



Uproszczony dostęp do zawodu lekarza - PNRL domaga się uchylecia przepisów zagrażającym jakości opieki

STANOWISKO Nr 65/25/P-IX **PREZYDIUM NACZELNEJ RADY LEKARSKIEJ** **z dnia 1 sierpnia 2025 r.**

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw

Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw, przekazany przy piśmie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu pana Dariusza Salamończyka z dnia 18 lipca 2025 r. (znak: SPS-III.020.213.3.2025) negatywnie opiniuje projekt w zakresie, w jakim dotyczy zmian w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty i domaga się uchylecia przepisów pozwalających na dostęp do zawodu lekarza i lekarza dentysty w uproszczonych trybach.

I. Wadliwy proces konsultacji publicznych projektu ustawy

Samorząd lekarski z oburzeniem wskazuje, że wbrew dobrym praktykom i przyjętym zasadom projekt ustawy opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie został przesłany w ramach konsultacji publicznych do Naczelnej Rady Lekarskiej, mimo że istotną częścią projektu są zmiany w przepisach ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Regulamin pracy Rady Ministrów wskazuje, że w ramach konsultacji publicznych projekt powinien być przedstawiony organizacjom społecznym lub innym zainteresowanym podmiotom albo instytucjom, których opinia jest pożądana z uwagi na treść projektu ustawy - w tym wypadku pominięcie Naczelnej Rady Lekarskiej podczas konsultacji publicznych projektu ustawy, która zmienia zasady podejmowania uchwał o przyznaniu prawa wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty jest poważnym uchybieniem procedury konsultacyjnej.

II. Niezgodność projektu ustawy z postulatem samorządu lekarskiego dotyczącym zniesienia tzw. uproszczonych trybów nabywania uprawnień do wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentysty

Podstawowe zastrzeżenia Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej budzi projektowany art. 4 ustawy, który przewiduje szereg zmian w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Zmiany te nakładają na organy samorządu lekarskiego dalsze obowiązki informacyjne (m.in. wobec Ministra Zdrowia) w procedurze rozpatrywania wniosków o przyznanie prawa wykonywania zawodu w obu uproszczonych trybach. W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy mowa jest o potrzebie uszczelniania tzw. systemu uproszczonego umożliwiającego wykonywanie zawodu lekarza i lekarza dentysty przez obywateli Ukrainy oraz inne osoby, które uzyskały kwalifikacje lekarza lub lekarza dentysty poza Unią Europejską. Stanowisko Naczelnej Rady Lekarskiej jest zdecydowanie przeciwne temu kierunkowi - w ocenie samorządu lekarskiego oba uproszczone tryby nabywania uprawnień do wykonywania zawodu lekarza powinny zostać niezwłocznie uchylone, a nie doprecyzowane czy „uszczelniane”. Możliwość nabycia w

uproszczonym trybie uprawnień do wykonywania w Polsce zawodu lekarza i lekarza dentysty (chodzi o warunkowe prawo wykonywania zawodu oraz prawo wykonywania zawodu na określony zakres czynności) została wprowadzona wbrew wyraźnemu sprzeciwowi samorządu lekarskiego podyktowanego tym, że uproszczone zasady dostępu nie zapewniają rzetelnej weryfikacji kwalifikacji osób, które ubiegają się w Polsce o uprawnienia zawodowe. Uproszczone tryby nabycia uprawnień do wykonywania zawodu lekarza nie dają także możliwości sprawowania właściwego nadzoru nad osobami dopuszczonymi w tym trybie do wykonywania zawodu. W rezultacie możliwość leczenia pacjentów otrzymują osoby, których kwalifikacje medyczne (dyplom lekarski oraz program nauczania poprzedzający uzyskanie dyplomu) nie podlegają rzetelnej weryfikacji pod kątem spełniania minimalnych wymogów kształcenia określonych w przepisach Unii Europejskiej. Do tego - w przypadku warunkowego prawa wykonywania zawodu - nie jest nawet wymagane zalegalizowanie dyplomu lub jego duplikatu przez konsula Rzeczypospolitej Polskiej ani posiadanie apostille dyplomu lub jego duplikatu. Stanowisko samorządu lekarskiego, który oczekuje likwidacji uproszczonych trybów nabywania lekarskich uprawnień zawodowych podyktowane jest troską o bezpieczeństwo pacjentów i zapewnienie wysokiej jakości opieki zdrowotnej w Polsce.

Kwestionowane przepisy stworzyły również niebezpieczne zjawisko polegające na tym, że pewna grupa osób udzielających w Polsce świadczeń zdrowotnych może pozostawać poza lekarskim samorządem zawodowym, co oznacza, że nie obowiązuje ich Kodeks Etyki Lekarskiej, a za swoje czyny nie ponoszą odpowiedzialności przed sądem lekarskim. Udzielanie świadczeń zdrowotnych przez osoby „zwolnione” od nakazów i zakazów etyki zawodowej, jest nie do zaakceptowania dla środowiska lekarskiego, a przede wszystkim jest ogromnym zagrożeniem dla pacjentów. Odpowiedzialność za działanie osób, które nie posiadają prawa wykonywania zawodu lekarza, w sferze ochrony zdrowia ponosi wyłącznie Ministerstwo Zdrowia.

III. Szczegółowe uwagi do projektu ustawy

Podtrzymując swój podstawowy postulat uchylecia przepisów ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty przewidujących uproszczone tryby nabywania uprawnień do wykonywania zawodu lekarza, Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej zgłasza, że art. 4 projektu ustawy, który wprowadza zmiany w art. 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, zawiera szereg wadliwie skonstruowanych przepisów. Uwagi samorządu lekarskiego do nowelizacji art. 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty przedstawiają się następująco:

1. W dodawanym art. 7 ust. 2da ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty błędnie wskazano, że wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu składa się do okręgowej izby lekarskiej, tymczasem organem, do którego składa się wniosek, jest okręgowa rada lekarska.
2. W dodawanym art. 7 ust. 2da ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty przewiduje się, że wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu lekarz składa w terminie 6 miesięcy od dnia „otrzymania decyzji, o której mowa w ustępie 2b”, czyli otrzymania decyzji Ministra Zdrowia. Należy zauważyć, że organ, do którego będzie składany wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu (okręgowa rada lekarska), nie ma wiedzy o tym, kiedy wnioskodawca otrzymał decyzję Ministra Zdrowia w sprawie zgody na wykonywanie zawodu lekarza - data wydania decyzji Ministra Zdrowia nie jest bowiem równoznaczna z datą jej doręczenia stronie.

3. W dodawanym art. 7 ust. 2da ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty przewiduje się, że wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu lekarz składa w terminie 6 miesięcy od dnia „otrzymania decyzji, o której mowa w ustępie 2b”, czyli otrzymania decyzji Ministra Zdrowia. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej negatywnie opiniuje ten przepis.
4. W dodawanym art. 7 ust. 2da ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty daleko idące zastrzeżenia budzi sformułowanie, że lekarz składa wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu „po raz pierwszy”. Użycie wyrazów „po raz pierwszy” mogłoby błędnie sugerować, że lekarz, który otrzymał zgodę Ministra Zdrowia na wykonywanie zawodu, może wielokrotnie składać wnioski o przyznanie prawa wykonywania zawodu do okręgowej rady lekarskiej lub nawet do wielu okręgowych rad lekarskich.
5. W dodawanym art. 7 ust. 2db ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty również w sposób błędny określono organ, który ma wydać lekarzowi potwierdzenie złożenia wniosku - w miejsce słów „właściwa okręgowa izba lekarska” powinno prawidłowo być „właściwa okręgowa rada lekarska”.
6. W dodawanym art. 7 ust. 2db ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty użyto sformułowania, że warunku, o którym mowa w artykule 7 ustęp 2da, nie stosuje się do „kolejnych wniosków” o przyznanie prawa wykonywania zawodu złożonych na podstawie tej samej decyzji Ministra Zdrowia. Z brzmienia przepisu zdaje się wynikać błędne założenie ustawodawcy, że istnieje możliwość wielokrotnego składania wniosku o przyznanie prawa wykonywania zawodu na podstawie jednej decyzji Ministra Zdrowia.
7. W dodawanym art. 7 ust. 2dc ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty przewiduje się, że w przypadku złożenia wniosku o przyznanie prawa wykonywania zawodu po terminie 6 miesięcy od otrzymania decyzji Ministra Zdrowia okręgowa rada lekarska może odmówić przyznania prawa wykonywania zawodu. W ocenie Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej upływ terminu, w jakim kandydat ma złożyć wniosek do okręgowej rady lekarskiej, powinien zawsze skutkować odmową przyznania prawa wykonywania zawodu, nie powinno być tutaj miejsca na swobodne uznanie organu rozpatrującego wniosek, szczególnie że ustawodawca nie określił żadnych kryteriów, którymi okręgowa rada lekarska miałaby się kierować rozpatrując wniosek o przyznanie prawa wykonywania

zawodu złożony po upływie terminu. Wobec tego brzmienie przepisu powinno być następujące: „W przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2da, po terminie wskazanym w ust. 2da, okręgowa rada lekarska odmawia przyznania prawa wykonywania zawodu. W takim przypadku ust. 21 nie stosuje się.”.

8. W nowelizowanym art. 7 ust. 2e zdanie czwarte ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty ustawodawca planuje nałożyć na okręgową radę lekarską dodatkowe obowiązki informacyjne, mianowicie poinformowania Ministra Zdrowia o przyznaniu prawa wykonywania zawodu, odmowie przyznania prawa wykonywania zawodu albo innym rozstrzygnięciu skutkującym nieprzyznaniem prawa wykonywania zawodu ze wskazaniem przyczyny takiego rozstrzygnięcia. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej sprzeciwia się nakładaniu kolejnych obowiązków na organy samorządu lekarskiego w związku z rozpatrywaniem wniosków o uprawnienia zawodowe w uproszczonym trybie. Tryb ten został stworzony wbrew woli samorządu lekarskiego, stąd oczekiwanie kolejnych działań po stronie organów samorządu lekarskiego nie znajduje uzasadnienia. Po drugie, niezrozumiałe jest, dlaczego nakłada się na okręgową radę lekarską obowiązek wskazania Ministrowi Zdrowia przyczyny rozstrzygnięcia także wtedy, gdy podjęto decyzję o przyznaniu prawa wykonywania zawodu - przyczyną takiego pozytywnego dla strony rozstrzygnięcia jest przecież zawsze to, że spełnia ona przesłanki do przyznania prawa wykonywania zawodu lekarza.
9. W dodawanym art. 7 ust. 12c ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty przewiduje się, że wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu lekarz składa w terminie 6 miesięcy od dnia „otrzymania decyzji, o której mowa w ustępie 12”, czyli otrzymania decyzji Ministra Zdrowia. Należy zauważyć, że organ, do którego będzie składany wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu (okręgowa rada lekarska), nie ma wiedzy o tym, kiedy wnioskodawca otrzymał decyzję Ministra Zdrowia w sprawie zgody na wykonywanie zawodu lekarza - data wydania decyzji Ministra Zdrowia nie jest bowiem równoznaczna z datą jej doręczenia stronie.
10. W dodawanym art. 7 ust. 12c ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty przewiduje się, że wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu lekarz składa w terminie 6 miesięcy od dnia „otrzymania decyzji, o której mowa w ustępie 12”, czyli otrzymania decyzji Ministra Zdrowia. Prezydium

NRL negatywnie opiniuje ten przepis.

11. W dodawanym art. 7 ust. 12c ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty daleko idące zastrzeżenia budzi sformułowanie, że lekarz składa „*po raz pierwszy*” wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu. Użycie wyrazów „*po raz pierwszy*” mogłoby błędnie sugerować, że lekarz, który otrzymał zgodę Ministra Zdrowia na wykonywanie zawodu, może wielokrotnie składać wnioski o przyznanie warunkowego prawa wykonywania zawodu do okręgowej rady lekarskiej lub nawet do wielu okręgowych rad lekarskich.
12. W dodawanym art. 7 ust. 12d ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty w sposób błędny określono organ, którym ma wydać lekarzowi potwierdzenie złożenia wniosku - w miejsce słów: „właściwa okręgowa izba lekarska” powinno prawidłowo być: „właściwa okręgowa rada lekarska”.
13. W dodawanym art. 7 ust. 12d ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty planuje się nałożyć na okręgową radę lekarską dodatkowy obowiązek wydania lekarzowi potwierdzenia złożenia wniosku o przyznanie prawa wykonywania zawodu wraz ze wskazaniem daty złożenia tego wniosku. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej kwestionuje nakładanie na samorząd lekarski dodatkowych obowiązków informacyjnych związanych z rozpatrywaniem wniosków o przyznanie prawa wykonywania zawodu w uproszczonym trybie, zwłaszcza że nie bardzo wiadomo, jakim celom miałyby służyć uzyskanie przez lekarza takiego potwierdzenia ze strony okręgowej rady lekarskiej.
14. W dodawanym art. 7 ust. 12d ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty użyto sformułowania, że warunku, o którym mowa w artykule 7 ustęp 12c, nie stosuje się do „kolejnych wniosków” o przyznanie prawa wykonywania zawodu złożonych na podstawie tej samej decyzji Ministra Zdrowia. Z brzmienia przepisu zdaje się wynikać błędne założenie ustawodawcy, że istnieje możliwość wielokrotnego składania wniosku o przyznanie prawa wykonywania zawodu na podstawie jednej decyzji Ministra Zdrowia. Należy oczekiwać od ustawodawcy, że nie będzie on akceptował sytuacji, w której w tym samym czasie przed różnymi organami administracyjnymi toczy się postępowanie o przyznanie takiego samego uprawnienia do wykonywania zawodu zainicjowane na podstawie „kolejnych wniosków”.
15. W dodawanym art. 7 ust. 12e ustawy o zawodach lekarza i lekarza

dentysty przewiduje się, że w przypadku złożenia wniosku o przyznanie prawa wykonywania zawodu po terminie 6 miesięcy od otrzymania decyzji Ministra Zdrowia okręgowa rada lekarska może odmówić przyznania prawa wykonywania zawodu. W ocenie Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej upływ terminu na złożenie wniosku powinien zawsze skutkować odmową przyznania prawa wykonywania zawodu, nie powinno być tutaj miejsca na swobodne uznanie organu rozpatrującego wniosek, szczególnie że ustawodawca nie określił żadnych kryteriów, którymi okręgowa rada lekarska miałaby się kierować rozpatrując wniosek o przyznanie prawa wykonywania zawodu złożony po terminie. Wobec tego brzmienie przepisu powinno być następujące: *„W przypadku złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 12c, po terminie wskazanym w ust. 12c, okręgowa rada lekarska odmawia przyznania prawa wykonywania zawodu. W takim przypadku ust. 21 nie stosuje się.”*.

16. W nowelizowanym art. 7 ust. 13 zdanie czwarte ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty ustawodawca planuje nałożyć na okręgową radę lekarską dodatkowe obowiązki informacyjne, mianowicie poinformowania Ministra Zdrowia o przyznaniu warunkowego prawa wykonywania zawodu, odmowie przyznania warunkowego prawa wykonywania zawodu albo innym rozstrzygnięciu lub działaniu skutkującym nieprzyznaniem warunkowego prawa wykonywania zawodu ze wskazaniem przyczyny takiego rozstrzygnięcia. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej sprzeciwia się nakładaniu kolejnych obowiązków na organy samorządu lekarskiego w związku z rozpatrywaniem wniosków o uprawnienia zawodowe w uproszczonym trybie. Tryb ten został stworzony wbrew woli samorządu lekarskiego, stąd oczekiwanie kolejnych działań po stronie organów samorządu lekarskiego nie znajduje uzasadnienia. Po drugie, niezrozumiałe jest, dlaczego nakłada się na okręgową radę lekarską obowiązek wskazania Ministrowi Zdrowia przyczyny rozstrzygnięcia także wtedy, gdy podjęto decyzję o przyznaniu warunkowego prawa wykonywania zawodu - przyczyną takiego (pozytywnego dla strony) rozstrzygnięcia jest przecież zawsze to, że spełnia ona przesłanki do przyznania warunkowego prawa wykonywania zawodu lekarza.
17. Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej proponuje dokonanie nowelizacji art. 7 ust. 18b ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty - przepis ten określa, że łączny okres obowiązywania prawa

wykonywania zawodu nabytego w jednym z uproszczonych trybów nie może przekroczyć 5 lat licząc od dnia wydania pierwszego dokumentu "Prawo wykonywania zawodu lekarza". Liczenie tego 5-letniego terminu od daty wydania dokumentu prawo wykonywania zawodu jest błędne – termin 5 lat powinien być liczony od daty wydania decyzji Ministra Zdrowia wyrażającej zgodę na wykonywanie zawodu lekarza. To decyzja Ministra Zdrowia warunkuje możliwość wykonywania świadczeń zdrowotnych w Polsce, nawet jeśli okręgowa rada lekarska odmówi kandydatowi przyznania prawa wykonywania zawodu. Obecny przepis poniekąd premiuje osoby, których wnioski o przyznanie prawa wykonywania zawodu budzą wątpliwości – wykonują oni bowiem świadczenia zdrowotne w Polsce najpierw na podstawie decyzji Ministra Zdrowia przez okres nawet kilku lat do czasu rozpatrzenia przez sąd administracyjny skargi na odmowną decyzję rady lekarskiej, a następnie (po wyroku sądu administracyjnego) wykonują zawód przez okres 5 lat liczony od daty uzyskania dokumentu prawo wykonywania zawodu. Łączny okres wykonywania zawodu może zatem wynosić nawet 8-10 lat. Sytuacja takich lekarzy jest zatem lepsza od sytuacji lekarzy, którzy złożyli do okręgowej rady lekarskiej wnioski niebudzące wątpliwości i od razu uzyskali prawo wykonywania zawodu – ci bowiem wykonują zawód tylko przez 5 lat. Wobec tego proponuje się, aby art. 7 ust. 18b ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty otrzymał brzmienie: *„Łączny okres obowiązywania prawa wykonywania zawodu, o którym mowa w ust. 2e i 13, nie może przekroczyć 5 lat licząc od dnia wydania pierwszej decyzji Ministra właściwego do spraw zdrowia, o której mowa w ust. 2b i ust. 12. Po upływie tego okresu prawo wykonywania zawodu, o którym mowa w ust. 2e i 13, wygasa.”*.

18. Zastrzeżenia Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej budzi także dodawany art. 7 ust. 21a ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty. Przepis ten nakłada na okręgowe rady lekarskie i Naczelną Radę Lekarską obowiązek informowania Ministra Zdrowia o wszelkich rozstrzygnięciach, w tym rozstrzygnięciach sądów administracyjnych, wydanych w ramach postępowania w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu lekarza oraz przekazania kopii tych rozstrzygnięć. Jest to zdublowanie przepisu art. 7 ust. 2e zdanie czwarte oraz art. 7 ust. 13 zdanie czwarte ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty, które nakładają na samorząd lekarski

obowiązki informacyjne w tym zakresie. Ponadto samorząd lekarski sprzeciwia się nakładaniu na jego organy dodatkowych obowiązków związanych z procedowaniem wniosków o przyznanie prawa wykonywania zawodu lekarza w uproszczonych trybach, zwłaszcza w sytuacji, gdy takich dodatkowych obowiązków ustawa nie nakłada na osoby, które w tym trybie uzyskują dostęp do wykonywania zawodu lekarza.

19. Zdecydowany sprzeciw budzi także art. 17 ust. 2 projektu ustawy, który należy odczytywać jako próbę kolejnego przedłużania możliwości wydawania warunkowego prawa wykonywania zawodu lekarza obywatelom Ukrainy. Obywatele Ukrainy mieli możliwość ubiegania się na specjalnych zasadach o warunkowe prawo wykonywania zawodu lekarza – uprawnienie to było przyznane na okres 32 miesięcy od dnia wybuchu wojny w Ukrainie, tj. do dnia 24 października 2024 r. Przepis przejściowy art. 17 ust. 2 ustawy, który nakazuje liczyć 6-miesięczny termin na złożenie wniosku do okręgowej rady lekarskiej dopiero od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, może stanowić niedopuszczalne obejście wcześniej uchwalonego prawa, które wygasło już możliwość uzyskiwania przez obywateli Ukrainy warunkowego prawa wykonywania zawodu lekarza.

