecznych oraz zasad etyki zawodowej w zakresie niezbędnym do wykonywania zawodu.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

1. Dostosowanie przyjętej w Izbie procedury w sprawie przyznawania prawa wykonywania zawodu, w zakresie dotyczącym katalogu dokumentów niezbędnych do wydania PWZ do przepisów ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej..
2. Uznawanie znajomości języka polskiego w oparciu o certyfikat wydany przez Państwową Komisję do spraw Poświadczania Znajomości Języka Polskiego jako Obcego, względnie – w przypadku cudzoziemców kończących uczelnię w języku polskim – kopii dokumentów niezbędnych do wydania takiego certyfikatu, stosownie do art. 11a ust. 4 ustawy o języku polskim.

3. Wyeliminowanie ze wzoru oświadczenia pouczenia, iż jest ono składane pod rygorem art. 233 kodeksu karnego.

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 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.

Warszawa, 24 września 2020 r.

Kontroler
Karolina Zawadzka-Kozłowska
Specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

p.o. WICEDYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie



Wojciech Wojciechowski

