

UZASADNIENIE

I. Cel i zakres projektowanej ustawy

Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.09.2005, str. 22, z późn. zm.), zwana dalej „dyrektywą”, ustanawia zasady, na podstawie których państwa członkowskie Unii Europejskiej, zwanej dalej „UE”, uznają kwalifikacje zawodowe uzyskane w innych państwach członkowskich UE dla celów dostępu do zawodu regulowanego i jego wykonywania na swoim terytorium. Dyrektywa ustanawia również zasady dotyczące częściowego dostępu do zawodu regulowanego oraz uznawania praktyk zawodowych odbywanych w innym państwie członkowskim UE.

Przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013, str. 132, z późn. zm.) wprowadziły istotne zmiany w funkcjonowaniu systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych w ramach UE. Wdrożenie do polskiego porządku prawnego przewidzianych w tej dyrektywie zmian i uzupełnień nastąpiło w ramach ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1646), zwanej dalej „ustawą”.

Przewidziane w projekcie ustawy zmiany wynikają z konieczności zapewnienia prawidłowego wdrożenia do polskiego porządku prawnego niektórych przepisów dyrektywy, które, w ocenie Komisji Europejskiej, zwanej dalej „KE”, zostały wdrożone w sposób nieprawidłowy lub niepełny. Należy odnotować, że w dniu 2 lipca 2020 r. KE podjęła decyzję o skierowaniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwanego dalej „TSUE”, skargi przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, zwanej dalej „RP”, w związku z nieprawidłowym wdrożeniem do polskiego porządku prawnego niektórych przepisów dyrektywy. Decyzja została podjęta po przeprowadzeniu przez KE postępowań w sprawie uchybienia przez RP zobowiązaniom państwa członkowskiego UE (uchybienia nr 2018/2180 i 2018/2301). W uchybieniach tych KE wskazała, jako błędnie wdrożone do polskiego porządku prawnego, m.in. następujące przepisy dyrektywy: art. 2 (zakres), art. 4f ust. 6 (dostęp częściowy), art. 8 ust. 1 (współpraca administracyjna), art. 14 (środki wyrównawcze) i art. 53 ust. 4 (znajomość

języków). W związku z powyższym, w celu zapewnienia prawidłowego wdrożenia wskazanych przepisów dyrektywy na gruncie prawa polskiego w sposób realizujący zastrzeżenia podnoszone przez KE, w projekcie ustawy przewiduje się odpowiednie zmiany przepisów art. 4, art. 5, art. 20, art. 29, art. 36 ust. 1 i 2 oraz art. 39 ust. 4 ustawy, które wdrażają wskazane wyżej przepisy dyrektywy do polskiego porządku prawnego.

W ramach projektowanej ustawy za zasadne uznano również dokonanie zmian w przepisach art. 50b ust. 5 i art. 50e ust. 3 ustawy, których celem jest uniknięcie zarzutów KE odnośnie do błędnego wdrożenia do polskiego porządku prawnego art. 7 ust. 3 i 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (Dz. Urz. UE L 173 z 09.07.2018, str. 25), zwanej dalej „dyrektywą 2018/958”. Wprowadzenie zmian w tych przepisach jest niezbędne do zagwarantowania precyzyjniejszego sposobu wdrożenia norm wyrażonych w przywołanych przepisach dyrektywy 2018/958. W projekcie ustawy proponuje się także wprowadzenie zmiany w art. 52c ustawy, mającej na celu skorygowanie występującego w tym przepisie błędu językowego. Dzięki zmianie brzmienia przepis będzie precyzyjniej odzwierciedlał normę wyrażoną w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2018/958.

Projekt ustawy przewiduje ponadto wprowadzenie zmiany w art. 50f ust. 1 ustawy, w którym nieprawidłowo wskazano, że ocena skutków regulacji stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu prawnego, w tym aktu normatywnego. W przepisie tym zostanie dokonana korekta merytoryczna, wskutek której błąd występujący w jego brzmieniu zostanie usunięty.

II. Szczegółowe omówienie proponowanych regulacji

W celu dokonania prawidłowego wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy, co do których KE przedstawiła zastrzeżenia, konieczne jest wprowadzenie w ustawie poniższych zmian:

- **Zmiana zakresu wyłączeń dotyczących stosowania ustawy**

Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy jej postanowienia stosuje się wobec wszystkich obywateli państw członkowskich UE zamierzających wykonywać zawód regulowany w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe, zarówno jako osoba pracująca na własny rachunek, w tym jako osoba wykonująca wolny zawód, jak i jako pracownik najemny. W drodze wyjątku od tej zasady, w myśl art. 2 ust. 4 dyrektywy,

jej przepisów nie stosuje się wobec notariuszy powoływanych na mocy urzędowego aktu organów publicznych.

KE wskazała, że RP nieprawidłowo wdrożyła art. 2 dyrektywy przez określenie w art. 4 ustawy, że jej przepisów nie stosuje się do zawodów regulowanych i działalności regulowanych, dla których przepisy regulacyjne określiły wymóg posiadania obywatelstwa polskiego. Zdaniem KE przewidziany w tym przepisie wyjątek wychodzi poza zakres wyjątku wskazanego w art. 2 dyrektywy. KE podkreśliła, że z wyjątkiem zawodu notariusza zasady uznawania kwalifikacji zawodowych powinny stosować się wobec wszystkich obywateli państw członkowskich UE, zamierzających wykonywać zawód regulowany w innym państwie członkowskim niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe.

Jednocześnie KE potwierdziła, że przepisy dyrektywy nie znajdują zastosowania do działalności związanej z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu prawa UE (art. 45 ust. 4 i art. 51 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 07.06.2016, str. 47)). W tym kontekście należy wskazać, że w polskim porządku prawnym prawo wykonywania zawodu regulowanego lub działalności regulowanej związanych z wykonywaniem władzy publicznej jest zastrzeżone wyłącznie dla osób, które posiadają obywatelstwo polskie. Niemniej jednak, nawet jeżeli w danym państwie członkowskim UE prowadzi się działalność regulowaną związaną z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu prawa UE, nie uzasadnia to, w ocenie KE, wprowadzenia warunku posiadania obywatelstwa przy wdrożeniu do prawa krajowego art. 2 dyrektywy.

Mając na uwadze powyższe, w art. 1 pkt 1 projektu ustawy proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 4 ustawy, w myśl którego przepisy ustawy nie będą stosowane do zawodu notariusza oraz do innych zawodów regulowanych i działalności regulowanych związanych z wykonywaniem władzy publicznej na terytorium RP.

Należy wyjaśnić, że przez wykonywanie władzy publicznej należy rozumieć wszelkie działania prowadzone w interesie publicznym w formach aktów i czynności prawnych, jak i działań faktycznych, które wywołują wiążące dla różnych podmiotów skutki prawne. Do zawodów związanych z wykonywaniem władzy publicznej w RP zalicza się m.in. zawody policjanta, prokuratora czy sędziego.

- **Rozszerzenie katalogu definicji, którymi posługuje się ustawa**

KE wskazała, że RP nie wdrożyła do prawa krajowego definicji „istotnie różniącego się materiału”, określonej w art. 14 ust. 4 dyrektywy. W związku z powyższym brak ten należy

uzupełnić. W art. 1 pkt 2 projektu ustawy proponuje się uzupełnienie katalogu definicji zawartego w art. 5 ustawy. W przepisie tym zostanie dodany pkt 20, zgodnie z którym „istotnie różniący się materiał” będzie oznaczał materiał obejmujący nabytą wiedzę, umiejętności i kompetencje, które mają zasadnicze znaczenie dla wykonywania zawodu, i w odniesieniu do którego kształcenie odbyte przez wnioskodawcę wykazuje istotne, pod względem treści, różnice w porównaniu z zakresem kształcenia wymaganym w RP.

- **Zmiana przepisów dotyczących stosowania środków wyrównawczych w przypadku stwierdzenia występowania istotnie różniącego się materiału w zakresie szkolenia lub kształcenia odbytego przez osobę ubiegającą się o uznanie kwalifikacji zawodowych w innym państwie członkowskim UE oraz określenie zasad wyrównywania różnic między zakresem szkolenia lub kształcenia wymaganego w RP a zakresem szkolenia lub kształcenia zrealizowanego przez osobę ubiegającą się o uznanie kwalifikacji zawodowych**

Przepis art. 14 ust. 1 dyrektywy stanowi, że przyjmujące państwo członkowskie UE może wymagać, aby osoba, która wnioskuje o uznanie kwalifikacji zawodowych, odbyła staż adaptacyjny trwający nie dłużej niż trzy lata lub przystąpiła do testu umiejętności, jeżeli:

- 1) kształcenie, które wnioskodawca otrzymał, obejmuje materiał istotnie różniący się od tego, którego opanowanie jest podstawą uzyskania dokumentu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji w przyjmującym państwie członkowskim;
- 2) na zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim składa się przynajmniej jedna regulowana działalność zawodowa, która nie wchodzi w zakres odpowiadającego mu zawodu w rodzimym państwie członkowskim wnioskodawcy, a szkolenie wymagane w przyjmującym państwie członkowskim obejmuje materiał istotnie różniący się od objętego kształceniem, którego ukończenie potwierdza poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji wnioskodawcy.

Zdaniem KE powołany wyżej przepis dyrektywy został nieprawidłowo wdrożony do polskiego porządku prawnego z uwagi na wprowadzenie w art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy możliwości nałożenia środków wyrównawczych w przypadku niewymienionym w dyrektywie, tj. jeżeli egzamin wymagany do wykonywania zawodu w RP i w państwie wnioskodawcy różnią się w sposób zasadniczy. Ponadto w art. 20 ust. 1 pkt 2 ustawy wskazano, że zastosowanie środków wyrównawczych może nastąpić w przypadku, gdy zakres zawodu w państwie wnioskodawcy różni się znacząco od zakresu tego zawodu w RP. W ocenie KE brzmienie tego przepisu nie odpowiada normie wyrażonej w art. 14 ust. 1 dyrektywy, zgodnie

z którą zastosowanie środków wyrównawczych jest możliwe w sytuacji, gdy na zawód regulowany w przyjmującym państwie członkowskim UE składa się co najmniej jedna regulowana działalność zawodowa, która nie wchodzi w zakres odpowiadającego mu zawodu w państwie wnioskodawcy.

Należy wskazać, że poza tzw. zharmonizowanymi zawodami sektorowymi (obejmującymi zawody lekarza, lekarza dentystry, pielęgniarki, położnej, farmaceuty, architekta i lekarza weterynarii oraz zawody prawnicze objęte odrębnymi regulacjami) kwalifikacje zawodowe do wykonywania pozostałych zawodów regulowanych nie podlegają ujednolicaniu w ramach UE. W związku z tym kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania danego zawodu regulowanego w państwie, z którego pochodzi wnioskodawca, mogą być węższe niż kwalifikacje zawodowe przewidziane w stosunku do tego samego zawodu w państwie przyjmującym.

Mając na uwadze powyższe, w art. 1 pkt 3 projektu ustawy proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 20 ust. 1 ustawy. Zgodnie z projektowanym przepisem organ właściwy w sprawach uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych oraz do podejmowania lub wykonywania działalności regulowanych (por. art. 6 ust. 1 ustawy), zwany dalej „właściwym organem”, z zachowaniem proporcjonalności, będzie mógł uzależnić, w drodze postanowienia, wydanie decyzji w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych od odbycia przez wnioskodawcę stażu adaptacyjnego lub przystąpienia przez niego do testu umiejętności w przypadku, gdy:

- 1) zakres kształcenia lub szkolenia odbytego przez wnioskodawcę obejmuje istotnie różniący się materiał lub
- 2) na zawód regulowany w RP składa się co najmniej jedna działalność regulowana, która nie wchodzi w zakres odpowiadającego mu zawodu regulowanego w państwie wnioskodawcy, a zakres kształcenia lub szkolenia odbytego przez wnioskodawcę obejmuje istotnie różniący się materiał.

Zaproponowany kształt przepisu będzie precyzyjniej odzwierciedlał brzmienie art. 14 ust. 1 dyrektywy. Ponadto przedmiotowa regulacja została uzupełniona o wskazanie, że zastosowanie przez właściwy organ środków wyrównawczych będzie następowało z zachowaniem proporcjonalności. Oznacza to, że zakres i czas trwania stażu adaptacyjnego albo zakres testu umiejętności, określony przez właściwy organ, będą ograniczone tylko do konieczności wyrównania stwierdzonych różnic w zakresie szkolenia lub kształcenia odbytego przez wnioskodawcę w porównaniu z zakresem kształcenia lub szkolenia

wymaganego w RP. Powyższe dookreślenie ma na celu zapewnienie zgodności przepisu z art. 14 ust. 5 dyrektywy, w myśl którego przywołane regulacje, wyrażone w art. 14 ust. 1 dyrektywy, stosuje się z należyty uwzględnieniem zasady proporcjonalności.

Ponadto w art. 20 ustawy zostaną dodane ust. 1a i 2a, które określą zasady wyrównywania różnic między zakresem szkolenia lub kształcenia wymaganego w RP a zakresem szkolenia lub kształcenia zrealizowanego przez osobę ubiegającą się o uznanie kwalifikacji zawodowych.

W myśl projektowanego ust. 1a właściwy organ, przed wydaniem postanowienia w sprawie zastosowania środków wyrównawczych, ustali na podstawie dokumentów wydanych przez państwo wnioskodawcy albo inne państwo członkowskie UE, w którym wnioskodawca wykonywał zawód regulowany albo działalność regulowaną, czy wiedza, umiejętności i kompetencje nabyte przez wnioskodawcę:

- 1) podczas zdobywania doświadczenia zawodowego lub
 - 2) przez potwierdzone efekty uczenia się w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, lub
 - 3) przez potwierdzone efekty kształcenia w rozumieniu przepisów o systemie oświaty
- wyrównują w całości istotnie różniący się materiał.

W nowym brzmieniu art. 20 ust. 2 ustawy zostanie wskazane, że w postanowieniu w sprawie zastosowania środków wyrównawczych właściwy organ określi zakres i czas trwania stażu adaptacyjnego lub zakres testu umiejętności, mając na uwadze konieczność wyrównania istotnie różniącego się materiału w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu regulowanego albo podjęcia lub wykonywania działalności regulowanej. Jeżeli wyrównanie istotnie różniącego się materiału będzie możliwe tylko w części, to – zgodnie z projektowanym art. 20 ust. 2a – właściwy organ, przy określaniu zakresu i czasu trwania stażu adaptacyjnego lub zakresu testu umiejętności, uwzględni wiedzę, umiejętności i kompetencje nabyte przez wnioskodawcę w sposób, o którym mowa w art. 20 ust. 1a.

Konsekwencją wprowadzenia powyższych zmian jest konieczność nowelizacji art. 21 ust. 4 pkt 2, art. 34 ust. 4 i art. 39 ust. 1 ustawy. Przywołane przepisy posługują się sformułowaniami odnoszącymi się do obecnego brzmienia art. 20 ustawy, które ulegnie zmianie. Ponadto wskazanym przepisom zostanie nadane brzmienie uwzględniające wprowadzaną w ustawie definicję „istotnie różniącego się materiału”. Zastąpi ona obecnie używane w tych przepisach określenie dotyczące „wyrównywania różnic” występujących między zakresem kształcenia lub szkolenia wymaganego w RP i państwie wnioskodawcy.

Stosowne zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone w art. 1 pkt 4, 6 i 8 lit. a projektu ustawy.

- **Zmiana regulacji dotyczących sprawdzania posiadania przez osoby, którym uznano kwalifikacje zawodowe, znajomości języka polskiego w stopniu niezbędnym do wykonywania danego zawodu regulowanego albo danej działalności regulowanej**

Zgodnie z art. 53 ust. 1 dyrektywy specjaliści, których kwalifikacje zawodowe podlegają uznaniu, muszą posiadać znajomość języka niezbędną do wykonywania danego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim UE. Z kolei art. 53 ust. 4 dyrektywy stanowi, że każde sprawdzenie znajomości języka musi być proporcjonalne do działalności, która ma być prowadzona.

Przepis art. 29 ustawy w aktualnym brzmieniu wskazuje, że weryfikacja znajomości języka polskiego może być dokonana po wydaniu decyzji w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych albo po wydaniu europejskiej legitymacji zawodowej. Weryfikacja może być przeprowadzona w każdym przypadku w odniesieniu do osób wykonujących zawody mające wpływ na bezpieczeństwo pacjentów. Natomiast w przypadku osób wykonujących inne zawody weryfikacja znajomości języka polskiego może nastąpić, gdy znajdzie uzasadniona wątpliwość co do wystarczającej do wykonywania zawodu regulowanego albo działalności regulowanej znajomości języka polskiego. Weryfikacja jest dokonywana na wniosek osoby, której kwalifikacje zawodowe podlegają uznaniu, i podlega opłacie. Ustawa zawiera również fakultatywne upoważnienie dla ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego w sprawach uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu regulowanego albo podejmowania lub wykonywania działalności regulowanej należących do danego działu do wydania aktu wykonawczego regulującego kwestie związane z weryfikacją znajomości języka polskiego.

W ocenie KE przepisy ustawy w obecnym brzmieniu nie gwarantują sprawdzania znajomości języka polskiego w sposób, który byłby proporcjonalny do wykonywanego zawodu regulowanego albo wykonywanej działalności regulowanej, co przesądza o nieprawidłowym wdrożeniu art. 53 ust. 4 dyrektywy do krajowego porządku prawnego. Przedstawiając zastrzeżenia co do sposobu wdrożenia omawianej regulacji do polskiego porządku prawnego, KE odniosła się do wyroku TSUE w sprawie Haim¹. W wyroku tym TSUE wskazał, że „wiarygodność porozumiewania się lekarza dentystry z jego pacjentami oraz z organami

¹ Wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-424/97, Salomone Haim przeciwko Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, ECLI:EU:C:2000:357.

administracji i organizacjami zawodowymi stanowi nadrzędny cel leżący w interesie ogólnym”. TSUE podkreślił jednak, że odpowiednie wymogi w zakresie znajomości języków nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia tego celu. Z zasady proporcjonalności wynika, że wymagany poziom znajomości języka musi być odpowiedni do czynności zawodowych, które mają być wykonywane, i że migrujący specjaliści mogą potwierdzać znajomość języka za pomocą dowolnych środków dowodowych. W opinii KE należy domniemywać, że specjalista, który znaczną część swojej edukacji odbył w danym państwie członkowskim UE, posiada odpowiednią znajomość języka tego państwa. Wyniki egzaminów lub świadectwa potwierdzające znajomość języka wydawane na szczeblu krajowym przez uznane instytucje również należy traktować jako odpowiedni sposób wykazania znajomości języka. Zasada proporcjonalności prowadzi do wniosku, że egzaminów językowych nie można stosować w sposób systematyczny ani w ujednoliconej formie.

W związku z podniesionym przez KE zastrzeżeniem, w art. 1 pkt 5 projektu ustawy proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 29 ustawy. Projektowane rozwiązania rozszerzą i doprecyzują zawarte w ustawie regulacje dotyczące sprawdzania znajomości języka polskiego.

Należy podkreślić, że sprawdzenie znajomości języka polskiego – tak jak dotychczas – będzie mogło nastąpić dopiero po wydaniu decyzji w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych albo po wydaniu europejskiej legitymacji zawodowej. Właściwy organ, z własnej inicjatywy, będzie mógł sprawdzić znajomość języka w każdym przypadku w stosunku do osoby wykonującej zawód mający wpływ na bezpieczeństwo pacjentów, a w przypadku osób wykonujących inne zawody – jedynie w sytuacji uzasadnionej wątpliwości co do posiadania znajomości języka polskiego w stopniu niezbędnym do wykonywania danego zawodu regulowanego albo danej działalności regulowanej.

Jednocześnie w projektowanym art. 29 ust. 2 pkt 2 ustawy na właściwy organ obowiązek sprawdzenia znajomości języka polskiego na wniosek osoby, której kwalifikacje zawodowe do wykonywania zawodu regulowanego albo podjęcia lub wykonywania działalności regulowanej podlegały uznaniu. Celem wprowadzenia tego przepisu jest umożliwienie uzyskania urzędowego potwierdzenia znajomości języka polskiego, które w danych okolicznościach może być dla nich konieczne, np. w celu potwierdzenia spełniania wymogów dotyczących znajomości języka związanych z zatrudnieniem u potencjalnego pracodawcy. Należy przy tym zauważyć, że sprawdzenie znajomości języka polskiego na wniosek osoby zainteresowanej zagwarantuje jej także prawo do przeprowadzenia przez właściwy organ ponownego postępowania sprawdzającego w tym przedmiocie.

Obecne rozwiązania zostaną uzupełnione o przepis nakazujący sprawdzanie znajomości języka polskiego przez właściwy organ z zachowaniem proporcjonalności w odniesieniu do danego zawodu regulowanego lub danej działalności regulowanej. Stosowanie zasady wskazanej w projektowanym art. 29 ust. 3 ustawy będzie oznaczało, że sprawdzenie znajomości języka polskiego zostanie ograniczone wyłącznie do potwierdzenia przez właściwy organ, że osoba, której kwalifikacje podlegały uznaniu, posiada znajomość języka w stopniu niezbędnym do wykonywania danego zawodu regulowanego albo danej działalności regulowanej. Nie będzie ono natomiast obejmowało sprawdzania ogólnego poziomu znajomości języka polskiego, ani wykraczało poza potwierdzenie znajomości tego języka w zakresie szerszym niż jest to niezbędne do wykonywania danego zawodu albo danej działalności.

Ponadto projektowane regulacje umożliwią osobom, których kwalifikacje zawodowe podlegały uznaniu, potwierdzenie znajomości języka polskiego za pomocą różnych środków dowodowych, również tych uzyskanych w innych państwach członkowskich UE. W tym celu w projektowanym art. 29 ust. 4 ustawy zostaną określone alternatywne sposoby umożliwiające potwierdzenie znajomości języka polskiego w stopniu niezbędnym do wykonywania danego zawodu regulowanego albo podjęcia lub wykonywania danej działalności regulowanej. Będzie ono mogło nastąpić przez przedłożenie właściwemu organowi dokumentu, wydanego przez uprawniony podmiot działający w RP lub innym państwie członkowskim UE, lub przez złożenie egzaminu z języka polskiego.

Katalog dokumentów potwierdzających znajomość języka polskiego będzie miał charakter otwarty, przy czym w przepisach ustawy zostanie określone, że takim dokumentem może być w szczególności świadectwo dojrzałości uzyskane po zdaniu egzaminu maturalnego w języku polskim lub dyplom ukończenia studiów prowadzonych w języku polskim. Rozwiązanie to, determinowane wytycznymi przedstawionymi przez KE, ma na celu zapewnienie osobom zainteresowanym możliwości posługiwania się dowolnym dokumentem, wydanym przez uprawniony podmiot działający w RP lub w innym państwie członkowskim UE. Znaczenie dokumentu przedłożonego przez osobę zainteresowaną będzie weryfikowane przez właściwy organ prowadzący postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych.

Projektowany przepis przewiduje ponadto możliwość sprawdzenia znajomości języka polskiego w drodze egzaminu z języka polskiego. Projektodawca zakłada, że do egzaminu będą przystępowały w szczególności osoby, w przypadku których przedstawienie dokumentu potwierdzającego znajomość języka polskiego nie jest możliwe. Egzamin będzie podlegał opłacie, której wysokość nie będzie mogła przekroczyć 15% minimalnego wynagrodzenia

za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207), obowiązującego w roku przeprowadzenia egzaminu.

Należy zaznaczyć, że minister kierujący działem administracji rządowej właściwy w sprawach uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu regulowanego albo podejmowania lub wykonywania działalności regulowanej należących do danego działu będzie mógł określić w rozporządzeniu zakres znajomości języka polskiego w mowie i w piśmie w stopniu niezbędnym do wykonywania danego zawodu regulowanego albo danej działalności regulowanej, sposób przeprowadzania egzaminu z języka polskiego i jednostki go przeprowadzające.

Projekt ustawy przewiduje ponadto, że właściwy organ, na podstawie przedłożonego dokumentu lub na podstawie wyniku egzaminu z języka polskiego, będzie wydawał zaświadczenie potwierdzające spełnianie przez osobę, której kwalifikacje zawodowe podlegały uznaniu, obowiązku posiadania znajomości języka polskiego w stopniu niezbędnym do wykonywania danego zawodu regulowanego albo danej działalności regulowanej. Natomiast odmowa potwierdzenia znajomości języka polskiego będzie następowała w drodze decyzji administracyjnej. Jednocześnie w projektowanym art. 29 ust. 8 ustawy przewidziano, że w przypadku uzyskania negatywnego wyniku egzaminu z języka polskiego, właściwy organ, przed wydaniem decyzji o odmowie potwierdzenia znajomości języka polskiego, wyznaczy termin, w którym osoba, wobec której prowadzone jest postępowanie sprawdzające, będzie mogła ponownie przystąpić do egzaminu.

Zaskarżenie decyzji odmownej w przedmiocie potwierdzenia znajomości języka polskiego będzie możliwe w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, z późn. zm.). Wprowadzenie możliwości odwołania się od tej decyzji jest związane z koniecznością prawidłowego wdrożenia przepisu art. 53 ust. 4 zdanie drugie dyrektywy, zgodnie z którym zainteresowany specjalista może odwołać się od sprawdzenia znajomości języka zgodnie z prawem krajowym. Na konieczność zapewnienia możliwości odwołania się w przypadku odmowy potwierdzenia znajomości języka polskiego zwróciła uwagę KE.

Wskutek wprowadzenia w ustawie omówionych wyżej zmian zostanie zmodyfikowane także dotychczasowe brzmienie upoważnienia ustawowego wyrażonego w projektowanym art. 29 ust. 9 ustawy. W związku z uregulowaniem na poziomie ustawy sposobu ustalania wysokości opłaty za przeprowadzenie egzaminu z języka polskiego, jej maksymalnej wysokości i sposobu jej wnoszenia zrezygnowano z określania tych kwestii w rozporządzeniu

wydawanym przez ministra kierującego działem administracji rządowej właściwego w sprawach uznawania kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodu regulowanego albo podejmowania lub wykonywania działalności regulowanej należących do danego działu. Odstąpiono również od określania w rozporządzeniu wzoru zaświadczenia wydawanego przez właściwy organ po przeprowadzeniu sprawdzenia znajomości języka polskiego. Natomiast wytyczne do wydania rozporządzenia zostały uzupełnione o konieczność zachowania proporcjonalności sprawdzania znajomości języka polskiego.

Uzupełniająco należy wyjaśnić, że zmiana brzmienia art. 29 ustawy, w tym zawartego w nim upoważnienia ustawowego, nie pociągnie za sobą konieczności dostosowania aktów wykonawczych, gdyż upoważnienie to dotychczas nie było wykonywane przez właściwych ministrów.

- **Doprecyzowanie regulacji dotyczących współpracy administracyjnej między właściwymi organami państw członkowskich UE w przypadku świadczenia usług transgranicznych**

KE wskazała, że RP nie dokonała również pełnego wdrożenia do porządku krajowego art. 8 ust. 1 dyrektywy. Zdaniem KE w art. 36 ust. 1 ustawy nie doprecyzowano, że właściwy organ może wystąpić do właściwych organów państwa usługodawcy o potwierdzenie, że usługodawca wykonuje zawód regulowany albo działalność regulowaną zgodnie z prawem i z dołożeniem należytej staranności, oraz że nie zostały na niego nałożone kary dyscyplinarne lub nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu w związku z wykonywaniem zawodu regulowanego albo działalności regulowanej, jedynie w sytuacji, gdy zaistnieją ku temu uzasadnione wątpliwości. Z kolei w odniesieniu do art. 36 ust. 2 ustawy KE zakwestionowała brak wskazania w przepisie, że w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych w przypadku zawodów regulowanych i działalności regulowanych związanych ze zdrowiem i bezpieczeństwem publicznym, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy, wniosek właściwego organu do właściwych organów lub do ośrodka wsparcia w państwie usługodawcy o przekazanie informacji dotyczących kształcenia lub szkolenia ukończonego przez usługodawcę powinien ograniczać się jedynie do uzyskania informacji niezbędnych do dokonania oceny istotnych różnic, które mogą być szkodliwe dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego.

W art. 1 pkt 7 projektu ustawy proponuje się modyfikacje w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy, które zostaną uzupełnione o niezbędne informacje wskazane w zastrzeżeniach KE. Zgodnie z projektowanym brzmieniem art. 36 ust. 1 ustawy właściwy organ będzie mógł wystąpić

do właściwych organów państwa usługodawcy o potwierdzenie, że usługodawca wykonuje zawód regulowany albo działalność regulowaną zgodnie z prawem i z dołożeniem należytej staranności, oraz że nie zostały na niego nałożone kary dyscyplinarne lub nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu w związku z wykonywaniem zawodu regulowanego albo działalności regulowanej, wyłącznie w przypadku powzięcia uzasadnionych wątpliwości w tym zakresie. Z kolei, w myśl znowelizowanego art. 36 ust. 2 ustawy, w przypadku wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 34 ust. 1 ustawy, właściwy organ będzie mógł wystąpić do właściwych organów lub do ośrodka wsparcia w państwie usługodawcy o przekazanie informacji dotyczących kształcenia lub szkolenia ukończonego przez usługodawcę wyłącznie w zakresie niezbędnym do oceny, czy różnice wykazane w istotnie różniącym się materiale mogą być szkodliwe dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego.

- **Zmiana przepisów dotyczących zasad przyznawania częściowego dostępu do zawodu regulowanego w odniesieniu do specjalistów, którzy korzystają z uznania kwalifikacji zawodowych w ramach tzw. automatycznego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych**

Zgodnie z art. 4f ust. 6 dyrektywy przepisy o dostępie częściowym nie mają zastosowania do specjalistów korzystających z automatycznego uznania kwalifikacji zawodowych na mocy tytułu III rozdziały II, III i IIIa dyrektywy. Zdaniem KE celem tego przepisu jest zagwarantowanie, aby przyjmujące państwo członkowskie UE nie mogło stosować decyzji o przyznaniu częściowego dostępu do zawodu regulowanego wobec specjalistów korzystających z automatycznego uznawania kwalifikacji zawodowych. W ocenie KE specjaliści powinni zachować prawo pełnego dostępu do czynności zastrzeżonych dla zawodu regulowanego, w przypadku którego uznanie kwalifikacji zawodowych jest automatyczne.

Według KE art. 39 ust. 4 ustawy nie stanowi prawidłowego wdrożenia art. 4f ust. 6 dyrektywy, ponieważ sformułowania „w przypadku automatycznego uznania kwalifikacji zawodowych” użyto wyłącznie w odniesieniu do udzielania odmowy przyznania częściowego dostępu do zawodów lekarza, lekarza denty, pielęgniarki, położnej, farmaceuty, lekarza weterynarii i architekta (objętych rozdziałem III tytułu III dyrektywy). Wskazane sformułowanie nie zostało natomiast użyte w odniesieniu do uznawania kwalifikacji zawodowych, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy (objętych rozdziałem II tytułu III dyrektywy), i kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych i działalności regulowanych, o których mowa w art. 30 ustawy (objętych rozdziałem IIIa

tytułu III dyrektywy). Zdaniem KE brak tego dookreślenia powoduje, że brzmienie art. 39 ust. 4 ustawy jest niejednoznaczne i wymaga zmiany.

W celu zagwarantowania prawidłowego wdrożenia do porządku krajowego art. 4f ust. 6 dyrektywy konieczne jest doprecyzowanie art. 39 ust. 4 ustawy przez wskazanie, że zasada przyznawania częściowego dostępu do zawodu regulowanego nie znajduje zastosowania do automatycznego uznania kwalifikacji zawodowych, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, i kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych i działalności regulowanych, o których mowa w art. 30 ustawy. Zgodnie z projektowaną regulacją przepisy art. 39 ust. 1–3 ustawy nie będą miały zastosowania do automatycznego uznania:

- 1) kwalifikacji zawodowych uznawanych na podstawie dokumentów, o których mowa w załącznikach V i VI do dyrektywy, albo uznanych na zasadzie praw nabytych;
- 2) kwalifikacji zawodowych, o których mowa w art. 16 ust. 1 ustawy;
- 3) kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych i działalności regulowanych, o których mowa w art. 30 ustawy.

Ponadto w projekcie ustawy proponuje się dokonanie zmian w przepisach art. 50b ust. 5 i art. 50e ust. 3 ustawy. Wyjaśnić należy, że w toku prac parlamentarnych nad ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 78) przywołanym regulacjom nadano brzmienie bliższe polskim zasadom techniki prawodawczej. Jednakże w efekcie tego zabiegu przepisy w uchwalonym brzmieniu nie są w pełni zgodne z brzmieniem art. 7 ust. 3 i 4 dyrektywy 2018/958. Stąd też, w celu uniknięcia antycypowanych zastrzeżeń KE odnośnie do prawidłowości wdrożenia do polskiego porządku prawnego wskazanych przepisów, proponuje się wprowadzenie niezbędnych korekt w art. 50b ust. 5 i art. 50e ust. 3 ustawy.

Należy wskazać, że państwa członkowskie UE są obowiązane oceniać skutki nowych lub zmienionych przepisów dotyczących odpowiednio zawodów regulowanych lub działalności regulowanych albo świadczenia usług transgranicznych w połączeniu z co najmniej jednym z wymogów wskazanych w art. 50b ust. 5 albo art. 50e ust. 3 ustawy i jednocześnie wymogiem występującym w przepisach regulacyjnych. Obowiązek ten nie dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy w przepisach regulacyjnych występują jednocześnie wszystkie wymogi, co sugeruje obecne brzmienie przepisów ustawy. Modyfikacja przepisów proponowana w art. 1 pkt 9 i 10 projektu ustawy ma zatem charakter doprecyzowujący i polega na wskazaniu, że w ramach sporządzania oceny proporcjonalności w zakresie przewidywanych skutków projektowanych

przepisów regulacyjnych w związku z innymi przepisami regulacyjnymi, spośród ogółu wymogów, będzie uwzględniany każdorazowo jedynie wymóg, który jest zawarty w przepisach regulacyjnych dotyczących odpowiednio danego zawodu regulowanego lub danej działalności regulowanej albo świadczenia usług transgranicznych.

W art. 1 pkt 11 projektu ustawy zaproponowano wprowadzenie zmiany w art. 50f ust. 1 ustawy, którego brzmienie – wskutek korekt dokonanych w toku prac parlamentarnych nad ustawą z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej – nie jest prawidłowe. W przepisie tym błędnie wskazano, że ocena skutków regulacji stanowi odrębną część uzasadnienia projektu aktu prawnego, w tym aktu normatywnego. Należy wskazać, że zgodnie z § 28 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) ocena skutków regulacji stanowi odrębną część uzasadnienia wyłącznie projektu aktu normatywnego. Nie ma natomiast obowiązku jej sporządzania w stosunku do każdego aktu prawnego. W celu zapewnienia poprawności przedmiotowej regulacji proponuje się nadanie zdaniu pierwszemu w art. 50f ust. 1 ustawy precyzyjniejszego brzmienia.

Z kolei aktualne brzmienie art. 52c ustawy może powodować trudności w prawidłowej interpretacji wyrażonej w nim normy prawnej. W art. 1 pkt 12 projektu ustawy proponuje się uproszczenie brzmienia przywołanego artykułu przez zmianę we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazu „dotyczące” na wyraz „do”. Zaproponowana korekta językowa zapewni precyzyjniejsze odzwierciedlenie w art. 52c ustawy normy wyrażonej w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2018/958, zgodnie z którą państwa członkowskie UE i inne zainteresowane strony mogą przedkładać uwagi KE lub państwu członkowskiemu, które powiadomiło o przepisach ocenianych zgodnie z tą dyrektywą i o powodach uznania ich za uzasadnione i proporcjonalne.

III. Informacje dodatkowe

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Wejście w życie ustawy w terminie niezapewniającym ustawowego *vacatio legis* jest podyktowane koniecznością prawidłowego wdrożenia przepisów dyrektywy w jak najszystszy możliwym terminie z uwagi na podjętą przez KE decyzję o skierowaniu skargi przeciwko RP do TSUE. Oczekując, że zapewnienie prawidłowego wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy, co do których KE przedstawiła zastrzeżenia, będzie skutkowało odstąpieniem przez KE od podjętej decyzji, proponuje się, aby ustawa weszła w życie w możliwie krótkim terminie, tj. z dniem następującym po dniu jej ogłoszenia. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązanie dotyczące terminu jej wejścia w życie jest dopuszczalne z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego i uzasadnione interesem adresatów zawartych w niej norm prawnych.

Należy wskazać, że nie ma możliwości podjęcia pozalegisłacyjnych działań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu. Dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie UE do wprowadzenia do krajowego porządku prawnego przepisów prawnych niezbędnych do ich wykonania. Wprowadzane rozwiązania powinny mieć charakter przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom UE, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projektowana ustawa nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Projektowana ustawa nie wpływa na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowana ustawa nie podlegała ocenie w zakresie oceny skutków regulacji w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem UE i stanowi jego wdrożenie.