

Projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej (UD 470)

I. Opis sytuacji problemowej

Projektowana zmiana przewiduje wprowadzenie urlopu szkoleniowego w wymiarze 6 dni roboczych rocznie, który będzie płatny według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy. Urlop szkoleniowy skierowany jest do pielęgniarek i położnych podnoszących kwalifikacje zawodowe w formach innych niż określone w art. 66 ust. 1 ustawy (tj. szkolenia specjalizacyjne, kursy kwalifikacyjne, kursy specjalistyczne i kursy doksztalające), zgodnie z zakresem obowiązków wykonywanych przez pielęgniarkę i położną na danym stanowisku pracy. Udział w formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych będzie potwierdzany przez podmiot prowadzący daną formę podnoszenia tych kwalifikacji. Zmiana wprowadzająca urlop szkoleniowy jest realizacją ustaleń,

o których mowa w § 1 ust. 7 Porozumienia zawartego w dniu 9 lipca 2018 r. pomiędzy Ogólnopolskim Związkiem Zawodowym Pielęgniarek i Położnych i Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych a Ministrem Zdrowia i Narodowym Funduszem Zdrowia.

W praktyce występują sytuacje, gdzie pielęgniarki i położne, które zamierzają wziąć udział w formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych innych niż określone w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 123, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, (np. w szkoleniach, konferencjach i kursach naukowych) w ramach stałego aktualizowania swojej wiedzy i umiejętności zawodowych, wykorzystują własny urlop wypoczynkowy w powyższym celu.

Projekt ustawy wprowadza regulację dotyczącą możliwości skorzystania z urlopu szkoleniowego (np. celem uczestniczenia w szkoleniach, konferencjach naukowych i kursach naukowych) przez pielęgniarkę i położną podnoszącą kwalifikacje zawodowe w formach innych niż określone w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 123, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, (tj. szkolenia specjalizacyjnego, kursu kwalifikacyjnego, kursu specjalistycznego i kursu doksztalującego), zgodnie z zakresem obowiązków wykonywanych na danym stanowisku pracy przez

pielęgniarkę i położną - na jej wniosek i za zgodą pracodawcy - w wymiarze 6 dni roboczych rocznie, płatnego według zasad obowiązujących przy obliczaniu wynagrodzenia za urlop wypoczynkowy.

Udział pielęgniarki i położnej w formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych potwierdza podmiot prowadzący daną formę podnoszenia tych kwalifikacji. Zmiana dotycząca płatnego urlopu szkoleniowego jest realizacją ustaleń, o których mowa w § 1 ust. 7 Porozumienia zawartego w dniu 9 lipca 2018 r. pomiędzy Ogólnopolskim Związkiem Zawodowym Pielęgniarek i Położnych i Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych a Ministrem Zdrowia i Narodowym Funduszem Zdrowia, zwanego dalej „Porozumieniem”.

Zakłada się, że projektowana ustawa, wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Zgodnie z § 1 ust. 7 Porozumienia, Minister Zdrowia oświadczył, iż podejmie działania mające na celu wprowadzenie płatnego urlopu szkoleniowego dla pielęgniarek i położnych w wymiarze 6 dni rocznie od dnia 1 stycznia 2019 r., w szczególności w celu udziału w konferencjach, szkoleniach oraz kursach naukowych.

Jak wskazuje Projektodawca, skutki finansowe dla sektora finansów publicznych, w tym dla budżetu państwa w związku z wprowadzeniem płatnego urlopu szkoleniowego dla pielęgniarek i położnych są trudne do oszacowania, m.in. z uwagi na:

- 1) różną liczbę pielęgniarek i położnych zatrudnionych w danym podmiocie leczniczym, a co za tym idzie trudną do ustalenia liczbę pielęgniarek i położnych zamierzających skorzystać z płatnego urlopu szkoleniowego w okresie rocznym;
- 2) nieobowiązkowy charakter projektowanej regulacji dotyczącej urlopu szkoleniowego dla pielęgniarek i położnych;
- 3) możliwość udzielenia przez pracodawcę urlopu szkoleniowego w różnym wymiarze czasowym, tj. od 1 do 6 dni roboczych, wg potrzeb pielęgniarek i położnych i przy uwzględnieniu zakresu obowiązków pielęgniarki i położnej na danym stanowisku pracy;

- 4) różne systemy pracy w podmiotach leczniczych (np. system zmianowy zapewniający ciągłość opieki nad pacjentami przez 24 godziny na dobę) i w związku z tym możliwość wystąpienia kosztów związanych z różnymi formami zastępstw na stanowiskach pracy.

II. Opis zastosowanych metod zbierania danych i informacji

Główne metody zbierania danych i informacji opierały się na:

1. Analizie desk research: artykułów w prasie specjalistycznej, Ocen Skutków Regulacji, stron www: administracji publicznej i samorządowej, portali tematycznych, wypowiedziach oraz treści materiałów eksperckich z obszaru ochrony zdrowia.
2. Ankietyzacji organizacji pacjenckich, m.in. poprzez Platformę Konsultacji stworzoną w ramach projektu „Wspólnie decydujemy - wsparcie konsultacji społecznych w ochronie zdrowia” (wyniki przedstawiono poniżej),
3. Wywiadów bezpośrednich i telefonicznych z ekspertami, przedstawicielami administracji publicznej z obszaru ochrony zdrowia oraz reprezentantami organizacji pacjenckich.

III. Zestawienie opinii organizacji pacjenckich

Konsultacje/ankietowanie na Platformie Konsultacji prowadzone były w postaci zestawu pytań (otwartych i zamkniętych). Poniżej zaprezentowano wyniki procesu konsultacji jakie zostały przeprowadzone:

1. Czy Pani/Pana zdaniem pielęgniarki i położne powinny zwiększać swoje kwalifikacje poprzez dedykowane urlopy szkoleniowe?

Warianty odpowiedzi

Ilość

Procent udzielonych odpowiedzi



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Tak	7
Nie	0
Nie mam zdania	3

2. Czy Pani/Pana zdaniem wprowadzenie urlopów szkoleniowych dla pielęgniarek i położnych może przyczynić się do lepszej opieki nad pacjentami?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	5	
Nie	1	
Nie mam zdania	4	

3. Czy Pani/Pana zdaniem wprowadzenie urlopów szkoleniowych dla pielęgniarek i położnych może utrudnić opiekę nad pacjentem z powodu większej absencji personelu przy łóżku pacjenta?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	3	
Nie	4	
Nie mam zdania	3	

4. Czy Pani/Pana zdaniem urlopy szkoleniowe pielęgniarek i położnych powinny być finansowane z budżetu NFZ?

Warianty odpowiedzi	Ilość	Procent udzielonych odpowiedzi
Tak	7	
Nie	2	
Nie mam zdania	1	

Pytania otwarte:

1. W jaki sposób wprowadzenie urlopów szkoleniowych dla pielęgniarki położnych może przyczynić się do poprawy opieki nad pacjentami?
2. Dlaczego wprowadzenie płatnego urlopu szkoleniowego dla pielęgniarek i położnych w wymiarze 6 dni roboczych rocznie może być oceniane pozytywnie z e strony pacjentów?

Odpowiedzi uzyskane podczas konsultacji stanowią elementy opinii wyrażonej w stanowisku Ars Vivendi.

Opinia Ars Vivendi

Podjęcie przez Ministerstwo Zdrowia próby wdrożenia uzgodnień zawartych w Porozumieniu z dnia 9 lipca 2018 roku pomiędzy Ogólnopolskim Związkiem Zawodowym Pielęgniarek i Położnych i Naczelną Izbą Pielęgniarek i Położnych a Ministrem Zdrowia i Narodowym Funduszem Zdrowia, wbrew oczekiwaniom środowisk pacjenckich, wywołało dość ostre polemiczne stanowiska, przedstawione zarówno przez stronę związkową jak i przez stronę organizacji pracodawców zrzeszających placówki ochrony zdrowia.

Związki zawodowe zrzeszające pielęgniarki i położne wskazują, że w §1 ust. 7 Porozumienia z dnia 09-07-2018r. Minister Zdrowia podjął zobowiązanie, że zostanie wprowadzony płatny urlop szkoleniowy dla pielęgniarek i położnych w wymiarze 6 dni rocznie od dnia 01-01-2019r., w szczególności w celu udziału w konferencjach, szkoleniach oraz kursach naukowych. Związki, jako strona w/w Porozumienia z uwagi na opóźniony termin rozpoczęcia procedowania treści zmiany ustawy, wyraziły obawę, czy ministrowi uda się dochować terminu wejścia w życie powyższego zobowiązania tj. 01-01-2019r. Jednocześnie wskazały, że treść proponowanej zmiany jest niezgodna z treścią przedmiotowego Porozumienia.

Projekt ustawy w sposób nieuzasadniony wyłącza z prawa do korzystania z 6- dniowego urlopu szkoleniowego część pielęgniarek i położnych, które podejmą kształcenie w formach określonych w art. 66 ust. 1 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej. Przepis ten wymienia następujące rodzaje kształcenia podyplomowego:

- 1) szkolenie specjalizacyjne;
- 2) kurs kwalifikacyjny;
- 3) kurs specjalistyczny;
- 4) kurs doszkalający.

W interpretacji związków, autor projektu ustawy uznał, że pielęgniarki i położne, które podejmują kształcenie podyplomowe w w/w formach mają zagwarantowane już prawo do urlopu szkoleniowego w wyższym wymiarze opisanym w art. 65 ustawy, czyli chodzi to najprawdopodobniej o uniknięcie sytuacji, aby wprowadzane 6 dni urlopu szkoleniowego było traktowane jako jeszcze dodatkowy (kolejny) urlop szkoleniowy przysługujący osobom podjmującym szkolenie podyplomowe.

Jednak urlop szkoleniowy określony w art. 65 ustawy, przysługuje wyłącznie w sytuacji uzyskania przez pielęgniarkę lub położną skierowania wydanego przez pracodawcę do

organizatora kształcenia wydanego na podstawie art. 61 ust. 3 i 5 ustawy. Przepis art. 61 ust. 4 ustawy zezwala jednak na odbywanie kształcenia podyplomowego również bez skierowania na podstawie umowy jaką zawiera pielęgniarka i położna bezpośrednio z organizatorem kształcenia.

W takim przypadku pielęgniarce i położnej przysługuje na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy prawo do ubiegania się jedynie o urlop bezpłatny i zwolnienie z części dnia pracy, bez zachowania prawa do wynagrodzenia. Skoro Porozumienie w §1 ust. 7 przewidywało tylko przykładowe wymienienie form kształcenia (w szczególności w celu udziału w konferencjach, szkoleniach oraz kursach naukowych) to jest w ocenie związków oczywiste, że te 6 dni roboczych rocznie urlopu szkoleniowego musi być również udostępnione do dyspozycji pielęgniarek i położnych, które podejmują kształcenie podyplomowe w formach określonych w art. 66 ust.1 ustawy, a które nie uzyskały skierowania pracodawcy. W tej sytuacji przynajmniej o te 6 dni roboczych zmniejszy się z ich strony potrzeba pokrywania nieobecności w pracy urlopami bezpłatnymi czy - tak jak najczęściej ma to miejsce w praktyce - urlopami wypoczynkowymi. Zatem w projektowanym nowym art. 61a konieczne jest wpisanie zastrzeżenia, że z sześciodniowego urlopu szkoleniowego mają prawo korzystać również te pielęgniarki i położne, które podjęły kształcenie podyplomowe w formach określonych w art. 66 ust.1 ustawy, a które nie otrzymały na to kształcenie skierowania pracodawcy i realizują je na podstawie art. 61 ust.4 ustawy.

Związki nie akceptują również utrzymania zapisu, że prawo do 6-dniowego urlopu szkoleniowego przysługuje tylko tym pielęgniarkom i położnym, które podnoszą kwalifikacje zawodowe „zgodnie z zakresem obowiązków wykonywanych na danym stanowisku pracy”. Pielęgniarki i położne mają ustawowy obowiązek stałego aktualizowania swojej wiedzy i umiejętności zawodowych (art.61 ust.1 ustawy). Obowiązek ten nie jest ograniczony tylko do aktualnego zakresu obowiązków wykonywanych u danego pracodawcy na danym stanowisku pracy. Projektodawca powinien wiedzieć, że większość pielęgniarek i położnych w umowach o pracę jako miejsce świadczenia pracy ma zapis, że świadczą pracę dla całego szpitala, co pozwala pracodawcom według bieżących potrzeb rolować ich pracę przenosząc

pomiędzy oddziałami. Jeżeli Minister przeforsuje zapis, że prawo do tego urlopu szkoleniowego będzie zawężone tylko dla tych osób, które podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe tylko w tych zakresach jakie są zbieżne z aktualnym zakresem czynności i aktualnym miejscem pracy, to urlop szkoleniowy w praktyce będzie fikcją. Istnieje przekonanie, że pracodawcy będą mieli bardzo prosty mechanizm indywidualnych odmów udzielania urlopu szkoleniowego stwierdzając, że zgłoszony zamiar podniesienia kwalifikacji zawodowych nie jest zgodny z ich obecnym zakresem czynności oraz obecnym miejscem pracy na danym oddziale.

Wspólna intencja podczas negocjacji w/w punktu Porozumienia była inna. Opiniowany urlop szkoleniowy miał na celu skłonić w praktyce pielęgniarki i położne do systematycznego, ciągłego kształcenia ustawicznego, nie tylko w formach kształcenia podyplomowego, ale we wszelkich dostępnych na rynku formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Dzięki temu powinno się osiągnąć rezultat utworzenia grupy zawodowej pielęgniarek i położnych doskonale przygotowanych do wykonywania nawet specjalistycznych procedur, grupy mobilnej, gotowej do pracy w różnych jednostkach organizacyjnych szpitali oraz grupy doskonalącej swoje kwalifikacje permanentnie, praktycznie do końca swojej kariery zawodowej.

Wfśnie taką praktyczną motywację doksztalcenia miał dać 6-dniowy, płatny urlop szkoleniowy. Taki był cel jego wprowadzenia. Miał to być urlop powszechny i łatwo dostępny dla pielęgniarek i położnych, a zarazem motywujący je do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Zaproponowana przez Ministra Zdrowia wersja zapisu ustawy w dużym stopniu wypacza sens wprowadzenia w/w urlopu. Pielęgniarki i położne będą prowadziły ze swoimi pracodawcami wymianę korespondencji udowadniając im, że forma i rodzaj działań jakie podejmują mają związek z ich aktualnymi zakresami obowiązków i aktualnym miejscem pracy. Podnoszony jest też zarzut, iż jednocześnie, jak pielęgniarki podniosą swoje kwalifikacje zawodowe bez skorzystania z urlopu szkoleniowego to pracodawcy od razu

wykorzystają ich nowe umiejętności do wskazania w ofertach do NFZ, że mają specjalistycznie przygotowany personel.

Trudny również do zaakceptowania jest zapisu, że pracodawca musi wyrazić zgodę na udzielenie urlopu szkoleniowego. Ten urlop szkoleniowy powinien być obligatoryjnym prawem pracownika i nie może być uzależniony od zgody pracodawcy. Wpisanie do projektu ustawy obowiązku uzyskania zgody pracodawcy na urlop szkoleniowy, w skrajnej sytuacji – tj. nawet gdy pielęgniarka lub położna udowodni, że kształcenie jest zgodne z jej zakresem obowiązków wykonywanych na danym stanowisku pracy - może otrzymać od pracodawcy odmowę jego udzielenia.

Ważne zatem będzie wyjaśnienie, w jaki sposób pielęgniarka lub położna może zmusić pracodawcę do udzielenia zgody na urlop szkoleniowy. Jakie Ministerstwo Zdrowia proponuje sankcje dla pracodawców, którzy będą stale odmawiać udzielania urlopów szkoleniowych, zgodnie z projektowanym art. 61a ustawy. Jaki organ państwa będzie kontrolować respektowanie tego prawa pracowników do urlopu szkoleniowego (nie ma równocześnie żadnej propozycji zmiany do ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy, która otrzymałaby uprawnienie do kontroli przestrzegania przepisów art. 61a ustawy i mogła karać pracodawców). Konieczna jest więc modyfikacja przepisu, iż na wniosek pielęgniarki i położnej pracodawca udziela urlopu szkoleniowego. Przy czym strony wzajemnie uzgadniają jego termin. Konieczne jest doprecyzowanie tego aspektu w art. 61a ust.2.

Potwierdzenie udziału pielęgniarki lub położnej w formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych może potwierdzać każdy organizator szkolenia, o którym mowa w art. 75 ustawy (dotyczy to kształcenia podyplomowego w formach opisanych w art. 66 ust.1 ustawy - bez skierowania pracodawcy), ale także każdy inny, legalnie działający na rynku podmiot prowadzący daną formę podnoszenia kwalifikacji.

W uzasadnieniu projektu ustawy konieczne jest również przypomnienie świadczeniodawcom zwracania większej uwagi na podejmowanie kształcenia pielęgniarek i położnych. Wchodzące w życie z dniem 01-01-2019r. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11-10-2018r.,

zmieniające rozporządzenie w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia szpitalnego, zawiera przepis przejściowy obowiązujący nie dłużej niż do 31-12-2021r., który czasowo tolerować będzie brak spełniania przez świadczeniodawców przepisów jakie zobowiązują do zapewnienia równoważnika co najmniej 2 etatów pielęgniarek lub położnych o odpowiednich kwalifikacjach w zakresie specjalizacji i kursów kwalifikacyjnych.

Minister Zdrowia powinien wprost wskazać świadczeniodawcom, że wprowadzany urlop szkoleniowy ma m.in. na celu ułatwić im skłonienie personelu do podejmowania kształcenia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Bowiern bez zatrudniania odpowiedniej liczby personelu pielęgniarskiego z odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi spowoduje utratę kontraktu z NFZ po 31-12-2021r.

Pracodawcy zarządzający placówkami opieki zdrowotnej przedstawiają innego rodzaju zagrożenia uderzające potencjalnie w ich interesy i wskazują, że pomimo przysługującego za zgodą pracodawcy urlopu szkoleniowego, nieobecność personelu w określonym w projekcie wymiarze czasowym (1 do 6 dni) będzie powodowała określone skutki finansowe na skutek płatnego urlopu szkoleniowego oraz skutki kadrowe, zwłaszcza biorąc pod uwagę normy zatrudnienia. Może dochodzić do ograniczenia dostępności do świadczeń opieki zdrowotnej, a nawet do czasowego zamykania gabinetów czy zmniejszenia liczby łóżek szpitalnych. Będzie to szczególnie odczuwalne w mniejszych podmiotach, gdzie duży problem stanowi zabezpieczenie godzin na czas dodatkowych dni urlopu szkoleniowego. Należy też zwrócić uwagę, że część szkoleń jest kilkudniowa, co jeszcze bardziej będzie dezorganizowało prace w zespole.

Ponadto jest to kolejna regulacja z korzyścią dla pielęgniarek, która tym razem, zdaniem projektodawcy, ma wpłynąć na wzrost zainteresowania podjęciem przez nie pracy oraz poprawę warunków ich pracy. Pomijane niestety ponownie są inne grupy zawodowe, które nie mają takiego przywileju. Postrzegane jest to jako kolejny przykład tworzenia nierówności społecznej w podmiotach, podobnie jak w przypadku wprowadzonych przepisów o minimalnym wynagrodzeniu osób wykonujących zawody medyczne. 6 dni urlopu

szkoleniowego tylko dla pielęgniarek i położnych stanowi wyraźną dyskryminację dla pozostałego personelu medycznego.

Lepszą propozycją, zdaniem zarządzających placówkami byłoby udzielanie urlopu szkoleniowego jedynie w tych jednostkach, gdzie Dyrektor lub Naczelna Pielęgniarka notorycznie odmawia zgody na udział w szkoleniach podległemu personelowi. W tym celu należało by wykorzystać stanowisko Izby Pielęgniarskich, a nie ustawowo narzucać wolne dni.

Z kolei organizacje zrzeszające lekarzy wskazują, że co do zasady jest to dobry pomysł, aby personel medyczny kształcił się w ramach godzin pracy. Jednak kiedy w kraju występuje niedobór personelu, to poza stwierdzeniem o możliwości takiego urlopu należy zaplanować rozwiązania pozwalające na realizację tego zamierzenia.

Projekt kolejny raz wskazuje, że planując rozwiązania dla pielęgniarek i położnych Ministerstwo zapomina, że inna jest specyfika pracy w szpitalu, a inna w podstawowej opiece zdrowotnej. W jaki sposób można skorzystać z urlopu w przypadku realizowania świadczeń pielęgniarki POZ, jeśli jest ona jedyną pielęgniarką w podmiocie? W wielu przypadkach wiązać się to będzie z koniecznością zatrudnienia dodatkowych osób na te 6 dni w roku - skąd wziąć personel, zwłaszcza w terenie wiejskim?

Projekt nie określa sposobu refundacji pracodawcy kosztu tego urlopu. Proponowane jest zwiększenie w tym celu stawki kapitałowej pielęgniarki i położnej podstawowej opieki zdrowotnej i pielęgniarki/higienistki szkolnej.

Opinię przygotował:

Witold Michałek

Ekspert Projekt