



Warszawa, 09 kwietnia 2024 r.

Wytyczne dla samorządów zawodowych odnośnie do sporządzania ocen zgodności i przeprowadzania konsultacji publicznych projektów uchwał zawierających przepisy regulacyjne

Wprowadzenie

Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. 2021 poz.1626 oraz 2022 poz. 1616) wdraża m.in. przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (Dz. Urz. UE L 173 z 09.07.2018, str. 25).

Dyrektywa 2018/958 kładzie nacisk na zachowanie **proporcjonalności wymogów ograniczających dostęp do lub wykonywanie zawodów** regulowanych i działalności regulowanych oraz tymczasowych usług transgranicznych. Mając na celu wyeliminowanie ewentualnych barier utrudniających podejmowanie i wykonywanie zawodów regulowanych w ramach zatrudnienia lub na własny rachunek powstających w wyniku przyjmowania nieproporcjonalnych środków, dyrektywa ustanawia zasady przeprowadzania oceny proporcjonalności **przed wprowadzeniem nowych lub zmianą istniejących przepisów regulujących zawody**.

Zakres oceny powinien być proporcjonalny do charakteru, treści i skutków projektowanych przepisów. Przeprowadzenie oceny projektowanych przepisów ma na celu **zapewnienie optymalnej regulacji zawodów** w państwach członkowskich i **zapobieganie przyjmowaniu nieuzasadnionych i nieproporcjonalnych przepisów** w tym zakresie.

Zgodnie z Rozdziałem 6a ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. *o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej* każdy



podmiot opracowujący projekt przepisu regulacyjnego (np. Sejm, Senat, minister właściwy, samorząd zawodowy), w celu zapewnienia zgodności przepisów regulacyjnych z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru, **przeprowadza oceny projektowanych przepisów regulacyjnych**, przedstawia powody uznania przepisów za zgodne z ww. zasadami **oraz** obowiązkowo przeprowadza **konsultacje projektowanego przepisu regulacyjnego**.

Postanowienia rozdziału 6a ww. ustawy, określają zasady procedowania aktu prawnego i normatywnego zawierającego przynajmniej jeden przepis regulacyjny¹, np. odnoszący się do *reklamy, etyki zawodowej, zasad doskonalenia zawodowego*. Przepisy rozdziału 6a mają zastosowanie także do projektów uchwał samorządów zawodowych, ponieważ mają one wpływ na warunki wykonywania zawodu regulowanego².

Wytyczne i dobre praktyki

1. Obiektywność i niezależność

W toku prac nad projektem uchwały zawierającej przepisy regulacyjne jak również nad oceną zgodności

- weryfikacja czy wprowadzane wymogi są zgodne z **zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru**, a w szczególności:

¹ Zgodnie z definicją zawartą w art. 5 ust. 3 ustawy, przepis regulacyjny to przepisy prawa polskiego określające formalne kwalifikacje niezbędne do wykonywania zawodów regulowanych lub wymagania kwalifikacyjne, od spełnienia których jest uzależnione podejmowanie lub wykonywanie działalności regulowanych, oraz, o ile jest to wymagane, warunki wykonywania zawodów regulowanych, a także podejmowania lub wykonywania działalności regulowanych

² Zawód regulowany - oznacza to zespół czynności zawodowych, których wykonywanie jest uzależnione od posiadania określonych w przepisach regulacyjnych formalnych kwalifikacji niezbędnych do wykonywania tych czynności zawodowych oraz, o ile jest to wymagane, od spełnienia innych warunków określonych w tych przepisach, stanowiących o sposobie regulacji zawodu



- ✓ czy wymogi nie stanowią bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania;
 - ✓ czy wymogi są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego³ oraz
 - ✓ czy są one odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia zamierzonych celów i czy nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów
- korzystanie z **niezależnych ekspertyz**, opinii, opracowań, analiz, artykułów naukowych, ankiet, danych statystycznych, kwestionariuszy, itp.

2. Zaangażowanie wszystkich stron

W toku prac nad projektem uchwały zawierającej przepisy regulacyjne jak również nad oceną zgodności zalecane jest zaangażowanie wszystkich stron, na które będzie oddziaływać ta uchwała w przypadku jej podjęcia np. poprzez **zasięgnięcie opinii** nie tylko członków izb okręgowych, samorządów, ale również osób postronnych

Na etapie konsultacji publicznych informacje o pracach nad projektem uchwały zawierającej przepisy regulacyjne należy opublikować **na stronie**

³ Pojęcie to, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości dot. art. 43 i 49 Traktatu, obejmuje co najmniej następujące elementy: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, w rozumieniu art. 46 i 55 Traktatu, utrzymanie porządku społecznego, cele polityki społecznej, ochronę usługobiorców, ochronę konsumentów, ochronę pracowników, w tym zabezpieczenie społeczne pracowników, dobrostan zwierząt, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, zapobieganie nadużyciom finansowym, zapobieganie nieuczciwej konkurencji, ochronę środowiska naturalnego i miejskiego, w tym zagospodarowanie przestrzenne miast i wsi, ochronę wierzycieli, zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwo drogowe, ochronę praw własności intelektualnej, cele polityki kulturalnej, w tym zabezpieczenie swobody wyrażania różnych poglądów, w szczególności, społecznych, kulturowych, religijnych i filozoficznych wartości społeczeństwa, potrzebę zapewnienia edukacji na wysokim poziomie, utrzymanie różnicowania prasy oraz propagowanie języka narodowego, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, oraz politykę weterynaryjną.



internetowej samorządu zawodowego lub w **Biuletynie Informacji Publicznej** na stronie podmiotowej danego samorządu zawodowego. Ponadto należy zadbać o to, aby umożliwić szeroko rozumianej opinii publicznej zgłoszenie uwag do projektu uchwały. Dobrym przykładem może być przygotowanie **dedykowanej skrzynki mailowej** bądź zamieszczenie na stronie internetowej **formularza on-line** do zgłaszania uwag.

Zgodnie z art. 52b ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o *zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, konieczne jest także przekazywanie **informacji** koordynatorowi systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych i działalnościach regulowanych w Rzeczypospolitej Polskiej, zwanego dalej koordynatorem, informacji **o opracowanym projekcie uchwały oraz o przeprowadzeniu oceny zgodności** projektowanych przepisów lub wymogów z zasadami proporcjonalności, uzasadnianego i niedyskryminującego charakteru, obejmujących:

- określenie podmiotu opracowującego projekt uchwały zawierającej przepisy regulacyjne;
- wskazanie zawodu regulowanego albo działalności regulowanej objętych projektem uchwały;
- wskazanie jakie wymogi będą nakładane bądź uchylane;
- sposób przeprowadzenia oceny zgodności;
- wynik przeprowadzenia oceny zgodności.

3. Ocena zgodności

Ocena zgodności powinna:

- być zawarta w **uzasadnieniu** dołączonym do projektu uchwały;
- zawierać powody uznania projektowanych przepisów za zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru przedstawione **w sposób szczegółowy**, umożliwiając weryfikację zgodności tych przepisów lub wymogów z wymienionymi zasadami;



- zawierać odniesienie do wymogów dla danego zawodu obowiązujących już w innych przepisach regulacyjnych;
- zawierać (jeżeli to możliwe) **dane ilościowe i jakościowe** (ekspertyzy, opinie, analizy, badania naukowe, ankiety, dane statystyczne, itp.);
- zawierać odniesienia do dotychczasowych doświadczeń związanych z regulacją i nadzorem zawodów regulowanych, tj. raportów z monitorowania rynku.

Jeżeli do projektu uchwały zawierającej przepisy regulacyjne nie będzie załączona ocena zgodności zaleca się, aby samorząd zawodowy co do zasady przedstawił w uzasadnieniu do projektu uchwały powody, dla których uznano, że nie zachodzi konieczność sporządzenia oceny zgodności.

4. Kryteria

Ocena zgodności powinna być przygotowana w oparciu o kryteria ujęte w rozdziale 6a ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o *zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, jakimi są:

- ryzyko dla celu służącego interesowi publicznemu związane z brakiem regulacji przewidzianej przepisami regulacyjnymi, w szczególności ryzyko ponoszone przez usługobiorców, w tym konsumentów, osoby wykonujące zawody regulowane lub osoby trzecie.

Przykład: fryzjer (cel: zdrowie publiczne) – uzasadnienie ryzyka: brak kształcenia zawodowego dotyczącego przepisów zdrowia i higieny, dezynfekcji przyrządów zagraża zdrowiu konsumentów (należy podać przykłady w jaki sposób);

- możliwość osiągnięcia założonego celu na podstawie obowiązujących przepisów, w szczególności przepisów z zakresu bezpieczeństwa produktów lub prawa ochrony konsumentów.

Wyjaśnienie: jeżeli to możliwe to należy powoływać się na już istniejące przepisy zamiast nakładać dodatkowe wymogi;



- czy projektowane przepisy regulacyjne są adekwatne do założonego celu oraz czy przewidują spójny i systematyczny sposób osiągnięcia tego celu, oraz czy przewidują podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka w podobny sposób, jak w przypadku porównywalnych czynności.

Wyjaśnienie: Jeśli to samo ryzyko jest tolerowane w jednej dziedzinie (gdzie nie ma regulacji), a w innej (porównywalnej) jest powodem wprowadzenia regulacji, kryterium spójności i systematyczności nie jest spełnione;

Przykład - ścisłe regulacje w zakresie działalności hazardowej i jednocześnie dopuszczenie agresywnych reklam hazardu;

Sposób dokonywania oceny: 1. Kogo przepis ma chronić? 2. Należy podać przykłady występującego ryzyka oraz w jaki sposób ryzyko może zostać zminimalizowane. 3. Porównuje się podobne czynności w ramach różnych zawodów;

- wpływ przepisów regulacyjnych na:
 - swobodny przepływ osób i usług w Unii Europejskiej,
 - wybór konsumentów i jakość świadczonych usług.

Wyjaśnienie: Należy ustalić, czy zakres planowanych ograniczeń w dostępie do zawodów regulowanych lub wykonywaniu tych zawodów jest proporcjonalny do wagi założonych celów i oczekiwanych korzyści. Jeżeli planowane ograniczenie nie stanowi zbytniego obciążenia, a uzyskana w ten sposób korzyść jest znaczna to będzie to proporcjonalne. W sytuacji odwrotnej zasada proporcjonalności zostanie naruszona;

- możliwość zastosowania mniej restrykcyjnych środków dla osiągnięcia założonego celu służącego interesowi publicznemu
Przykład: doskonalenie zawodowe, tzw. samocertyfikacja w ramach danej grupy zawodowej, uchwalenie kodeksu etyki zawodowej.
- przewidywane skutki projektowanych przepisów regulacyjnych w związku z innymi przepisami regulacyjnymi oraz sposób, w jaki projektowane przepisy regulacyjne w związku z innymi przepisami



regulacyjnymi przyczynią się do osiągnięcia założonego celu służącego interesowi publicznemu, a także czy są niezbędne do osiągnięcia tego celu.

W ramach oceny w tym zakresie uwzględnia się istniejące już wymogi (przeważnie określone na poziomie ustawy) dotyczące:

- czynności zastrzeżonych, ochrony tytułu ustalonego dla danego zawodu lub innego sposobu regulacji zawodu
Przykład: zawody medyczne - wymogi już istniejące (tj. kwalifikacje, czynności zastrzeżone) analizowane są z nowym wymogiem, np. wpisem do rejestru. Uzasadnienie - nowy wymóg powoduje wzrost przejrzystości wśród konsumentów oraz organu nadzorującego, pomaga zwiększyć zaufanie konsumentów, a organowi prawidłowo sprawować nadzór nad zawodem. Ponieważ wymogi mają różne cele, nie duplikują się.
- ustawicznego rozwoju zawodowego,
- organizacji danego zawodu regulowanego, etyki zawodowej i nadzoru nad wykonywaniem zawodu (np. określenie zasad etyki zawodowej w drodze uchwały będzie miało wpływ na przynależność do organizacji lub instytucji zawodowej w przypadku łamania tych zasad przez przedstawiciela danego zawodu – brak postawy etycznej może stanowić podstawę do pozbawienia prawa do wykonywania zawodu i wykreślenia z rejestru osób wykonujących dany zawód regulowany),
- przynależności do organizacji lub instytucji zawodowej, systemu rejestracji lub zezwoleń, w szczególności gdy wymóg ten wiąże się z posiadaniem szczególnych kwalifikacji zawodowych (np. obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego, publiczny rejestr członków itp.),
- ograniczeń ilościowych, w szczególności wymagań ograniczających liczbę możliwych zezwoleń lub określających minimalną lub maksymalną liczbę pracowników, kierowników lub



przedstawicieli posiadających szczególne kwalifikacje zawodowe,

- formy prawnej, własności udziałów lub zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie, w którym wymogi te są bezpośrednio związane z wykonywaniem danego zawodu regulowanego (np. wprowadzenie ograniczenia udziałów posiadanych przez osoby spoza zawodu, większość praw głosu może znajdować się w posiadaniu osób wykonujących dany zawód),
- ograniczenia terytorialnego, w tym gdy dany zawód jest regulowany w różny sposób na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- ograniczenia wykonywania zawodu regulowanego łącznie lub w spółce osobowej lub przez zakaz łączenia funkcji (np. ograniczenia dotyczące wspólników kancelarii patentowych),
- ubezpieczenia lub innych środków osobistej lub zbiorowej ochrony w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej (np. ubezpieczenie oc dla radców prawnych, rzeczoznawców majątkowych, obowiązkowe ubezpieczanie dla szpitali, przychodni lekarskich, lekarzy prowadzących działalność gospodarczą),
- znajomości języka polskiego lub innego języka w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu,
- ustalonej minimalnej lub maksymalnej wysokości wynagrodzenia (np. stawki adwokackie),
- reklamowania się (np. zakaz albo ograniczenie udziału w reklamach ujęte w kodeksie etyki zawodowej),
 - jeżeli występuje w przepisach regulacyjnych dotyczących danego zawodu regulowanego lub danej działalności regulowanej.

Stosownie do charakteru lub treści projektowanych przepisów regulacyjnych bierze się pod uwagę także:



- związek między zakresem czynności zawodowych lub czynności zastrzeżonych a wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi określonymi w przepisach regulacyjnych;

Przykład: Określenie przez samorząd zawodowy formy i skali punktacji dla realizacji obowiązku kształcenia ustawicznego powiązanych z zakresem czynności zawodowych. Wymagana forma kształcenia ustawicznego powinna mieć odzwierciedlenie w zadaniach rzeczywiście wykonywanych w ramach zawodu,

- związek między złożonością czynności zawodowych a wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi, uwzględniając w szczególności poziom, charakter i minimalny okres kształcenia lub szkolenia niezbędnego do uzyskania tych kwalifikacji lub wymagane doświadczenie;
- możliwość uzyskania kwalifikacji zawodowych niezbędnych do wykonywania zawodu regulowanego w alternatywny sposób do przewidzianego w projektowanych przepisach regulacyjnych;
- możliwość wykonywania czynności zastrzeżonych dla danego zawodu regulowanego w ramach innego zawodu;
- stopień autonomii w wykonywaniu zawodu regulowanego oraz jego organizację i nadzór nad nim, w szczególności gdy czynności zawodowe są wykonywane pod kontrolą należycie wykwalifikowanej osoby wykonującej ten lub inny zawód regulowany, na której spoczywa odpowiedzialność w tym zakresie; np. relacja zawodowa pielęgniarka – opiekun medyczny, lekarz dentysta – higienistka dentystyczna, asystentka dentystyczna czy technik dentystyczny, farmaceuta – technik farmaceutyczny.
- postęp naukowy i technologiczny prowadzący do zmian w zakresie dostępności informacji, w tym w zakresie przepływu informacji między osobą wykonującą zawód regulowany a konsumentem.

Przykład: pośrednik w obrocie nieruchomościami – dostęp do informacji jest na tyle szeroki, że konsumenci sami mogą sprawdzić wiele informacji.



Postęp technologiczny może prowadzić do zniesienia regulacji w zawodzie.

Poziom ochrony powinien być dostosowany do koncepcji konsumenta funkcjonującej w prawie UE czyli osoby stosunkowo wyedukowanej i rozsądnej, co obejmuje też pewien poziom umiejętności cyfrowych.

5. Dane ilościowe i jakościowe

Jeżeli to możliwe, ocena zgodności powinna zawierać dane jakościowe i ilościowe. Dane jakościowe umożliwiają zaprezentowanie motywów postępowania grupy badanej. Dane ilościowe pozwalają na określenie np. jak często określone zjawisko występuje w danej zbiorowości. Samorzady zawodowe mogą też posiłkować się **danymi statystycznymi** pochodzącymi z prowadzonych przez nie rejestrów.

Dane ilościowe i jakościowe najczęściej pozyskuje się dzięki **ankietom** przeprowadzanym w danej grupie.

6. Konsultacje publiczne

Informacja o rozpoczęciu konsultacji publicznych nad projektem uchwały zawierającej przepisy regulacyjne powinna zostać opublikowana **na stronie internetowej** samorządu zawodowego lub w **Biuletynie Informacji Publicznej** na stronie podmiotowej danego samorządu zawodowego informacji o pracach nad projektem uchwały zawierającym przepisy regulacyjne wraz z załączonym projektem tej uchwały, oceną zgodności i uzasadnieniem.

Zaleca się ponadto wskazanie:

- dedykowanego **adresu e-mailowego**, na który zainteresowane osoby będą mogły przysyłać swoje uwagi do projektu uchwały lub oceny zgodności bądź **formularza on-line**;
- terminu na zgłaszanie uwag **nie krótszym niż 14 dni** kalendarzowych.



6.1. Opiniowanie

Zalecane jest także przekazanie informacji o rozpoczęciu konsultacji publicznych projektu uchwały zawierającego przepisy regulacyjne:

- **ministrowi** kierującemu działem administracji rządowej właściwemu dla danego zawodu regulowanego oraz **organowi nadzorującemu** dany samorząd zawodowy, jeżeli nie jest nim ww. minister oraz
- **koordynatorowi** systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach regulowanych i działalnościach regulowanych w Rzeczypospolitej Polskiej.

Koordinator przesyła swoją opinię o projekcie uchwały lub ocenie zgodności samorządowi zawodowemu.

Zaleca się uwzględnianie opinii koordynatora o projekcie uchwały lub ocenie zgodności. W przypadku reprezentowania odmiennego stanowiska zaleca się przygotowanie pisemnego wyjaśnienia, dlaczego opinia koordynatora nie została uwzględniona w całości lub w części.

Jeżeli do projektu uchwały zawierającej przepisy regulacyjne nie załączono oceny zgodności lub gdy koordynator zgłosi pisemne zastrzeżenia do oceny zgodności, zaleca się, aby **samorząd zawodowy**:

- udzielił wyjaśnień koordynatorowi, w przypadku gdy nie zawarto w uzasadnieniu do projektu uchwały powodów, dla których uznano, że nie zachodzi konieczność sporządzenia oceny zgodności lub gdy otrzymał zastrzeżenia co do kompletności oceny zgodności;
- przedstawił w uzasadnieniu do projektu uchwały ocenę zgodności i przedłożył koordynatorowi do zaopiniowania, w przypadku otrzymania zastrzeżeń wskazujących na konieczność sporządzenia oceny zgodności bądź jej uzupełnienie.

Jeżeli do projektu uchwały zawierającej przepisy regulacyjne nie załączono oceny zgodności bądź jest ona niepełna, **koordynator**:



- **występuje do samorządu zawodowego** o przedstawienie powodów, dla których uznano, że nie zachodzi konieczność sporządzenia oceny zgodności, jeżeli nie zostały zawarte w uzasadnieniu do projektu tej uchwały albo
- **występuje do samorządu zawodowego** o przedstawienie powodów, dla których przygotowana ocena zgodności jest niepełna lub
- **występuje do samorządu zawodowego o przedłożenie oceny zgodności** jeżeli nie zgadza się z przedstawionymi w uzasadnieniu do projektu uchwały lub wyjaśnieniach samorządu zawodowego powodami, dla których uznano, że nie zachodzi konieczność sporządzenia oceny zgodności.

6.2. Postępowanie po zakończeniu konsultacji publicznych

Po zakończeniu konsultacji publicznych rekomendowane jest podjęcie następujących działań:

- w przypadku uwag:
 - przygotowanie **raportu z konsultacji** zawierający informacje o tym, kto zgłosił uwagi (osoba prywatna/ instytucja), treść uwagi oraz stanowisko samorządu;
 - **zaktualizowanie uzasadnienia** o wskazanie jakie uwagi zostały przyjęte i jak wpłynęło to na projekt uchwały i czy konieczna była aktualizacja oceny zgodności;
- jeżeli nie wpłynęły żadne uwagi to wówczas wystarczy wskazać w uzasadnieniu, że projekt uchwały **podlegał konsultacjom publicznym**, jednakże nie wpłynęły żadne uwagi;
- wynik konsultacji publicznych projektu uchwały zawierającego przepisy regulacyjne **publikuje się na stronie internetowej samorządu zawodowego lub w Biuletynie Informacji Publicznej** (jeżeli samorząd takowy posiada) – tj. zaktualizowane uzasadnienie wraz z oceną zgodności oraz projekt przedmiotowej uchwały.



7. Przyjęcie uchwały zawierającej przepisy regulacyjne

Po przyjęciu przez samorząd zawodowy uchwały zawierającej przepisy regulacyjne rekomendowane jest:

- **opublikowanie uchwały** wraz oceną zgodności na stronie internetowej samorządu zawodowego lub w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej danego samorządu zawodowego;
- **poinformowanie ministra właściwego** dla danego zawodu o konieczności dokonania aktualizacji informacji w Bazie Zawodów Regulowanych Komisji Europejskiej odnośnie do zawodu regulowanego, którego ta uchwała dotyczy.

Z upoważnienia Ministra Nauki

Andrzej Szeptycki
Podsekretarz Stanu
/ – podpisano cyfrowo/

Załącznik:

Schemat opiniowania: samorząd zawodowy - koordynator