

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej ma na celu wdrożenie części przepisów dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, dotyczących tzw. „ogólnego systemu” uznawania kwalifikacji zawodowych oraz świadczenia usług transgranicznych.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (Dz. U. Nr 87, poz. 954, z późn. zm.) wdrożyła do polskiego prawa dyrektywę Rady nr 89/48/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r., w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów ukończenia studiów wyższych, przyznawanych po ukończeniu kształcenia i szkolenia zawodowego trwających co najmniej trzy lata (Dz.Urz. WE L 019 z 24.01.1989), oraz dyrektywę Rady nr 92/51/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie drugiego ogólnego systemu uznania kształcenia i doskonalenia zawodowego, jako uzupełnienia dyrektywy 89/48/EWG (Dz.Urz. WE L 209 z 24.07.1992) zmienione dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/19/WE (Dz.Urz. WE L 206 z 31.07.2001). Ponadto, dyrektywa 92/51/WE została zmieniona przez dyrektywy Komisji: 94/38/WE (Dz.Urz. WE L 217 z 23.08.1994), 95/43/WE (Dz.Urz. WE L 184 z 03.08.1995), 97/38/WE (Dz.Urz. WE L 184 z 12.07.1997) i 2000/5/WE (Dz.Urz. WE L 54 z 26.02.2000), a także – Załącznikiem II pkt 2 podpunkt C część I („Ogólny system”) do Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, decyzją Komisji z dnia 28 stycznia 2004 r. (Dz.Urz. UE L 32 z 5.02.2004) i dyrektywą 2006/100/WE z dnia 20 listopada 2006 r. do-

stosowującej niektóre dyrektywy Rady w dziedzinie swobodnego przepływu osób, w związku z przystąpieniem Bułgarii i Rumunii (Dz.Urz. UE L 363 z 20.12.2006).

Z kolei ustawa z dnia 10 maja 2002 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności (Dz. U. Nr 71, poz. 655, z późn. zm.) wdrożyła do polskiego prawa dyrektywę 99/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 czerwca 1999 r. ustanawiającą procedurę uznawania kwalifikacji w zakresie działalności zawodowych, objętych dyrektywami w sprawie liberalizacji i środków przejściowych oraz uzupełniającą ogólne systemy uznawania kwalifikacji.

Postanowienia powyższych dyrektyw zostały w znacznej części przeniesione do nowej dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji. Oprócz bezpośredniego przeniesienia niektórych przepisów z obecnie obowiązujących dyrektyw do nowej dyrektywy, pojawiło się kilka nowych rozwiązań. Do najważniejszych należy zaliczyć tzw. „wspólne platformy” (art. 15 projektu ustawy) oraz przepisy dotyczące świadczenia usług transgranicznych w ramach wykonywania zawodów regulowanych i działalności regulowanych (rozdział 3 projektu ustawy), które mają na celu ułatwienie przepływu pracowników oraz liberalizację świadczenia usług na rynku wewnętrznym. Tym samym, nowa dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych jest jednym z kluczowych aktów prawnych w zakresie swobodnego przepływu osób – w kontekście założeń Strategii Lizbońskiej. Z drugiej strony, część przepisów nowej dyrektywy została zmodyfikowana z przyczyn „technicznych”, w sposób pozwalający na umieszczenie regulacji dotyczących systemu ogólnego w dyrektywie, która stanowi kompleksową regulację zagadnień uznawania kwalifikacji, w tym również tzw. „zawodów sektorowych” (lekarza, lekarza dentystry, lekarza weterynarii, pielęgniarki, położnej, farmaceuty oraz architekta).

Z powyższych względów, z racji dość istotnych zmian w przepisach unijnych w zakresie uznawania kwalifikacji, nowelizacja obecnie obowiązujących ustaw

dotyczących „systemu ogólnego”, spowodowałyby zbyt duże poprawki, wykreślenia i modyfikacje obecnych przepisów.

Dlatego rozsądnym wydaje się przyjęcie nowej ustawy, która w sposób systematyczny i czytelny przeniesie postanowienia nowej dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych do polskiego porządku prawnego.

W rozdziałach 1 i 2 projektowanej ustawy znalazły się przepisy dotyczące systemu ogólnego uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych. Jego zasady ogólne nie uległy zmianie, z tego też względu, większość przepisów w tym rozdziale została przeniesiona z poprzednio obowiązującej ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych z pewnymi zmianami:

- art. 1 określa zakres podmiotowy ustawy. Przepisami objęci będą obywatele państw członkowskich UE, Konfederacji Szwajcarskiej i państw członkowskich EFTA – stron umowy o EOG. Ponadto, przepisy ustawy będą stosowane także do członków ich rodzin w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. Nr 144, poz. 1043) oraz obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694), co wynika z prawa wspólnotowego (dyrektywa 2004/38 oraz 2003/109),
- w art. 2 dodano kilka nowych definicji pojęć ustawowych oraz uwzględniono zmianę w poziomach kwalifikacji zawodowych (dodatkowy poziom kwalifikacji),
- w art. 6 został sformułowany dodatkowy obowiązek organu właściwego potwierdzenia otrzymania wniosku o uznanie kwalifikacji,
- art. 11 stanowi przeniesienie przepisów ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności. Jego umieszczenie

w tym rozdziale nie jest przypadkowe, ponieważ przepisy dyrektywy 2005/36/WE przewidują, że jeżeli wnioskodawca zamierzający wykonywać działalność regulowaną nie spełnia wymogów określonych w tym artykule, mają zastosowanie do niego zasady uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych,

- art. 15 przewiduje możliwość zastąpienia stosowania środków wyrównawczych tzw. „wspólnymi platformami”, czyli warunkami ustalonymi wspólnie przez państwa członkowskie UE, po których spełnieniu wnioskodawca nie będzie mógł być zobowiązany przez organ właściwy do odbycia stażu adaptacyjnego, ani też testu umiejętności,
- w art. 18 szczegółowo zostały określone dokumenty, które organ właściwy może wymagać od wnioskodawcy w postępowaniu o uznanie kwalifikacji zawodowych, świadczące o jego nienagannym charakterze, stanie zdrowia, sytuacji finansowej itd.,
- w art. 19-21 sformułowana została zasada „współpracy administracyjnej” między organami właściwymi z poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej i państw członkowskich EFTA, mająca na celu ulepszenie, przyspieszenie i ułatwienie w praktyce procesu uznawania kwalifikacji zawodowych,
- w myśl art. 23 wnioskodawca powinien posiadać znajomość języka polskiego, w stopniu pozwalającym mu na wykonywanie zawodu regulowanego.

Dlatego w art. 24-27 znajduje się grupa przepisów, zawierających upoważnienia ustawowe dla właściwych ministrów do wydania aktów wykonawczych do projektu ustawy, w tym do powołania osoby pełniącej funkcję koordynatora oraz zespołu do współpracy z ministrem właściwym ds. szkolnictwa wyższego, a także – do utworzenia ośrodka informacji.

W rozdziale 3 projektu ustawy znajdują się przepisy dotyczące świadczenia usług transgranicznych. Jest to zespół regulacji stanowiący zupełną nowość na tle przepisów z zakresu uznawania kwalifikacji zawodowych w ramach systemu ogólnego. Ich głównym celem jest zniesienie wszelkich zbędnych barier

i postępowań administracyjnych oraz ograniczenie do minimum formalności, prowadzących do uzyskania możliwości wykonywania zawodu regulowanego bądź działalności regulowanej na zasadzie tymczasowego i okazjonalnego świadczenia usług transgranicznych. Zgodnie z głównym założeniem, jeżeli wnioskodawca chce tymczasowo wykonywać swój zawód lub działalność regulowaną w innym państwie członkowskim, nie zmieniając przy tym swojej siedziby, niecelowe jest stosowanie w stosunku do niego tych samych procedur sprawdzających (z reguły zajmujących niewspółmiernie dużo czasu w stosunku do okresu, przez jaki wnioskodawca zamierza świadczyć usługi transgraniczne), które są stosowane wobec osób przyjeżdżających do państwa członkowskiego z zamiarem trwałego osiedlenia się.

Zatem przepisy art. 28-33 projektu ustawy regulują:

- rozwiązania, pozwalające na szybsze rozpoczęcie świadczenia usług przez wnioskodawcę, aniżeli w przypadku gdyby miał uznawać swoje kwalifikacje zawodowe według zasad określonych w rozdziale 2,
- kwestię posługiwania się tytułami zawodowymi,
- kwestię możliwości dokonania wstępnego sprawdzenia kwalifikacji usługodawcy,
- współpracę organów właściwych i wymianę informacji między nimi,
- zagadnienie przekazywania informacji odbiorcy usług przez usługodawcę.

W rozdziale 4 w art. 34-41 zawarto zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe i końcowe, w tym uchylające dotychczas obowiązujące przepisy w zakresie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz wprowadzające niezbędne dostosowania innych ustaw (ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych, ustawa o działach administracji rządowej, ustawa o opłacie skarbowej) w związku z wejściem w życie nowej ustawy i uchynieniem dotychczas obowiązujących w tej materii przepisów. Ponadto, wprowadzono przepis utrzymujący w mocy (do czasu wejścia w życie nowych przepisów) obecnie obowiązujące akty wykonawcze.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 20 października 2007 r., tj. w terminie wskazanym do wdrożenia dyrektywy, z wyjątkiem art. 35, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Wejście w życie tego przepisu z dniem ogłoszenia jest konieczne ze względu na potrzebę dostosowania przepisów do istniejącej sytuacji, a zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Już w chwili obecnej Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego koordynuje sprawy związane z wdrożeniem dyrektywy 2005/36/WE i reprezentuje Polskę w spotkaniach grupy implementującej dyrektywę, zwoływanych przez Komisję Europejską.

Projekt został zamieszczony na stronach podmiotowych Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w Biuletynie Informacji Publicznej – zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414). W trybie tej ustawy nie zgłoszono uwag.

Projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji, zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2003 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI (OSR)

1. Podmioty, na które oddziałuje regulacja

Projektowana regulacja określa zasady postępowania organów właściwych w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych, działalności oraz świadczenia usług w zawodach regulowanych i działalnościach objętych ustawą. Organami właściwymi są organy określone w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, tj. właściwi ministrowie lub upoważnione przez nich podległe jednostki, samorządy zawodowe, organizacje gospodarcze lub organy rejestrowe.

Projektowana ustawa dotyczy obywateli państw członkowskich UE, obszaru EOG i Konfederacji Szwajcarskiej (oraz członków ich rodzin, niebędących obywatelami tych państw), którzy zamierzają ubiegać się w Polsce o uznanie kwalifikacji nabytych w tych państwach lub świadczyć usługi transgraniczne.

2. Skutki wprowadzenia ustawy

a) wpływ regulacji na finanse publiczne

Skutki finansowe wejścia w życie ustawy wiążą się ze zwiększeniem zatrudnienia o dwa etaty w Departamencie Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego (koordynującym uznawanie kwalifikacji zawodowych), co w ujęciu całorocznym, w warunkach 2007 r. wyniesie około 100 tys. zł. Uzyskanie tych etatów jest konieczne od 20 października 2007 r. (tj. od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy, przewidzianego dyrektywą). Etaty zostaną przyznane z rezerwy, uchwałą Rady Ministrów i – ujęte w części 38 „szkolnictwo wyższe”.

W chwili obecnej Departament Współpracy Międzynarodowej zatrudnia dwie osoby pełniące funkcje krajowych koordynatorów ds. ogólnego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych (powołanych z dniem 1 maja 2004 r. na mocy obecnie obowiązujących przepisów).

Zwiększenie zatrudnienia o dwa etaty wynika z większej liczby zadań związanych z koordynacją systemu.

Departament Współpracy Międzynarodowej będzie zapewniał obsługę Zespołu współpracującego z koordynatorem (powołanego na podstawie art. 24).

Należy także zwrócić uwagę na fakt, że zawarta w art. 35 projektowanej ustawy zmiana ustawy o działach administracji rządowej przewiduje, że koordynacja uznawania kwalifikacji, zarówno w zawodach regulowanych, jak i działalnościach, będzie należała do ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego (obecnie koordynacja uznawania kwalifikacji w działalnościach należy do ministra właściwego do spraw gospodarki).

Ponadto, dyrektywa rozszerza zakres zadań związanych z koordynowaniem systemu, ustanawia bardziej zaawansowaną współpracę administracyjną na szczeblu krajowym oraz między państwami członkowskimi. Dyrektywa zobowiązuje do wyznaczenia koordynatora oraz przedstawiciela do Komitetu do spraw uznawania kwalifikacji. Spotkania, w których będzie uczestniczył koordynator, czy członek Komitetu, będą dotyczyły zawodów regulowanych, działalności, a także zawodów sektorowych (lekarz, lekarz dentysta, pielęgniarka, położna, farmaceuta, lekarz weterynarii, architekt), które do tej pory były koordynowane przez odrębne Komitety sektorowe (a uczestniczyli w nich przedstawiciele właściwych resortów).

Biorąc powyższe pod uwagę konieczne jest wzmocnienie kadrowe Departamentu zajmującego się systemem uznawania kwalifikacji zawodowych.

Ponadto, uchwalenie projektowanej ustawy nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ ustawa zastąpi dotychczas obowiązujące przepisy (uchylone projektowaną ustawą). Koszty związane z przeprowadzaniem postępowania w sprawie uznania

kwalfikacji i wydawania decyzji zostały określone przy projektowaniu obecnie obowiązujących w tym zakresie przepisów.

b) wpływ regulacji na rynek pracy

Wejście w życie projektowanej ustawy nie wywoła skutków dla rynku pracy. Od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej obowiązuje ustawa z dnia 26 kwietnia 2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji w zawodach regulowanych oraz ustawa z dnia 10 maja 2002 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności, które określają mechanizmy uznawania w Rzeczypospolitej Polskiej obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej/EFTA uzyskanych na obszarze państw członkowskich Unii Europejskiej (poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej) kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych i działalności regulowanych. Konsekwencją uznania kwalifikacji w zawodzie regulowanym lub działalności regulowanej może być podjęcie w Polsce pracy przez obywatela Unii Europejskiej.

Z kolei przepisy rozdziału 3 nie będą wywierać trwałych efektów na rynek pracy, bowiem na podstawie tych przepisów obywatele z państw członkowskich Unii Europejskiej lub EFTA będą mogli świadczyć swoje usługi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jedynie tymczasowo i okazjonalnie. Regulacje te, w myśl Strategii Lizbońskiej mają ułatwić liberalizację rynku wewnętrznego i swobodny przepływ osób, lecz nie odnoszą się do trwałego osiedlenia się obywateli państw członkowskich UE lub EFTA na terytorium RP.

c) wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, oraz na sytuację i rozwój regionalny

Proponowane zmiany nie będą miały bezpośredniego wpływu na konkurencyjność gospodarki, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, oraz na sytuację i rozwój regionów.

3. Konsultacje społeczne

Projekt został skierowany do konsultacji społecznych z następującymi partnerami:

Chrześcijańskim Związkiem Zawodowym „Solidarność im. ks. Jerzego Popiełuszki”, Zarządem Głównym Związku Nauczycielstwa Polskiego, Sekcją Krajową Oświaty i Wychowania NSZZ „Solidarność”, Wolnym Związkiem Zawodowym „Sierpień 80” Komisją Krajową, Komisją Krajową NSZZ „Solidarność 80”, Związkiem Zawodowym Pracowników Oświaty i Wychowania „Oświata”, Krajową Sekcją Oświaty NSZZ „Solidarność”, Krajową Sekcją Nauki NSZZ „Solidarność”, Radą Szkolnictwa Wyższego i Nauki ZNP, Sekretariatem Konferencji Episkopatu Polski, Wolnym Związkiem Zawodowym „Solidarność – Oświata” Komitetem Założycielskim w Bydgoszczy, Społecznym Towarzystwem Oświatowym, Zarządem Głównym Związku Zakładów Doskonalenia Zawodowego, Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych, Konfederacją Pracodawców Polskich, Business Centre Club, Związkiem Pracodawców, Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych, Zarządem Głównym Związku Rzemiosła Polskiego, Krajową Izbą Gospodarczą, Forum Związków Zawodowych, Konfederacją Stowarzyszeń Nauczycielskich, Stowarzyszeniem Oświatowców Polskich, Towarzystwem Wiedzy Powszechnej, Federacją Związków Zawodowych Pracowników Kultury i Sztuki, Naczelną Organizacją Techniczną.

Spośród wyżej wymienionych uwagi zgłosiły Związek Nauczycielstwa Polskiego i Naczelna Organizacja Techniczna.

Związek Nauczycielstwa Polskiego zgłosił nieliczne uwagi, z których większość została uwzględniona. ZNP uznał za zbyt daleko idący przepis z zakresu świadczenia usług transgranicznych, zgodnie z którym usługodawca nie powinien ponosić dodatkowych kosztów związanych z rejestracją lub członkostwem; jednakże, przepis jest zgodny z brzmieniem dyrektywy, która wyraźnie wskazuje, że uproszczona tymczasowa rejestracja lub członkostwo w organizacji lub instytucji zawodowej jest

możliwe, jeżeli nie spowoduje dodatkowych kosztów dla usługodawcy, opóźnień lub utrudnień w świadczeniu usługi.

Naczelna Organizacja Techniczna proponowała wskazanie wszystkich obowiązujących aktów prawnych określonych jako „odrębne przepisy”, co nie zostało uwzględnione ze względu na bardzo dużą liczbę przepisów regulujących zawody w Polsce. Ponadto, postulowała wskazanie minimalnego czasu wykonywania zawodu przy określaniu pojęcia doświadczenia zawodowego, co nie byłoby celowe; jedynie art. 10, który przewiduje uznanie kwalifikacji na podstawie doświadczenia zawodowego określa wymagany okres doświadczenia zawodowego. NOT sugerował również, aby uprawnienie do wydawania decyzji o uznaniu kwalifikacji przekazać organom samorządu zawodowego, jednakże w tej ustawie nie jest to możliwe, ponieważ określenie organu właściwego w sprawach uznawania kwalifikacji odbywa się na podstawie art. 4a ustawy o działach administracji rządowej. Ponadto, NOT sugerował ograniczenie terminu wydania decyzji o uznaniu kwalifikacji do 2 miesięcy, co byłoby sprzeczne z dyrektywą. Także uwaga dotycząca wyznaczenia wielu podmiotów – organizacji pozarządowych do pełnienia funkcji ośrodka informacji nie została uwzględniona, ponieważ wskazanie wielu ośrodków uniemożliwiłoby skuteczną koordynację systemu.