

Warszawa, 6 stycznia 2003 r.

Opinia prawna
w sprawie dostosowania rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o
zawodach pielęgniarki i położnej (druk nr 1223) do standardów akcesyjnych
Unii Europejskiej

I. Uwagi co do zgodności z prawem UE

1. Wybór trybu rozpatrywania projektu - zgodność z Regulaminem Sejmu RP

Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (druk nr 1223) ma na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej. Tym samym spełnione zostały wymogi Regulaminu Sejmu RP, umożliwiające rozpatrywanie przedłożonego projektu ustawy dostosowawczej przez Komisję Europejską Sejmu RP w trybie art. 96 - 104 Regulaminu.

Do projektu, oprócz uzasadnienia, zostały dołączone: uzasadnienie dostosowawczego charakteru projektu, opinia Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, tłumaczenia aktów prawa Unii Europejskiej, do których ma zostać dostosowana ustawa o zawodach pielęgniarki i położnej (uwagi do tłumaczeń – w punkcie I.6., na stronie 6 niniejszej opinii).

2. Przedmiot projektu ustawy

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej ma na celu m.in. poszerzenie zakresu świadczeń, do wykonywania których uprawniona jest położna, zmianę systemu kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych, ułatwienie uznawania kwalifikacji zawodowych polskich pielęgniarek i położnych w państwach Unii Europejskiej.

3. Prawo Unii Europejskiej w materii objętej projektem

a) Stosownie do **art. 39** Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE), w granicach Wspólnoty Europejskiej obowiązuje swoboda przepływu

pracowników. Powoduje ona m.in. zakaz jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na obywatelstwo pomiędzy pracownikami pochodzącymi z różnych państw członkowskich w zakresie: zatrudnienia, wynagrodzenia, a także innych warunków pracy i zatrudnienia.

Swoboda przepływu pracowników obejmuje także prawo (podlegające ograniczeniom jedynie ze względu na politykę publiczną, zdrowie publiczne lub bezpieczeństwo publiczne) pracownika do:

- przyjmowania faktycznie złożonych ofert pracy,
- swobodnego poruszania się po terytorium Wspólnoty w powyższym celu,
- pozostania w państwie członkowskim w celu zatrudnienia, zgodnie z postanowieniami dotyczącymi zatrudnienia obywateli tego państwa,
- pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie, zgodnie z odrębnymi przepisami wspólnotowymi.

b) Art. 43 TWE wprowadza zasadę swobody przedsiębiorczości. Stosownie do niej, ograniczenia w wolności przedsiębiorczości przynależnych jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w tworzeniu agencji, oddziałów lub filii przez przynależnych jednego państwa członkowskiego ustanowionych na terytorium innego państwa członkowskiego.

Wolność przedsiębiorczości obejmuje dostęp do działalności prowadzonej na własny rachunek, jak również zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami (w rozumieniu art. 48 ust. 2 TWE) na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa miejsca korzystania z wolności przedsiębiorczości dla własnych obywateli, z zastrzeżeniem przepisów dotyczących przepływu kapitałów.

c) W przypadku osób fizycznych, jednym z ważniejszych zagadnień związanych z dostępem do zawodu – co ma ścisły związek ze swobodą przepływu osób i swobodą przedsiębiorczości – jest problem **wzajemnego uznawania kwalifikacji** (dyplomów, świadectw i innych tytułów zawodowych). Jego regulacja w prawie wspólnotowym podlega trzem systemom.

Pierwszy system oparty jest przede wszystkim na dwóch **dyrektywach Rady: 89/48/EWG** dotyczącej ogólnego systemu uznawania dyplomów szkolnictwa wyższego, które sankcjonują kształcenie zawodowe trwające co najmniej 3 lata oraz

92/51/EWG dotyczącej drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia zawodowego, który uzupełnia dyrektywę 89/48.

Pierwsza z powołanych dyrektyw (89/48/EWG) zakazuje właściwym władzom państwa członkowskiego odmowy dostępu do zawodu pod pretekstem braku kwalifikacji w sytuacji gdy:

- wnioskodawca ma dyplom wymagany przez inne państwo członkowskie w zakresie dostępu do tego samego zawodu na jego terytorium lub wykonywania go tam, który to dyplom został przyznany w państwie członkowskim lub
- wnioskodawca, który wykonywał w pełnym wymiarze czasu dany zawód przez dwa lata w ciągu ostatnich dziesięciu lat w innym państwie członkowskim, które nie reguluje tej profesji i posiada dowody jednej lub większej liczby kwalifikacji, które: zostały przyznane przez kompetentną władzę państwa członkowskiego, wykazują, że wnioskodawca ukończył minimum trzyletni pomaturalny kurs (lub odpowiednio dłuższy w niepełnym wymiarze czasu) na uniwersytecie lub innej uczelni wyższej w państwie członkowskim i że ukończył wymagane szkolenie zawodowe będące uzupełnieniem powołanego kursu pomaturalnego, a także przygotowały go do wykonywania zawodu.

Druga z powołanych dyrektyw (92/51/EWG) stosuje te same zasady do różnych sytuacji zawodowych, a nie tylko do sytuacji, w których niezbędne jest posiadanie dyplomu ukończenia studiów wyższych trwających co najmniej 3 lata. W szczególności dyrektywa przewiduje system uznawania gdy państwo przyjmujące wymaga dyplomu, a wnioskodawca ma tylko świadectwo ukończenia szkoły średniej lub tytuł równoważny, system uznawania, gdy państwo przyjmujące wymaga posiadania świadectwa, a wnioskodawca ma dyplom szkoły wyższej, albo praktykę i odpowiednie tytuły, albo ma jedynie praktykę, jak również szczególne uznawanie innych kwalifikacji.

Drugi system ma charakter szczególny. Tworzą go liczne dyrektywy szczegółowe (dotyczące poszczególnych zawodów), które co do zasady wyłączają stosowanie reżimu pierwszego. Do tego reżimu należy zaliczyć dotyczące pielęgniarek i położnych:

- dyrektywę Rady 77/452/EWG z 27 czerwca 1977 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów kwalifikacji pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, zawierającą postanowienia ułatwiające

skuteczne wykonywanie prawa do zakładania przedsiębiorstw i swobody świadczenia usług;

- dyrektywę Rady 77/453/EWG z 27 czerwca 1977 r. w sprawie koordynacji przepisów prawnych, regulacji i działań administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną;
- dyrektywę Rady 80/154/EWG z 21 stycznia 1980 r. w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dowodów posiadania kwalifikacji położnej, zawierającą postanowienia ułatwiające skuteczne wykonywanie prawa do zakładania przedsiębiorstw i swobody świadczenia usług;
- dyrektywę Rady 80/155/EWG z 21 stycznia 1980 r. w sprawie koordynacji przepisów prawnych, regulacji i działań administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności położnej.

Trzeci system stworzony został przez Trybunał Sprawiedliwości. Znajduje on zastosowanie w braku działania dyrektyw ogólnych lub szczególnych. ETS uznał, że brak dyrektyw odnoszących się do wzajemnego uznawania dyplomów nie upoważnia państw członkowskich do odmowy skutecznego korzystania z wolności osobie podległej prawu wspólnotowemu, gdy jest ona zapewniona w państwie przyjmującym na podstawie jego prawa krajowego, które zezwala na uznawanie obcych dyplomów (R.H.Patrick przeciwko Ministre des Affaires Culturelles, sprawa 11/77). Obowiązek weryfikacji dyplomów i kwalifikacji spoczywa na państwie przyjmującym, chyba że dyplom uzyskany w państwie pochodzenia tylko częściowo odpowiada wymogom prawa kraju przyjmującego – wówczas władze tego kraju mogą żądać od zainteresowanego udowodnienia wiedzy i kwalifikacji, na które się powołuje (I.Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, sprawa 340/89).

4. Stan zobowiązań Polski

System wzajemnego uznawania kwalifikacji nie jest wprost regulowany w Układzie Europejskim. Nie jest wymieniony w art. 69 Układu. Nie oznacza to jednak, że nie jest objęty ogólnym obowiązkiem dostosowawczym wynikającym z art. 68 i 69 Układu. Także postanowienia dotyczące przepływu pracowników i zakładania przedsiębiorstw pośrednio oznaczają konieczność uregulowania uznawania kwalifikacji uzyskanych w państwach Unii Europejskiej, przez tamtejszych obywateli.

O randze problemu świadczy treść **art. 46 Układu**, który bezpośrednio odnosi się do uznawania kwalifikacji. Stanowi on, co następuje: *w celu ułatwienia obywatelom polskim i obywatelom Wspólnoty podejmowania i prowadzenia działalności w zawodach poddanych regulacji odpowiednio w Polsce i we Wspólnocie, Rada Stowarzyszenia zbada, jakie kroki są niezbędne dla zapewnienia wzajemnego uznania kwalifikacji; może ona w tym celu podjąć wszelkie niezbędne środki.*

5. Zakres dostosowania dokonywanego przez projekt

Projekt ustawy dostosowuje prawo polskie do wymogów dyrektyw Rady: 77/452/EWG, 77/453/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG oraz 89/48/EWG:

- przepis art. 1 pkt. 1 projektu dostosowuje ustawę do postanowień art. 4 dyrektywy 80/155/EWG w zakresie poszerzenia uprawnień położnych;
- przepis art. 1 pkt. 3 projektu dostosowuje ustawę do postanowień art. 1 ust. 2 dyrektywy 77/453/EWG i art. 1 ust. 2 dyrektywy 80/155/EWG w zakresie minimalnego czasu trwania studiów zawodowych dla pielęgniarek i położnych; dyrektywy określają minimalne wymagania i zostawiają państwom członkowskim pewien wybór w tym zakresie, przy czym uregulowania dotyczące pielęgniarek i położnych są różne; wydaje się jednak, że propozycja jednolitego uregulowania czasu trwania studiów wyższych zawodowych dla pielęgniarek i położnych spełnia wymagania obu dyrektyw;
- przepis art. 1 pkt. 7 projektu dostosowuje ustawę do postanowień art. 5 dyrektywy 77/452/EWG i do art. 6 dyrektywy 80/154/EWG w zakresie używania tytułu uzyskanego w toku kształcenia akademickiego przez pielęgniarkę lub położną będącą obywatelką państwa członkowskiego UE;
- przepis art. 1 pkt. 8 projektu, w zakresie w jakim wprowadza art. nowy art. 10y, dostosowuje ustawę do postanowień art. 3-5 dyrektywy 89/48/EWG w zakresie uznawania uzyskanego za granicą tytułu specjalisty za równoważny tytułowi

specjalisty w określonej dziedzinie pielęgniarstwa albo dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia w Polsce.

6. Tłumaczenia aktów prawnych Unii Europejskiej

Do projektu, zgodnie z art. 34 ust. 5 Regulaminu Sejmu dołączono tłumaczenia dyrektyw Rady: 77/452/EWG, 77/453/EWG, 80/154/EWG, 80/155/EWG oraz 89/48/EWG do których projekt ma dostosować prawo polskie.

Należy jednak zaznaczyć, że tłumaczenia dyrektyw **77/452/EWG i 80/154/EWG** pomimo oznaczenia, że są to tłumaczenia zweryfikowane, zawierają błędy. I są to błędy istotne z punktu widzenia niniejszego projektu. W uzasadnieniu dostosowawczego projektu ustawy wyraźnie stwierdzono, że nowelizacja przepisu art. 10a spowodowana jest błędnym dotychczasowym tłumaczeniem terminu „*academic title*” jako „tytułu naukowego”. Tymczasem tłumaczenia obu dyrektyw, odpowiednio w art. 5 i 6, nadal posługują się terminem „tytuł naukowy”.

Ponadto, tłumaczenie dyrektywy **80/155/EWG** nie uwzględnia zmian jakie zostały do niej wprowadzone w latach 1989 i 2001. Zmiany te dotyczyły m.in. art. 1 ust. 2, do którego projekt ma dostosować polskie prawo. Wprawdzie projekt w art. 1 pkt. 3 lit. c) jest zgodny z aktualnym brzmieniem dyrektywy, niemniej lektura tłumaczenia może wprowadzać w błąd w trakcie prac legislacyjnych.

Tłumaczenia dyrektyw 77/452/EWG i 80/154/EWG również nie uwzględniają licznych zmian, które zostały do nich wprowadzone na przestrzeni lat. Wprawdzie zmiany nie dotyczyły odpowiednio art. 5 i 6, do których ma być dostosowana polska ustawa, niemniej lektura tłumaczenia może wprowadzać w błąd w trakcie prac legislacyjnych.

Tłumaczenie dyrektywy 89/48/EWG nie uwzględnia zmian wprowadzonych dyrektywą 2001/19/WE, które dotyczyły m.in. art. 3 i 4, do których ma być dostosowana polska ustawa.

Na marginesie można zauważyć, że zarówno uzasadnienie dostosowawczego projektu ustawy, jak i opinia Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej powołują się również na dyrektywę Rady **92/51/EWG** dotyczącą drugiego ogólnego systemu uznawania kształcenia zawodowego, który uzupełnia dyrektywę 89/48 (dyrektywa ta została przywołana także w punkcie I.3.c) niniejszej opinii), a której tłumaczenia nie dołączono do projektu ustawy. Jednak projekt nie zakłada dostosowania do rozwiązań tej właśnie

dyrektywy, toteż brak jej tłumaczenia nie wstrzymuje dalszych prac legislacyjnych (zob. art. 99 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

Biorąc pod uwagę wszystkie uwagi do tłumaczeń, wydaje się że projekt nie spełnia wymogu z art. 34 ust. 5 Regulaminu Sejmu.

II. Uwagi legislacyjne

do art. 1 pkt. 7) Przepis ten dotyczy nadania nowego brzmienia artykułowi 10a ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej. Jednak takiego przepisu na razie nie ma.

Ustawa z 3 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (Dz.U. Nr 16, poz. 169) w art. 1 pkt. 5 w zw. z art. 4 przewiduje już dodanie z dniem uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej do ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej nowego art. 10a.

Skoro opiniowany projekt ustawy przewiduje, że kolejny art. 10a miałby wejść w życie 1 marca 2003 r. (a być stosowany od dnia uzyskania przez Polskę członkostwa w UE – zob. art. 6 i 7 projektu), to przedmiotowa zmiana powinna brzmieć: „po art. 10 dodaje się art. 10a w brzmieniu:”. Ponieważ przepisu jeszcze nie ma, nie można mu nadać nowego brzmienia. Można go jedynie dodać. Równocześnie należałoby dokonać skreślenia przepisu art. 1 ust. 5 ustawy z 3 lutego 2001 r. o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej i dokonać odpowiedniej zmiany art. 4 tej ustawy.

do art. 5 ust. 2) W trzecim wierszu, w słowie „której” brak jest litery „r”. Ponadto, wydaje się, że przepis ten nie mobilizuje do wydania rozporządzeń zgodnych z nowymi delegacjami zawartymi w opiniowanym projekcie ustawy. Być może lepszym rozwiązaniem byłoby utrzymanie w mocy dotychczasowych aktów wykonawczych do czasu wydania nowych, **nie dłużej** jednak niż przez jakiś wskazany w ustawie okres.

do art. 7) Przepis ten przewiduje wejście ustawy z dniem 1 marca 2003 r. (z jednym wyjątkiem). Biorąc pod uwagę bieżącą datę, jak również konstytucyjny termin jaki ma Senat na wyrażenie swojego stanowiska o ustawie (30 dni) oraz termin jaki ma Prezydent na podpisanie ustawy (21 dni) przewidywana data wejścia w życie ustawy może okazać się nierealna.

III. Konkluzje

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, w tym z postanowieniami Układu Europejskiego.

Należy jednak zwrócić uwagę, że wskazane w punkcie I.6. niniejszej opinii niedostatki tłumaczeń mogą zostać uznane – w świetle art. 99 ust. 3 Regulaminu Sejmu - za uniemożliwiające podjęcie prac legislacyjnych nad projektem ustawy.

Biuro zastrzega sobie prawo zgłoszenia dalszych, bardziej szczegółowych uwag w trakcie prac Komisji.

Opracował: Bartosz Pawłowski