

Warszawa, 30 kwietnia 2018 r.

Dr Katarzyna Mełgieś, radca prawny
Katedra Prawa Administracyjnego
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Opinia prawna dotycząca obowiązku wynikającego z art. 143 ust. 2 w zw. z art. 143 ust. 4 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz.U.2015.1994 r.) - przygotowana na pytanie skierowane przez Polskie Towarzystwo Fizjoterapii w Pabianicach o sposób i termin wykonania obowiązku rejestracyjnego wynikającego z art. 143 ust.1 w zw. z art. 143 ust. 4 uzf.

Podstawa prawna :

ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (Dz.U.2015.1994 r.) – dalej: ustawa o zawodzie fizjoterapeuty lub u.z.f.

OPINIA

Sformułowane pytanie, o sposób i termin wykonania obowiązku rejestracyjnego wynikającego z art. 143.ust.2 w zw. z art. 143 ust.4 u.z.f. powstało w związku z pojawiającymi się wątpliwościami, jakie nasuwają się po analizie wskazanych przepisów.

1. Od czasu wejścia w życie przepisów ustawy o zawodzie fizjoterapeuty, to jest od dnia 31 maja 2016 r. zawód ten podlega partykularnej regulacji prawnej zawartej we wskazanej ustawie, uchwalenie której motywowane było potrzebą wprowadzenia kompleksowych rozwiązań prawnych uwzględniających szczególnie społeczny charakter tej profesji. Do dnia wejście jej w życie w Polsce nie było ustawowo określonych jednoznacznych generalnych zasad regulujących dostęp do wykonywania zawodu fizjoterapeuty. W praktyce, tym tytułem zawodowym posługiwały się niekiedy osoby bez szczególnych kwalifikacji, czasami

nawet po krótkich kursach przyuczających. Działalność ta nie podlegała kontroli merytorycznej ze strony organów administracji publicznej.

2. Nowy akt prawny zainicjował normatywne rozwiązania dotyczące prawnego statusu tej grupy profesjonalistów należących do zawodów medycznych, wyznaczając nowe standardy, zarówno w obszarze zdobywania uprawnień zawodowych, jaki i zasad ich wykonywania.
3. Osoby, które uzyskały wskazane w ustawie kwalifikacje w czasie jej obowiązywania, za zatem co najmniej w dniu 31 maja 2016 r. i później, muszą poddać się procedurze rejestracyjnej wskazanej w ustawie i uzyskać wpis do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów, by w ten sposób nabyć uprawnienia zawodowe.
4. Dla grupy osób, które do czasu wejścia w życie przepisów ustawy o zawodzie fizjoterapeuty spełniały łącznie warunki określone w art. 13 ust. 1 pkt 1-5 u.z.f. sytuacja została ukształtowana odmiennie. Ustawodawca chciał zagwarantować ciągłość i możliwość kontynuacji dotychczasowej praktyki, co jest istotne także z perspektywy zabezpieczenia interesów świadczeniodawców i pacjentów, pod warunkiem dawania gwarancji należytej jakości tych świadczeń, potwierdzeniem czego ma być m.in. uzyskanie stosownych kwalifikacji, wskazanych w art. 13. Ust.1 pkt 3 u.z.f. Osoby te, zgodnie z art. 143 ust. 1 u.z.f. stały się fizjoterapeutami w rozumieniu analizowanej ustawy i przysługuje im prawo wykonywania zawodu. Tym samym nabyły one prawo wykonywania zawodu z mocy ustawy.
5. Zgodnie z art. 13 ust.1 u.z.f. prawo wykonywania zawodu fizjoterapeuty przysługuje osobie, która spełnia łącznie warunki: 1) ma pełną zdolność do czynności prawnych; 2) jej stan zdrowia pozwala na wykonywanie zawodu fizjoterapeuty, co potwierdza się orzeczeniem lekarskim albo innym dokumentem potwierdzającym brak przeciwwskazań do wykonywania zawodu fizjoterapeuty wymaganych w państwie członkowskim Unii Europejskiej innym niż Rzeczpospolita Polska lub Konfederacji Szwajcarskiej, lub w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym wydanym przez właściwe podmioty w tym państwie; 3) wykazuje znajomość języka polskiego w stopniu wystarczającym do wykonywania zawodu fizjoterapeuty; 4) swoim dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu fizjoterapeuty, w szczególności nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko wolności seksualnej i obyczajności oraz za czyny określone w art. 207 i art. 211 kk;

5) posiada dyplom, świadectwo lub inny dokument, który został wskazany w ustawie (art. 13 ust. 3 uzf) potwierdzający stosowne kwalifikacje, lub dyplom potwierdzający kwalifikacje do wykonywania zawodu fizjoterapeuty uzyskane w państwie członkowskim Unii Europejskiej innym niż Rzeczpospolita Polska lub Konfederacji Szwajcarskiej, lub w państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, uznane w Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z przepisami o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, lub dyplom potwierdzający kwalifikacje do wykonywania zawodu fizjoterapeuty, wydany w państwie innym, uznany w Rzeczypospolitej Polskiej za równoważny z dyplomem uzyskiwanym w Rzeczypospolitej Polskiej.

6. Natomiast stosowane kwalifikacje wykazane być powinny dyplomem wydanym osobie, która:

a) rozpoczęła po dniu 1 października 2017 r. jednolite 5-letnie studia wyższe w zakresie fizjoterapii, obejmujące co najmniej 300 punktów ECTS, w tym co najmniej 160 punktów ECTS w zakresie fizjoterapii oraz odbyła 6-miesięczną praktykę zawodową i uzyskała tytuł zawodowy magistra oraz złożyła Państwowy Egzamin Fizjoterapeutyczny (PEF), albo

b) rozpoczęła po dniu 30 września 2012 r. i przed dniem 1 października 2017 r. studia wyższe z zakresu fizjoterapii, obejmujące co najmniej 180 punktów ECTS, w tym co najmniej 100 punktów ECTS w zakresie fizjoterapii i uzyskała tytuł licencjata lub dodatkowo odbyła studia wyższe obejmujące co najmniej 120 punktów ECTS, w tym co najmniej 60 punktów ECTS w zakresie fizjoterapii i uzyskała tytuł magistra, albo

c) rozpoczęła po dniu 31 grudnia 1997 r. studia wyższe na kierunku fizjoterapia zgodnie ze standardami kształcenia określonymi w odrębnych przepisach i uzyskała tytuł licencjata lub magistra na tym kierunku, albo

d) rozpoczęła przed dniem 1 stycznia 1998 r. studia wyższe na kierunku rehabilitacja ruchowa lub rehabilitacja i uzyskała tytuł magistra na tym kierunku, albo

e) rozpoczęła przed dniem 1 stycznia 1998 r. studia wyższe w Akademii Wychowania Fizycznego i uzyskała tytuł magistra oraz ukończyła specjalizację I lub II stopnia w dziedzinie rehabilitacji ruchowej, albo

f) rozpoczęła przed dniem 1 stycznia 1980 r. studia wyższe na kierunku wychowanie fizyczne i uzyskała tytuł magistra na tym kierunku oraz ukończyła w ramach studiów dwuletnią specjalizację z zakresu gimnastyki leczniczej lub rehabilitacji ruchowej potwierdzoną legitymacją instruktora rehabilitacji ruchowej lub gimnastyki leczniczej, albo

g) rozpoczęła przed dniem 1 stycznia 1980 r. studia wyższe na kierunku wychowanie fizyczne i uzyskała tytuł magistra na tym kierunku oraz ukończyła 3-miesięczny kurs specjalizacyjny z rehabilitacji zgodnie z przepisami Głównego Komitetu Kultury Fizycznej i Sportu, albo

h) ukończyła przed dniem wejścia w życie ustawy szkołę policealną publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej i uzyskała tytuł zawodowy technika fizjoterapii.

7. Osoby spełniające warunki wskazane w pkt. 5 w dniu 31 maja 2016 r. nabyły z mocy ustawy prawo wykonywania zawodu. Został jednak na nie nałożony ustawowy obowiązek wskazany w art. 143 ust 2 u.z.f. związany dochowaniem wskazanego tam terminu. Zgodnie z przywołanym przepisem osoby te wpisuje się do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów, na wniosek złożony nie później niż w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy. Tym samym muszą dochować wskazanego terminu, a organ dokujący wpisu musi uwzględnić ich wnioski spełniający ustawowe warunki, jeżeli został złożony w tym terminie. Pozornie wydawać by się mogło, że warunkiem wykorzystania w praktyce nadanego ustawowo uprawnienia, przez zainteresowane osoby jest spełnienie wskazanego obowiązku. Wątpliwości pojawiają, po zestawieniu tej regulacji z brzmieniem art. 143 ust. 4 u.z.f., zgodnie z którym osoby te mogą wykonywać zawód fizjoterapeuty w okresie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy bez uzyskania wpisu do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów, co można interpretować, że po jego upływie z uprawnienia korzystać nie mogą i tracą nabyte prawo wykonywania zawodu.
8. Nasuwa się zatem wątpliwość, czy wystarczające jest dochowanie obowiązku w zakresie złożenia wniosku do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów do dnia 31 maja 2018 r. czy też konieczne jest uzyskanie we wskazanym terminie wpisu do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów dla uznania, że wykonywanie zawodu przez grupę fizjoterapeutów kontynuujących swoją działalność zawodową jest zgodne z prawem?
9. Odpowiedź na powyższe pytanie nie jest jednoznaczna, bowiem przepisy nie są jasne, spójne i logiczne. Nie ulega jednak wątpliwości, że wskazana tu grupa zawodowa, nabyła już z mocy prawa uprawnienie do posługiwania się tytułem fizjoterapeuty (są już fizjoterapeutami) oraz prawo wykonywania zawodu – co wprost wynika z treści art. 143 ust.1 u.z.f. Było to podyktowane racjonalną koniecznością zachowania ciągłości w zapewnieniu dostępu do świadczeń zdrowotnych dla pacjentów w sposób niezaburzony i chęcią uniknięcia destabilizacji całego systemu. Tym samym, sytuacja tych osób jest odmienna od podmiotów, które dopiero ubiegają się o to uprawnienie. Podmioty te nabywają uprawnienie po weryfikacji spełnienia ustawowych przesłanek na podstawie uchwały w przedmiocie stwierdzenia prawa wykonywania zawodu przez Krajową Radę Fizjoterapeutów (KRF) – art. 21 ust.2 u.z.f., która to uchwała stanowi podstawę dokonania wpisu do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów – art. 24 u.z.f. Sama uchwała ma charakter prawotwórczy.
10. Warte podkreślenia jest, że stawa o zawodzie fizjoterapeuty nie przewiduje żadnego szczególnego trybu, pozwalającego na uproszczony czy przyspieszony

sposób postępowania w zakresie uzyskanie wpisu w Krajowym Rejestrze Fizjoterapeutów przez osoby wskazane w art. 143 ust.1 u.z.f. Tym samym osoby te muszą złożyć wniosek, aby wszcząć postępowanie w przedmiocie stwierdzenia prawa wykonywania zawodu, tak jak inne podmioty ubiegające się dopiero o uzyskanie tego uprawnienia. Postępowanie takie powinno zakończyć się niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia wszystkich wymaganych dokumentów określonych ustawą (art. 21 ust.4 u.z.f.). Podkreślić należy, że powyższy termin nie jest bezwzględnie wiążący dla organu, a jego niedochowanie nie powoduje skutku w postaci stwierdzenia prawa wykonywania zawodu z mocy ustawy. Mogą zaistnieć okoliczności, niezawinione ani przez stronę ani przez organ, jak również okoliczności zawinione przez organ - które uniemożliwią rozpatrzenie tego wniosku we wskazanym terminie.

11. Jednocześnie sam wpis do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów dokonany na podstawie stosownej, uchwały FRF nie tworzy nowego uprawnienia, a jedynie stanowi potwierdzenie jego nabycia po uprzedniej weryfikacji sytuacji faktycznej w jakiej znajduje się wnioskodawca. W konsekwencji wpis do Krajowego Rejestru Fizjoterapeutów, jako rejestru publicznego, ma charakter porządkowy i informacyjny, stanowi źródło informacji o charakterze publicznym, ale co do zasady nie kreuje nowych uprawnień materialno-prawnych dla podmiotu tam wpisywanego. Jako zdarzenie prawne jest podstawą do wydania dokumentu urzędowego, określonego w ustawie jako „Prawo wykonywania zawodu fizjoterapeuty.” - art. 24 u.z.f, który ma istotne znaczenie dowodowe dla zainteresowanego.
12. Mając na uwadze przeprowadzone powyżej rozważania, wskazujące na niespójne i niekonsekwentne regulacje prawne przyjęte w ustawie o zawodzie fizjoterapeuty, należałoby w perspektywie rychłego wyekspirowania okresu przejściowego i zgłaszanych wątpliwości oraz zapytań, wypracować i uzgodnić sposób oceny zaistniałej sytuacji uwzględniający wszystkie aspekty funkcjonowania tej grupy zawodowej i jej otoczenia.
13. Mając na uwadze *ratio legis* jakim kierował się ustawodawca, który z pewnością nie dążył do zaburzenia funkcjonowania systemu i ograniczenia dostępu pacjentów do osób udzielających świadczeń zdrowotnych w okresie następującym po 31 maja 2018 r., można przyjąć, że w istocie „nieuzyskanie wpisu do Krajowego Rejestru Fizykoterapeutów”, o którym mowa w art. 143 ust.4 u.z.f., rozumiane być może jako niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 142 ust.2 u.z.f. Co czyniłoby zapis ustawowy spójnym. Tym samym osoby, które efektywnie wylegitymują się stosownymi potwierdzeniem dopełnienia tego obowiązku zrealizowanego do dnia 31 maja 2018 r., będą mogły nieprzerwanie udzielać

świadceń zdrowych nie narażając się konsekwencje, czy to z tytułu ich odpowiedzialności karnej, zawodowej czy też w relacjach z NFZ. Oczywiście będą musiały natychmiast od nich odstąpić, jeżeli w wyniku weryfikacji przedstawionych dokumentów poświadczających spełnienia warunków określonych w art. 13 ust. 1 u.z.f. KRF podejmie uchwałę odmawiającą stwierdzenia tego prawa.

14. Nie chodzi przy tym jedynie o ochronę praw dobrze nabytych w drodze ustawy przez określoną grupę zawodową pragnącą nieprzerwanie kontynuować swoją działalność (osoby te działały już i udzielały świadczeń zdrowotnych), co może zostać zaburzone poprzez niespójny zapis ustawowy, ale także o ochronę interesów pacjentów w zakresie ich dostępu do świadczeń zdrowotnych.
15. Zdając sobie sprawę ze wszystkich słabości poszukiwania drogi wyjścia z zaistniałej sytuacji, wskazać należy, że wynika ona z niespójnej i wewnętrznie sprzecznej regulacji ustawowej, na której poprawę jak się wydaje, jest za mało czasu. Nie umniejsza to jednak ogólnego zamysłu ustawodawcy, który kierował się potrzebą uregulowania tego obszaru zawodów medycznych, a nie jego destabilizowaniem.

Opinię przygotowała:

Dr Katarzyna Mełgieś