

UZASADNIENIE

Niektóre przepisy prawa polskiego powinny zostać dostosowane do postanowień Umowy między Wspólnotą Europejską i Państwami Członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób (określanej dalej jako umowa UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób) oraz uzupełniającego ją Protokołu do Umowy między Wspólnotą Europejską i Państwami Członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób, w związku z udziałem w charakterze Umawiających się Stron, Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej, w następstwie przystąpienia tych Państw do Unii Europejskiej (określanego dalej jako protokół do umowy)¹⁾.

Polska i pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r., stały się stroną umowy UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób i protokołu do umowy zgodnie z art. 6 ust. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (...) Rzeczypospolitej Polskiej (...) oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (tzw. Aktu przystąpienia)²⁾. Przepis ten przewiduje m.in., że przystąpienie do umów ze Szwajcarią, zawartych wspólnie przez Wspólnotę oraz jej Państwa Członkowskie, nastąpi poprzez zawarcie protokołu do takich umów między Radą Unii Europejskiej, stanowiącą jednomyślnie w imieniu Państw Członkowskich, a Szwajcarią. Protokół do umowy został podpisany w Luksemburgu dnia 26 października 2004 r., zatwierdzony przez Radę Unii Europejskiej w imieniu Państw Członkowskich i Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2006/245/WE³⁾, po czym wszedł w życie 1 kwietnia 2006 roku zgodnie z jego art. 7.

¹⁾ Umowa i jej późniejsze zmiany zostały ogłoszone w Dz.Urz. WE L 114, 30.04.2002, Dz.Urz. UE L 187, 26.7.2003, Dz.Urz. UE L 352, 27.11.2004, Dz. U. UE L 89 z 28.3.2006, Dz. U. UE L 270 z 29.9.2006.

²⁾ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

³⁾ Dz. U. UE L 89 z 28.3.2006.

Powołany wyżej przepis art. 6 ust. 2 „Aktu przystąpienia”, zawarty w umowie międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą uchwaloną w referendum ogólnokrajowym, przekazał Radzie Unii Europejskiej kompetencje organów władzy państwowej w sprawach uzgodnienia i podpisania protokołu do umowy oraz wyrażenia ostatecznej zgody ze strony Rzeczypospolitej Polskiej na związanie się protokołem do umowy. Dlatego też w tych sprawach nie mają zastosowania przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, określające kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej, wyrażenia zgody na jej ratyfikację oraz ratyfikacji. Co za tym idzie, zastosowania nie mają również przepisy ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.).

Umowa UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób określa warunki wjazdu i pobytu obywateli jednej ze stron i członków ich rodzin na terenie drugiej strony oraz ich uprawnienia w zakresie podejmowania i wykonywania pracy najemnej lub działalności gospodarczej na własny rachunek. Umowa określa również warunki świadczenia usług przez podmioty gospodarcze z jednej strony umowy na terenie drugiej strony (w tym zakresie dotyczy również spółek). Zawiera również postanowienia dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz uznawania kwalifikacji zawodowych, a ponadto postanowienia dotyczące nabywania nieruchomości.

Postanowienia dotyczące uprawnień pracowniczych i innych uprawnień związanych z zatrudnieniem są wzorowane na przepisach wspólnotowych o swobodnym przepływie pracowników i opierają się na zasadzie równego traktowania obywateli UE i Szwajcarii. Na zasadzie równego („nie mniej korzystnego”) traktowania oparte są również postanowienia dotyczące wykonywania działalności gospodarczej na własny rachunek oraz dostępu do rynku usług. W zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz uznawania kwalifikacji zawodowych umowa przewiduje stosowanie przepisów wspólnotowych, które obowiązywały w dniu podpisania umowy, uzupełniając je jednak o przepisy szczególne dotyczące Szwajcarii (w większości odpowiadające przepisom szczególnym dotyczącym państw członkowskich UE); umowa określa tryb dostosowania tych przepisów w przypadku zmiany przepisów wspólnotowych. W związku z ograniczeniami w zakresie

nabywania nieruchomości, obowiązującymi na podstawie traktatów akcesyjnych z 1973 r. i 2003 r., umowa zawiera odpowiednie przepisy dotyczące nabywania przez obywateli szwajcarskich nieruchomości w Danii i państwach będących stronami umowy od 2006 r.

Postanowienia umowy UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób w sprawach związanych z wjazdem i pobytem obywateli Szwajcarii na terytorium RP zostały uwzględnione w ustawie 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). Ustawa ta wprowadziła ponadto zmiany m.in. do ustaw o ewidencji ludności i dowodach osobistych, o systemie oświaty, o opłacie skarbowej, o cudzoziemcach, o rencie socjalnej, o pomocy społecznej, o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, o swobodzie działalności gospodarczej oraz Prawo o szkolnictwie wyższym, uwzględniające zasadę równego traktowania obywateli UE i Szwajcarii w sprawach określonych umową.

Postanowienia w niektórych sprawach związanych z dostępem do określonych zawodów, dostępem do edukacji oraz uznawaniem kwalifikacji zawodowych zostały uwzględnione w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (tzw. ustawy horyzontalnej), która przewiduje zmiany m.in. w ustawach: Karta Nauczyciela, o żegludze śródlądowej, o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych, o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do podejmowania lub wykonywania niektórych działalności, Prawo lotnicze oraz Prawo o szkolnictwie wyższym.

Postanowienia dotyczące uprawnienia podmiotów szwajcarskich do czasowego świadczenia usług na terytorium RP zostały uwzględnione w projekcie ustawy zmieniającej ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Jednocześnie przewidziana jest zmiana obowiązującego przepisu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, dotyczącego prowadzenia działalności gospodarczej przez obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii bez

ograniczeń czasowych, ponieważ pojawiają się wątpliwości interpretacyjne związane z brzmieniem tego przepisu.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wejściem w życie Protokołu do Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób przewiduje wprowadzenie zmian w tych przepisach, które są niezgodne z umową ze względu na pominięcie obywateli Szwajcarii lub uprawnień nabytych w Szwajcarii, a nie są przewidziane do zmiany przepisami innych ustaw. Projekt ustawy nie obejmuje jednak ustaw, które będą w najbliższym czasie wymagały kompleksowej nowelizacji lub zastąpienia innymi ustawami. Należą do nich ustawy: o zawodzie lekarza weterynarii, Prawo budowlane, o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, o świadczeniach rodzinnych, o zawodzie tłumacza przysięgłego.

Przepisy uwzględnione w projekcie ustawy można podzielić na następujące grupy:

- przepisy ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, określające przypadki, w których nabycie nieruchomości przez obywateli państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego nie wymaga zezwolenia,
- przepisy, według których obywatelstwo państwa członkowskiego UE (lub też państwa członkowskiego EFTA będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym) jest warunkiem dostępu do określonego zawodu lub działalności gospodarczej (w ustawach: o finansach publicznych, o ochronie osób, o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, o usługach detektywistycznych) albo uprzywilejowanego traktowania w zakresie dostępu do zawodu (w ustawie o doradztwie podatkowym),
- przepisy, według których siedziba lub miejsce zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego UE (lub też państwa członkowskiego EFTA będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym)

warunkuje możliwość uzyskania upoważnienia lub koncesji do świadczenia usług

(w ustawach: Prawo energetyczne, o usługach turystycznych) albo dofinansowania działalności (w ustawie o kinematografii),

- przepisy, które wymieniają obywateli państw członkowskich UE (lub też państw członkowskich EFTA będących stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym) wśród osób objętych obowiązkowo lub dobrowolnie ubezpieczeniem społecznym (w ustawach: o ubezpieczeniu społecznym rolników, o systemie ubezpieczeń społecznych),
- przepisy dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych lub kwalifikacji do wykonywania określonych rodzajów działalności gospodarczej, nabytych przez obywateli państw członkowskich UE (lub też państw członkowskich EFTA będących stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym) w tych państwach (w ustawach: Prawo energetyczne, o wykonywaniu prac podwodnych, o opłacie skarbowej),
- przepisy ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, przewidujące odpowiednie stosowanie jej przepisów do obywateli państw członkowskich EFTA – stron umowy o EOG oraz w przypadku wykonywania zawodu przy użyciu tytułu zawodowego uzyskanego w państwie członkowskim EFTA – stronie umowy o EOG,
- przepisy dotyczące uznawania dokumentów wydanych w państwach członkowskich EOG jako potwierdzających posiadanie kwalifikacji w zawodach regulowanych (w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego).

Projekt ustawy przewiduje uwzględnienie w wyżej wymienionych przepisach obywateli Szwajcarii lub uprawnień nabytych w Szwajcarii. W zakresie nabywania nieruchomości w Polsce, obywatelom Konfederacji Szwajcarskiej i przedsiębiorcom pochodzącym z tego państwa przysługiwać będą takie same uprawnienia, jak osobom i przedsiębiorcom pochodzącym z EOG. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie jest zwolnienie z obowiązku uzyskania zezwolenia na nabycie tzw. drugiego domu w celu wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług turystycznych, tj. przepis art. 8 ust. 2a pkt 2

lit. b. Zwolnienie to nie będzie obejmowało obywateli Konfederacji Szwajcarskiej ze względu na brak odpowiednich postanowień w umowie.

Ogólnie rzecz ujmując, projekt ustawy przewiduje rozszerzenie zakresu stosowania przepisów polskich związanych ze swobodą przepływu osób i zakładania przedsiębiorstw oraz świadczenia usług na obywateli Szwajcarii lub na przypadki, w których należy uwzględnić uprawnienia uznawane na terytorium Szwajcarii. Wejście ustawy w życie zapewni takie samo traktowanie obywateli Szwajcarii i Unii Europejskiej w takim zakresie, jaki obejmuje ustawa, w szczególności w sprawach dostępu do określonych zawodów i działalności gospodarczej oraz uznawania kwalifikacji zawodowych.

Ponadto w związku z przepisami art. 17 załącznika I do umowy UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób, w projekcie przewidziano zmianę ustawy o cudzoziemcach w zakresie wymogów związanych z ubieganiem się o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony przez pracowników nie mających obywatelstwa państwa członkowskiego UE lub EFTA, zatrudnionych przez przedsiębiorców z Konfederacji Szwajcarskiej, zintegrowanych ze szwajcarskim rynkiem pracy i oddelegowanych na czas określony do pracy na terytorium Polski.

Tabelaryczne zestawienie postanowień umowy UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób i protokołu do tej umowy oraz projektowanych przepisów prawa polskiego jest załączone do niniejszego uzasadnienia (Tabela zbieżności).

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji przewidzianej w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt nie wymaga uzyskania opinii ze strony instytucji i organów Unii Europejskiej lub Europejskiego Banku Centralnego, konsultacji ani też uzgodnienia z tymi instytucjami lub organami.

Projekt ustawy ma na celu dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jest z nim zgodny.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 190,

poz. 1606) przewiduje się, że ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do umowy UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1) Podmioty na które oddziałuje regulacja

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z wejściem w życie Protokołu do Umowy między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z jednej strony a Konfederacją Szwajcarską z drugiej strony w sprawie swobodnego przepływu osób dotyczy obywateli Szwajcarii korzystających z prawa pobytu na terytorium Polski m.in. w związku z aktywnością gospodarczą (zatrudnieniem lub prowadzeniem samodzielnej działalności zarobkowej) w rolnictwie, doradztwie podatkowym, energetyce, ochronie osób i mienia, turystyce, wytwarzaniu i obrocie bronią, usługach detektywistycznych, pomocy prawnej, pracach podwodnych, finansach publicznych, jak również w innych sektorach (przepisy dotyczące osób odbywających staż adaptacyjny i pracowników delegowanych). Niektóre przepisy ustawy wprowadzają zmiany dotyczące nie tylko obywateli, lecz również przedsiębiorców szwajcarskich – są to przepisy dotyczące nabywania nieruchomości (w związku i bez związku z aktywnością gospodarczą), prowadzenia działalności (zwłaszcza świadczenia usług) w sektorze energetycznym, świadczenia usług szkoleniowych w sektorze turystycznym oraz wsparcia finansowego w kinematografii.

Przepisy ustawy będą stosowane przez:

- niektóre organy administracji publicznej, organizacje samorządu zawodowego lub jednostki należące do sektora finansów publicznych w sprawach związanych z prawem do wykonywania określonego zawodu lub działalności albo z uznawaniem kwalifikacji,
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

2) Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Ustawa ma na celu techniczne dostosowanie obowiązujących przepisów prawnych związanych ze swobodą przepływu osób i zakładania

przedsiębiorstw oraz świadczenia usług do wiążącej Polskę umowy UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób. Mimo to, ze względu na prawo samorządów zawodowych do opiniowania projektów aktów prawnych oraz zamieszczenie w projekcie przepisów dotyczących wykonywania zawodu doradcy podatkowego, adwokata i radcy prawnego (a w pierwotnej wersji projektu również zawodu architekta, inżyniera budownictwa i urbanisty), projekt został skierowany do konsultacji z organami właściwych samorządów zawodowych. Krajowa Rada Doradców Podatkowych poinformowała, że do projektu nie zgłasza uwag. Krajowa Izba Inżynierów Budownictwa zgłosiła uwagi do przepisów zmieniających ustawę – Prawo budowlane i ustawę o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, które jednak zostały wykreślone z projektu.

Ponadto, zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do umowy UE-Szwajcaria o swobodnym przepływie osób został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej. Żadne podmioty nie zgłosiły zainteresowania pracami nad projektem ustawy.

3) Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz sytuację i rozwój regionalny

Ustawa nie spowoduje zwiększenia wydatków ani zmniejszenia dochodów jednostek sektora finansów publicznych.

Ustawa wprowadzi ułatwienia w zakresie przepływu osób między Szwajcarią a Polską. Ze względu na brak czynników stymulujących przepływy migracyjne ze Szwajcarii do Polski nie przewiduje się jednak wzrostu migracji ze Szwajcarii do Polski, który miałby wpływ na rynek pracy. W 2006 r. obywatelom Szwajcarii wydano 14 zezwoleń na pracę, w tym 11 w grupie pracowniczej „kadra kierownicza, doradcy, eksperci”, oraz 26 zezwoleń na pobyt

i 10 zezwoleń na pobyt czasowy do 1 roku (wg przepisów dotyczących obywateli UE). Przewiduje się, że również w przyszłości niewielka liczba obywateli szwajcarskich będzie korzystała z przepisów ułatwiających

przepływ osób do Polski. Ustawa nie spowoduje więc napływu na polski rynek znaczącej liczby pracowników szwajcarskich. Nie będzie miała wpływu na sytuację na rynku pracy w Polsce, tzn. na stopę bezrobocia z jednej strony i poziom deficytu siły roboczej w określonych zawodach z drugiej strony.

Ustawa zawiera również przepisy ułatwiające dostęp przedsiębiorców szwajcarskich do określonych sektorów działalności gospodarczej, głównie w charakterze osób samodzielnie zarobkujących. Mogą one przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy w Polsce. Przewiduje się jednak, że również z tych przepisów będzie korzystać niewielka liczba przedsiębiorców szwajcarskich.

Ustawa wpłynie pozytywnie, chociaż w dość ograniczonym stopniu, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość. Zapewni bowiem możliwość prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek przez obywateli Szwajcarii w niektórych sektorach. Zapewni również możliwość prowadzenia działalności (głównie świadczenia usług) w sektorze energetycznym i świadczenia usług szkoleniowych w sektorze turystycznym przez podmioty szwajcarskie. Ze względu na ograniczony sektorowo zakres przedmiotowy przepisów ustawy dotyczących działalności gospodarczej, nie będzie ona miała istotnego wpływu na poziom inwestycji szwajcarskich w Polsce. Obecnie skumulowana wartość szwajcarskich inwestycji bezpośrednich na koniec 2005 r. wyniosła 1.851,2 mln USD, co stanowi 1,9 % udziału w całości kapitału zagranicznego w Polsce (wg danych NBP) i zapewnia Szwajcarii 11 miejsce na liście inwestorów zagranicznych (wg PAIZ).

Ustawa nie będzie miała wpływu na sytuację regionów i rozwój regionalny.

4) Określenie źródeł finansowania

Objęcie podmiotów szwajcarskich przepisami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej lub czasowego świadczenia usług wiąże się z obowiązkiem wnoszenia przez zainteresowanych opłat związanych z rejestracją lub udzieleniem upoważnienia lub koncesji do prowadzenia określonej działalności.

Objęcie obywateli szwajcarskich i uprawnień nabytych w Szwajcarii przepisami dotyczącymi uznawania kwalifikacji zawodowych będzie wiązało się z ponoszeniem kosztów postępowania w sprawie uznania tych kwalifikacji przez zainteresowanych.

Objęcie obywateli Szwajcarii dobrowolnym ubezpieczeniem społecznym (w szczególnych przypadkach) i zdrowotnym będzie wiązało się z obowiązkiem opłacania składek na ich ubezpieczenie przez pracodawców, pracowników i osoby prowadzące samodzielną działalność gospodarczą.

08/09EP