
Warszawa, 28 stycznia 2015 r.

Opinia merytoryczna
do poselskiego projektu ustawy o zawodzie fizjoterapeuty
oraz zmianie innych ustaw (druk sejmowy nr 3001)

Streszczenie

Poselski projekt ustawy o zawodzie fizjoterapeuty oraz zmianie innych ustaw ma na celu ustawowe uregulowanie zasad wykonywania tego zawodu i utworzenie samorządu zawodowego fizjoterapeutów. Przepisy projektu ograniczają dostęp do wykonywania zawodu fizjoterapeuty osobom, które ukończą studia wyższe na tym kierunku po wejściu w życie analizowanej regulacji. Wprowadzając obowiązek zdania Fizjoterapeutycznego Egzaminu Państwowego w celu uzyskania prawa wykonywania zawodu różnicują sytuację prawną osób mających takie samo wykształcenie w zależności od czasu w którym je uzyskali (przepisy preferują osoby już posiadające wykształcenie uzyskane na kierunku fizjoterapia). W uzasadnieniu projektu brakuje jednoznacznych/ważkich argumentów przemawiających za utworzeniem samorządu zawodowego fizjoterapeutów. Obecne przepisy w jasny sposób określają wymagania, które musi spełniać osoba wykonująca świadczenia zdrowotne, w tym również z zakresu fizjoterapii.

Opis założeń projektu

Projekt ustawy ma na celu ustawowe uregulowanie zawodu fizjoterapeuty oraz wprowadzenie samorządu zawodowego tej grupy pracowników. Projekt określa zasady wykonywania zawodu, zasady uzyskiwania prawa wykonywania zawodu, kształcenia, również kształcenia podyplomowego w tym zawodzie oraz odpowiedzialności zawodowej. Projekt ustawy zawiera standardowe przepisy określające zawód fizjoterapeuty, zasady jego wykonywania oraz procedury postępowania w celu uzyskania odpowiednich uprawnień do wykonywania tego zawodu.

Projektodawca w uzasadnieniu wskazuje, że czynności fizjoterapeutyczne

wykonyują osoby bez kwalifikacji zawodowych, po stosunkowo krótkich kursach przyuczających. Dotyczy to podmiotów działających na podstawie ustawy Prawo działalności gospodarczej¹. Brak właściwych kwalifikacji i kompetencji, zdaniem projektodawcy, może stanowić zagrożenie dla zdrowia i życia pacjenta.

W art. 3 zdefiniowano wykonywanie zawodu fizjoterapeuty, przy czym definicja ta może budzić problemy interpretacyjne. Z jednej bowiem strony definicja odwołuje się do pojęcia świadczeń zdrowotnych, które to pojęcie na gruncie ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.) jest pojęciem bardzo szerokim², z drugiej należy uwzględnić szczegółowy wykaz czynności zawodowych fizjoterapeuty (art. 4 projektu). W przepisie tym podano także przykładowe działania określające czym może być wykonywanie zawodu fizjoterapeuty.

W projekcie (w art. 4) zawarto szczegółowy wykaz czynności zawodowych uzależniony od poziomu wykształcenia fizjoterapeuty. Zakres wykonywanych czynności ma być stopniowalny. Zgodnie z art. 4 ust. 5 do samodzielnej praktyki fizjoterapeutycznej w pełnym zakresie (co ma oznaczać pojęcie „w pełnym zakresie”? czy chodzi tu o zakres wykonywanych czynności?) uprawniony byłby fizjoterapeuta, który uzyskał tytuł magistra i ukończył specjalizację z zakresu fizjoterapii/rehabilitacji ruchowej.

Uzyskanie prawa wykonywania zawodu fizjoterapeuty – zgodnie z projektem – wymagałoby m.in. złożenia z wynikiem pozytywnym Państwowego Egzaminu Fizjoterapeutycznego i wpisu do rejestru fizjoterapeutów. Projekt przewiduje jednak różne traktowanie osób chcących wykonywać zawód fizjoterapeuty w zależności od czasu, w którym ukończyli kształcenie w tym zawodzie. I tak, na podstawie art. 136 osoby, które w dniu wejścia w życie ustawy spełnią określone warunki otrzymają prawo wykonywania zawodu automatycznie, bez konieczności zdawania egzaminu państwowego. Osoby kończące studia wyższe na kierunku fizjoterapia z tytułem magistra lub licencjata po wejściu w życie ustawy, aby uzyskać prawo wykonywania zawodu musiałyby już zdać egzamin państwowy. Z takiej sekwencji przepisów może wynikać, że projektodawca ma zastrzeżenia do obecnego poziomu kształcenia

¹ Wskazana regulacja obecnie już nie obowiązuje.

² świadczenie zdrowotne – działanie służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działanie medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich udzielania (art. 5 pkt 40)

studentów na kierunku fizjoterapia. Jeśli rzeczywiście występuje z tym problem, to należałoby go rozwiązać na podstawie przepisów o szkolnictwie wyższym, a nie w ustawie „korporacyjnej”.

Kolejne przepisy zawarte w projekcie dotyczące uzyskiwania prawa wykonywania zawodu będą utrudniać możliwość wykonywania zawodu fizjoterapeuty (koszty egzaminów, opłaty w samorządzie). Opłaty te, jak uzasadniają projektodawcy nie mają pełnić tylko funkcji zwrotu kosztów określonych czynności czy postępowań, ale będą miały także funkcję dochodową (pkt 3 uzasadnienia projektu).

W projekcie zawarto także przepisy tworzące Krajowy Rejestr Fizjoterapeutów, rozdział 5 poświęcony jest zasadom kształcenia podyplomowego. Rozdział 6 reguluje zasady działania samorządu fizjoterapeutów, rozdział 7 to przepisy dotyczące odpowiedzialności zawodowej fizjoterapeutów należących do samorządu. Projekt zawiera również przepisy karne.

Diagnoza sytuacji w obszarze objętym propozycją zmian

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie kwalifikacji wymaganych od pracowników na poszczególnych rodzajach stanowisk pracy w podmiotach leczniczych niebędących przedsiębiorcami (Dz. U. Nr 151, poz. 896) reguluje wymogi kwalifikacyjne, jakie powinni spełniać pracownicy w podmiotach leczniczych, w tym fizjoterapeuci. W załączniku do tego rozporządzenia, w pkt 46-50 wymienione są stanowiska i wymagane kwalifikacje dotyczące fizjoterapeutów. Regulacja ta pokazuje jak różne wykształcenie i tytuły zawodowe uzyskiwały w przeszłości osoby, które obecnie są fizjoterapeutami. I tak na stanowisku:

- Starszego asystenta fizjoterapii może być zatrudniona osoba, która posiada tytuł zawodowy magistra na kierunku fizjoterapia lub: 1) rozpoczęła przed dniem 31 grudnia 1997 r. studia wyższych na kierunku rehabilitacja ruchowa i uzyskała tytuł magistra na tym kierunku, lub 2) rozpoczęła przed dniem 31 grudnia 1997 r. studia wyższe na AWF i uzyskała tytuł magistra oraz ukończyła specjalizację I lub II stopnia w dziedzinie rehabilitacji ruchowej lub, 3) rozpoczęła przed dniem 31 grudnia 1979 r. studia wyższe na kierunku wychowanie fizyczne i uzyskała tytuł magistra na tym kierunku oraz ukończyła w ramach studiów specjalizację (dwuletnią) z zakresu gimnastyki leczniczej lub

rehabilitacji ruchowej potwierdzoną legitymacją instruktora, 4) rozpoczęła przed dniem 31 grudnia 1979 r. studia wyższe na kierunku wychowanie fizyczne i uzyskała tytuł magistra na tym kierunku oraz ukończyła 3 miesięczny kurs specjalizacyjny z rehabilitacji i uzyskała tytuł specjalisty. Osoby te muszą wykazać się 7 letnim stażem pracy w zawodzie fizjoterapeuty;

- Asystenta fizjoterapii może być zatrudniona osoba, spełniająca wymagania związane z wykształceniem jak dla starszego asystenta fizjoterapii, z tym że może mieć tytuł magistra lub licencjata na kierunku fizjoterapia oraz posiadać specjalizację I stopnia lub tytuł specjalisty lub legitymować się 5 letnim okresem pracy w zawodzie fizjoterapeuty;
- Młodszy asystenta fizjoterapii – wymagania dotyczące wykształcenia jak dla asystenta fizjoterapii oraz 3 lata pracy w zawodzie fizjoterapeuty;
- Starszego fizjoterapeuty dopuszcza się zatrudnienie osoby z wykształceniem policealnym, która uzyskała tytuł zawodowy technika fizjoterapii lub spełnia wymagania dotyczące wykształcenia jak dla asystenta fizjoterapii oraz 3 lata pracy w zawodzie fizjoterapeuty;
- Fizjoterapeuty można zatrudnić osobę spełniającą wymagania w zakresie wykształcenia jak dla starszego fizjoterapeuty, w tym przypadku nie jest wymagany staż pracy w zawodzie fizjoterapeuty.

W 2010 r. Ministerstwo Zdrowia przygotowało projekt ustawy o niektórych zawodach medycznych i zasadach uzyskiwania tytułu specjalisty w innych dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, w którym to projekcie zawarto regulacje dotyczące funkcjonowania m.in. zawodu fizjoterapeuty. Projekt ten w odróżnieniu od analizowanego w sposób całościowy regulował warunki i zasady wykonywania następujących zawodów medycznych: asystentka dentystyczna, dietetyk, **fizjoterapeuta**, higienistka dentystyczna, logopeda, masażysta, opiekun medyczny, ortoptystka, protetyk słuchu, psychoterapeuta, ratownik medyczny, technik dentystyczny, technik elektrokardiolog, technik farmaceutyczny, technik ortopeda, terapeuta zajęciowy. Projekt zakładał umieszczenie w załączniku do ustawy wykazu zadań, do wykonywania których byłyby uprawnione osoby wykonujące poszczególne zawody medyczne. Określał zasady odpowiedzialności zawodowej. Nie zawierał jednak przepisów

umożliwiających utworzenie samorządu zawodowego.

Ponieważ projekt zakłada utworzenie samorządu zawodowego fizjoterapeutów w niniejszych rozważaniach należy się odnieść także do normy konstytucyjnej zawartej w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP³. Odrębnym zagadnieniem merytorycznym jest ocena, czy zawód fizjoterapeuty jest zawodem zaufania publicznego, dla którego należy tworzyć samorząd zawodowy. Od razu trzeba stwierdzić, że nie ma „twardych”, obiektywnych argumentów, które wskazywałyby, że zawód fizjoterapeuty może lub nie może posiadać własnego samorządu zawodowego ze wszystkimi tego skutkami. Profesor M. Kulesza ujął to w następujący sposób: *wyrażam pogląd, bardzo mocno i właśnie w nawiązaniu do tamtych prac Komisji Konstytucyjnej [Zgromadzenia Narodowego], że próby budowania merytorycznej definicji zawodu zaufania publicznego prowadzą donikąd. Bezpłodne jest budowanie definicji zawodu zaufania publicznego w opozycji do innych zawodów, a więc takich, które miałyby nie posiadać tej cechy, po to, aby na tej podstawie znaleźć jakąś wytyczną dla ustawodawcy, które to zawody miałyby zasługiwać na samorząd w rozumieniu art. 17 [Konstytucji RP].*

(...)Myślę, że w art. 17 ust. 1 Konstytucji chodzi jednak tradycyjnie o wolne zawody – o czym już była mowa – choć nie o wszystkie. Tak więc chodzi o takie zawody, które tradycyjnie są wykonywane na własny rachunek w sensie gospodarczym (lub przynajmniej tak było w przeszłości), dzisiaj zaś ich charakter jest szczególny, przynajmniej w sferze deontologicznej.⁴

Czy takim zawodem jest zawód fizjoterapeuty? Trudno jednoznacznie odpowiedzieć. W zakresie, w jakim fizjoterapeuci wykonują świadczenia zdrowotne w podmiotach leczniczych obecne regulacje wydają się wystarczające i nie powinny mieć miejsca przypadki zatrudniania osób bez właściwych kwalifikacji wynikających z wykształcenia i stażu pracy. W tym zakresie proponowana regulacja pociągnie za sobą jedynie utrudnienia w dostępie do wykonywania zawodu absolwentom kończącym kształcenie na kierunku fizjoterapii. Nie wydaje się także aby proponowana regulacja była skutecznym narzędziem eliminowania z rynku osób

³ W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

⁴ M. Kulesza, Pojęcie zawodu zaufania publicznego, w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu, Senat RP, Warszawa 2002, s. 25-26.

świadczących usługi zbliżone do wykonywania zawodu fizjoterapeuty, ale z nim nie tożsame. Wykonywanie usług niebędących udzielaniem świadczeń opieki zdrowotnej reguluje ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 672 ze zm.) oraz ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278 ze zm.).

Wnioski

1. Tworzenie samorządu zawodowego i ograniczanie prawa wykonywania zawodu powinno wynikać ze spójnej koncepcji funkcjonowania danej dziedziny działalności ludzkiej w społeczeństwie. W analizowanym projekcie nie wskazano argumentów, które by przekonały, że najlepszym rozwiązaniem obecnej sytuacji jest ustawowe uregulowanie zasad wykonywania zawodu fizjoterapeuty przez powołanie samorządu zawodowego ze wszystkimi tego skutkami.
2. Koncepcja ustawowego uregulowania zawodu fizjoterapeuty i utworzenia samorządu zawodowego fizjoterapeutów stoi w kolizji z koncepcją, prezentowaną nie tak dawno przez Rząd (koniec ubiegłej kadencji Sejmu), ustawowego uregulowania w jednej ustawie zasad wykonywania niektórych zawodów medycznych i zasad uzyskiwania tytułu specjalisty w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia. W pracach nad niniejszym projektem niezbędna wydaje się informacja Rządu, czy zaniechał prac legislacyjnych w powyższym zakresie.
3. Ograniczenie prawa wykonywania zawodu i tworzenie samorządu zawodowego danej profesji nie może wynikać wyłącznie z dążenia środowiska do „dowartościowania” swojej działalności i chęci kontrolowania/ograniczania konkurencji. Dbłość o prawidłowe wykonywanie czynności zawodowych może być osiągnięte wieloma metodami, zarówno prawnymi jak i pozaprawnymi i nie musi wiązać się z kreowaniem nowej korporacji zawodowej.
4. Uchwalenie przedmiotowej ustawy w istotny sposób ograniczy możliwość wykonywania zawodu fizjoterapeuty absolwentom studiów kończących naukę po wejściu w życie ustawy. W przedstawionym uzasadnieniu projektu brak jest argumentów za wprowadzeniem Fizjoterapeutycznego

Egzaminu Państwowego jedynie dla „nowych” absolwentów na kierunku fizjoterapii.

5. Prace nad tym projektem powinny uwzględniać równoległe toczący się proces legislacyjny (obecnie na etapie rządowym) nowej ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, związany z wdrożeniem do prawa polskiego przepisów dyrektywy 2013/55/UE wprowadzającej zmiany w systemie uznawania kwalifikacji zawodowych (dyrektywa 2005/36/WE).

Autor:

Grzegorz Ciura

specjalista ds. społecznych

w Biurze Analiz Sejmowych