

Kraków, 22.01.2019r.

Minister Zdrowia
ul. Miodowa 15
00-952 Warszawa



RPU/12999/2019 P
Data: 2019-01-23
ID: 00890203796273

PETYCJA
WRAZ Z WNIOSEM O WYRAŻENIE STANOWISKA

do Ministra Zdrowia ws. Rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie przeprowadzania badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie Pracy z dnia 30 maja 1996 r. (Dz.U. Nr 69, poz. 332), tj. z dnia 4 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016r. poz. 2067) (dalej: Rozporządzenie)

Na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., w trybie określonym w Ustawie z dnia 11 lipca 2014r. o petycjach (Dz.U. 2014 poz. 1195) korzystając z przysługującego konstytucyjnego prawa do zgłaszania petycji do organów władzy publicznej, wnosi się w interesie publicznym **petycję do Ministra Zdrowia o podjęcie odpowiednich działań celem ochrony życia zbiorowego oraz opieki zdrowotnej nad pracownikami, zagrożonej działaniami Instytutu Medycyny Pracy im. Prof. J. Nofera z Łodzi**. Wnosi się także, w przypadku prowadzenia prac nad zmianą przepisów Rozporządzenia, o przeprowadzenie w tym zakresie, szerokich konsultacji społecznych, z uwzględnieniem środowisk naukowych oraz praktyków z zakresu psychologii, którzy pełnią kluczową rolę w procesie przeprowadzanych badań profilaktycznych z zakresu medycyny pracy celem uregulowania przedmiotowych kwestii z uwzględnieniem stanowiska wyrażonego w niniejszej petycji, ewentualnie zaniechanie zmian w kierunku proponowanym przez IMP.

Petycja stanowi równocześnie swoistą polemikę z treścią wytycznych z dnia 19.11.2018r. Instytutu Medycyny Pracy im. Prof. J. Nofera z Łodzi (dalej: wytyczne IMP), której to polemiki celem jest również **uzyskanie stanowiska Ministra Zdrowia i Opieki Zdrowotnej w przedmiocie:**

1. niezbędnego zakresu zleczanych badań lekarskich pracowników, zakresu profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie Pracy,
2. interpretacji obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych, a zwłaszcza potwierdzenia znaczenia pojęć normatywnych takich jak „pełna sprawność psychoruchowa”, co do których rzekome wątpliwości interpretacyjne zgłosił wskazany IMP,

Wytyczne IMP stanowiły podstawę do zaobserwowanych, a wprowadzonych z początkiem bieżącego roku, zmian w stosunku do zakresu i sposobu organizacji badań w ramach **profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie Pracy w dużych ogólnopolskich**, prywatnych centrach opieki medycznej. Zamiany te są absolutnie sprzeczne z wiążącymi w tym zakresie przepisami prawa o charakterze norm powszechnie obowiązujących. Praktyka odwrotu od opartej na wiążących regulacjach prawnych, stosowanej dotychczas organizacji ww. badań, niekwestionującej usankcjonowanej prawnie roli badań psychotechnicznych, pomimo braku zmian legislacyjnych w tym zakresie, w krótkim czasie stała się faktem, co domaga się wyrażenia zdecydowanego stanowiska przez Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej.

Uzasadnienie

Z głębokim niepokojem zaobserwowano praktyczne skutki, które przyniosło za sobą opublikowanie wytycznych IMP z dnia 19.11.2018r. do Rozporządzenia. Wytyczne IMP oparte zostały na błędnych podstawach zarówno natury prawnej jak i specjalistycznej w zakresie medycyny i psychologii pracy. Mimo to, prywatne placówki medyczne w błędnym poczuciu związku wytycznymi IMP, na ich podstawie, praktycznie z dnia na dzień zaprzestały w ramach oferowanych badań profilaktycznych i opieki zdrowotnej pracowników, przeprowadzania pełnych testów sprawności psychoruchowej, z udziałem wykwalifikowanych psychologów działających dotąd w służbie medycyny pracy. W przedmiotowych wytycznych naciska się w ten sposób na rezygnację z obowiązkowej konsultacji psychologicznej (podobnie zresztą jak i konsultacji okulistycznej) pracowników zajmujących się obsługą maszyn, narzędzi, urządzeń poza drogami publicznymi, kierujących samochodem kategorii B w ramach obowiązków służbowych i bliżej niedookreślonej grupy pracowników wykonujących prace ze zwiększonym ryzykiem wypadku. W konsekwencji, wyłączenie takich badań z zakresu prowadzonych badań profilaktycznych pracowników, w świetle ogólnie znanych opracowań naukowych jak i elementarnej doświadczenia życiowego, stanowi nie tylko zagrożenie życia zbiorowego oraz opieki zdrowotnej nad pracownikiem lecz także odbyło się z ogromną szkodą dla środowiska psychologów, z którymi rozwiązano kontrakty na zatrudnienie w prywatnych placówkach medycznych i którzy z dnia na dzień utracili w tym zakresie możliwości zarobkowe.

Należy zatem podkreślić daleko społecznie destrukcyjne działanie opisanych wytycznych, których bezkrytyczne przyjmowanie przez dominujące na rynku usług medycznych centra, jako dokument o charakterze wiążącym, prowadzi nie tylko do zaprzestania wypracowanej w ośrodkach medycyny pracy metodyki badań przedmiotowego rodzaju, uznającej niezbędność i użyteczność badań psychotechnicznych i konsultacji psychologicznej w profilaktycznej opiece zdrowotnej nad pracownikami oraz orzeczeń lekarskich wydawanych do celów przewidzianych w Kodeksie Pracy, ale również do swoistego wyrzucenia z rynku rzeszy wykwalifikowanych

psychologów pozostających w służbie medycyny pracy, dobrze dotąd współpracujących z lekarzami orzecznikami.

I Polemika prawna

Na wstępie należy wskazać, iż zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, rozporządzenie wraz z ustawą (art. 229 § 8 Kodeksu Pracy), na podstawie której zostało wydane stanowi źródło powszechnie obowiązującego prawa. Co za tym idzie zmiana rozporządzenia dopuszczalna jest wyłącznie w drodze aktu prawa równej lub wyższej rangi w hierarchii źródeł prawa. Niedopuszczalnym zatem jest, w świetle obowiązujących przepisów prawa, by wytyczne instytucji naukowej w zakresie stosowania Rozporządzenia, miały decydujący wpływ na odstąpienie od stosowania powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Niestety jednak do takiej sytuacji doszło w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnić przy tym należy, iż nie jest możliwe wywiedzenie z przepisu § 2 ust. 4 Rozporządzenia, uprawnienia IMP do dowolnej interpretacji przepisów Rozporządzenia stanowiącej w rzeczywistości próbę istotnej zmiany norm powszechnie obowiązujących w praktyce placówek medycznych ściśle współpracujących z IMP i polegających na jego specjalistycznej wiedzy. Zgodnie bowiem z § 2 ust. 4 Rozporządzenia, 4. *Lekarz przeprowadzający badania profilaktyczne **korzysta z zaleceń dotyczących postępowania lekarskiego w stosunku do pracowników poddanych określonym narażeniom, upowszechnianych przez instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy, a w odniesieniu do osób zatrudnionych w transporcie kolejowym także przez Centrum Naukowe Medycyny Kolejowej.*** Nie oznacza to jednak w praktyce, że zalecenia te są dla niego wiążące, w szczególności nie mogą natomiast być wiążące, gdy stoją w sprzeczności z treścią samego Rozporządzenia czy choćby - jak w przedmiotowym przypadku - odbiegają od elementarnych zasad wykładni ustanowionych aktem prawnym normy (kwestia wykładni pojęć normatywnych - o czym niżej).

Odnośząc się do zmiany realiów w Polsce na przestrzeni ostatnich 20 lat, które mają w ich ocenie uzasadniać proponowane zmiany w zakresie i organizacji przedmiotowych badań, w szczególności zaś drastyczne ograniczenie roli konsultacji psychologicznych, w tym badań psychotechnicznych, autorzy wytycznych IMP zdają się pomijać zaistniałe istotne zmiany w strukturze rynku pracy oraz pracowników, które wprost wskazują na przeciwną potrzebę odnośnie organizacji tego rodzaju badań. Do najistotniejszych zmian, o których tutaj mowa zaliczyć można choćby wzrastający czynnik dynamiki przepływu informacji, czynnik stałego funkcjonowania w warunkach gotowości decyzyjnej, konkurencyjności czy zmiennych warunków finansowych (związanych z obszarem stałości zatrudnienia, czy obciążeń kredytowych). Wszystko to stanowi zupełnie nową grupę stresorów i obciążeń, wpływających zarówno na sprawność reakcji jak i sprawność procesów poznawczych. Dodać do tego należy pominięte przez autorów zmienne fizyczne w postaci chociażby wzrostu liczby pojazdów prowadzonych przez kierowców „kat B” do ponad dwudziestu dwóch milionów, z pręźnie rozrastającym się udziałem kierujących tymi pojazdami do celów służbowych. Współcześnie, coraz większa liczba pracodawców wymaga od swoich pracowników jazdy samochodem służbowym, przy czym dostępność tego narzędzia pracy stale wzrasta. Kompetencje i zdolności pracowników do wykonywania tego typu obowiązków powinny być zatem wszechstronnie sprawdzane, nie tylko pod kątem czysto medycznym, ale także z punktu widzenia psychologa. Stanowi to wyraz dbałości nie tylko o interes samego pracownika, ale również pracodawcy oraz potwierdza znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ogólnego.

Warto wskazać w tym miejscu, że na sprawność kierowcy wpływają nie tylko posiadane przez niego umiejętności, ale także następujące czynniki – badane w ramach konsultacji psychologa w służbie medycyny pracy:

- a.) Sprawności sensomotoryczne: widzenie przestrzenne, rozróżnianie barw, widzenie o zmroku, odporność na ośnienie, koordynacja wzrokowo- ruchowa, czas reakcji;
- b.) Zdolności: podzielność uwagi, koncentracja uwagi, myślenie logiczne, wyobraźnia przestrzenna, umiejętności techniczne;
- c.) Osobowość: odporność na stresory, niski neurotyzm, samokontrola, odporność emocjonalna, dokładność, zdolność do pracy w monotonnych warunkach, wytrzymałość na zmęczenie, umiejętność nawiązywania kontaktów z ludźmi .

Nie jest także jasnym stwierdzenie, iż wytyczne IMP zostały wymuszone wejściem w życie nowelizacji przepisów dotyczących badań lekarskich kierowców i osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami. Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie badań lekarskich osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami i kierowców z dnia 17 lipca 2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 949), tj. z dnia 16 stycznia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 250) zostało wydane bowiem na podstawie ustawy o kierujących pojazdami i nawet w sytuacji gdyby jego przepisy i wynikające z nich wymogi w zakresie obowiązkowych badań lekarskich, były sprzeczne z przepisami Rozporządzenia, nie decydowałoby to o niezbędności nowelizacji Rozporządzenia celem uzgodnienia z ww. aktem. Oba dokumenty bowiem, choć równej rangi, zostały wydane na podstawie oddzielnych ustaw i dotyczą w istocie odmiennych domen życia i obowiązków odmiennych grup społecznych. Nie każdy bowiem kierowca będzie pracownikiem i nie każdy pracownik kierowcą. Co więcej, nic nie stoi na przeszkodzie, by od osoby wykonującej pracę z wykorzystaniem kierowania pojazdami, oczekiwano przejścia bardziej szczegółowych badań, niż od osoby prywatnie korzystającej z auta.

Kolejno wskazać należy iż nie zasługuje na uwzględnienie argument z uzasadnienia wytycznych IMP, iż brak jest definicji pojęcia „prac wymagających pełnej sprawności psychoruchowej”. Przepisy prawne z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy nie określają szczegółowo konkretnych czynności, które należy zakwalifikować do grupy prac wymagających pełnej sprawności psychoruchowej, niemniej w zakresie ustalenia definicji tego pojęcia sięgnąć należy do zasad wykładni przepisów prawa. Wykładnia prawa zmierza bowiem do ustalenia znaczenia przepisu prawa i ustalenia treści zawartych w nim norm prawnych. Zgodnie z zasadami wykładni prawa, pracodawca w tym wypadku powinien posłkować się odpowiednimi osiągnięciami nauki i techniki, zgodnie z postanowieniami art. 207 §2 Kodeksu pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.).

W żadnym wypadku nie można się także zgodzić ze stwierdzeniem, iż obecnie testy sprawności psychoruchowej wykonywane są w sposób dowolny i brak jest standardów dla wykonywania testów sprawności psychoruchowej. Pojęcie sprawności psychomotorycznej bądź psychoruchowej funkcjonujące w wielu aktach prawnych. Na przykład, w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 8 lipca 2014 roku w sprawie badań psychologicznych osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami, kierowców oraz osób wykonujących pracę na stanowisku

Teoretycznie lekarz może zbadać ten typ widzenia, jednak w praktyce lekarze ograniczają się do podstawowych badań wzroku. Zdaniem środowiska naukowego najlepszym sposobem jest dalsze standaryzowanie i ujednoczenie metod badania kierowców oraz operatorów, **ale zwłaszcza zwiększenie zakresu tych badań**¹. W praktyce, badania psychotechniczne powinny być stosowane dla większości stanowisk, a zmniejszanie zarówno zakresu tych badań, jak i kompetencji psychologa, jest nieodpowiednie z punktu widzenia bezpieczeństwa na drogach oraz w zakładach pracy. W tym kontekście trudno przyjąć wytyczne IMP za należyte i obiektywnie uzasadnione, zresztą sam IMP nie podjął nawet próby rzeczowego uzasadnienia swojego stanowiska, prowadząc w ten sposób politykę faktu dokonanego, na co nie może być zgody środowiska psychologów.

Ponadto zupełnie już niedopuszczalną i nieznaną współczesnym zasadom wykładni prawa jest zastosowana w wytycznych IMP „metoda”, zgodnie z którą uznany przez IMP za niejasny bądź co bądź normatywny termin „pełnej sprawności psychoruchowej” postanowiono po prostu pominąć. Tymczasem zarówno elementarne zasady wykładni językowej dokładnie wskazują jak należy dekodować tego rodzaju pojęcia. Naruszenie zasad wykładni prawa w przedmiotowym zakresie przez IMP jest tym bardziej rażące, iż wbrew przedstawionemu w powołanych wytycznych pogładowi od lat istnieje definicja pełnej sprawności psychoruchowej, co potwierdza fachowa literatura przedmiotu oraz choćby już samo brzmienie obowiązującego Rozporządzenia, w którym legislator nie wprowadzając przecież definicji legalnej zastosowanego w treści tego aktu pojęcia, odwołał się w ten sposób do powszechnie przyjętego rozumienia tego terminu, rozumienia, które nie budzi wątpliwości, a zatem nie wymaga odrębnego definiowania w treści Rozporządzenia – na co wskazano już powyżej.

Zgodnie z dyspozycją art. 229 § 4 ustawy Kodeks Pracy z dnia 26.06.1974r. (tj. z dnia 13 kwietnia 2018 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 917) *Pracodawca nie może dopuścić do pracy pracownika bez aktualnego orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku w warunkach pracy opisanych w skierowaniu na badania lekarskie.* Jak słusznie wskazywało Ministerstwo Zdrowia, Departament Zdrowia Publicznego w odpowiedzi z dnia 24.10.2018r. na petycję Pana Sebastiana Diego Adamowicza (znak: ZPM.054.40.2018), *Przepisy rozporządzenia regulują wszystkie kwestie związane z przeprowadzeniem badań profilaktycznych pracowników.(...) przede wszystkim zdrowie i bezpieczeństwo pracowników są kluczowymi składnikami jakości pracy i podstawą gospodarką.* Natomiast charakter badań profilaktycznych przeprowadzanych na podstawie i w ramach Rozporządzenia musi być **ukierunkowany na aspekty zdrowia związane z pracą i prewencję wypadków przy pracy, jednocześnie jednak umożliwiać wczesne wykrywanie powszechnie występujących chorób cywilizacyjnych wpływających na aktywność zawodową.** Wytyczne IMP i przedłożona w nich nadinterpretacja przepisów Rozporządzenia, stanowiąca w istocie wypaczenie ich znaczenia i założenia, stoi w zupełnej sprzeczności z powyżej przytoczonym stanowiskiem Ministra Zdrowia. Wyłączenie bowiem testów sprawności psychoruchowej, badań okulistycznych i neurologicznych z zakresu badań wskazanych

¹ Surmiński, K., Szydłowski, T. (2016). Analiza możliwości badań reakcji psychomotorycznej kierującego w oparciu o testy stanowiskowe. *Autobusy: technika, eksploatacja, systemy transportowe*, 17.

w wytycznych pracowników, uniemożliwi zapewnienie bezpieczeństwa wykonywanej przez nich pracy a także wykrywanie chorób cywilizacyjnych.

Jak wykazano wyżej, lansowane przez IMP wytyczne, stoją w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, co jest sytuacją niedopuszczalną, szczególnie z uwagi na renomę ww. instytutu badawczego w szczególności w zakresie medycyny pracy. Zaufanie publiczne jakim cieszy się IMP doprowadziło bowiem do sytuacji kuriozalnej, w której wytyczne IMP mają w praktyce pierwszeństwo przed powszechnie obowiązującymi źródłami prawa, jakimi jest Kodeks Pracy oraz Rozporządzenie i są już wprowadzone w życie na szeroką skalę. Niezbędne zatem jest podjęcie w tym zakresie niezbędnych działań przez organy władzy publicznej oraz wyrażenia stanowiska w przedmiocie określonym w *petitum* niniejszej petycji.

W związku z powyższym, niniejsza Petycja jest zasadna i zasługuje na uwzględnienie.

Autorzy: Psychologowie Transportu

Alicja Wólczyńska / - doktor hab. UJ

Karolina Sęczkowska - zgoda na publiczne udostępnienie danych

Mikołaj Bótko - zgoda na publiczne udostępnienie danych