

Rafał Janas, Małgorzata Kożuch

Komentarz do ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/2, 181-226

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Rafał Janas, Małgorzata Kożuch***

**KOMENTARZ
DO USTAWY O ZASADACH UZNAWANIA
NABYTYCH W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH
UNII EUROPEJSKIEJ KWALIFIKACJI
DO WYKONYWANIA ZAWODÓW REGULOWANYCH¹**

1. WSTĘP

Kwestie związane z uznawaniem dokumentów poświadczających wykształcenie i kwalifikacje uzyskane w innych państwach uregulowane są w Polsce w aktach prawa wewnętrznego², jak i międzynaro-

* Mgr Rafał Janas, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński

** Dr Małgorzata Kożuch, Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński

¹ Ustawa z 26.4.2001 r. o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych (w dalszej części tekstu nazywana ustawą). Ustawa została podpisana przez Prezydenta RP 18.5.2001r., nie została jeszcze opublikowana w Dzienniku Ustaw.

² W wypadku Polski podstawowymi aktami regulującymi uznawanie dyplomów są: ustawa z 12.9.1990 r. o szkolnictwie wyższym (art. 150) (Dz. U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 10.12.1991 r. w sprawie zasad i trybu nostryfikacji dyplomów i tytułów zawodowych uzyskanych za granicą (Dz. U. 1992 Nr 16, poz. 64); ustawa z 12.9.1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (Dz. U. 1990 Nr 65, poz. 386 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 22.7.1991 r. w sprawie zasad i trybów nostryfikacji stopni naukowych uzyskanych za granicą (Dz. U. 1991 Nr 69, poz. 296); ustawa z 7.9.1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. 1996 Nr 67, poz. 329 z późn. zm.); zarządzenie z 15.10.1997 r. w sprawie zasad i trybów nostryfikacji świadectw uzyskanych za granicą (M. P. 1997 Nr 78, poz. 739); ustawa z 31.3.1965 r. o wyższym szkolnictwie wojskowym (t.j. Dz. U. 1992 Nr 10, poz. 40 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z 24.5.1988 r. w sprawie nostryfikacji dyplomów i tytułów zawodowych oraz stopni

dowego (wielostronne konwencje³ i dwustronne umowy⁴). Uznanie to może mieć dwojaki charakter – uznania na potrzeby dalszego kształcenia się oraz uznania na potrzeby dopuszczenia do wykonywania określonego zawodu.⁵ Można się zastanowić nad przyczynami takiego rozróżniania – jak się wydaje wpływa ono ze zróżnicowanego znaczenia gospodarczego oraz społecznych skutków uznania. W sytuacji uznania dla potrzeb dalszego kształcenia taka osoba nie będzie konkurować na lokalnym rynku pracy. Natomiast uznanie na potrzeby do-

naukowych uzyskanych w dziedzinie nauk wojskowych za granicą (Dz. U. 1988 Nr 22, poz. 161 z późn. zm.); rozporządzenie z 17.10.1988 r. w sprawie w sprawie nostryfikacji dyplomów i tytułów zawodowych oraz stopni naukowych uzyskanych za granicą w dziedzinie specjalistycznych dyscyplin naukowych o bezpieczeństwie państwa i porządku publicznym oraz ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. 1988, Nr 37, poz. 294 z późn. zm.).

³ Do podstawowych konwencji wielostronnych odnoszących się do uznawania wykształcenia, których stroną jest Polska, należą: Europejska konwencja o równoważności dyplomów uprawniających do przyjęcia do szkół wyższych sporządzona w Paryżu 11.12.1953 r. Protokół do Europejskiej konwencji o równoważności dyplomów uprawniających do przyjęcia do szkół wyższych sporządzony w Strasburgu 3.6.1964 r. (Dz. U. 1995, Nr 40, poz. 200); Konwencja o uznawaniu studiów, dyplomów wyższego wykształcenia i stopni naukowych w państwach regionu Europy sporządzona w Paryżu 21.12.1979 r. (Dz. U. 1983, Nr 7, poz. 38); Konwencja o wzajemnym uznawaniu równoważności dokumentów ukończenia szkół średnich, szkół średnich zawodowych, szkół wyższych, a także dokumentów o nadawaniu stopni i tytułów naukowych sporządzona w Pradze 7.6.1972 r. (Dz. U. 1975, Nr 5, poz. 28); Europejska konwencja o ogólnej równoważności okresów studiów uniwersyteckich sporządzona w Rzymie 6.11.1990 r. (Dz. U. 1995, Nr 40, poz. 206); Europejska konwencja o równoważności okresów studiów uniwersyteckich sporządzona w Paryżu 15.12.1956 r. (Dz. U. 1995, Nr 40, poz. 202); Europejska konwencja o akademickim uznaniu kwalifikacji uniwersyteckich sporządzona w Paryżu 14.12.1959 r. (Dz. U. 1995, Nr 40, poz. 204).

⁴ Na przykład Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Ludowej Republiki Bułgarii o wzajemnym uznawaniu równoważności dokumentów o wykształceniu i przyznawaniu stopni i tytułów naukowych wydawanych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Ludowej Republice Bułgarii podpisane w Sofii 28.10.1977 r. (Dz. U. 1983, Nr 12, poz. 58); Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Węgierskiej Republiki Ludowej o wzajemnym uznawaniu równoważności dokumentów o wykształceniu i stopniach naukowych wydawanych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i Węgierskiej Republice Ludowej podpisane w Warszawie 25.4.1980 r. (Dz. U. 1981, Nr 1, poz. 1); Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Austrii o ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym sporządzona w Wiedniu 23.1.1995 r. (Dz. U. 1996, Nr 39, poz. 169); Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o ekwiwalencji w szkolnictwie wyższym sporządzona w Warszawie 23.7.1997 r. (Dz. U. 1998, Nr 92, poz. 584).

⁵ Porównaj na przykład art. 1a z art. 1b Konwencji o uznawaniu studiów, dyplomów wyższego wykształcenia i stopni naukowych w państwach regionu Europy sporządzonej w Paryżu 21.12.1979 r., powołanej w przyp. 3. Art. 1a definiuje uznanie świadectwa, dyplomu albo stopnia naukowego w celu podjęcia lub kontynuowania studiów w szkole wyższej, a art. 1b definiuje uznanie obcego świadectwa, dyplomu albo stopnia naukowego w celu wykonywania zawodu.

puszczenia do wykonywania zawodu jest nieodłącznie związane z liberalizacją i umiędzynarodowieniem krajowych rynków pracy. Stąd, większość konwencji międzynarodowych odnosi się do uznania edukacyjnego (akademickiego)⁶.

W myśl art. 2 i 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)⁷ jej celem jest ustanowienie wspólnego rynku charakteryzującego się zniesieniem pomiędzy państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób. Nieodzownym jego warunkiem jest zapewnienie wzajemnego uznawania kwalifikacji w zakresie dostępu do wykonywania zawodów na wspólnym rynku. Obecny art. 47 TWE (dawny 57 TWE) był podstawą do wydania dyrektyw odnoszących się do wzajemnego uznawania dyplomów w celu podejmowania działalności gospodarczej oraz świadczenia usług. Na jego podstawie wydano także dyrektywy Rady 89/48/EWG i 92/51/EWG, których implementacją jest omawiana ustawa. Państwo, które nie jest zobligowane do otwierania swych rynków pracy tak, jak są państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej, może wprowadzić restryktywne zasady uznawania kwalifikacji zawodowych, zróżnicowane według kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o uznanie kwalifikacji, może oprzeć te zasady na klauzuli wzajemności, choć oczywiście może również traktować obywateli drugiego państwa ubiegających się o uznanie lepiej lub gorzej, niż to państwo traktuje jego obywateli w analogicznych kwestiach. Zgodnie z uchwałą 26.4.2001 r. ustawą o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych, w Polsce ogólny system uznawania kwalifikacji w celach zawodowych zacznie dopiero funkcjonować z momentem uzyskania członkostwa we Wspólnotach.⁸ Założeniem autorów projektu⁹ ustawy było stworzenie aktu prawnego, który dostosowałby ustawodawstwo polskie w obszarze uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych do prawa Unii Europejskiej¹⁰. Przedłożona

⁶ Zob. przypis 3.

⁷ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, podpisany 25.3.1957 r. w Rzymie. Obecna nazwa obowiązuje od wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej tzn. od 1.11.1993 r. W dalszych uwagach posługujemy się wersją tłumaczenia w oprac. E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty europejskie*, Zakamycze 2000. Wersja ta stanowi ujednolicony tekst TWE oraz zawiera numerację ustaloną Traktatem Amsterdamskim.

⁸ Zob. art. 23 ustawy.

⁹ Druk Sejmowy Nr 2519.

¹⁰ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, „Uzasadnienie dostosowawczego charakteru projektu ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych”, sygn. Sekr. Min. CB./333/2000/ z 28.11.2000 r., zawarte w Druku Sejmowym Nr 2519.

do projektu ustawy opinia Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej w swoich konkluzjach zawiera jednoznaczne stwierdzenie, że projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej. Podkreślić przy tym należy, iż projekt został przyjęty przez Sejm RP w całości, bez wprowadzania jakichkolwiek poprawek, natomiast zgłoszone i przyjęte przez Senat poprawki miały charakter głównie redakcyjny, nie wpływając na materialne rozwiązania uchwalonej ustawy¹¹. Ostatecznie uchwalony tekst ustawy nie odbiega tym samym od założeń projektodawców, ani zaproponowanych przez nich rozwiązań normatywnych.

Autorzy poniższego komentarza mają wątpliwości co do optymalnego charakteru przyjętych w ustawie rozwiązań. Uwagi zawarte poniżej nie wyczerpują wszystkich rozstrzygnięć prawnych zawartych w przepisach ustawy. Wynika to z faktu, że część z nich stanowi uszczegółowienie przepisów, które są komentowane, a przedstawione uwagi naszym zdaniem jednoznacznie wskazują na dobre lub złe strony rozwiązań będących ich implikacją, bez równoczesnej konieczności wchodzenia we wszystkie wątki. Część przepisów została pominięta z uwagi na ich wyłącznie techniczny charakter.

2. USTAWA NA TLE PROCESU DOSTOSOWANIA PRAWA POLSKIEGO DO PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Potrzeba uchwalania tzw. ustaw dostosowawczych do prawa Unii Europejskiej wynika przede wszystkim z zawartego przez Polskę Układu Europejskiego¹², który stanowi najszerszą podstawę prawną prowadzonego procesu integracji Polski z Unią Europejską. Układ Europejski został zawarty i ratyfikowany przed wejściem w życie Konstytucji RP

¹¹ Jedną z istotniejszych poprawek Senatowi RP była zmiana art. 1 ust. 2 w zakresie definicji zawodu regulowanego, którą to poprawką zmieniono pierwotne brzmienie projektu: „Zawodem regulowanym jest działalność zawodowa lub zespół działań, polegających regulacjom określonym w przepisach odrębnych, zwanych dalej przepisami regulacyjnymi, zawierających wymagania kwalifikacyjne i warunki do wykonywania tego zawodu” na treść „zawodem regulowanym jest zawód, którego wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymagań kwalifikacyjnych i warunków określonych w odrębnych przepisach zwanych dalej przepisami regulacyjnymi”. Zmiana ta równocześnie nie rzutowała na treść innych przepisów.

¹² Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczypospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16.12.1991 r., (Dz. U. 1994. Nr 11, poz. 38, z późn. zm.).

z 2.4.1997 r., jednak do jego postanowień, co wynika z treści art. 241 Konstytucji, odnoszą się bezpośrednio postanowienia Konstytucji z 1997 r.¹³, w tym, przede wszystkim, zawarty w art. 9 Konstytucji RP obowiązek przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego. Artykuł 68 Układu stanowi: „Strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przeszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie Europejskiej. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Wzajemność zobowiązań przejawia się m.in. w tym, iż w zakresie w jakim Polska ma dostosować swój system prawny do prawa Wspólnoty, Wspólnota Europejska ma obowiązek świadczenia pomocy technicznej mającej na celu „pokonanie trudności związanych ze zbliżeniem ustawodawstwa do przepisów Unii”¹⁴ (art. 70 Układu). Odnosząc się do treści art. 68 Układu Europejskiego zauważyć należy, iż zawiera on zobowiązanie o charakterze ogólnym. Wyznacza ono kierunek zmian legislacyjnych, ale niekoniecznie zakłada identyczność rozwiązań legislacyjnych. Ma charakter zobowiązania starannego działania, a nie rezultatu. Z tych względów norma w nim zawarta, nie ma charakteru samowykonalnego. Z drugiej strony artykuł ten poddany jest dynamicznej interpretacji. Podyktowane jest to dążeniami Polski do uzyskania członkostwa w Unii i niejako zamiarem wykazania się przed państwami członkowskimi zakresem zmian przeobrażanego systemu. W efekcie prowadzi to do wniosku, iż w momencie przystąpienia, pożądany byłby stan prawny bliski sytuacji istniejącej w państwach członkowskich.

Zakres pojęcia „zbliżanie ustawodawstwa”, które w literaturze występuje zamiennie z terminem harmonizacja, zakłada w swej treści,

¹³ Artykuł 241 stanowi: „Umowy międzynarodowe ratyfikowane dotychczas przez Rzeczpospolitą Polską na podstawie obowiązujących w czasie ich ratyfikacji przepisów konstytucyjnych i ogłoszone w Dzienniku Ustaw uznaje się za umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i stosuje się do nich przepisy art. 91 Konstytucji, jeżeli z treści umowy międzynarodowej wynika, że dotyczą one kategorii spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji”. Będący przedmiotem rozważań Układ Europejski, spełnia warunki odnoszące się zarówno ratyfikacji jak i do ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, zawarty był on także po uprzednio wyrażonej w ustawie zgodzie Sejmu. Jego obowiązywanie na obszarze RP poddane jest, obecnie obowiązującym, konstytucyjnym zasadom obowiązywania prawa międzynarodowego w Polsce

¹⁴ M. Kępiński, *Obowiązek zbliżenia ustawodawstwa Polski do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej*, Przegląd Legislacyjny 1998, Nr 1–2, s. 12; por. także S. Biernat, *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*, Przegląd Legislacyjny 1998, Nr 1–2, s. 20; C. Mik, *Problemy dostosowania polskiego systemu prawnego do europejskiego prawa wspólnotowego*, Przegląd Legislacyjny 1998, Nr 1–2, s. 68.

że nie mamy do czynienia z zabiegiem unifikacji prawa¹⁵ czy ujednoliceniem. „(...) termin unifikacja w żaden sposób nie nadaje się na określenie procesu przemian prawa polskiego związanych z planowanym przystąpieniem do Unii Europejskiej. (...) Co więcej, nie da się wyodrębnić na tyle istotnego kompleksu przepisów wiążących zarówno Polskę, jak i Unię Europejską, by mówić o unifikacji prawa jako zjawisku reprezentatywnym dla obecnego stadium ich wzajemnej stosunków”¹⁶. Wydaje się, że zbliżenie polegać ma na osiągnięciu podobnych skutków, ale nie koniecznie metodami tymi samymi we Wspólnocie i w Polsce¹⁷. Jak zauważa S. Biernat: „Harmonizacja prawa jest przede wszystkim zadaniem prawodawcy i odbywa się na poziomie norm prawnych”. Natomiast implementacja jest przedsięwzięciem bardziej złożonym, niejednorodnym i znacznie trudniejszym do wykonania. Oprócz harmonizacji prawa będącej pierwszym etapem, implementacja może obejmować, w zależności od sytuacji, rozmaite dalsze przedsięwzięcia zapewniające, że prawo wspólnotowe jest w pełni stosowane i przestrzegane”¹⁸. Inni autorzy używają zamiennie pojęć zbliżanie i harmonizacja¹⁹. Odnosząc się do procesu dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej zasadne jest przywołanie stanowiska C. Mika²⁰ odnośnie realnych i formalnych aspektów dostosowania prawa. Ten pierwszy

¹⁵ Ważne uwagi na temat pojęcia unifikacji prawa w kontekście umowy stowarzyszeniowej, zob. P. Saganek, T. Skoczny, *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 29.

¹⁶ Wymienieni Autorzy równocześnie uznają za takie jednolite prawo te normy Układu Europejskiego, którym można przypisać bezpośredni skutek.

¹⁷ O faktycznym podjęciu realizacji tych zobowiązań na różnym poziomie, świadczą konkretne zmiany legislacyjne dokonywane w prawie polskim. Np. powołanie Komitetu Integracji Europejskiej, ustawą z 8.8.1996 r. (Dz. U. 1996, Nr 106, poz. 494). Świadczy o nich także art. 31 ust. 2a Regulaminu Sejmu: „W przypadku, gdy projekt ustaw wnosi Senat, Prezydent, Rada Ministrów albo komisja sejmowa, uzasadnienie powinno zawierać stwierdzenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem” (uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30.7.1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M. P. Nr 26, poz. 185 z późn. zm). Podobne znaczenie ma § 14 Regulaminu pracy Rady Ministrów, ustanawiający obowiązek skierowania projektu aktu prawnego rozpatrywanego przez Radę Ministrów do Komitetu Integracji Europejskiej w celu opracowania i przedstawienia Radzie Ministrów opinii co do zgodności tego aktu z prawem Unii Europejskiej (uchwała Nr 13 Rady Ministrów z 25.2.1997 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. 1997, Nr 15, poz. 144).

¹⁸ S. Biernat, *Kilka uwag...*, op. cit., s. 23.

¹⁹ Por. S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa polskiego do wymagań Układu Europejskiego*, PiP 1996, Nr 4–5, s. 31 i n.; J. Menkes, *Zbliżenie prawa polskiego do prawa wspólnotowego a traktat amsterdamski* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 71.

²⁰ C. Mik, *Problemy dostosowania...*, op. cit., s. 71.

oparty jest na kryterium efektywnym, tj. stworzeniu warunków organizacyjnych, logistycznych, finansowych, które umożliwią stosowanie i egzekwowanie prawa wspólnotowego. Aspekt formalny jest natomiast ograniczony do zabiegów normatywnych i polega na dostosowaniu polskiego prawa do istniejącego *acquis*.

Problem prawidłowej interpretacji terminu „zbliżanie ustawodawstwa” uwidacznia się, gdy porównamy zwroty użyte w art. 69 Układu Europejskiego i art. 94 i 95 Traktatu WE (dawnym 100 i 100a). W obu przypadkach posłużono się zwrotem *approximation of laws*. Ideą wprowadzenia art. 94 i 95, było przyznanie Wspólnocie szerokiego zakresu kompetencji do wydawania aktów zmierzających do dostosowania przepisów państw członkowskich. W przypadku prawa polskiego nie można wykluczyć, iż będzie chodziło niejednokrotnie o stworzenie nowych regulacji prawnych, które nie istniały w prawie polskim²¹.

Przyjmując założenie o dostosowawczym charakterze komentowanej ustawy o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych za samo w sobie uzasadniające jej uchwalenie, należy jednak zwrócić uwagę na kilka elementów.

Po pierwsze, wskazać należy iż przyjmowanie aktów dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej powinno uwzględniać całość treści prawa wspólnotowego, przede wszystkim jego podstawę traktatową, spójność i zależność aktów prawa wtórnego względem prawa pierwotnego, interpretacyjny ale także rozwijający charakter wykładni prawa wspólnotowego dokonywanej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (TS), wreszcie autonomię tego prawa względem prawa krajowego.

Po wtóre, zwrócić należy uwagę na wybór „metody dostosowawczej”, która może przesądzać o efektywności przyjętych rozwiązań normatywnych, ich funkcjonalności oraz o realnych kosztach dostosowania prawa. Metoda ta może być tożsama z metodami implementacji aktów prawa wtórnego Wspólnoty do krajowego porządku prawnego albo może wykorzystywać metody autonomiczne, które zapewnią bezkolizyjną egzystencję obu systemów przy równoczesnym realizowaniu zamierzeń integracyjnych. W obu przypadkach, niezbędne jest staranne unikanie tworzenia nowych bytów prawnych w oparciu o „produkowane” dla tych potrzeb akty normatywne.

Po trzecie, dostosowując prawo polskie do prawa Unii Europejskiej należy korzystać z tych wszystkich środków, które w warunkach integra-

²¹ Oczywiście nie należy zakładać, że odpowiednie zbliżanie przepisów w ramach Wspólnoty dla niektórych państw nie łączyło się właśnie z koniecznością tworzenia nowych rozwiązań prawnych.

cji pozwolą na uniknięcie negatywnych następstw otwarcia rynku krajowego, a przede wszystkim zapobiegną zjawisku tzw. zwrotnej dyskryminacji, czyli prawnej dopuszczalności i legalności gorszego traktowania na obszarze Polski obywateli własnych niż obywateli Unii Europejskiej.

Powyższe założenia powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w przepisach przyjętej 26.4.2001 r. ustawy. Jednakże analiza tego aktu prawnego rodzi wątpliwości czy rzeczywiście powyższe elementy zostały uwzględnione w jej treści.

Wstępnym zagadnieniem wydaje się ustalenie, czy komentowana ustawa jest nie tylko w założeniach, ale także w ostatecznie uzyskanym kształcie aktem dostosowawczym, czy też jest aktem wprowadzającym „gotowe” rozwiązania prawne istotne dla realizacji praw podmiotowych wynikających z prawa wspólnotowego, a których powstanie zależne jest od uzyskania przez Polskę statusu członka Unii Europejskiej²². Obszar prawa wspólnotowego, do którego odnosi się przyjęta ustawa obejmuje zagadnienia prawa pierwotnego w zakresie swobody przepływu osób, przy czym zasada wzajemnego uznawania dyplomów ma zasadnicze znaczenie dla swobody przepływu pracowników (art. 39 TWE), swobody przedsiębiorczości (art. 43 TWE) oraz swobody świadczenia usług (art. 49 TWE). Jest oczywiste, że zasada wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych dla potrzeb wykonywania zawodów regulowanych nie może zostać oderwana od tychże właśnie swobód. Odnosząc zakres powyższych rozważań do komentowanej ustawy zważyć należy na treść art. 23 ustawy stanowiący: „Ustawa wchodzi w życie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, z wyjątkiem art. 20, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia”. Co więcej, z uwagi na wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy cel dostosowania prawa polskiego do dwóch dyrektyw Wspólnoty dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych²³, należy stwierdzić, że ustawa w istocie spełniać będzie funkcje aktu implementującego konkretne dyrektywy²⁴. Okoliczność, że ustawa nie będzie rodziła skutków prawnych do

²² Pomijamy możliwość wejścia w życie ustawy niezależnie od nabycia przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, gdyż w konkretnym wypadku taka możliwość nie jest przewidziana.

²³ Dyrektywa Rady nr 89/48/EWG z 21.12.1988 r. (*Directive on general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration*, O.J. 1989, L 19/16) oraz dyrektywa Rady nr 92/51/EWG z 18.6.1992 r. (*Directive on a second general system for the recognition of professional education and training to supplement Directive 89/48*, O.J. 1992, L 209/25) zmieniona dyrektywą Komisji 95/43/WE z 20.7.1995 r. (O.J. 1995, L 184/21).

²⁴ Ogólnie na tematy tych aktów prawnych, zob. G. Leibrock, *Stand und Perspektiven der gegenseitigen Anerkennung der Diplome*, EuZW 1992, z. 15, s. 465; J. Pertek,

czasu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej uzasadnia ocenianie jej rozwiązań przy fikcyjnym założeniu istnienia stosunku członkostwa Polski w UE. Rzutuje to tym samym na ocenę metody już nie tyle dostosowawczej, ale implementacyjnej. Nie zmienia tego faktu także okoliczność, iż przedmiotowa ustawa w istocie tworzy „system uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych”. Jeżeli bowiem nawet przyjmujemy, że obecnie istnieje kompetencyjna podstawa dla ministra kierującego odpowiednim działem administracji rządowej w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych (art. 4a ustawy o działach administracji)²⁵ to o istnieniu „ustawodawstwa polskiego dotyczącego uznawania kwalifikacji zawodowych” (dla celów wykonywania zawodu) trudno przecież mówić.

Generalna uwaga, która nasuwa się po lekturze ustawy i odpowiednich dyrektyw Wspólnoty sprowadza się do uwagi o charakterze ogólnym, iż ustawa w znacznej części powtarza dosłownie przetłumaczone przepisy dyrektyw. Powtórzenia przepisów dyrektyw, które znajdują się w ustawie świadczą przede wszystkim o niskim poziomie legislacji i prawdopodobnym braku koncepcji „dostosowania” prawa polskiego w określonym obszarze do prawa Unii Europejskiej. Odpowiedź na pytanie, jaki cel przyświecał autorom projektu kopiującym wybrane przepisy dyrektyw (pośpiech w zamykaniu kolejnych obszarów negocjacyjnych?), jest tym bardziej zastanawiająca im głębiej przeanalizuje się przyjęte rozwiązania i mogący z nich wyniknąć skutek. Już sam pomysł wprowadzania dyrektyw do polskiego porządku prawnego, w postaci chociażby częściowych (aczkolwiek dosłownych) tłumaczeń tychże dyrektyw i wprowadzaniu ich do ustaw, kłóci się z charakterem aktu dostosowawczego i zasadami implementacji dyrektyw. Dyrektywy są aktami zmierzającymi do harmonizacji prawa²⁶, a nie ujednoczenia treści prawa w państwach członkowskich. Powinny być z tego względu nie tyle powielane w prawie wewnętrznym (powtarzane za pomocą aktów prawa krajowego), ile ich cele powinny być realizowane w normach krajowych²⁷, co nie zawsze prowadzi do konieczności wydania odrębnych aktów prawnych. Ponadto trze-

Free movement of professionals and recognition of higher education diplomas, „Yearbook of European Law” 1992.

²⁵ Ustawa z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1999, Nr 82, poz. 928 z późn. zm.).

²⁶ Zob. obszernie C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 498.

²⁷ Art. 249 TWE jednoznacznie wskazuje, że dyrektywy wiążą nie swoją treścią, ale odnośnie przewidzianego w nich skutku, który powinien być zapewniony za pomocą form i metod właściwych porządkowi prawnemu danego państwa.

ba podkreślić, iż ze swojej istoty dyrektywy skierowane są do państw członkowskich. Nie są one natomiast przeznaczone do bezpośredniego stosowania. Dlatego więc przepisy dyrektyw mogą być formułowane w sposób odmienny niż przepisy aktów prawnych, które są stosowane bezpośrednio. Z tego względu uchwalenie osobnej ustawy i przeniesienie do niej słowniczka dyrektyw (według klucza, pomijającego pewne elementy definicji, które w dyrektywach występują i są bynajmniej niebagatelne) powoduje, że przyjęty akt traci sztucznością i całkowicie nie przystaje ani do rzeczywistości faktycznej (rodzaje szkół i szkolenia zawodowego prowadzące do uzyskania prawa do wykonywania tzw. zawodów regulowanych), ani rzeczywistości prawnej (głównie terminologia ustawy i rozwiązania instytucjonalne w zakresie kompetencji określonych ustawą instytucji), o czym niżej. Niewątpliwie jednak z ustawy jednoznacznie wynika, iż uznaniu kwalifikacji w zawodach regulowanych w Polsce został nadany sens równoważny znaczeniu tego pojęcia w Unii Europejskiej.

3. ZAKRES PODMIOTOWY USTAWY

Zakres podmiotowy ustawy wyznaczony jest art. 1 ustawy. Stanowi on: „Obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy nabyli w tych państwach, poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, kwalifikacje do wykonywania zawodów regulowanych, uznaje się te kwalifikacje na zasadach określonych w ustawie”. Pomijając swoje „przegadanie” tego przepisu (kwalifikacje nabyte w Polsce ze swej istoty nie wymagają uznania w Polsce, natomiast termin „kwalifikacje nabyte w państwach członkowskich” zawiera przecież w sobie fakt, iż nabycie nastąpiło poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej) wydaje się wskazywać, że uznaniu podlegają kwalifikacje nabyte tylko i wyłącznie przez obywateli UE. Należy jednak zadać sobie pytanie, czy kwalifikacje nabyte przez obywateli polskich w państwach członkowskich Unii Europejskiej będą podlegały uznaniu czy też nie. *Prima facie* odpowiedź brzmi, że kwalifikacje nabyte przez obywateli polskich w UE nie podlegają uznaniu w myśl przepisów tej ustawy. Uznaniu podlegają bowiem tylko kwalifikacje nabyte przez obywateli UE. Takie uzasadnienie przejawia się także w skromnych wystąpieniach parlamentarzystów dotyczących ustawy²⁸. Poprzestanie na analizie wyłącznie

²⁸ Można wskazać, iż poseł-sprawozdawca podczas odpowiedzi na pytania w toku debaty nad projektem ustawy stwierdził wyraźnie, iż „[...] jest to dokument, który

art. 1 ustawy rzeczywiście uzasadnia taką odpowiedź. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa wchodzi w życie z dniem nabycia przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej (art. 23 ustawy). Z tym samym dniem obywatele polscy uzyskają obywatelstwo Unii Europejskiej. Artykuł 1 ustawy nie wyłącza z grona starających się o uznanie kwalifikacji tych obywateli UE, którzy posiadają obywatelstwo polskie (w momencie starania się o uznanie kształcenia, czyli po wejściu ustawy w życie), a kwalifikacje nabyli w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pozostaje więc pytanie czy rzeczywiście obywatele polscy są wyłączeni z grona beneficjentów ustawy, przy założeniu że ustawa wchodzi w życie nie wcześniej niż w momencie uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Zdaniem autorów powyższych uwag celowe wydaje się takie interpretowanie ustawy, by objąć zakresem jej zastosowania także obywateli polskich, którzy nabyli kwalifikacje w państwach Unii Europejskiej. Takie też stanowisko przejawia się w opinii o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej z 28 listopada 2000 r., natomiast już w uzasadnieniu do projektu ustawy całkowicie pominięto ten aspekt²⁹.

Wykładnia łączna art. 1 i art. 23 ustawy znajduje uzasadnienie w orzecznictwie TS, dotyczącym konieczności uwzględniania praw obywateli własnego kraju, do uznania na podstawie przepisów prawa wspólnotowego, uzyskanych przez nich kwalifikacji nabytych w innym państwie członkowskim. Taki przypadek rozważany był przez TS w sprawach np. *Kraus*³⁰ i *Bouchoucha*³¹. W pierwszym z powołanych przypadków obywatel niemiecki domagał się uznania w Niemczech uzyskanych przez niego w Wielkiej Brytanii kwalifikacji oraz prawa posługiwania się tytułem zawodowym. W drugim z przypadków, obywatel francuski powoływał się wobec Francji (bezsukutecznie) na kwalifikacje do wykonywania „zawodu kręgarza” (nastawianie kręgosłupów i dysków) uzyskane w Wielkiej Brytanii. Poza tym taka wykładnia pozwala uniknąć sytuacji, w której obywatele własnego kraju są traktowani gorzej niż obywatele innych państw członkowskich, np. obywatel Polski, który uzyskał wykształcenie zawodowe w Niemczech nie mógłby domagać się uznania tych kwalifikacji w Polsce mimo, iż np. Francuz, który uzy-

reguluje możliwości funkcjonowania cudzoziemców w naszym kraju” (zob. sprawozdanie ze 103 posiedzenia Sejmu RP z 7.3.2001 r.).

²⁹ Druk Sejmowy Nr 2519 – zawarta w nim jest opinia o zgodności projektu ustawy z 28.11.2000 r., sygn. Sekr. Min. JSW/2002/2000/DHP-kk, oraz uzasadnienie projektu z 28.11.2000 r., sygn. Sekr. Min. CB/333/2000.

³⁰ C-19/92 *Dieter Kraus v. Land Baden-Württemberg* [1993] ECR I-1663.

³¹ C-61/89 *Marc Gaston Bouchoucha* [1990] ECR I-3551.

skął takie samo wykształcenie w Niemczech, mógłby skutecznie wystąpić o ich uznanie w Polsce.

Drugim zagadnieniem związanym z powyższą kumulacją elementów podlegających wykładni są elementy dotyczące aspektów temporalnych, sygnalizowane już wyżej. Po pierwsze czy posiadanie obywatelstwa UE ma występować w momencie uzyskiwania kwalifikacji, czy momencie składania wniosku o ich uznanie, czy też w momencie wydawania decyzji o uznaniu kwalifikacji, bądź też w całym przedziale czasowym starania się o uznanie kwalifikacji? Powyższe zagadnienie odnosi się także do zakresu przedmiotowego ustawy, a zwłaszcza temporalnego elementu miejsca uzyskania kwalifikacji, tzn. faktu członkostwa państwa w UE w dacie uzyskiwania kwalifikacji, czyli czy istotne/nieistotne jest, że kwalifikacje zostały nabyte zanim dane państwo stało się członkiem Unii Europejskiej, np. w Austrii w latach 1992–1995³². Nadto, zawarte w art. 1 ustawy określenie zakresu podmiotowego zdaje się nie uwzględniać faktu, iż Unia Europejska istnieje dopiero od 1992 roku, co mogłoby prowadzić do wniosku, iż uznaniu podlegają tylko kwalifikacje nabyte po 1992 r., a nie podlegają uznaniu kwalifikacje nabyte przed 1992 r. gdy państwo było członkiem, ale nie Unii Europejskiej (bo ta jeszcze nie istniała), ale Wspólnot Europejskich, np. kwalifikacje uzyskane w Hiszpanii w latach 1986–1990. Poza zakresem przedmiotowego artykułu ustawy wydają się być stany faktyczne obejmujące uzyskanie kwalifikacji przed uzyskaniem przez dane państwo statusu członka UE lub Wspólnoty Europejskiej.

Aby wyjaśnić pojawiające się wątpliwości w zakresie „istotności” momentu uzyskania obywatelstwa należy wstępnie ustalić, iż przesłanka obywatelstwa musi być spełniona co najmniej w momencie starania się o uznanie kwalifikacji, co zresztą odpowiada treści przepisu. Nie jest natomiast konieczne, by była spełniona w momencie uzyskiwania kwalifikacji. W tym zakresie odwołać się można do wyroku TS w sprawie *Auer*³³. W orzeczeniu tym obywatel austriacki V. Auer (w przedmiotowym okresie Austria nie była członkiem Unii, a Auer obywatelem Unii Europejskiej), uzyskał tytuł doktora nauk weterynarii we Włoszech. Uznania tak nabytego wykształcenia domagał się jednak dopiero w okresie, gdy przeprowadził się do Francji i uzyskał jej obywatelstwo (w 1961 r.). Trybunał uznał odwołując się do zasad ogólnych Traktatu WE, iż prawa określone Traktatem są przyznane obywatelom państw członkowskich. Fakt wcześniejszego nabycia wykształcenia niż moment nabycia obywatelstwa nie był w konkretnym stanie faktycz-

³² Austria uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej w 1995 r.

³³ C-136/78 *V. Auer* [1979] ECR 437.

nym istotny, skoro w chwili powołania się na przepisy Traktatu przesłanka obywatelstwa była spełniona³⁴.

Natomiast co do momentu uzyskania kwalifikacji (ewentualnego w tym okresie członkostwa państwa we Wspólnocie czy Unii Europejskiej), uwzględnić należy charakter tzw. systemu ogólnego uznawania dyplomów. Otóż system ogólny oparty jest nie tyle na porównaniu krajowych systemów kształcenia (mimo, iż pewne elementy porównawcze występują w zakresie procedury uznawania kształcenia np. w zawodach opartych na znajomości prawa krajowego), ile na tzw. wzajemnym zaufaniu do systemów edukacyjnych³⁵ państw członkowskich Wspólnoty (także w okresie przed zawiązaniem UE), a nawet przed uzyskaniem przez dane państwo statusu członka Wspólnoty, a po 1992 r. członka Unii Europejskiej. Taka konkluzja wynika z oceny przesłanek rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Georgios Aranitis*³⁶ oraz *Vlassopoulou*³⁷. W pierwszej z powołanych spraw chodziło o okres kształcenia w latach 1977–1990, przy czym grecki dyplom geologa, którego uznania bezskutecznie domagał się G. Aranitis, został

³⁴ Trybunał odwołał się do ówczesnych art. 3 i 7 Traktatu WE oraz faktu przyznania przez traktat praw obywatelom państw członkowskich (w przedmiotowej sprawie nie pomogło to zresztą Auerowi, gdyż domagał się on uznania wykształcenia objętego tzw. systemem sektorowym, dla którego istotne jest czy treść kształcenia odpowiada pewnym minimalnym standardom, określonym na poziomie Wspólnoty w ramach tzw. dyrektyw koordynacyjnych, a te jeszcze w stanie faktycznym nie weszły w życie). Zob. szerzej M. Kożuch, *Praktyka uznawania kwalifikacji zawodowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem zawodów regulowanych* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 287 i n.

³⁵ Podkreślić należy, iż w tzw. systemie ogólnym między państwami nie dochodzi (przynajmniej na szczeblu norm wspólnotowych) do uzgadniania zakresu kształcenia (przedmiotów), jego okresu (np. ilości godzin), jednostek, które mogą prowadzić edukację. Elementy takie występują natomiast w ramach tzw. sektorowego uznawania kwalifikacji zawodowych (dotyczącego w zasadzie zawodów medycznych), opartego na koordynacji systemów kształcenia oraz porównywalności jego zakresu, długości, nadzoru, itd. W systemie sektorowym istotne jest ustalenie, że kwalifikacje zostały nabyte w zgodności z normami koordynującymi kształcenie (określonymi w odrębnej dyrektywie dla każdego zawodu), a tym samym uznanie dotyczy tylko tych dyplomów, które uzyskane zostały po wprowadzeniu ujednoczonych zasad kształcenia. Od zasady tej wprowadzane są odstępstwa, które mają podstawę prawną w odpowiednim przepisie dyrektywy (np. uznaje się wykształcenie uzyskane przed wprowadzeniem postanowień dyrektywy sektorowej do porządku wewnętrznego pod warunkiem spełnienia dodatkowych przesłanek, np. dotyczących doświadczenia zawodowego, posiadania innych dowodów kwalifikacji oraz o ile uzyskanie wykształcenie nastąpiło nie wcześniej niż w określonym w dyrektywie roku).

³⁶ C-169/94 *Georgios Aranitis v. Land Berlin* [1996] ECR I-135.

³⁷ C-340/89 I. *Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz-, Bundes-, und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* [1991] ECR I-2357.

uzyskany w roku 1979, a więc jeszcze zanim Grecja została członkiem Wspólnoty. Przesłanką odmowy uznania dyplomu nie był jednak fakt, iż został on uzyskany zanim Grecja została członkiem Wspólnoty, ale fakt, że zawód geologa nie został uznany w Niemczech za zawód regulowany w rozumieniu dyrektywy nr 89/48. Podobnie w sprawie Greczynki Vlasoupoulou Trybunał Sprawiedliwości nie kwestionował faktu, iż posiadane kwalifikacje zostały nabyte w latach osiemdziesiątych, a odniósł się wyłącznie do faktu rzeczywiście posiadanej przez wnioskującą wiedzy³⁸.

Pozostając jeszcze w zakresie zagadnień związanych z tzw. ogólnym systemem uznawania kwalifikacji zawodowych zwrócić należy uwagę na nieprecyzyjne sformułowanie art. 1 ust. 4 ustawy. Stanowi on, iż ustawa nie narusza zasad uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych, nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, określonych w odrębnych przepisach. Pamiętając, iż ustawa wejdzie w życie w momencie uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej należy uwzględnić czy mamy do czynienia z odesłaniem do innych przepisów krajowych czy przepisów wspólnotowych, czy też generalnie do innych przepisów. Otóż dyrektywa nr 89/48/EWG stanowi w art. 2 ust. 2, iż nie ma zastosowania w przypadku grupy zawodów, które stanowią przedmiot odrębnej dyrektywy, ustanawiającej wzajemne uznawanie dyplomów przez państwa członkowskie³⁹. Nie trudno dostrzec, że przesłanka „nie ma zastosowania” i przesłanka „nie narusza innych przepisów” nie oznaczają tych samych okoliczności. Ta pierwsza wyłącza bowiem stosowanie systemu ogólnego do systemów uznawania wykształcenia określonych w innych dyrektywach. W praktyce oznacza to, iż dyrektywy nr 89/48/EWG nie stosuje się np. do zawodu lekarza (kształcenie w tym zawodzie uznaje się na podstawie dyrektywy nr 93/16/EWG⁴⁰). Zwrot „nie narusza innych przepisów” zdaje się

³⁸ Zaznaczyć jednak należy, iż w przedmiotowej sprawie Trybunał Sprawiedliwości orzekał niejako w duchu dyrektywy 89/48, gdyż w chwili wydawania orzeczenia, nie była ona jeszcze implementowana.

³⁹ Taką grupę odrębnych dyrektyw tworzą tzw. dyrektywy sektorowe dotyczące uznawania kształcenia zawodowego w zawodach medycznych. Są to dyrektywy Rady nr: 77/452/EWG i 77/453/EWG z 27.6.1977 r. w sprawie pielęgniarek (O.J. 1977, L 176/1 i 176/8); 78/1026/EWG i 78/1027/EWG z 18.12.1978 r. w sprawie weterynarzy (O.J. 1978, L 362/1 i 362/7); 78/686 i 78/687 z 25.7.1978 r. w sprawie dentystów (O.J. 1978, L 233/1 i 233/10); 80/154/EWG i 80/155/EWG z 21.1.1980 r. w sprawie położnych (O.J. 1980, L 33/1 i 33/8); 84/253/EWG z 10.4.1984 r. w sprawie księgowych (O.J. 1984, L 126/20); 85/384/EWG z 10.6.1985 r. w sprawie architektów (O.J. 1998, L 223/15); 85/432/EWG i 85/433/EWG z 16.9.1985 r. w sprawie farmaceutów (O.J. 1985, L 253/34 i 253/37); 93/16/EWG z 5.4.1993 r. w sprawie lekarzy (O.J. 1993, L 165/1).

⁴⁰ Zob. przypis wyżej.

natomiast sugerować, że możliwe jest równoległe stosowanie systemu uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych na podstawie ustawy oraz na podstawie innych przepisów, chyba, że te inne przepisy zastrzegąby swoją wyłączność. Taka sytuacja normatywna w ramach przepisów wspólnotowych występuje w sytuacji uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodzie adwokata, a dotyczy możliwości uznawania tychże kwalifikacji zarówno na podstawie dyrektywy nr 89/48/EWG, jak i dyrektywy nr 98/5/WE⁴¹.

Podsumowując powyższe uwagi pożądanym było dokonywanie wykładni zakresu podmiotowego ustawy w kierunku objęcia nim obywateli polskich, którzy uzyskali kwalifikacje w państwach członkowskich. Po drugie, zasadne jest uznawanie kwalifikacji zawodowych uzyskanych w państwach członkowskich, niezależnie od daty ich uzyskania oraz tego, czy w okresie ich uzyskania państwo było już członkiem Wspólnoty Europejskiej lub Unii Europejskiej. Po trzecie, zastosowanie tzw. systemu ogólnego uznawania kwalifikacji zawodowych (którego implementację stanowi ustawa) wyłączone jest w stosunku do zawodów objętych przepisami szczególnymi, chyba że te ostatnie stanowią inaczej.

4. ZAKRES PRZEDMIOTOWY USTAWY

4.1. POJĘCIE ZAWODU REGULOWANEGO

Kluczowym elementem ustawy jest pojęcie zawodu regulowanego. Zawarta w art. 1 ust. 2 ustawy definicja pojęcia „zawód regulowany” odwołuje się do przesłanki spełnienia (1) wymagań kwalifikacyjnych (brak przy tym określenia czy warunki kwalifikacyjne mają mieć charakter normatywny, określony aktami powszechnie obowiązującymi, czy też mogą być rezultatem ustaleń związków, samorządów zawodowych, gospodarczych, cechów) oraz (2) warunków określonych w odrębnych przepisach, zwanych przepisami regulacyjnymi. Autorzy przedmiotowych uwag zauważają, iż zawarte są w tej definicji elementy definiowania *idem per idem*. Bowiernie rekonstruując z tego przepisu poję-

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 98/5/WE z 16.2.1998 r. w sprawie zawodu prawniczego (O.J. 1998, L 77/36). Por. także Ch. Sobotta, Ch. Kleinschnittger, *Freizügigkeit für Anwälte in der EU nach der Richtlinie 98/5/EG*, EuZW 1998, z. 21, s. 645; F. Puel, *Die Freizügigkeit der Rechtsanwälte in Europa*, „Anwaltsblatt” 1998, z. 1; H. Bartsch, *Wędrowni zawodowi adwokatów po Europie*, „Palestra” 1999, Nr 3–4, s. 148; O. Świerzewski, *Wykonywanie zawodu adwokata w świetle nowej dyrektywy Parlamentu i Rady 98/5/WE*, „Palestra” 1999, Nr 7–8.

cie „przepisów regulacyjnych” wypada uznać, że są to przepisy regulujące zawód regulowany. Natomiast zawód regulowany, to zawód uregulowany w przepisach regulacyjnych. Art. 2 ustawy w pkt. 2 definiuje pojęcie „kwalifikacje do wykonywania zawodu regulowanego” jako wymogi określone przepisami regulacyjnymi, od spełnienia których uzależnione jest wykonywanie zawodu. Gdybyśmy korzystając ze słowniczka ustawowego spróbowali ustalić czym jest zawód regulowany, to uzyskalibyśmy definicję brzmiącą tak: zawodem regulowanym jest zawód, którego wykonywanie jest uzależnione od spełnienia (1) wymogów określonych przepisami regulacyjnymi, od których uzależnione jest wykonywanie zawodu (definicja z art. 2 ustawy) i spełnienia (2) warunków określonych w odrębnych przepisach, zwanych dalej przepisami regulacyjnymi (definicja główna art. 1 ust. 2). Należałoby wyjaśnić czym są przepisy regulacyjne. Niestety takiej definicji ustawa nie zawiera. Problem w tym, iż pojęcie przepisów regulacyjnych, w znaczeniu użytym w dyrektywie nr 89/48/EWG, wcale nie musi odnosić się do aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, ale może odnosić się do norm układów zbiorowych. Co więcej, z wykładni Trybunału Sprawiedliwości wynika, że nawet wtedy, gdy do zawodu odnoszą się przepisy aktów normatywnych, nie oznacza to zawsze, że zawód jest zawodem regulowanym w rozumieniu dyrektywy. W wyroku w sprawie *Bobadilla*⁴² Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż „postanowienia układów zbiorowych, które w sposób ogólny regulują prawo podejmowania i prowadzenia działalności zawodowej mogą być uznane za ustawy, rozporządzenia lub akty administracyjne w rozumieniu art. 1 (d) dyrektywy nr 89/48/EWG i art. 1(f) dyrektywy nr 92/51/EWG. Z tego względu mogą być klasyfikowane jako przepisy prawne regulujące działalność zawodową w rozumieniu tych dyrektyw”. Równocześnie Trybunał zwrócił w powołanym orzeczeniu uwagę na fakt, iż nie zawsze postanowienia układów zbiorowych pełnią taką funkcję (ale zawsze mogą ją pełnić). Ocena charakteru takich przepisów ciąży na organach krajowych dokonujących uznania kwalifikacji⁴³.

Jeżeli równocześnie uzmysłowimy sobie, że dla potrzeb ustawy utożsamiono pojęcie „kwalifikacje do wykonywania zawodu regulowanego” (które kojarzą się z poziomem wykształcenia), z wszystkimi elementami decydującymi o uzyskaniu prawa do wykonywania zawodu (wymogi określone przepisami regulacyjnymi, od spełnienia których uzależnione jest wykonywanie zawodu), czyli m.in. z wymaganiami

⁴² C-234/97 *M.T. de Bobadilla v. Museo Nacional del Prado and Others* [1999] ECR I-4773.

⁴³ Zob. pkt 23, 24, 25 orzeczenia.

dotyczącymi np. statusu majątkowego, postawy etycznej (rękojmi należytego wykonywania zawodu), uzyskania wpisu na listę osób wykonujących zawód itd., to można zastanawiać się po co taką „kombinację” tworzyć. Przypisanie zwrotom o ustalonym znaczeniu zakresu znaczeniowego innego terminu jest niezrozumiałe, zbędne i ze wszech miar sprzeczne z potrzebami tworzonego aktu prawnego. Niestety podobne zabiegi zostały wykonane w stosunku do innych terminów. Tak np. pojęciu „dyplom ukończenia szkoły wyższej” przypisano znaczenie nie tylko odpowiedniego dokumentu, ale także innych dokumentów potwierdzających spełnienie wymogów kwalifikacyjnych zawartych w przepisach dla danego zawodu regulowanego, czyli odwołując się do nieszczęsnych wymogów kwalifikacyjnych może oznaczać np. dla zawodu nauczyciela akademickiego⁴⁴ zdolność do czynności prawnych, niekaralność za przestępstwo z niskich pobudek, niekaralność dyscyplinarną, prawo korzystania z praw publicznych⁴⁵, dla zawodu aktuarusza – pełną zdolność do czynności prawnych, miejsce zamieszkania na obszarze RP, wpis na listę aktuaruszy, niekaralność za przestępstwo umyślne przeciwko mieniu, dokumentom oraz za przestępstwo skarbowe⁴⁶, itd. Zbędność rozbudowy słowniczka ustawy o pojęcia, które żadną miarą takich definicji nie potrzebują jest ewidentna, gdy stwierdzimy, że zdefiniowano tam pojęcie wnioskodawcy, jako „obywatela, o którym mowa w art. 1 ust. 1, zamierzającego wykonywać zawód regulowany w RP”. Innym przerostem definicyjnym jest ustalenie znaczenia zwrotu „wykonywanie zawodu regulowanego”, z którego możemy dowiedzieć się, że wykonywaniem zawodu regulowanego jest jego wykonywanie (...) w państwie, w którym zawód był, jest, lub ma być wykonywany, co prowadzi do wniosku, że wykonywaniem zawodu jest jego ... potencjalne wykonywanie (*vide* art. 2 pkt 1 ustawy).

Wracając do zagadnienia co należy rozumieć pod pojęciem zawodu regulowanego zastanawiające jest dlaczego ustawodawca nie poku-

⁴⁴ W pewnym okresie po wejściu w życie dyrektyw 89/48 i 92/51 dyskusyjne było czy uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu nauczyciela akademickiego jest uznaniem dla celów edukacyjnych (akademickich) czy też należy je traktować jako uznanie dla celów wykonywania zawodu regulowanego. Ostatecznie przewagę zyskuje pogląd, iż zawód nauczyciela akademickiego jest zawodem regulowanym (jego wykonywanie może być wynikiem realizacji swobody przepływu pracowników, świadczenia usług albo swobody przedsiębiorczości). Por. J. Handoll *Foreign Teachers and Public Education* [w:] *European Community Law of Education*, pod red. B. De Witte, Baden Baden 1989, s. 31; tamże, C. Zilioli *Recognition of Diplomas and its Impact on Educational Policies*, s. 51.

⁴⁵ Ustawa o szkolnictwie wyższym (zob. przypis 2).

⁴⁶ Ustawa z 28.7.1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. 1996, Nr 11, poz. 62).

sił się o stworzenie listy zawodów regulowanych np. w akcie wykonawczym. Zabieg taki pozwalałby na stosunkowo proste zastosowanie ustawy w jednoznacznie określonych sytuacjach⁴⁷, nie pozbawiając równo-

⁴⁷ Przy rekonstruowaniu listy zawodów regulowanych w Polsce (takie listy były opracowane dla pierwotnych wersji projektu omawianej ustawy, lecz w tekście skierowanym przez Radę Ministrów do Sejmu, a zatem także w tekście ostatecznym nie znalazły się) należy przyjąć jednolite założenia metodologiczne. Przyjęte bowiem przez Ministerstwo Edukacji Narodowej opracowujące wspomniane uprzednio listy zawodów regulowanych, jak się wydaje, były zróżnicowane. W pewnych wypadkach rekonstruowano wiele zawodów mimo, że dany akt prawny określał tak naprawdę jeden zawód zróżnicowany względem zakresu czynności przedmiotowo oraz podmiotowo. Tak by się stało w wypadku samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie kolejowym, z której zrekonstruowano cały szereg zawodów (takich jak np.: inżynier budownictwa – projektowanie bez ograniczeń w specjalności: linie, węzły i stacje kolejowe; inżynier budownictwa – projektowanie w ograniczonym zakresie w specjalności: linie węzły i stacje kolejowe; inżynier budownictwa – kierowanie bez ograniczeń robotami budowlanymi w specjalności: linie, węzły i stacje kolejowe; inżynier budownictwa – kierowanie w ograniczonym zakresie robotami budowlanymi w specjalności: linie, węzły i stacje kolejowe; inżynier transportu lub inżynier elektryk – projektowanie bez ograniczeń w specjalności: urządzenia zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym; inżynier transportu lub inżynier elektryk – projektowanie w ograniczonym zakresie w specjalności: urządzenia zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym; inżynier transportu lub inżynier elektryk – kierowanie bez ograniczeń robotami w specjalności: urządzenia zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym; inżynier transportu lub inżynier elektryk – kierowanie w ograniczonym zakresie robotami w specjalności: urządzenia zabezpieczenia i sterowania ruchem kolejowym; inżynier elektryk – projektowanie bez ograniczeń w specjalności: kolejowe sieci elektroenergetyczne; inżynier elektryk – projektowanie w ograniczonym zakresie w specjalności: kolejowe sieci elektroenergetyczne; inżynier elektryk – kierowanie robotami bez ograniczeń w specjalności: kolejowe sieci elektroenergetyczne; inżynier elektryk – kierowanie robotami w ograniczonym zakresie w specjalności: kolejowe sieci elektroenergetyczne. Jako podstawę prawną wskazano ustawę z 7.7.1994 r. Prawo budowlane. (t.j. Dz. U. 2000, Nr 106, poz. 1126 z późn. zm.; rozdział 2: Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie) oraz rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 20.12.1996 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w dziedzinie transportu kolejowego (Dz. U. 1997, Nr 4, poz. 23 z późn. zm.; rozdział 2 i zał. 1). Naszym zdaniem, jeśli dany akt normatywny sam określa bezpośrednio nazwy zawodów różnicując względem nich wymagania kwalifikacyjne, zarówno podmiotowe jak i przedmiotowe oraz uprawnień należy przyjąć, że tworzy on w rzeczywistości odrębne zawody. Natomiast nie może być uznane za zasadne takie sztuczne rekonstruowanie listy zawodów w wypadku, gdy dany akt normatywny tak naprawdę określa tylko jeden zawód, który może być wykonywany w wielu wariantach. Co więcej – określenie zawodu inżyniera budownictwa, inżyniera inżynierii środowiska, inżyniera ochrony środowiska i inżyniera elektryka jako zawodów regulowanych, podając jako podstawę ustawę z 7.7.1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. 2000, Nr 106, poz. 1126 z późn. zm., rozdział 2: Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie) oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa z 30.12.1994 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. 1995, Nr 8, poz. 38 z późn. zm.) wydaje się także niepra-

cześnie sądów krajowych samodzielnego ocenienia przesłanek spełnienia kryteriów określonych w ustawie, a nawet odniesienia się do kryteriów przedstawionych w dyrektywie. Autorzy projektu „usprawiedliwili” rezygnację ze stworzenia wykazu zawodów regulowanych w Polsce tym, że taki obowiązek nie wynika z prawa wspólnotowego. Trudno temu zaprzeczyć. Niemniej jednak zabieg taki jest wskazany dla potrzeb stosowania tej ustawy, a także dla przejrzystości prawa. Dokonując przeglądu ustawodawstwa polskiego można dojść do wniosku, iż lista potencjalnych zawodów (tzn. desygnatów odpowiadających kryteriom określonym w ustawie) jest niezwykle długa, co nie powinno jednak przesądzać o zaniechaniu stworzenia takiej listy.

4.2. POJĘCIE KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH

Ustawa ma służyć uznawaniu kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich. Należy wyjaśnić zatem co kryje się (a może lepiej: wydaje się kryć), pod pojęciem kwalifikacje zawodowe, oczywiście w rozumieniu ustawy. Przyjęcie, że termin ten oznacza kwalifikacje (wykształcenie, wiedzę) wymaganą do wykonywania zawodu regulowanego jest niewystarczające. Ustawodawca tworzy bowiem przedstawioną już wyżej definicję, niestety rodzącą także dalsze trudności interpretacyjne. Relacja przepisu art. 1 ustawy, gdzie mowa jest o kwalifikacjach nabytych w państwach członkowskich, do definicji zawartych w słowniczku ustawowym, np. art. 2 pkt 7 – pojęcie kwalifikacji na poziomie trzecim, prowadzi może do konfuzji. Art. 2 pkt 7 odwołuje się do kwalifikacji nabytych częściowo w państwach innych niż państwa Unii Europejskiej. Sięganie do słowniczka ustawy prowadzi do wniosku, iż w istocie nie ma znaczenia stwierdzenie zawarte w art. 1 ustawy, że kwalifikacje zostały nabyte wyłącznie w państwach członkowskich. Podobne zagadnienie występuje w relacjach między art. 1 a art. 2 pkt 8. Autorzy niniejszego komentarza dostrzegają ślady koncepcji autorów ustawy polegającej na przekopiowaniu odpowiednich definicji z dyrektywy. Oczywiście samo w sobie włączenie fragmentu prawa obcego nie musi być błędem, pozostaje jednak pytanie

widowym merytorycznie, bowiem bez wskazania, że chodzi o osoby posiadające takie wykształcenie, ale wykonujące samodzielną funkcję techniczną w budownictwie wskazywałoby na to, że każdy wspomniany powyżej inżynier wykonuje zawód regulowany, co przecież jest nieprawdą, bowiem tytuły takie otrzymują absolwenci uczelni o określonych specjalnościach. Lepszą, jeśli już, wydaje się metoda wskazana w przykładzie poprzednim.

czy włączenie takie było potrzebne. Wydaje się bowiem, iż założenie twórców miało prowadzić do określenia zasad uznawania kwalifikacji zawodowych, czyli o określenie materialnego i formalnego zakresu uznania kwalifikacji uzyskanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przeprowadzony zabieg nie doprowadził do takiego efektu. Równocześnie, poprzez wprowadzenie definicji z dyrektyw do ustawy polskiej, następuje ich petryfikacja. Dokonując ewentualnie tego zabiegu należało jednak uwzględnić treść innych przepisów dyrektywy albo zadbać o treść przepisów ustawy, które zostały samodzielnie napisane, by były z tymi definicjami spójne. Co więcej, w opisany wyżej sposób ustawa tworzy konstrukcję literalnie odpowiadającą treści dyrektywy (przepis jest przetłumaczony i wpisany do ustawy polskiej), ale już niekoniecznie odpowiadająca celom dyrektywy i innych aktów wspólnotowych. Np. jeżeli zwrócimy uwagę na treść zalecenia Rady 89/49⁴⁸ to dojdziemy do wniosku, iż państwo członkowskie (w przyszłości Polska) nie ma obowiązku uznawania kwalifikacji nabytych w państwie trzecim, nawet w takiej sytuacji, gdy kwalifikacje te zostały uznane przez jedno z państw członkowskich i zainteresowana osoba została faktycznie dopuszczona do wykonywania w tym państwie zawodu regulowanego⁴⁹. Przepis (definicja) zaczerpnięty z dyrektywy, o którym mowa wyżej, służy wykładni tej dyrektywy i odnosi się m.in. do art. 3 dyrektywy, gdzie określone są przedmiot uznania i jego warunki. Zgodnie z nim uznawanie dyplomów zagranicznych podmiotom wspólnotowym (obecnie obywatelom Unii Europejskiej) odbywa się na tych samych zasadach jakie odnoszą się do uznania dyplomów nabytych przez obywateli państwa uznającego, poza granicami tego państwa. Takiego natomiast odwołania (do zasad uznawania obywatelom polskim dyplomów uzyskanych w państwach trzecich), w polskiej ustawie nie ma.

Mimo powyższych uwag oraz dysonansu między art. 1 ust. 1. i art. 2 pkt 7 i pkt 8, uznanie kwalifikacji obywatela Wspólnoty nabytych w państwie trzecim, które dają zainteresowanemu prawo wykonywania zawodu regulowanego w państwie członkowskim, a które zgodnie z ustawą podlegają uznaniu w Polsce, nie narusza prawa wspólnotowego, ale oznacza, że władze polskie nie będą mogły samodzielnie oceniać (kwestionować) tych kwalifikacji i pozostaną związane decyzją o ich uznaniu wydaną w innym państwie członkowskim.

⁴⁸ O.J. 1989, L 19/24.

⁴⁹ Potwierdza taką interpretację także wyrok TS w sprawie C-154/93 *Abdullah Tawil Albertini v. Ministre des Affaires Sociales* [1994] ECR I-451.

4.3. POZIOMY WYKSZTAŁCENIA

Omawiana ustawa przyjmuje podwójny system definiowania poziomów wykształcenia, które są wymagane do dopuszczenia do wykonywania danego zawodu regulowanego. Art. 2 w pkt. 7–10 określa odpowiednio kwalifikacje na poziomie trzecim (pkt 7a–b), na poziomie drugim (pkt 8a–c) oraz na poziomie pierwszym (pkt 9a–c), zaliczając poszczególne dokumenty potwierdzające wykształcenie i kwalifikacje do odpowiednich grup, oraz definiuje zaświadczenie potwierdzające kompetencje w pkt 10a jako dokument potwierdzający wykształcenie i kwalifikacje inne niż na poziomie 1–3 w odniesieniu do wykształcenia posiadanego przez wnioskodawcę. Natomiast art. 9 omawianej ustawy odnosi się do wymaganego poziomu wykształcenia koniecznego do dopuszczenia do wykonywania danego zawodu regulowanego w Polsce, poprzez przyrównanie z kolei polskich dokumentów potwierdzających wykształcenie do zdefiniowanych w art. 2 pkt. 7–10 poziomów kwalifikacji. Takie podwójne definiowanie może budzić wątpliwości co do swojej czytelności. Normy mówiące o tym, jakiemu wykształceniu polskiemu odpowiada wykształcenie uzyskane we Wspólnotach Europejskich powinny być bardziej przejrzyste, zwłaszcza że są istotne dla wnioskodawcy ubiegającego się o uznanie jego wykształcenia celem dopuszczenia do wykonywania zawodu regulowanego w Polsce. Można też wskazać, że dyrektywa nr 89/48/EWG nie mówi w ogóle o kształceniu na poziomie trzecim, a określenie poziomu wykształcenia jako poziomu trzeciego w polskiej ustawie zostało zrekonstruowane z pojęcia dyplomu z art. 1 dyrektywy nr 89/48/EWG, a w szczególności z art. 1 lit. (a) trzeciego tiret, który operuje pojęciem *post-secondary course*. Jak się wydaje, również podobnej rekonstrukcji terminu kwalifikacji na poziomie drugim i pierwszym dokonano w odniesieniu do dyrektywy nr 92/51/EWG, z tym, że trzeba podkreślić, że określenie „poziom drugi” w ustawie odnosi się również do ukończonego *post-secondary course*, określonego w art. 1 lit. (a) podpunkt (i) dyrektywy, dla którego warunkiem wstępnym jest ukończenie kształcenia na poziomie *secondary*, który jest warunkiem wstępnym rozpoczęcia studiów uniwersyteckich. Autorzy chcą podkreślić, iż choć oczywiście merytorycznie na gruncie dyrektyw nr 89/48/EWG i 92/51/EWG te *post-secondary courses* są w pełni odróżnialne i odrębne, na co bezpośrednio wskazuje art. 1 lit. (a) podpunkt (i) dyrektywy nr 92/51/EWG odnoszący się do art. 1 lit. (a) trzeciego tiret dyrektywy nr 89/48/EWG i mówiący o innym *post-secondary course* niż określony tamże, to samo użycie terminu „poziom drugi” w omawianej ustawie w odniesieniu do *post-secondary course*, określonego w art. 1 lit. (a) podpunkt (i) dy-

rektywy nr 92/51/EWG może budzić pewne wątpliwości – bowiem chodzi w istocie o kształcenie na poziomie wyższym, zróżnicowane natomiast co do czasu trwania. Również można mieć wątpliwości co do określenia „kwalifikacje na poziomie pierwszym”, bowiem sama ustawa w art. 9 lit. a i b mówi o ukończeniu nauki z zakresu szkoły średniej ogólnej, technicznej lub zawodowej, co zwykle jest ujmowane jako kształcenie na poziomie ponadpodstawowym. Autorzy zastanawiają się, czy nie właściwszym byłoby bezpośrednie przyrównanie polskich dokumentów potwierdzających wykształcenie i kwalifikacje do odpowiednich dokumentów określonych w poszczególnych dyrektywach potwierdzających wykształcenie i kwalifikacje.

Art. 9 uznaje, że równoważne posiadaniu:

- dyplomu ukończenia szkoły wyższej o czasie kształcenia dłuższym niż cztery lata jest posiadanie przez wnioskodawcę kwalifikacji na poziomie trzecim (art. 9 ust. 1 pkt 2);
- dyplomu ukończenia szkoły wyższej posiadanie przez wnioskodawcę kwalifikacji na poziomie trzecim lub poziomie drugim (art. 9 ust. 1 pkt 1), z tym, że zgodnie z art. 10 i 11 w wypadku różnic co do czasu kształcenia lub szkolenia lub okresu praktyki zawodowej, ich zakresu, programu bądź zakresu wykonywanego zawodu uznanie kwalifikacji wnioskodawcy może zostać uzależnione od przedstawienia dokumentów poświadczających odpowiednio długie doświadczenie zawodowe określane zgodnie z zasadami art. 10 pkt 1 i 2, bądź od odbycia stażu adaptacyjnego, bądź od przystąpienia do testu umiejętności (art. 11 ust. 1–3). Art. 12 ust. 1 nakazuje zastosowanie wyłącznie jednego z wymienionych powyżej środków. Art. 12 ust. 2 przesądza, że maksymalnie można żądać udokumentowania czteroletniego okresu doświadczenia zawodowego;
- świadectwa ukończenia szkoły pomaturalnej jest posiadanie kwalifikacji na poziomie trzecim lub kwalifikacji na poziomie drugim (art. 9 ust. 1 pkt 3), z tym, że zgodnie z art. 10 i 11 w wypadku różnic co do czasu kształcenia lub szkolenia lub okresu praktyki zawodowej, jego zakresu, programu bądź zakresu wykonywanego zawodu uznanie kwalifikacji wnioskodawcy może zostać uzależnione od przedstawienia dokumentów poświadczających odpowiednio doświadczenie zawodowe (art. 10 pkt 1 i 2), bądź od odbycia stażu adaptacyjnego, bądź od przystąpienia do testu umiejętności (art. 11 ust. 1–3); bądź też na poziomie pierwszym, z tym, że w wypadku różnic co do programu kształcenia, bądź też zakresu wykonywanego zawodu uznanie kwalifikacji wnioskodawcy może zostać uzależnione od odbycia stażu adaptacyjnego lub od przystąpienia do testu umiejętności (art. 11 ust. 1–3);

- świadectwa ukończenia szkoły średniej jest posiadanie przez wnioskodawcę kwalifikacji na poziomie trzecim, drugim lub pierwszym (art. 9 pkt 4 lit. a). W wypadku różnic co do programu wykształcenia i szkolenia lub co do zakresu wykonywanego zawodu uznanie kwalifikacji wnioskodawcy może zostać uzależnione od odbycia stażu adaptacyjnego albo od przystąpienia do testu umiejętności (art. 11 ust. 1–3);
- świadectwa ukończenia szkoły średniej jest również wykonywanie danego zawodu w pełnym wymiarze przez okres ostatnich trzech lat (lub w okresie odpowiednio dłuższym niepełnego wymiaru) w czasie ostatnich 10 lat w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w którym zawód ten nie jest regulowany (art. 9 ust. 1 pkt 4 lit. b). W tym wypadku wnioskodawca może zostać zobowiązany do odbycia stażu adaptacyjnego lub przystąpienia do testu umiejętności, a prawo wyboru któregoś z tych środków będzie przysługiwać organowi (art. 9 ust. 2).

Za równoważne posiadaniu zaświadczenia potwierdzającego kompetencje uznaje się posiadanie przez wnioskodawcę dokumentów wymaganych w państwie wnioskodawcy dla wykonywania zawodu regulowanego lub też potwierdzenie kwalifikacji uzyskanych w państwie członkowskim Unii Europejskiej pod warunkiem, że dokumenty te są porównywalne z dokumentami określonymi w przepisach regulujących dany zawód (art. 9 ust. 2 pkt 5). Może budzić wątpliwości sytuacja, w której wnioskodawca będzie posiadał dokumenty uprawniające go do wykonywania zawodu regulowanego w jego państwie, ale nie będą to dokumenty porównywalne z dokumentami wymaganymi przez prawo polskie. Jak się wydaje w tym wypadku nie będzie można uznać bezpośrednio takich dokumentów, z tym, że jednak zgodnie z orzecznictwem TS będą musiały one i tak być wzięte pod uwagę przy ocenie kwalifikacji danej osoby. Można próbować dokonywać wykładni tego przepisu na tle przepisów całej ustawy, która mówi przecież o uznawaniu kwalifikacji jako takich, a nie o uznawaniu dokumentów, interpretując, że także w tym wypadku chodziło o porównywalność kwalifikacji, jednakże ze względu na kategoryczne brzmienie tego przepisu i odmienny charakter sformułowań w nim użytych niestety nie będzie to możliwe.

4.4. TEST UMIEJĘTNOŚCI I STAŻ ADAPTACYJNY

Przepisy dotyczące wyboru pomiędzy testem umiejętności a stażem adaptacyjnym są kalką przepisów dyrektyw. Brak klarowności pojęcia zawód regulowany oraz brak przepisów wykonawczych okre-

ślających warunki, tryb i sposób odbywania stażu adaptacyjnego dla poszczególnych zawodów, jego oceny oraz sposobu i trybu wykonywania nadzoru, podobnie jak brak określenia warunków, sposobu i trybu przeprowadzenia testu umiejętności uniemożliwia odniesienie się do przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań. Jednak nawet obecnie można wysuwać pewne zastrzeżenia związane z wyznaczeniem kompetencji do wydania odpowiednich przepisów, o czym niżej. Staż adaptacyjny, jak już wspomniano, zostanie dopiero określony odpowiednimi przepisami wydanymi przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, właściwych w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach należących do danego działu (art. 15 ustawy). Ustawodawca jednak zapomniał, że istnieją jeszcze zawody nie objęte działami, o których mowa w art. 20 ustawy w związku z art. 33a ustawy o działach administracji rządowej, dla których nie zostały ustalone organy kompetentne do wydania przepisów wykonawczych dotyczących warunków, sposobu i trybu odbywania stażu adaptacyjnego, sposobu i trybu wykonywania nadzoru nad odbywaniem stażu oraz oceny nabytych umiejętności. Podobnie brak jest organu uprawnionego do wydania przepisów wykonawczych w zakresie warunków, sposobu i trybu przeprowadzania testu umiejętności. W chwili obecnej odpowiednie przepisy nie zostały jeszcze wydane. Niepokój budzi jednak podnoszony już wyżej fakt, że organami uprawnionymi do przygotowania tych przepisów są organy nie mające żadnego kontaktu z rekrutacją zawodową obywateli polskich, co może rzutować na treść i zakres regulacji.

5. SKUTKI UZNANIA KWALIFIKACJI

Uznanie kwalifikacji obywatela Unii Europejskiej do wykonywania zawodu regulowanego zapewnia podmiotowi, którego kwalifikacje zostały uznane prawo wykonywania w RP zawodu regulowanego na takich samych zasadach jak osoby, które kwalifikacje do jego wykonywania uzyskały w RP (art. 1 ust. 3 ustawy). Jednoznaczne sformułowanie przepisu wydaje się przemawiać za uznaniem, że przepis ten od strony formalnej realizuje cele dyrektyw nr 89/48/EWG i 92/51/EWG. Zwrócić jednakże należy uwagę na treść przepisu art. 6 ust. 2 ustawy, który wprowadza kategorię tzw. decyzji związanej. Przedmiotowa ustawa wprowadza bowiem rozróżnienie na decyzje dotyczące uznania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych i na decyzje o dopuszczeniu do wykonywania zawodów regulowanych. Te ostatnie podejmowane są przez organy, które uprawnione są do wydawania takich decy-

zji w stosunku do obywateli polskich (art. 6 ust. 2 ustawy). Konstrukcja ta zasługiwałaby na pełne uznanie, gdyby rzeczywiście ostatecznie wymienione organy posiadały jakikolwiek zakres uznania⁵⁰, tj. gdyby mogły ocenić jakąkolwiek przesłankę zawiązaną z prowadzonym postępowaniem w sposób samodzielny i mogący kreować decyzję. Takich kompetencji organy te jednak nie posiadają, gdyż ustawa jednoznacznie wskazuje, że ich decyzja jest decyzją związaną uznaniem dokonanym przez organy określone w art. 4 ust. 1 ustawy. Dokonanie innej interpretacji byłoby niezgodne z art. 1 ust. 3 ustawy, który stanowi, iż obywatelom państw członkowskich, których kwalifikacje zostały uznane, zapewnia się prawo wykonywania w RP zawodu regulowanego na takich samych zasadach jak osobom, które kwalifikacje do jego wykonywania uzyskały w RP. Ani słowa nie ma o potrzebie wydawania decyzji o wykonywania zawodu (przyznaniu prawa wykonywania zawodu). Po co w takim razie utrzymywać fikcję, że organy decydujące o prawach obywateli polskich uzyskujących w Polsce kwalifikacje, będą miały cokolwiek do powiedzenia? Czy nie jest to nadmierne biurokratyzowanie procesu podejmowania decyzji w sprawach uznania kwalifikacji?

Z prawem do wykonywania zawodu regulowanego w Polsce niejednokrotnie związane jest prawo do posługiwania się tytułem zawodowym. W zakresie niektórych zawodów prawo posługiwania się tytułem zawodowym podlega ochronie prawnej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości niejednokrotnie ukazywało⁵¹ jak drażliwą kwestią dla władz krajowych jest uzurpowanie sobie prawa do przybierania tytułów zawodowych zastrzeżonych dla członków korporacji albo osób, które na innej podstawie niż członkostwo w organizacji (samorządzie zawodo-

⁵⁰ Uznanie administracyjne oznacza przewidziane obowiązującymi przepisami uprawnienie organu administracji wydającego decyzję do wyboru rozstrzygnięcia. Uznanie jest więc kategorią prawną, przy czym upoważnienia do posługiwania się uznaniem należy poszukiwać w przepisach prawnych (por. I. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, PiP 1992, nr 10, s. 32). Sądowa kontrola decyzji uznaniowych jest ograniczona i sprowadza się do oceny, czy organ rozstrzygający badał sprawę w zakresie dyrektyw ustawowych, jak również, czy zebrał i rozważył cały materiał dowodowy w danej sprawie (por. wyrok NSA z 30.1.1996 r. Ósrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, sygn. S.A./Wr 3095/95, niepublikowane). Nadto zakres swobody organu administracyjnego ograniczony jest ogólnymi zasadami postępowania. Zauważyć można, że w doktrynie niektórzy autorzy definiują swobodne uznanie administracji nieco inaczej. Np. Z. Kmieciak określa, iż swobodne uznanie ma miejsce wówczas, gdy norma prawna w swojej dyspozycji przyznaje organowi kompetencję do działania, pozostawiając w jego dyspozycji możliwość skorzystania z niej (por. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sędowoadministracyjne*, Zakamycze 1999, s. 33).

⁵¹ Zob. wyrok w sprawie C-55/94 R. *Gebhard v. Consiglio dell'ordine degli avvocati e procuratori di Milano* [1995] ECR-4165.

wym) uzyskują prawo do tytułu. Komentowana ustawa również odnosi się do tej kwestii. Artykuł 14 ust. 1 ustawy stanowi, że podmiot, którego kwalifikacje zostały uznane, ma prawo posługiwać się tytułem ustalonym dla danego zawodu w RP. Równocześnie ust. 2 art. 14 ustawy uzależnia to prawo od decyzji organu określonego w art. 4 ust. 2 (organu uprawnionego do podejmowania decyzji o wykonywaniu zawodu w RP przez osoby, które kwalifikacje do wykonywania tego zawodu uzyskały również w RP) albo od przynależności do organizacji zawodowej⁵². W tym miejscu wypada postawić pytanie, czy organizacja, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy może odmówić przyznania prawa do posługiwania się tytułem zawodowym. Wydaje się, że tak. Tym bardziej, iż o ile w przypadku decyzji określonej w art. 6 ust. 2 (czyli o przyznaniu prawa do wykonywania zawodu), ustawodawca zabezpieczył interesy wnioskodawców poprzez wprowadzenie decyzji związanej, o tyle w przypadku posługiwania się tytułem zawodowym takiego „zabezpieczenia” już nie ma. Pozostaje postawić pytanie czy w ramach przepisów tej samej ustawy można określać pierwszeństwo niektórych z nich. Opisany wyżej stan prawny dopuszcza bowiem sytuację, że właściwy organ kierujący działem administracji rządowej (np. Minister Sprawiedliwości) uzna kwalifikacje obywatela UE do wykonywania zawodu np. radcy prawnego (co samo w sobie zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy wydaje się dawać prawo posługiwania się tytułem), a korporacja zawodowa odmówi prawa do posługiwania się tytułem zawodowym.

6. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE UZNANIA KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH

6.1. WŁAŚCIWOŚĆ ORGANÓW

Prima facie właściwość organów określona jest przepisami ustawowymi. Niestety jest to tylko wrażenie. Częściowo zakres właściwości organów określony zostanie w drodze rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów. Nie wyłącza to jednak udzielenia w obu wypadkach dalszych upoważnień do „wykonywania zadań w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych” (zob. art. 4a ust. 3 oraz 33a ust. 4 pkt. 1

⁵² Kryteria te nie zawsze są rozłączne, np. w zawodach adwokata, radcy prawnego prawo do posługiwania się tytułem zawodowym jest wynikiem obligatoryjnego członkostwa w korporacji zawodowej, pozostającego następstwem przyznania prawa do wykonywania zawodu.

ustawy o działach administracji rządowej). Ustawa w artykule 4 określa, iż organami właściwymi do podejmowania decyzji w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania w RP zawodu regulowanego są organy określone w ustawie o działach administracji rządowej. Z przepisu art. 4a ustawy o działach administracji rządowej wynika, że kompetencje takie posiadają ministrowie kierujący działem administracji rządowej, w sprawach należących do tego działu. Przykładowo można wskazać, że Minister Sprawiedliwości będzie właściwy w sprawach uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodu np. adwokata i radcy prawnego. Mniej oczywiste jest określenie, który z kierowników działów administracji rządowej odpowiedzialny będzie za uznawanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania zawodu maklera, biegłego rachunkowego, aktuarusza. Zawody te wykazują bliskie związki z więcej niż jednym działem, w podanych przykładach co najmniej z działem finans publiczne, jak i działem instytucje finansowe. Podobnie w przypadku zawodów górniczych. Równocześnie art. 33a ust. 4 w związku z ust. 1 ustawy o działach stanowi, iż w zakresie działalności objętych nadzorem Prezesa Rady Ministrów, a nie objętych działami administracji rządowej wykonywanej przez wskazane w art. 33a ust.1 ustawy o działach administracji rządowej urzędy Prezes Rady Ministrów w drodze rozporządzenia wyznaczy ministra właściwego do spraw uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych objętych działalnością tych urzędów. Są to urzędy centralne: Główny Urząd Miar, Główny Urząd Statystyczny, Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Państwowa Agencja Atomistyki, Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, Polski Komitet Normalizacyjny, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Urząd Ochrony Państwa, Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi, Urząd Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych, Urząd Regulacji Telekomunikacji, Urząd Służby Cywilnej, Urząd Zamówień Publicznych i Wyższy Urząd Górniczy. W wypadku podlegania danego zawodu regulowanego właściwości więcej niż jednego ministra Prezes Rady Ministrów rozporządzeniem wskaże ministra właściwego do uznawania kwalifikacji⁵³.

Ciekawie na tym tle wygląda konstrukcja określenia zakresu kompetencji tak wyznaczonego ministra, a w szczególności upoważnień, których może udzielać. Otóż Prezes Rady Ministrów wskazuje ministra (w zawodach nie objętych działalnością działów, o czym wyżej), ale także wskazuje urząd (działający w określonym obszarze zamiast działu), który może zostać upoważniony przez w.w. wskazanego ministra do wykonywania zadań związanych z uznawaniem kwalifikacji w za-

⁵³ Art. 33a ust. 4 pkt. 2 ustawy o działach administracji rządowej (zob. przypis 25) dodany przez art. 20 pkt 2 omawianej ustawy.

wodach regulowanych. Od strony formalnej powyższej konstrukcji czynić zarzutów nie wypada. Po raz kolejny pojawia się jednak pytanie dlaczego stworzono wielopoziomowe odesłania, tam gdzie struktura organów administracji tego nie wymaga. Czytając powyższe przepisy chciałoby się powiedzieć, że rzeczywistość jest znacznie prostsza. Ilość zawodów regulowanych w Polsce nie jest przecież wyznaczana ilością działów, urzędów, instytucji i kompetencji ministrów. Nieprzystające do rzeczywistości polskiej zdefiniowanie w ustawie pojęcia „zawody regulowane” za pomocą odsyłaczy do przepisów bliżej nieokreślonych po raz kolejny sprawia, że ustawa jest nieczytelna.

Próbując ustalić kto ostatecznie może wydać decyzję w sprawie uznania kwalifikacji możemy wskazać, że przepisy ustawy wskazują bezpośrednio lub za pomocą odesłań ustawowych lub upoważnień ministrów uprawnionych, na:

- ministra kierującego działem administracji rządowej w zawodach regulowanych należących do tego działu (art. 4 ustawy w związku z art. 4a ustawy o działach administracji rządowej);
- jednostkę organizacyjną podległą ministrowi kierującemu działem administracji rządowej, samorząd zawodowy, organizacja gospodarcza, organ rejestrowy, o ile zostały upoważnione w drodze rozporządzenia przez ministra kierującego działem (art. 4 ustawy w związku z art. 4a ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej); w art. 4a ust. 3 mowa jest o upoważnieniu do „wykonywaniu zadania” określonego w ust. 1 art. 4a, który stanowi: „Minister kierujący działem administracji rządowej, z zastrzeżeniem art. 33a ust.4, jest właściwy w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych należących do tego działu”, co wskazuje na upoważnienie do wydawania decyzji;
- ministra właściwego do spraw uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych objętych działalnością urzędów wymienionych w art. 33a ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów (art. 20 ustawy pkt 2);
- oraz – co jest dyskusyjne, gdyż odesłanie jest niejednoznaczne – urząd określony w art. 33a ustawy o działach administracji rządowej, o ile Prezes Rady Ministrów wskazał ten urząd, a minister opisany w ppkt. c „upoważnił do wykonywania zadań w sprawach uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych”. Upoważnienie do wykonywania zadań może obejmować wydawanie decyzji (sformułowanie analogiczne jak w ppkt b, ale użyte w liczbie mnogiej z racji wielości urzędów), albo może oznaczać, iż chodzi o inne zadania, np. czynności sprawdzające w ramach postępowania o uznanie kwalifikacji zawodowych.

Jednakże nie ta, dość zagmatwana, struktura budzi największe obawy. Przyjęte rozwiązanie z ministrem jako organem co do zasady właściwym w kwestii uznawania kwalifikacji może budzić wątpliwości odnośnie zbytnej centralizacji rozstrzygnięć w sprawie uznania kwalifikacji. Z jednej strony może się wydawać, że jest to próba zabezpieczenia się przed sytuacjami, w których to np. dana korporacja zawodowa będzie sama rozstrzygać co do uznania kwalifikacji wnoszącej o to osoby, jak można przypuszczać nie będąc szczególnie zainteresowaną powiększeniem się wewnętrznej konkurencji, co wzmacnia brzmienie art. 6 ust. 1 i 2 omawianej ustawy o uczestnictwie na prawach strony w postępowaniu o uznanie kwalifikacji organizacji zawodowych oraz o związaniu tychże organizacji zawodowych decyzją ministra. Z drugiej jednak strony brzmienie art. 4a ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej⁵⁴ przesądza o możliwości delegacji uprawnień w zakresie uznawania kwalifikacji także organom samorządu zawodowego. Ponieważ pod pojęciem organizacji zawodowej z art. 6 ust. 1 i 2 omawianej ustawy należy w myśl art. 2 pkt 18 rozumieć również samorząd zawodowy, to powstaje istotna wątpliwość w wypadku upoważnienia przez ministra organu samorządowego do rozstrzygania o uznawaniu kwalifikacji w zakresie jego działalności co do zastosowania art. 6 ust. 1 i 2 omawianej ustawy. Dokonując wykładni językowej wspomnianego przepisu można by sądzić, iż organ samorządu zawodowego jednocześnie prowadziłby postępowanie o uznanie kwalifikacji i występował sam przed sobą na prawach strony w tymże postępowaniu. Wydaje się, że dojść może w takiej sytuacji do poważnej sprzeczności pomiędzy omawianą ustawą, a ustawą o działach administracji rządowej. Jest to tym bardziej ważne i warte negatywnego podkreślenia, iż całe to legislacyjne zamieszanie spowodowała omawiana ustawa, bowiem to ona właśnie wprowadziła poprzez swe przepisy zmieniające do ustawy o działach administracji rządowej normy, których wykładnia dokonana łącznie z normami omawianej ustawy budzi przedstawione wyżej wątpliwości. Podobne wątpliwości do przedstawionych powyżej powstają przy interpretacji art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 omawianej ustawy, bowiem w wypadku delegacji uprawnień dla organu samorządu, który może być przecież organem uprawnionym w rozumieniu art. 4 ust. 2 omawianej ustawy, do podejmowania decyzji co do wykonywania zawodu regulowanego w Polsce, doszłoby do zlania się uprawnień co do uznania wykształcenia oraz co do dopuszczenia do wykonywania zawodu.

Odnosząc się do rozstrzygnięć ustawy w zakresie organów uprawnionych do uznawania kwalifikacji w zakresie zawodów regulowanych

⁵⁴ Dz. U. 1999 Nr 82, poz. 928 z późn. zm.

zwrócić należy uwagę, iż kompetencje przekazane tym organom, przynajmniej w zakresie niektórych zawodów, wkraczają w obszary zastrzeżone dla wyłącznej władzy samorządów zawodowych. Zwrócić należy uwagę przede wszystkim, iż w zakresie zawodów prawniczych organy korporacyjne jako wyłącznie uprawnione miały prawo nie tylko prowadzić szkolenia zawodowe, ale decydować o dopuszczeniu podmiotów zagranicznych do wykonywania zawodu w Polsce⁵⁵. Pozostaje w takiej sytuacji postawić pytanie w jakiej relacji pozostaną te przepisy do postanowień przepisów omawianej ustawy. Uzasadnienie tkwiące w rozwiązaniach normatywnych w stosunku do obywateli polskich, dla powierzenia wyłącznie korporacjom szkolenia zawodowego oraz weryfikacji posiadanej wiedzy przez kandydatów, utrzymywane jest z uwagi na specyfikę tych zawodów. Przedmiotem egzaminów korporacyjnych są przecież nie tylko przepisy prawa pozytywnego, ale także przepisy regulujące zasady etyki. Ocenie poddawana jest nie tylko wiedza, ale także postawa kandydata do zawodu (ocena czy daje on rękojmię należytego wykonywania zawodu). Przedmiotowa ustawa pozbawia korporacje zawodowe tego przywileju, reformując w istotny sposób zakres kompetencji tych korporacji. Należy mieć jedynie nadzieję, że Minister Sprawiedliwości skorzysta z przysługującego mu prawa upoważnienia samorządów zawodowych do pełnienia wszystkich czynności związanych z uznaniem kwalifikacji w zawodach prawniczych.

⁵⁵ Tak np. zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze (Dz. U. 1982, Nr 19, poz. 145 z późn. zm.) „od wymogu odbycia aplikacji adwokackiej okręgowa rada adwokacka może zwolnić obywatela państwa należącego do Unii Europejskiej, jeżeli ukończył on zagraniczne uniwersyteckie studia prawnicze uznane w Polsce za równorzędne oraz włada językiem polskim w mowie i piśmie, spełnia przesłanki wymienione w art. 65 pkt 1 i 2, jest wpisany na listę adwokatów w kraju należącym do Unii Europejskiej i wykonywał zawód adwokata. Naczelna Rada Adwokacka wyznacza okręgową radę adwokacką dla przeprowadzenia egzaminu adwokackiego”. W zakresie kształcenia zawodowego (aplikacji), przepisy ustaw korporacyjnych wprowadziły nowelą z 15.5.1997 r. system uznawania posiadanych przez kandydatów kwalifikacji, prowadzący do faktycznego zwolnienia obywateli Unii Europejskiej, na podstawie decyzji władz korporacji, z obowiązku odbycia w Polsce trzy i pół rocznego szkolenia zawodowego (aplikacji). Zaznaczyć należy, iż zwolnienie z odbycia aplikacji nie zwalnia kandydata do zawodu z obowiązku złożenia egzaminów zawodowych. Poprzez spełnienie wyżej wymienionych wymagań, adwokat cudzoziemiec pochodzący z państwa członkowskiego Unii Europejskiej może zostać wpisany na listę adwokatów i złożyć ślubowanie, przez co staje się adwokatem w myśl polskiej ustawy korporacyjnej. Tym samym uzyskuje on te same uprawnienia, które posiadają podmioty polskie oraz obowiązany jest do wypełnienia wszelkich obowiązków, które nakłada prawo polskie na podmioty wykonujące zawód adwokata. W szczególności obowiązany jest do przestrzegania zasad etyki zawodowej. Podobnie ustawa z 6.7.1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. 1982, Nr 19, poz. 145 z późn. zm.), przewiduje analogiczne do Prawa o adwokaturze postanowienia w zakresie dostępu do zawodu.

Pomocniczym organem właściwym w sprawach uznawania wykształcenia i kwalifikacji jest Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej⁵⁶. Zakres działania Biura określa par. 1 ust. 3 zarządzenia nr 16⁵⁷. Zadania Biura dotyczą m.in. uznawalności wykształcenia uzyskanego za granicą. Szczegółowo zadania Biura określa jego status będący załącznikiem do zarządzenia nr 16. Jednym z jego szczegółowych zadań jest udzielanie informacji i opinii na temat porównywalności wykształcenia uzyskanego w Polsce i za granicą dla zainteresowanych osób i instytucji, tak krajowych, jak i obcych⁵⁸. Innym z zadań Biura jest przygotowywanie projektów umów o uznawalności wykształcenia uzyskanego za granicą⁵⁹. Artykuł 19 ust. 1 omawianej ustawy zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania dla wskazania bądź utworzenia ośrodka informacji o zawodach regulowanych, pełniącego swe zadanie również wobec obywateli Unii Europejskiej. Zakres działania ośrodka zostanie ustalony przez wskazanych ministrów. Ośrodek ten będzie również współpracował z krajowymi koordynatorami (ust. 2 niniejszego artykułu). Powyższy przepis sprawia wrażenie przegadanego i pełnego zbędnych powtórzeń. Autorzy niniejszego komentarza powzięli wątpliwość, iż użyte sformułowanie w ust. 1 co do zapewnienia właściwej informacji obywatelom Unii Europejskiej może stanowić podstawę do powołania zagranicznych ekspozytur tego ośrodka. Zgodnie z art. 22 omawianej ustawy, do czasu

⁵⁶ Biuro jest jedną z jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Edukacji Narodowej (zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 30.11.1999 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej, załącznik: wykaz organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez Ministra Edukacji Narodowej pkt 25a, Dz. U. 1999, Nr 96, poz. 1117, zmieniony przez Dz. U. 2000, Nr 8, poz. 92 oraz Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1038). Biuro zostało wprowadzone do wspomnianego wykazu jednostek na mocy par. 1 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 3.11.2000 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Edukacji Narodowej (Dz. U. 2000, Nr 94, poz. 1038). Biuro zostało powołane zarządzeniem Nr 16 Ministra Edukacji Narodowej z 9.11.1998 r. w sprawie powołania Biura Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej (Dz. Urz. MEN 1998, Nr 7, poz. 37). Zarządzenie to weszło w życie z dniem podpisania, tj. 9.11.1998 r. z tym, że ze względu na datę ukazania się stosownego dziennika urzędowego MEN rozpoczęło działalność 1.1.1999 r. Biuro działa jako krajowy ośrodek *National Academic Recognition Center* (NARIC). Ośrodek NARIC jest ośrodkiem międzynarodowym, wspólnym dla państw Unii i Polski (zob. E. Synowiec, *Modyfikacja Narodowego Programu Przygotowania Polski do Członkostwa w Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 1999, Nr 7–8, s. 36).

⁵⁷ Dz. Urz. MEN 1998, Nr 7, poz. 37.

⁵⁸ Par. 2 pkt 5 statutu Biura.

⁵⁹ Par. 2 pkt 1 statutu Biura.

wydania wspomnianego powyżej rozporządzenia, nie dłużej jednak niż 3 lata od wejścia w życie ustawy, zadania ośrodka informacji wykonuje Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej. W debacie prowadzonej w Sejmie nad projektem ustawy przedstawiciel rządu wskazywał, że Biuro Uznawalności będzie działało na mocy art. 22 jako ośrodek informacji w rozumieniu art. 19 do czasu utworzenia właściwego biura. Autorem wydaje się właściwym, że wystarczyło wskazanie obecnego Biura Uznawalności jako ośrodka informacji, ewentualnie jego przekształcenie bez tworzenia całkiem nowego bytu.

Konkludując, określenie kompetencji poszczególnych organów nie przystaje do rzeczywistości, w której wykonywane są zawody i do kompetencji organów, które w stosunku do obywateli polskich przyznają prawo wykonywania zawodu. Ustawa w sposób zupełnie niepotrzebny przenosi część kompetencji na organy centralne, które nie mają żadnej praktyki w prowadzeniu rekrutacji podmiotów do danego zawodu, a co dopiero weryfikacji kandydatów. Prawdopodobny scenariusz wykonania przepisów ustawy sprowadzony zostanie do wydzielenia zakresów czynności związanych z uznawaniem kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych na te o charakterze formalnym (weryfikacji dokumentów) i pozostawienia ich w rękach organów centralnych, oraz na te związane z faktyczną weryfikacją wiedzy (testy umiejętności, staż adaptacyjny), które prawdopodobnie będą wykonywane przez organy stopnia podstawowego prowadzące rekrutację do poszczególnych zawodów (samorządy zawodowe). Zabieg ten nie jest potrzebny, wszystkie bowiem czynności mogły i powinny zostać powierzone organom podstawowym.

W tym kontekście przepis, który nakazuje przekazywanie przez właściwe organy informacji koordynatorowi krajowemu⁶⁰ o zmianach w y m o g ó w dotyczących zawodu regulowanego (art. 18 ustawy) budzi obawy czy koordynator jest w stanie cokolwiek koordynować, jeżeli zobowiązane podmioty nie wykonają swych obowiązków, a on sam nie zgłębi odpowiednich przepisów, na co ustawodawca zdaje się zezwalać. Niejaką bez troskę ujawnia także ustawodawca nakładając na powołanego koordynatora obowiązek zapewnienia jednolitości stosowania przepisów ustawy, przy braku jakiegokolwiek instrumentu prawnego, któ-

⁶⁰ Dyrektywa w istocie obliguje powołanie funkcji koordynatora, nie zabrania jednak powierzenia takiej funkcji podmiotom już istniejącym. Jeżeli jednak ustawodawca polski decyduje się na stworzenie odrębnego stanowiska (łącznie z nawiązaniem stosunku pracy z powołaną osobą – art. 17 ust. 3), to aż razi sprowadzenie funkcji tej osoby do zbierania informacji statystycznych i sporządzania raportów, nie nakładając na tę osobę równocześnie jakichkolwiek obowiązków aktywnego działania.

ry miałyby wspomagać jego działania. Podzielając wyłącznie częściowo wiarę ustawodawcy w korygującą moc nadzoru sprawowanego przez koordynatora wyrazić należy nadzieję, iż przed wejściem ustawy w życie uzyska on odpowiednie do funkcji instrumenty.

6.2. PROCEDURA UZNAWANIA KWALIFIKACJI ZAWODOWYCH

Przepisy ustawy w szcztątkowy sposób regulują procedurę postępowania odsyłając w jej zakresie do przepisów k.p.a. Równocześnie wprowadzają pewne odrębności od przepisów k.p.a. W szczególności wprowadzają obowiązek:

- składania wniosków (art. 5 ustawy) na formularzach (art. 7 ust. 4 ustawy), wprowadzając tym samym formę szczególną pisemną;
- składania wniosków w tłumaczeniach na język polski, dokonanych przez tłumacza przysięgłego (art. 7 ustawy);
- zakończenia postępowania w terminie nie dłuższym niż 4 miesiące, od przedstawienia przez wnioskodawcę wszystkich niezbędnych dokumentów (art. 5 ust. 2 ustawy);
- uiszczenia opłaty od decyzji stwierdzającej posiadanie kwalifikacji do wykonywania zawodu regulowanego w wysokości 500 zł (art. 21 ustawy)

W powyższym zakresie można zgłosić kilka uwag. Pierwsza związana jest z czasem postępowania. Zważywszy na fakt, iż termin liczony jest od złożenia wszystkich dokumentów, w dodatku przedkładanych w tłumaczeniach trudno doszukać się usprawiedliwienia dla czterokrotnego wydłużenia czasu postępowania w stosunku do terminów określonych w k.p.a. Poza tym należy zastanowić się czy ustawodawca miał zamiar włączyć do tego okresu czynności związane z postępowaniem egzaminacyjnym. Tylko bowiem taka okoliczność może usprawiedliwiać wyznaczone terminy.

Drugą kwestią związaną z formalnymi aspektami postępowania jest kwestia opłaty za wydaną decyzję. Zastanawiające jest, co skłoniło ustawodawcę do ustalenia wysokości opłaty w treści ustawy. Ustawa wejdzie w życie w bliżej nieokreślonej przyszłości, co stwarza wrażenie, że wysokość tej opłaty nie jest powiązana z kosztami postępowania. Pobieranie opłaty w związku z prowadzonym postępowaniem z pewnością nie stoi w sprzeczności z przepisami wspólnotowymi. Tak dalece bowiem, jak fakt żądania opłaty nie czyni niemożliwym korzystania z praw gwarantowanych prawem wspólnotowym, kwestia ta nie budzi zastrzeżeń. Warto jednak powołać w tym miejscu orzeczenie w spra-

wie *Kraus*⁶¹ dotyczące m.in. faktu pobierania opłaty za czynności związane z autoryzacją dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim, w którym Trybunał wyraźnie wskazał, iż opłaty te nie mogą być nadmierne. Również Komisja Europejska w swoim sprawozdaniu z wykonania dyrektywy nr 89/48/EWG stwierdziła, iż wysokość opłat związanych z postępowaniem nie może przekroczyć rzeczywistych kosztów poniesionych przez właściwe władze państwa członkowskiego, podobnie jak ewentualna opłata egzaminacyjna nie może być wyższa niż koszty przeprowadzenia egzaminu⁶².

Po trzecie, z punktu widzenia interesu fiskalnego państwa polskiego zastanawiające jest, dlaczego powyższa opłata pobierana jest wyłącznie od decyzji stwierdzającej posiadanie kwalifikacji, a nie od decyzji negatywnej. Zakres pracy, którą należy wykonać przy wydaniu decyzji o obu wskazanych treściach jest przecież jednakowy, chyba że wprowadzimy kategorię wniosków zupełnie bezzasadnych, od których rozpoznania zakończonego wydaniem decyzji nie będzie pobierana żadna opłata. Interpretacja przepisu „od decyzji stwierdzającej posiadanie kwalifikacji” w ten sposób, by objąć nią stany faktyczne i decyzje negatywne, stwarza wrażenie wykładni *in dubio pro fisco*, czego można było uniknąć używając jednoznacznych zwrotów.

Wskazanie właściwości przepisów k.p.a. dla przedmiotowego postępowania stwarza gwarancję dostępu do procedur odwoławczych oraz gwarancję dostępu do drogi sądowej, może w niedalekiej przyszłości także instancyjnej. Są to więc minimalne standardy związane z zapewnieniem skuteczności prawu wspólnotowemu. Należy równocześnie zwrócić uwagę, że dostęp do drogi sądowej i możliwość weryfikacji decyzji podejmowanej przez organy administracyjne, nie zwalnia tych organów z obowiązku zapewnienia skuteczności prawu wspólnotowemu, także w tych sytuacjach, gdy przepisy krajowe są nieprecyzyjne albo nawet sprzeczne z przepisami wspólnotowymi. Warto w tym miejscu przypomnieć wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Costanzo*⁶³, gdzie TS orzekł m.in.: „O ile warunki, na podstawie których TS przyznaje jednostkom prawo powołania się na przepisy dyrektywy w postępowaniu przed sądem krajowym, są spełnione, wszystkie organy administracyjne, włączając w to organy administracji zdecentralizowanej, takie jak samorządy, są zobowiązane do stosowania tych przepisów”.

⁶¹ Zob. przypis 30.

⁶² Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Parlamentu i Rady na temat stosowania ogólnego systemu uznawania dyplomów, Komisja Europejska, Bruksela 15.2.1996 r., COM (96) 46 final, s. 18.

⁶³ 103/88 *Fratelli Costanzo SpA v. Commune di Milano* [1989] ECR 1839.

7. ZAKOŃCZENIE

Uchwalając przedmiotową ustawę prawodawca stanął przed bardzo trudnym zadaniem, z którego naszym zdaniem nie wywiązał się najlepiej. Przedstawione powyżej uwagi krytyczne do przyjętego aktu prawnego w intencji autorów mają przyczynić się do ponownego przemyślenia przyjętych w ustawie rozwiązań i ewentualnego ich skorygowania, jeszcze w okresie przed wejściem ustawy w życie. W niektórych wypadkach wystarczające wydaje się być odpowiednie interpretowanie przyjętych przepisów. Obszarem niepewności pozostaje w dalszym ciągu treść rozwiązań, które zostaną przyjęte w aktach wykonawczych i to zarówno w zakresie kompetencji organów krajowych, jak i rozwiązań dotyczących testów umiejętności i stażów adaptacyjnych. Pozostaje mieć nadzieję, że autorzy tych aktów skorzystają z dostępnej przecież także w języku polskim literatury dotyczącej prawa europejskiego, aby uniknąć błędów popełnionych przez państwa członkowskie, które wcześniej implementowały przedmiotowe dyrektywy, a obecnie borykają się z wadami własnego „implementacyjnego” ustawodawstwa. Niezgodność normatywna prawa krajowego, a nawet niezgodność wyłącznie praktyki administracyjnej, w zakresie implementowanego prawa wspólnotowego jest bowiem najczęstszą przyczyną kierowania przez Komisję Europejską skarg do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu i coraz częstszą przyczyną nakładania na państwa członkowskie kar pieniężnych.

USTAWA

z dnia 26 kwietnia 2001 r.

**o zasadach uznawania nabytych
w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji
do wykonywania zawodów regulowanych**

Art. 1.

1. Obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy nabyli w tych państwach, poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, kwalifikacje do wykonywania zawodów regulowanych, uznaje się te kwalifikacje na zasadach określonych w ustawie.

2. Zawodem regulowanym jest zawód, którego wykonywanie jest uzależnione od spełnienia wymagań kwalifikacyjnych i warunków określonych w odrębnych przepisach, zwanych dalej przepisami regulacyjnymi.

3. Obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, których kwalifikacje zostały uznane, zapewnia się prawo wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej zawodu regulowanego na takich samych zasadach jak osobom, które kwalifikacje do jego wykonywania uzyskały w Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Ustawa nie narusza zasad uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych, nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, określonych w odrębnych przepisach.

Art. 2.

Ileokroć w ustawie jest mowa o:

- 1) wykonywaniu zawodu regulowanego – oznacza to wykonywanie takiego zawodu na własny rachunek, na podstawie umowy o pracę lub w innej formie dozwolonej przez przepisy obowiązujące w państwie, w którym zawód był, jest lub ma być wykonywany,
- 2) kwalifikacjach do wykonywania zawodu regulowanego – oznacza to wymogi określone przepisami regulacyjnymi, od spełnienia których uzależnione jest wykonywanie zawodu,
- 3) wnioskodawcy – oznacza to obywatela, o którym mowa w art. 1 ust. 1, zamierzającego wykonywać zawód regulowany w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) państwie wnioskodawcy – oznacza to państwo, w którym wnioskodawca uzyskał kwalifikacje do wykonywania zawodu regulowanego,
- 5) uprawnionej instytucji – oznacza to instytucję w państwie członkowskim Unii Europejskiej prowadzącą kształcenie lub szkolenie, których ukończenie potwierdzone jest dyplomami lub świadectwami, zgodnie z przepisami o systemie edukacji w tym państwie, a także stowarzyszenie albo organizację zawodową, których wykaz stanowi załącznik nr 1 do ustawy,
- 6) kształceniu regulowanym – oznacza to kształcenie przygotowujące do wykonywania zawodu w państwie wnioskodawcy, uzupełnione, o ile jest to dodatkowo wymagane, szkoleniem zawodowym, okresem próbnym lub praktyką zawodową, których poziom i program są określone przepisami państwa wnioskodawcy, albo podlegają zatwierdzeniu lub ocenie przez powołaną w tym celu instytucję w państwie wnioskodawcy,
- 7) kwalifikacjach na poziomie trzecim – oznacza to, że wnioskodawca posiada:
 - a) dyplom, świadectwo lub inny dokument, wydane przez uprawnioną instytucję, potwierdzające ukończenie studiów wyższych o co najmniej trzyletnim okresie kształcenia, lub odpowiednio dłuższym w przypadku nauki w cyklu innym niż podstawowy, zwanym dalej nauką w niepełnym wymiarze, a także dodatkowo ukończenie szko-

- lenia zawodowego, o ile jest wymagane – stanowiące jednocześnie potwierdzenie posiadania kwalifikacji wymaganych do wykonywania zawodu regulowanego w państwie wnioskodawcy, wówczas gdy ponad połowę kształcenia lub szkolenia odbyto w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub gdy wnioskodawca uzyskał trzyletnie doświadczenie zawodowe poświadczane przez państwo członkowskie Unii Europejskiej, które uznało dokumenty uzyskane w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, albo
- b) dokumenty wydane przez uprawnioną instytucję, potwierdzające ukończenie studiów wyższych o co najmniej trzyletnim okresie kształcenia, lub odpowiednio dłuższym w przypadku nauki w niepełnym wymiarze, a także ukończenie szkolenia zawodowego, o ile jest wymagane – stanowiące jednocześnie potwierdzenie posiadania kwalifikacji do wykonywania zawodu, niebędącego w państwie wnioskodawcy zawodem regulowanym oraz dodatkowo dokumenty poświadczające wykonywanie w tym państwie przez wnioskodawcę zawodu przez dwa lata w czasie odpowiadającym pełnemu wymiarowi czasu pracy w okresie ostatnich dziesięciu lat,
- 8) kwalifikacjach na poziomie drugim – oznacza to, że wnioskodawca posiada:
- a) dokumenty potwierdzające wykształcenie lub ukończenie szkolenia, wydane przez uprawnioną instytucję po ukończeniu: – nauki o okresie kształcenia co najmniej rocznym, lecz krótszym niż trzy lata, lub odpowiednio dłuższym w przypadku nauki w niepełnym wymiarze, podejmowanej na podstawie świadectwa uprawniającego do kształcenia w systemie szkolnictwa wyższego, a także dodatkowo ukończenie szkolenia zawodowego, o ile jest to wymagane, lub – kursów o specjalistycznym programie, których wykaz stanowi załącznik nr 2 do ustawy – stanowiące jednocześnie potwierdzenie posiadania kwalifikacji wymaganych do podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego w państwie wnioskodawcy, jeżeli ponad połowę kształcenia lub szkolenia odbyto w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub poza obszarem Unii Europejskiej w instytucji prowadzącej kształcenie i szkolenie na podstawie przepisów państwa członkowskiego Unii Europejskiej, albo gdy wnioskodawca uzyskał trzyletnie doświadczenie zawodowe poświadczane przez państwo członkowskie Unii Europejskiej, które uznało dokumenty uzyskane w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, albo
 - b) dokumenty wydane przez uprawnioną instytucję, potwierdzające ukończenie nauki o okresie kształcenia co najmniej rocznym, lecz krótszym niż trzy lata, lub odpowiednio dłuższym w przypadku nauki w niepełnym wymiarze, podejmowanej na podstawie świa-

- dectwa uprawniającego do kształcenia w systemie szkolnictwa wyższego, a także dodatkowo ukończenie szkolenia zawodowego, o ile jest to wymagane – stanowiące jednocześnie potwierdzenie posiadania kwalifikacji do wykonywania zawodu, który w państwie wnioskodawcy nie jest zawodem regulowanym oraz dodatkowo dokumenty poświadczające wykonywanie w tym państwie przez wnioskodawcę zawodu przez dwa lata w czasie odpowiadającym pełnemu wymiarowi czasu pracy lub odpowiednio dłużej w przypadku wykonywania zawodu w niepełnym wymiarze czasu pracy, w okresie ostatnich dziesięciu lat, albo
- c) dokument potwierdzający ukończenie w państwie członkowskim Unii Europejskiej kursu kształcenia regulowanego, świadczący o posiadaniu kwalifikacji na poziomie drugim, w tym kursu zamieszczonego w wykazie stanowiącym załącznik nr 3 do ustawy,
- 9) kwalifikacjach na poziomie pierwszym – oznacza to, że wnioskodawca posiada:
- a) dokumenty potwierdzające wykształcenie lub szkolenie, wydane przez uprawnioną instytucję, poświadczające, po zakończeniu nauki z zakresu szkoły średniej ogólnej, technicznej lub zawodowej, ukończenie: – kształcenia lub szkolenia innego niż wymienione w pkt 8 lit. a) pierwsze tiret, w instytucji szkolnictwa lub w zakładzie pracy, uzupełnionego dodatkowo okresem praktyki zawodowej, o ile jest to wymagane, lub praktyki zawodowej uzupełniającej naukę z zakresu szkoły średniej, stanowiące jednocześnie potwierdzenie posiadania kwalifikacji wymaganych do podjęcia i wykonywania zawodu regulowanego w państwie wnioskodawcy, jeżeli ponad połowę kształcenia i szkolenia odbyto w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub poza obszarem Unii Europejskiej w instytucji prowadzącej kształcenie i szkolenie na podstawie przepisów państwa członkowskiego Unii Europejskiej, albo gdy wnioskodawca uzyskał trzyletnie doświadczenie zawodowe poświadczone przez państwo członkowskie Unii Europejskiej, które uznało dokumenty uzyskane w państwie innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej, albo
- b) dokumenty wydane przez uprawnioną instytucję po zakończeniu nauki z zakresu szkoły średniej ogólnej, technicznej lub zawodowej, świadczące o ukończeniu: – kształcenia lub szkolenia odbytego w instytucji szkolnictwa lub zakładzie pracy, uzupełnionego dodatkowo okresem praktyki zawodowej, o ile jest to wymagane, lub – praktyki zawodowej uzupełniającej naukę z zakresu szkoły średniej; stanowiące jednocześnie potwierdzenie posiadania kwalifikacji do wykonywania zawodu, który w państwie wnioskodawcy nie jest zawodem regulowanym oraz dodatkowo dokumenty poświadczające wykonywanie w tym państwie przez wnioskodawcę zawodu przez dwa lata w czasie odpowiadającym pełnemu wymiarowi

- czasu pracy lub odpowiednio dłużej w przypadku wykonywania zawodu w niepełnym wymiarze czasu pracy, w okresie ostatnich dziesięciu lat, albo
- c) dokument potwierdzający ukończenie kształcenia regulowanego na poziomie, o którym mowa w lit. b) pierwsze tiret,
- 10) zaświadczeniu potwierdzającym kompetencje – oznacza to:
 - a) dokument potwierdzający ukończenie istotnego dla zawodu regulowanego kształcenia lub szkolenia innego niż wymienione w pkt 7–9, albo
 - b) dokument potwierdzający wiedzę i predyspozycje niezbędne do wykonywania zawodu, wydane przez uprawnioną instytucję, w przypadku gdy uzyskanie takiego zaświadczenia w państwie wnioskodawcy nie jest uzależnione od posiadania wykształcenia,
 - 11) dyplomie ukończenia szkoły wyższej – oznacza to dyplom ukończenia wyższych studiów lub wyższych studiów zawodowych w Rzeczypospolitej Polskiej oraz, jeżeli przepisy regulacyjne tak stanowią, dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów kwalifikacyjnych zawartych w tych przepisach dla danego zawodu regulowanego,
 - 12) świadectwie ukończenia szkoły pomaturalnej – oznacza to świadectwo ukończenia szkoły pomaturalnej w Rzeczypospolitej Polskiej oraz, jeżeli przepisy regulacyjne tak stanowią, dokumenty potwierdzające spełnienie wymogów kwalifikacyjnych zawartych w przepisach dla danego zawodu regulowanego,
 - 13) świadectwie ukończenia szkoły średniej – oznacza to świadectwo ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej w Rzeczypospolitej Polskiej, z wyjątkiem szkół, o których mowa w pkt 12,
 - 14) świadectwie ukończenia szkoły podstawowej – oznacza to świadectwo ukończenia ośmioklasowej szkoły podstawowej lub świadectwo ukończenia gimnazjum w Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 15) doświadczeniu zawodowym – oznacza to wykonywanie zawodu regulowanego w państwie członkowskim Unii Europejskiej,
 - 16) stażu adaptacyjnym – oznacza to okres przysposobienia do samodzielnego wykonywania zawodu regulowanego, odbywanego w ramach stosunku pracy lub na podstawie umowy cywilnoprawnej, pod nadzorem wykwalifikowanego przedstawiciela zawodu regulowanego,
 - 17) teście umiejętności – oznacza to czynności mające na celu sprawdzenie, z uwzględnieniem wymagań zawodu regulowanego, zakresu i poziomu wiedzy zawodowej wnioskodawcy niezbędnej do wykonywania tego zawodu,
 - 18) organizacjach zawodowych – oznacza to organizacje, stowarzyszenia lub samorząd zawodowy.

Art. 3.

Do postępowania w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu regulowanego w Rzeczypospolitej Polskiej, zwanego dalej postępo-

waniem w sprawie uznania kwalifikacji, stosuje się, z zastrzeżeniem przepisów ustawy, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 4.

1. Organami właściwymi do podejmowania decyzji w sprawie uznania kwalifikacji do wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej zawodu regulowanego są organy określone w przepisach ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928, z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 43, poz. 489, Nr 48, poz. 550, Nr 62, poz. 718, Nr 70, poz. 816, Nr 73, poz. 852, Nr 109, poz. 1158, Nr 122, poz. 1314 i poz. 1321 oraz z 2001 r. Nr 5, poz. 43 i poz. 44), zwane dalej właściwymi organami.

2. Organami uprawnionymi do podejmowania decyzji o wykonywaniu w Rzeczypospolitej Polskiej zawodów regulowanych przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, są organy określone w przepisach regulacyjnych uprawnione do podejmowania takich decyzji wobec osób, które uzyskały kwalifikacje do ich wykonywania w Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 5.

1. Postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji wszczyna się na wniosek.

2. Postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji powinno zakończyć się wydaniem decyzji nie później niż w terminie 4 miesięcy od dnia przedstawienia przez wnioskodawcę wszystkich niezbędnych dokumentów.

Art. 6.

1. Ilekroć przepisy odrębne wymagają dla uzyskania prawa do wykonywania zawodu regulowanego decyzji lub opinii organów organizacji zawodowych, organizacje te uczestniczą w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji na prawach strony.

2. Decyzje w sprawach uznania kwalifikacji są wiążące dla organizacji zawodowych, o których mowa w ust. 1, właściwych w sprawach wykonywania zawodu.

Art. 7.

1. Wnioski, pisma i dokumenty w toku postępowania w sprawie uznania kwalifikacji składa się w języku polskim lub wraz z tłumaczeniem na język polski dokonany przez tłumacza przysięgłego, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Tłumaczenie na język polski nie jest wymagane w przypadku dokumentów potwierdzających dane, o których mowa w ust. 3 pkt 1 i 2.

3. Wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie uznania kwalifikacji powinien zawierać w szczególności: 1) imię, nazwisko, datę i miejsce urodzenia wnioskodawcy, 2) nazwę państwa wnioskodawcy, 3) określenie zawodu regulowanego, dla wykonywania którego mają być uznane kwalifikacje wnioskodawcy, 4) informację o posiadanych kwalifikacjach, w tym o wykształceniu i doświadczeniu zawodowym wnioskodawcy.

4. Wniosek składa się na formularzu udostępnianym nieodpłatnie przez właściwe organy lub przez ośrodek informacji, o którym mowa w art. 19 ust. 1.

Art. 8.

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego oraz minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określa, w drodze rozporządzenia, wzory formularzy, o których mowa w art. 7 ust. 4, uwzględniając w szczególności dane, o których mowa w art. 7 ust. 3 oraz art. 16 ust. 1 i 3, wykaz dokumentów, które należy dołączyć do wniosku, instrukcję wypełniania wniosku, a także dane o ośrodku informacji, o którym mowa w art. 19 ust. 1.

Art. 9.

1. Jeżeli do wykonywania zawodu regulowanego w Rzeczypospolitej Polskiej wymagane jest posiadanie:

- 1) dyplomu ukończenia szkoły wyższej – za spełnienie tego wymogu uznaje się posiadanie kwalifikacji na poziomie trzecim lub kwalifikacji na poziomie drugim, z zastrzeżeniem pkt 2 oraz art. 10–12,
- 2) dyplomu ukończenia szkoły wyższej o okresie kształcenia dłuższym niż cztery lata – za spełnienie tego wymogu uznaje się posiadanie kwalifikacji na poziomie trzecim,
- 3) świadectwa ukończenia szkoły pomaturalnej – za spełnienie tego wymogu uznaje się posiadanie kwalifikacji na poziomie trzecim lub kwalifikacji na poziomie drugim, z zastrzeżeniem art. 10–12, albo posiadanie kwalifikacji na poziomie pierwszym, z zastrzeżeniem art. 11,
- 4) świadectwa ukończenia szkoły średniej – za spełnienie tego wymogu uznaje się:
 - a) posiadanie kwalifikacji na poziomie trzecim, kwalifikacji na poziomie drugim lub kwalifikacji na poziomie pierwszym, z zastrzeżeniem art. 11, lub
 - b) wykonywanie zawodu w czasie odpowiadającym pełnemu wymiarowi czasu pracy przez okres trzech lat lub odpowiednio dłuższym w przypadku wykonywania zawodu w niepełnym wymiarze czasu, w okresie ostatnich dziesięciu lat w państwie członkowskim Unii Europejskiej, w którym zawód ten nie jest regulowany,
- 5) zaświadczenia potwierdzającego kompetencje – za spełnienie tego wymogu uznaje się posiadanie dokumentów wymaganych w państwie wnioskodawcy do wykonywania zawodu regulowanego, dla którego ubiega się on o uznanie kwalifikacji, lub potwierdzenie kwalifikacji uzyskanych w państwie członkowskim Unii Europejskiej, jeśli dokumenty te są porównywalne z dokumentami określonymi w przepisach regulacyjnych dla danego zawodu,
- 6) świadectwa ukończenia szkoły średniej ogólnokształcącej lub szkoły podstawowej – za spełnienie tego wymogu uznaje się posiadanie dyplomu lub świadectwa uzyskanego na równorzędnym poziomie

nauczania w państwie wnioskodawcy, wydanego przez uprawnioną instytucję.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 4 lit. b), właściwy organ może zobowiązać wnioskodawcę do odbycia stażu adaptacyjnego albo przystąpienia do testu umiejętności, z zastrzeżeniem prawa wyboru jednego z tych wymogów przez właściwy organ.

Art. 10.

Jeżeli do wykonywania zawodu regulowanego w Rzeczypospolitej Polskiej wymagane jest posiadanie dyplomu ukończenia szkoły wyższej lub świadectwa ukończenia szkoły pomaturalnej, a wnioskodawca przedstawi dokumenty potwierdzające:

- 1) odpowiednio, posiadanie kwalifikacji na poziomie trzecim lub kwalifikacji na poziomie drugim, a właściwy organ stwierdzi, iż okres kształcenia lub szkolenia wnioskodawcy jest krótszy o co najmniej rok od okresu kształcenia lub szkolenia wymaganego przepisami regulacyjnymi – może uzależnić decyzję o uznaniu kwalifikacji od udokumentowania przez wnioskodawcę posiadania doświadczenia zawodowego o okresie nie dłuższym niż podwójny okres, o który krócej trwało kształcenie lub szkolenie,
- 2) odpowiednio, posiadanie kwalifikacji na poziomie trzecim lub kwalifikacji na poziomie drugim, a właściwy organ stwierdzi, iż okres praktyki zawodowej odbywanej z udziałem wykwalifikowanego przedstawiciela zawodu, składającej się na posiadane kwalifikacje, jest krótszy o co najmniej rok od okresu praktyki zawodowej wymaganej przepisami regulacyjnymi, może uzależnić decyzję od udokumentowania przez wnioskodawcę posiadania doświadczenia zawodowego o okresie nie dłuższym niż okres, o który krócej trwała praktyka zawodowa wnioskodawcy.

Art. 11.

1. Jeżeli program kształcenia i szkolenia odbytego przez wnioskodawcę w jego państwie różni się znacząco od programu kształcenia i szkolenia wymaganego w Rzeczypospolitej Polskiej, albo jeżeli zakres wykonywanego przez wnioskodawcę w jego państwie zawodu różni się od zakresu tego zawodu w Rzeczypospolitej Polskiej, właściwy organ może uzależnić decyzję o uznaniu kwalifikacji od odbycia przez wnioskodawcę stażu adaptacyjnego albo przystąpienia do testu umiejętności.

2. Staż adaptacyjny, o którym mowa w ust. 1 i w art. 9 ust. 2, nie może przekraczać:

- 1) trzech lat – w przypadku zawodu, dla wykonywania którego przepisy regulacyjne wymagają posiadania dyplomu ukończenia studiów wyższych lub świadectwa ukończenia szkoły pomaturalnej,
- 2) dwóch lat – w przypadku zawodu, dla wykonywania którego przepisy regulacyjne wymagają posiadania świadectwa ukończenia szkoły średniej.

3. W przypadku, o którym mowa w ust. 1, właściwy organ może zobowiązać wnioskodawcę albo do odbycia stażu adaptacyjnego, albo przystąpienia do testu umiejętności – zgodnie z wyborem wnioskodawcy, z zastrzeżeniem art. 13.

Art. 12.

1. Właściwy organ nie może zobowiązać wnioskodawcy do łącznego przedstawienia dokumentów stwierdzających posiadanie doświadczenia zawodowego oraz odbycia stażu adaptacyjnego albo przystąpienia do testu umiejętności.

2. Dla uznania kwalifikacji nie można wymagać posiadania doświadczenia zawodowego dłuższego niż cztery lata.

Art. 13.

1. Uprawnienie do wyboru stażu adaptacyjnego albo testu umiejętności, o którym mowa w art. 11 ust. 3, może zostać wyłączone w przypadku zawodów regulowanych, dla których wykonywania konieczne jest posiadanie znajomości polskiego prawa, a w przypadku innych zawodów regulowanych – po pozytywnym rozpatrzeniu przez Komisję Europejską wniosku Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wyłączenia uprawnienia wyboru zastrzeżonego dla wnioskodawcy.

2. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego oraz minister właściwy do spraw oświaty i wychowania określają, w drodze rozporządzenia, zawody, o których mowa w ust. 1, dla wykonywania których wyboru stażu adaptacyjnego albo testu umiejętności dokonuje właściwy organ.

Art. 14.

1. Wnioskodawca, którego kwalifikacje do wykonywania zawodu regulowanego zostały uznane, ma prawo posługiwać się tytułem ustalonym dla danego zawodu w Rzeczypospolitej Polskiej.

2. W przypadku, gdy używanie tytułu ustalonego dla danego zawodu uzależnione jest od przynależności do organizacji zawodowej lub od decyzji organu określonego w art. 4 ust. 2, wnioskodawca, o którym mowa w ust. 1, ma prawo używać tego tytułu odpowiednio po uzyskaniu członkostwa w organizacji lub po uzyskaniu decyzji organu.

3. Wnioskodawca, o którym mowa w ust. 1, ma prawo posługiwać się także tytułem uzyskanym w systemie szkolnictwa wyższego lub średniego, albo jego skrótem, w oryginalnym brzmieniu wraz z podaniem nazwy i siedziby instytucji, która nadała ten tytuł.

Art. 15.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej, właściwi w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych należących do danego działu, określają w drodze rozporządzenia:

- 1) warunki, sposób i tryb odbywania stażu adaptacyjnego, sposób i tryb wykonywania nadzoru nad odbywaniem stażu oraz oceny nabytych przez wnioskodawcę umiejętności,
- 2) warunki, sposób i tryb przeprowadzania testu umiejętności oraz oceny wykazanych przez wnioskodawcę umiejętności – kierując się odrębnościami w wykonywaniu zawodów w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz specyfiką i szczególnymi wymaganiami dotyczącymi wykonywania zawodów regulowanych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 16.

1. Ilekroć przepisy regulacyjne lub przepisy odrębne uzależniają wykonywanie zawodu regulowanego od spełnienia określonych wymogów dotyczących niekaralności wnioskodawcy lub od jego postawy etycznej, albo przewidują możliwość zakazu wykonywania zawodu, zawieszenia prawa jego wykonywania lub skreślenia z listy osób uprawnionych do wykonywania zawodu na podstawie orzeczenia sądu lub w wyniku postępowania dyscyplinarnego – właściwy organ ustala spełnienie przesłanek przewidzianych tymi przepisami na podstawie dokumentów wystawionych przez państwo wnioskodawcy.

2. Jeżeli w państwie wnioskodawcy nie są wydawane dokumenty, o których mowa w ust. 1, dowodem w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji jest oświadczenie wnioskodawcy złożone w formie i trybie określonych w przepisach tego państwa.

3. Ilekroć przepisy regulacyjne wymagają odpowiedniego stanu zdrowia do wykonywania zawodu regulowanego, dowodem w postępowaniu w sprawie uznania kwalifikacji są dokumenty wystawione przez upoważnioną instytucję państwa wnioskodawcy lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, w którym wnioskodawca wykonywał ostatnio dany zawód.

4. Właściwy organ może żądać, aby dokumenty, o których mowa w ust. 1–3, były wystawione nie później niż trzy miesiące przed ich złożeniem.

Art. 17.

1. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego, koordynujący uznanie kwalifikacji w zawodach regulowanych, dla wykonywania których niezbędne jest posiadanie dyplomu ukończenia szkoły wyższej, może wyznaczyć pracownika ministerstwa lub powołać inną osobę w celu pełnienia funkcji krajowego koordynatora do spraw uznawania kwalifikacji w tych zawodach.

2. Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, koordynujący uznanie kwalifikacji w zawodach regulowanych, dla wykonywania których niezbędne jest posiadanie wykształcenia na poziomie niższym niż określone w ust. 1, może wyznaczyć pracownika ministerstwa lub powołać inną osobę w celu pełnienia funkcji krajowego koordynatora do spraw uznawania kwalifikacji w tych zawodach.

3. Powołanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, stanowi nawiązanie stosunku pracy.

4. Osoby pełniące funkcje, o których mowa w ust. 1 i 2, zapewniają jednolite stosowanie przepisów ustawy przez właściwe organy oraz gromadzą informacje o postępowaniach w sprawach uznania kwalifikacji, a także współpracują z organizacjami zawodowymi, o których mowa w art. 6 ust. 1, oraz z ośrodkiem informacji, o którym mowa w art. 19 ust. 1 i art. 22.

Art. 18.

1. Właściwe organy przekazują krajowemu koordynatorowi, a w przypadku jego niepowołania odpowiednio ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego lub ministrowi właściwemu do spraw oświaty i wychowania, okresowe informacje o zmianach wymogów dotyczących zawodu regulowanego oraz o podjętych decyzjach w sprawach uznania kwalifikacji do wykonywania zawodu regulowanego.

2. Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego oraz ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania określi, w drodze rozporządzenia, zakres informacji, o których mowa w ust. 1, a także terminy ich składania, kierując się zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej wobec państw członkowskich Unii Europejskiej i organów Wspólnoty Europejskiej.

Art. 19.

1. Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego oraz minister właściwy do spraw oświaty i wychowania wskazują lub tworzą ośrodek informacji właściwy dla informowania o zawodach regulowanych, dla wykonywania których niezbędne jest posiadanie dyplomu ukończenia szkoły wyższej, a także właściwy dla zawodów regulowanych, dla wykonywania których niezbędne jest posiadanie wykształcenia na niższym poziomie oraz ustalą szczegółowy zakres zadań ośrodka, uwzględniając konieczność zapewnienia dostępu do właściwej informacji obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej.

2. Ośrodek informacji, o którym mowa w ust. 1, współpracuje z krajowymi koordynatorami oraz pełni funkcję ośrodka informacji dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.

Art. 20.

W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 oraz z 2000 r. Nr 12, poz. 136, Nr 43, poz. 489, Nr 48, poz. 550, Nr 62, poz. 718, Nr 70, poz. 816, Nr 73, poz. 852, Nr 109, poz. 1158, Nr 122, poz. 1314 i poz. 1321 oraz z 2001 r. Nr 5, poz. 43 i poz. 44) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4a ust. 1 otrzymuje brzmienie:

1. Minister kierujący działem administracji rządowej, z zastrzeżeniem art. 33a ust. 4, jest właściwy w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych należących do tego działu.;

- 2) w art. 33a dodaje się ust. 4–6 w brzmieniu:
4. Prezes Rady Ministrów, w drodze rozporządzenia, wyznacza:
 - 1) ministra właściwego do spraw uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych objętych działalnością administracji rządowej wykonywaną przez urzędy określone w ust. 1 oraz wskazuje, który z tych urzędów wyznaczony minister może upoważnić do wykonywania zadań w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych,
 - 2) ministra właściwego do spraw uznawania kwalifikacji w tych zawodach regulowanych, dla wykonywania których właściwy jest więcej niż jeden minister, – kierując się specyfiką poszczególnych zawodów regulowanych, właściwością odpowiednich działów administracji rządowej, a także zakresem działania urzędów, o których mowa w ust. 1.
 5. Minister, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, może, w drodze rozporządzenia, upoważnić do wykonywania zadań w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych wskazany urząd albo podmioty, o których mowa w art. 4a ust. 3.
 6. Minister, o którym mowa w ust. 4 pkt 2 może, w drodze rozporządzenia, upoważnić do wykonywania zadań w sprawach uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych podmioty, o których mowa w art. 4a ust. 3.

Art. 21.

W ustawie z dnia 9 września 2000 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. Nr 86, poz. 960 oraz z 2001 r. Nr 5, poz. 43) w załączniku w części IV dodaje się poz. 47a w brzmieniu:

- 47a. Od decyzji stwierdzającej posiadanie kwalifikacji do 500 zł wykonywania zawodu regulowanego w rozumieniu przepisów o zasadach uznawania nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej kwalifikacji do wykonywania zawodów regulowanych.

Art. 22.

Do czasu wydania rozporządzenia, o którym mowa w art. 19 ust. 1, nie dłużej jednak niż przez 3 lata od dnia wejścia w życie ustawy, zadania ośrodka informacji wykonuje Biuro Uznawalności Wykształcenia i Wymiany Międzynarodowej, utworzone na podstawie odrębnych przepisów.

Art. 23.

Ustawa wchodzi w życie z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, z wyjątkiem art. 20, który wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Załączniki do ustawy (pominięte)