

**DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY (UE) 2018/958****z dnia 28 czerwca 2018 r.****w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 46, art. 53 ust. 1 oraz art. 62,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego <sup>(1)</sup>,

po zasięgnięciu opinii Komitetu Regionów,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą <sup>(2)</sup>,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Swoboda wyboru zawodu jest prawem podstawowym. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „Kartą”) gwarantuje zarówno swobodę wyboru zawodu, jak i wolność prowadzenia działalności gospodarczej. Swobodny przepływ pracowników, swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług są podstawowymi zasadami rynku wewnętrznego zapisanymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Przepisy krajowe określające dostęp do zawodów regulowanych nie powinny zatem stanowić nieuzasadnionej ani nieproporcjonalnej przeszkody w korzystaniu z tych podstawowych praw.
- (2) W obliczu braku określonych w prawie Unii szczegółowych przepisów harmonizujących wymogi dotyczące dostępu do danego zawodu regulowanego lub dotyczące jego wykonywania, państwa członkowskie posiadają kompetencje w zakresie decydowania o zasadności i sposobie regulacji danego zawodu zgodnie z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności.
- (3) Zasada proporcjonalności jest jedną z ogólnych zasad prawa Unii. Z orzecznictwa <sup>(3)</sup> wynika, że przepisy krajowe, które mogą ograniczać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie z podstawowych wolności zagwarantowanych TFUE, powinny spełniać cztery przesłanki, a mianowicie powinny one być: stosowane w sposób niedyskryminujący; uzasadnione celami leżącymi w interesie publicznym; odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu; oraz nie wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.
- (4) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/36/WE <sup>(4)</sup> przewiduje obowiązek oceny przez państwa członkowskie proporcjonalności wymogów, które ograniczają dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów, oraz obowiązek informowania Komisji o wynikach takiej oceny, rozpoczynając proces wzajemnej oceny. Oznacza to, że państwa członkowskie musiały przeprowadzić przegląd wszystkich przepisów dotyczących wszystkich zawodów regulowanych na swoim terytorium.
- (5) W wyniku wzajemnej oceny stwierdzono brak jasności co do kryteriów stosowanych przez państwa członkowskie podczas oceny proporcjonalności wymogów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów, a także niejednolity poziom kontroli takich wymogów na wszystkich poziomach regulacji. Aby uniknąć fragmentacji jednolitego rynku i wyeliminować bariery utrudniające podejmowanie i wykonywanie niektórych rodzajów działalności w ramach zatrudnienia lub na własny rachunek, powinno się przyjąć wspólne podejście na poziomie unijnym, które zapobiegłoby przyjmowaniu nieproporcjonalnych środków.
- (6) W komunikacie z dnia 28 października 2015 r. zatytułowanym „Usprawnianie jednolitego rynku: więcej możliwości dla obywateli i przedsiębiorstw” Komisja stwierdziła potrzebę przyjęcia analitycznych ram proporcjonalności, które państwa członkowskie stosowałyby podczas przeglądu obowiązujących przepisów dotyczących zawodów regulowanych lub przy proponowaniu nowych przepisów.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 43.

<sup>(2)</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego z dnia 14 czerwca 2018 r. (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym) i decyzja Rady z dnia 21 czerwca 2018 r.

<sup>(3)</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 1995 r., *Gebhard*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, pkt 37.

<sup>(4)</sup> Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255 z 30.9.2005, s. 22).

- (7) Niniejsza dyrektywa ma na celu ustanowienie zasad przeprowadzania przez państwa członkowskie ocen proporcjonalności przed wprowadzeniem nowych lub zmianą istniejących przepisów regulujących zawody, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, gwarantując jednocześnie przejrzystość oraz wysoki poziom ochrony konsumentów.
- (8) Działania objęte niniejszą dyrektywą powinny dotyczyć zawodów regulowanych objętych zakresem stosowania dyrektywy 2005/36/WE. Niniejsza dyrektywa powinna mieć zastosowanie do wymogów ograniczających dostęp do lub wykonywanie zawodów już regulowanych lub nowych zawodów, których regulację rozważają państwa członkowskie. Niniejszą dyrektywę powinno się stosować w uzupełnieniu dyrektywy 2005/36/WE i bez uszczerbku dla innych przepisów zawartych w pozostałych aktach unijnych dotyczących dostępu do danego zawodu regulowanego lub wykonywania tego zawodu.
- (9) Niniejsza dyrektywa pozostaje bez uszczerbku dla uprawnień państw członkowskich do określania sposobu organizacji i zawartości systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności w odniesieniu do możliwości przekazywania organizacjom zawodowym uprawnień do organizowania lub nadzorowania kształcenia i szkolenia zawodowego. Przepisy, które nie ograniczają dostępu do zawodów regulowanych ani ich wykonywania, w tym poprawki redakcyjne lub dostosowania techniczne zawartości szkoleń lub unowocześnienie przepisów dotyczących szkoleń, nie powinny być objęte zakresem stosowania niniejszej dyrektywy. W przypadku gdy kształcenie lub szkolenie zawodowe obejmuje wykonywanie czynności za wynagrodzeniem, należy zagwarantować swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług.
- (10) W przypadku gdy państwa członkowskie dokonują transpozycji szczegółowych wymogów dotyczących regulacji danego zawodu przewidzianych w odrębnym akcie Unii, który nie pozostawia państwom członkowskim wyboru co do konkretnego sposobu, w jaki mają one być transponowane, ocena proporcjonalności wymagana szczegółowymi przepisami niniejszej dyrektywy nie powinna mieć zastosowania.
- (11) Państwa członkowskie powinny móc polegać na wspólnych ramach regulacyjnych opartych na jasno zdefiniowanych pojęciach prawnych dotyczących różnych sposobów regulacji zawodów w Unii. Istnieje szereg sposobów regulacji zawodu, na przykład poprzez zastrzeżenie dostępu do określonej działalności lub zastrzeżenie jej wykonywania dla osób posiadających kwalifikacje zawodowe. Państwa członkowskie mogą również regulować jeden ze sposobów wykonywania zawodów poprzez ustanowienie warunków używania tytułów zawodowych lub poprzez nałożenie wymogów dotyczących kwalifikacji wyłącznie na osoby prowadzące działalność na własny rachunek, osoby wykonujące zawody regulowane zatrudnione na etacie, członków kadry kierowniczej lub przedstawicieli prawnych przedsiębiorstw, zwłaszcza w przypadku gdy działalność jest prowadzona przez osobę prawną w postaci wyspecjalizowanej firmy.
- (12) Przed wprowadzeniem nowych lub zmianą obowiązujących przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów, państwa członkowskie powinny oceniać, czy przepisy te są proporcjonalne. Zakres oceny powinien być proporcjonalny do charakteru, treści i skutków wprowadzanego przepisu.
- (13) Ciężar udowodnienia zasadności i proporcjonalności spoczywa na państwach członkowskich. Powody regulacji podawane przez państwa członkowskie jako uzasadnienie powinny być zatem poparte analizą stosowności i proporcjonalności środków podejmowanych przez dane państwo członkowskie i konkretnymi dowodami uzasadniającymi jego argumentację. Choć dane państwo członkowskie nie musi koniecznie przedstawiać konkretnego badania ani konkretnego dowodu lub materiałów wykazujących proporcjonalność takiego środka przed jego przyjęciem, powinno ono przeprowadzić obiektywną analizę – z uwzględnieniem szczególnych okoliczności charakteryzujących to państwo członkowskie – która wykaże, że osiągnięcie celów interesu publicznego jest rzeczywiście zagrożone.
- (14) Państwa członkowskie powinny przeprowadzać oceny proporcjonalności – w sposób obiektywny i niezależny – w tym również wtedy, gdy zawód jest regulowany pośrednio poprzez przekazanie uprawnień do takiej regulacji określonego organowi zawodowemu. Oceny te mogą zawierać opinię uzyskaną od niezależnego organu, w tym od istniejących organów biorących udział w krajowym procesie legislacyjnym, któremu dane państwo członkowskie powierzyło zadanie wydania takiej opinii. Ma to szczególne znaczenie, gdy ocenę przeprowadzają samorząd terytorialny, organy regulacyjne lub organizacje zawodowe, które, dzięki znajomości warunków lokalnych i posiadaniu specjalistycznej wiedzy, mogą w niektórych przypadkach najlepiej identyfikować cele interesu publicznego, lecz ich wybory strategiczne mogą działać na korzyść już istniejących na rynku podmiotów kosztem tych, które dopiero na niego wchodzi.
- (15) Proporcjonalność nowych lub zmienionych przepisów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub ich wykonywanie należy monitorować po ich przyjęciu. Przegląd proporcjonalności restrykcyjnego środka krajowego dotyczącego zawodów regulowanych powinien opierać się nie tylko na celowości tego środka krajowego w czasie jego wprowadzania, ale także na jego skutkach ocenionych po jego wprowadzeniu. Ocena proporcjonalności środka krajowego powinna opierać się na zmianach zaistniałych w obszarze danego zawodu regulowanego od momentu przyjęcia środka.

- (16) Jak potwierdzono w obowiązującym orzecznictwie, zakazane są wszelkie nieuzasadnione ograniczenia wynikające z prawa krajowego ograniczającego swobodę przedsiębiorczości lub swobodę świadczenia usług, w tym wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową bądź miejsce zamieszkania.
- (17) W przypadkach gdy podejmowanie i wykonywanie działalności w ramach zatrudnienia lub działalności na własny rachunek jest uzależnione od dostosowania się do wymogów dotyczących szczególnych kwalifikacji zawodowych, które państwa członkowskie ustanowiły bezpośrednio lub pośrednio, konieczne jest zapewnienie, aby wymogi te były zasadne z punktu widzenia celów interesu publicznego w rozumieniu TFUE, a mianowicie porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, lub z punktu widzenia nadrzędnych względów interesu publicznego uznanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Niezbędne jest również wyjaśnienie, że do nadrzędnych względów interesu publicznego uznanych przez Trybunał Sprawiedliwości należą między innymi: utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego; ochrona konsumentów, usługobiorców – w tym poprzez zagwarantowanie jakości rzemiosła – i pracowników; zabezpieczenie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości; zagwarantowanie uczciwości transakcji handlowych; walka z nadużyciami finansowymi i zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania oraz skuteczność nadzoru podatkowego; bezpieczeństwo transportu; ochrona środowiska i terenów miejskich; zdrowie zwierząt; własność intelektualna; zabezpieczenie i ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego; celów polityki społecznej; oraz celów polityki kulturowej. Zgodnie z obowiązującym orzecznictwem względy czysto ekonomiczne obejmujące sprzyjanie gospodarce krajowej ze szkodą dla podstawowych wolności, a także względy czysto administracyjne, takie jak przeprowadzanie kontroli lub zbieranie danych statystycznych, nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu publicznego.
- (18) Do państw członkowskich należy określenie poziomu ochrony, którą chciałyby zapewnić w odniesieniu do celów interesu publicznego, oraz ustalenie właściwego poziomu regulacji w granicach wynikających z zasady proporcjonalności. Fakt, iż jedno państwo członkowskie stosuje mniej restrykcyjne przepisy niż inne państwo członkowskie, nie oznacza, że przepisy tego drugiego państwa są nieproporcjonalne, a zatem niezgodne z prawem Unii.
- (19) Jeśli chodzi o ochronę zdrowia publicznego zgodnie z art. 168 ust. 1 TFUE, w ramach opracowywania i realizacji wszystkich polityk i działań Unii zapewnia się wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego. Niniejsza dyrektywa jest w pełni zgodna z tym celem.
- (20) Aby zagwarantować proporcjonalność wprowadzanych przez państwa członkowskie przepisów oraz zmian do obowiązujących przepisów, państwa członkowskie powinny rozważyć kryteria oceny proporcjonalności oraz dodatkowe kryteria, które są istotne w przypadku zawodu regulowanego będącego przedmiotem analizy. Gdy państwo członkowskie ma zamiar uregulować dany zawód lub zmienić obowiązujące przepisy, powinno wziąć pod uwagę charakter ryzyka związanego z założonymi celami interesu publicznego, w szczególności ryzyko ponoszone przez usługobiorców, w tym konsumentów, osoby wykonujące zawody regulowane lub osoby trzecie. Należy również pamiętać o asymetrii informacji, która zazwyczaj występuje w obszarze usług świadczonych w ramach zawodów regulowanych między konsumentami a osobami wykonującymi zawody regulowane, gdyż osoby wykonujące zawody regulowane dysponują wysokim poziomem wiedzy technicznej, której konsumenci mogą nie posiadać.
- (21) Wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych powinno się uznawać za konieczne tylko wtedy, gdy istniejące środki, takie jak przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów lub ochrony konsumentów, okazują się nieodpowiednie lub nie do końca skuteczne, aby osiągnąć zamierzony cel.
- (22) Aby spełnić wymóg proporcjonalności, środek powinien być odpowiedni do zapewnienia realizacji wyznaczonego celu. Środek powinien zostać uznany za odpowiedni do zapewnienia realizacji wyznaczonego celu wyłącznie w przypadku, gdy rzeczywiście odzwierciedla zamiar realizacji celu w sposób spójny i systematyczny, na przykład gdy podejmowane działania mające na celu wyeliminowanie podobnych rodzajów ryzyka związanego z określoną działalnością są porównywalne lub gdy wszelkie odstępstwa od ograniczeń stosowane są zgodnie z założonym celem. Ponadto środek krajowy powinien skutecznie przyczynić się do osiągnięcia założonego celu, a zatem nie powinno się uznawać go za odpowiedni, gdy nie przynosi żadnych skutków w zakresie, który miał uzasadniać jego wprowadzenie.
- (23) Państwa członkowskie powinny w należyty sposób uwzględnić całościowy wpływ danego środka na swobodny przepływ osób i usług w Unii, na wybór dla konsumentów oraz na jakość świadczonych usług. Na tej podstawie państwa członkowskie powinny w szczególności ustalić, czy zakres ograniczeń dostępu do zawodów regulowanych lub wykonywania tych zawodów jest proporcjonalny do wagi założonych celów i oczekiwanych korzyści.
- (24) Państwa członkowskie powinny porównywać analizowany środek krajowy z mniej restrykcyjnymi środkami alternatywnymi, które pozwoliłyby osiągnąć ten sam cel, jednak bez nakładania tyłu ograniczeń. Jeżeli środki są uzasadnione wyłącznie ochroną konsumentów, a stwierdzone ryzyko ogranicza się do relacji pomiędzy osobą wykonującą zawód regulowany a konsumentem, a zatem nie wywiera negatywnego wpływu na osoby trzecie, państwa członkowskie powinny ocenić, czy ich cel można osiągnąć za pomocą środków mniej restrykcyjnych

niż zastrzeganie czynności zawodowych dla osób wykonujących zawody regulowane. Na przykład w przypadku gdy konsumenci mogą w racjonalny sposób dokonywać wyboru pomiędzy skorzystaniem a nieskorzystaniem z usług wykwalifikowanych osób wykonujących zawody regulowane, należy zastosować mniej restrykcyjne środki, takie jak ochrona tytułu zawodowego lub wpis do rejestru osób wykonujących dany zawód regulowany. W przypadkach, w których środki mają na celu zapobieganie ryzyku poważnej szkody dla celów interesu publicznego, takich jak zdrowie publiczne, należy rozważyć zastosowanie regulacji w postaci czynności zastrzeżonych i ochrony tytułu zawodowego.

- (25) W stosownych przypadkach, biorąc pod uwagę charakter i treść środka będącego przedmiotem analizy, państwa członkowskie powinny również rozważyć następujące elementy: związek pomiędzy zakresem działalności zawodowej wykonywanej w ramach danego zawodu regulowanego a wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi; złożoność zadań, w szczególności w odniesieniu do poziomu, charakteru i czasu trwania szkolenia lub wymaganego doświadczenia; istnienie różnych ścieżek do osiągnięcia kwalifikacji zawodowych; możliwość dzielenia czynności zastrzeżonych dla określonych osób wykonujących zawody regulowane z innymi osobami wykonującymi zawody regulowane; oraz stopień autonomii w wykonywaniu zawodu regulowanego, w szczególności gdy czynności związane z zawodem regulowanym wykonywane są pod kontrolą należycie wykwalifikowanej osoby wykonującej zawód regulowany, na której spoczywa odpowiedzialność w tym zakresie.
- (26) Niniejsza dyrektywa uwzględni postęp naukowy i technologiczny oraz przyczynia się do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, w tym również w środowisku cyfrowym. Z uwagi na tempo zmian technologicznych i postępu naukowego aktualizacje w zakresie wymogów dostępu mogą się okazać szczególnie ważne dla niektórych rodzajów zawodów, w szczególności dla usług świadczonych drogą elektroniczną w ramach zawodów regulowanych. W przypadku gdy państwo członkowskie reguluje zawód, należy wziąć pod uwagę, że wskutek rozwoju naukowego i technologicznego asymetria informacji między osobami wykonującymi zawody regulowane a konsumentami a może się zmniejszać lub zwiększać. W przypadku gdy rozwój naukowy i technologiczny wiąże się z poważnymi zagrożeniami dla realizacji celów interesu publicznego, do państw członkowskich należy zachęcanie w razie potrzeby osób wykonujących zawody regulowane do dostosowania się do tych zmian.
- (27) Państwa członkowskie powinny przeprowadzać kompleksową ocenę okoliczności przyjęcia i wprowadzenia środka oraz analizować w szczególności skutek nowych lub zmienionych przepisów w połączeniu z innymi wymogami ograniczającymi dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów. Podejmowanie i wykonywanie niektórych rodzajów działalności może być uwarunkowane zgodnością z pewnymi wymogami, takimi jak reguły dotyczące organizacji zawodu, obowiązkowa przynależność do organizacji lub instytucji zawodowej, etyka zawodowa, nadzór i odpowiedzialność. W związku z tym przy ocenianiu skutku nowych lub zmienionych przepisów państwa członkowskie powinny brać pod uwagę istniejące wymogi, w tym w zakresie ustawicznego rozwoju zawodowego, obowiązkową przynależność do organizacji lub instytucji zawodowej, systemy rejestracji lub zezwoleń, ograniczenia ilościowe, szczególne wymogi dotyczące formy prawnej i własności udziałów, ograniczenia terytorialne, ograniczenia multidyscyplinarne i zakaz łączenia funkcji, wymogi dotyczące ubezpieczenia, wymagania w zakresie znajomości języka w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu, wymogi dotyczące ustalonej minimalnej lub maksymalnej wysokości honorariów oraz wymogi dotyczące reklamowania się.
- (28) Aby osiągnąć cele interesu publicznego, właściwe może być wprowadzenie dodatkowych wymogów. Sam fakt, że powinny być oceniane ich osobne lub połączone skutki, nie oznacza, że wymogi te są *prima facie* nieproporcjonalne. Na przykład obowiązek ustawicznego rozwoju zawodowego może być odpowiedni w celu zapewnienia, aby osoby wykonujące zawody regulowane śledziły na bieżąco postęp w swoich poszczególnych dziedzinach, o ile nie przewiduje on dyskryminujących lub nieproporcjonalnych warunków ze szkodą dla nowych uczestników rynku. Podobnie można uznać, że obowiązkowa przynależność do organizacji lub instytucji zawodowej jest odpowiednia w przypadkach, gdy państwo powierza takim organizacjom lub instytucjom zawodowym zadanie ochrony istotnych celów interesu publicznego, na przykład poprzez nadzorowanie legalnego wykonywania zawodu lub organizowanie bądź nadzorowanie ustawicznego szkolenia zawodowego. W przypadku gdy niezależność wykonywania zawodu nie może być odpowiednio zagwarantowana za pomocą innych środków, państwa członkowskie mogą rozważyć wprowadzenie środków ochronnych, takich jak ograniczenie udziałów posiadanych przez osoby spoza zawodu lub przepis przewidujący, że większość praw głosu ma znajdować się w posiadaniu osób wykonujących dany zawód, o ile takie środki nie wykraczają poza to, co jest konieczne do ochrony celu interesu publicznego. Państwa członkowskie mogą rozważyć ustanowienie wymogów dotyczących ustalonej minimalnej lub maksymalnej wysokości honorariów, do których będą musieli stosować się usługodawcy, w szczególności w odniesieniu do usług, w przypadku których jest to konieczne dla skutecznego zastosowania zasady zwrotu kosztów, o ile takie ograniczenia są proporcjonalne i przewidziane są w razie potrzeby odstępstwa od minimalnej lub maksymalnej wysokości honorariów. W przypadku gdy dodatkowe wymogi powielają wymogi, które zostały już wprowadzone przez dane państwo członkowskie w kontekście innych przepisów lub procedur, takie wymogi nie mogą zostać uznane za proporcjonalne do osiągnięcia zamierzonego celu.
- (29) Na podstawie tytułu II dyrektywy 2005/36/WE państwa członkowskie nie mogą nakładać na usługodawców z siedzibą w innym państwie członkowskim, świadczących tymczasowo i okazjonalnie usługi w ramach zawodu regulowanego, wymogów lub ograniczeń zakazanych na mocy tej dyrektywy, takich jak uzyskanie zezwolenia od organizacji lub instytucji zawodowej, rejestracja w takiej organizacji lub instytucji, członkostwo w takiej organizacji lub instytucji bądź też posiadanie przedstawicieli na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w celu

uzyskania dostępu do zawodów regulowanych lub wykonywania tych zawodów. W razie potrzeby państwa członkowskie mogą wymagać od usługodawców, którzy pragną świadczyć usługi tymczasowo, przedstawienia informacji w formie pisemnego oświadczenia, które muszą oni złożyć przed rozpoczęciem świadczenia usług i co roku odnawiać. Zatem w trosce o ułatwienie świadczenia usług w ramach zawodów regulowanych należy ponownie podkreślić, biorąc pod uwagę tymczasowy lub okazjonalny charakter usługi, że wymogi, takie jak automatyczna rejestracja tymczasowa, członkostwo pro forma w organizacji lub instytucji zawodowej, uprzednio składane oświadczenie i wymogi dotyczące dokumentów oraz wszelkie opłaty i koszty powinny być proporcjonalne. Wymogi te nie powinny prowadzić do nieproporcjonalnych obciążeń dla usługodawców ani utrudniać lub zmniejszać atrakcyjności korzystania ze swobody świadczenia usług. Państwa członkowskie powinny w szczególności ocenić, czy wymóg dostarczenia pewnych informacji i dokumentów zgodnie z dyrektywą 2005/36/WE, oraz możliwość uzyskania dalszych szczegółowych informacji dzięki współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi w ramach systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym są proporcjonalne oraz są wystarczające, by zapobiec poważnemu ryzyku obchodzenia przez usługodawców obowiązujących przepisów. Niniejsza dyrektywa nie powinna jednak mieć zastosowania do środków, które mają służyć zagwarantowaniu przestrzegania mających zastosowanie warunków zatrudnienia.

- (30) Jak potwierdzono w obowiązującym orzecznictwie, zdrowie i życie ludzkie zajmuje najważniejsze miejsce wśród interesów chronionych TFUE. W związku z tym państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego przy ocenie wymogów dotyczących zawodów związanych z opieką zdrowotną, takich jak czynności zastrzeżone, ochrona tytułu zawodowego, wymóg ustawicznego rozwoju zawodowego czy reguły dotyczące organizacji zawodu, etyki zawodowej i nadzoru, przy poszanowaniu określonych w dyrektywie 2005/36/WE minimalnych wymogów w zakresie wykształcenia. Państwa członkowskie powinny w szczególności zapewnić, by regulacje dotyczące zawodów związanych z opieką zdrowotną, mających wpływ na zdrowie publiczne i bezpieczeństwo pacjentów, były proporcjonalne i przyczyniały się do zagwarantowania dostępu do opieki zdrowotnej, uznanego za prawo podstawowe w Karcie, a także dostępu obywateli do bezpiecznej, skutecznej i wysokiej jakości opieki zdrowotnej na swoim terytorium. Przy określaniu polityki w dziedzinie usług opieki zdrowotnej należy brać pod uwagę konieczność zagwarantowania dostępności, wysokiej jakości usług oraz odpowiedniego i bezpiecznego zaopatrzenia w produkty lecznicze odpowiadające potrzebom w zakresie zdrowia publicznego na terytorium danego państwa członkowskiego, jak również potrzebę zapewnienia niezależności zawodowej pracowników służby zdrowia. W odniesieniu do uzasadnienia regulacji zawodów związanych z opieką zdrowotną, państwa członkowskie powinny uwzględnić cel, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, w tym dostępności i wysokiej jakości opieki zdrowotnej dla obywateli, odpowiedniego i bezpiecznego zaopatrzenia w produkty lecznicze, z uwzględnieniem zakresu swobody, o którym mowa w art. 1 niniejszej dyrektywy.
- (31) Dla właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego kluczowe jest zapewnienie, by państwa członkowskie informowały obywateli, stowarzyszenia przedstawicielskie i inne stosowne zainteresowane strony, w tym partnerów społecznych, przed wprowadzeniem nowych lub zmianą istniejących wymogów ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów. Państwa członkowskie powinny angażować wszystkie zainteresowane strony i umożliwiać im przedstawianie uwag. W stosownych przypadkach i w miarę potrzeb państwa członkowskie powinny przeprowadzać konsultacje publiczne zgodnie z ich procedurami krajowymi.
- (32) Państwa członkowskie powinny także w pełni uwzględnić przysługujące obywatelom prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości zagwarantowane na mocy art. 47 Karty oraz art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Z powyższego wynika, że zgodnie z procedurami określonymi w prawie krajowym oraz z zasadami konstytucyjnymi sądy krajowe powinny mieć możliwość oceny proporcjonalności wymogów objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, aby zapewnić każdej osobie fizycznej lub prawnej prawo do skutecznego środka odwoławczego od ograniczeń swobody wyboru zawodu, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług.
- (33) W celu wymiany informacji na temat najlepszych praktyk państwa członkowskie powinny podejmować niezbędne działania w celu zachęcania do dzielenia się z innymi państwami członkowskimi odpowiednimi i regularnie aktualizowanymi informacjami na temat regulacji dotyczących zawodów oraz na temat skutków takich regulacji. Komisja powinna ułatwiać taką wymianę.
- (34) W celu zwiększenia przejrzystości i promowania ocen proporcjonalności opartych na porównywalnych kryteriach informacje przedłożone przez państwa członkowskie, bez uszczerbku dla art. 346 TFUE, powinny być łatwo dostępne w bazie danych zawodów regulowanych, co umożliwi innym państwom członkowskim i zainteresowanym stronom przedkładanie uwag Komisji i zainteresowanemu państwu członkowskiemu. Uwagi te powinny być uwzględniane przez Komisję w jej sprawozdaniu zbiorczym sporządzanym na podstawie dyrektywy 2005/36/WE.
- (35) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, a mianowicie zapewnienie należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcie nieproporcjonalnych ograniczeń dostępu do zawodów regulowanych lub wykonywania tych zawodów, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na zakres tego działania możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DYREKTYWĘ:

#### Artykuł 1

##### **Przedmiot**

W niniejszej dyrektywie określono wspólne ramy prawne dotyczące przeprowadzania ocen proporcjonalności przed wprowadzeniem nowych lub przed zmianą obowiązujących przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, gwarantując jednocześnie wysoki poziom ochrony konsumentów. Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na kompetencje – wobec braku harmonizacji – ani na zakres swobody państw członkowskich w kwestii podejmowania decyzji co do zasadności i sposobu regulacji danego zawodu zgodnie z zasadami niedyskryminacji i proporcjonalności.

#### Artykuł 2

##### **Zakres**

1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do objętych zakresem stosowania dyrektywy 2005/36/WE przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych państw członkowskich, ograniczających dostęp do zawodu regulowanego, wykonywanie tych zawodów lub jeden ze sposobów ich wykonywania, w tym używanie tytułów zawodowych i wykonywanie działalności zawodowej dozwolonej posiadaczowi takiego tytułu.
2. Jeżeli szczegółowe wymogi dotyczące regulacji danego zawodu zostały ustanowione w odrębnym akcie Unii, który nie pozostawia państwom członkowskim wyboru co do konkretnego sposobu, w jaki mają one być transponowane, odpowiadające im przepisy niniejszej dyrektywy nie mają zastosowania.

#### Artykuł 3

##### **Definicje**

Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się definicje zawarte w dyrektywie 2005/36/WE.

Dodatkowo stosuje się następujące definicje:

- a) „ochrona tytułu zawodowego” oznacza formę regulacji zawodu, w przypadku której używanie tytułu w ramach wykonywania działalności zawodowej lub zespołu działalności zawodowych jest uzależnione, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych, od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych oraz w przypadku której nieuprawnione używanie tytułu podlega karze;
- b) „czynności zastrzeżone” oznaczają formę regulacji zawodu, w przypadku której dostęp do działalności zawodowej lub zespołu działalności zawodowych jest zastrzeżony, bezpośrednio lub pośrednio, na podstawie przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych, dla osób wykonujących dany zawód regulowany posiadających szczególne kwalifikacje zawodowe, w tym w przypadkach dzielenia czynności z innymi zawodami regulowanymi.

#### Artykuł 4

##### **Ocena *ex ante* nowych środków i monitorowanie**

1. Przed wprowadzeniem nowych lub zmianą obowiązujących przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów państwa członkowskie przeprowadzają ocenę proporcjonalności zgodnie z zasadami określonymi w niniejszej dyrektywie.
2. Zakres oceny, o której mowa w ust. 1, jest proporcjonalny do charakteru, treści i skutków przepisu.
3. Każdemu przepisowi, o którym mowa w ust. 1, towarzyszy wyjaśnienie wystarczająco szczegółowe, by umożliwić ocenę zgodności z zasadą proporcjonalności.
4. Powody uznania przepisu, o którym mowa w ust. 1, za uzasadniony i proporcjonalny należy uzasadnić danymi jakościowymi i, jeśli to możliwe i wskazane, ilościowymi.
5. Państwa członkowskie zapewniają, by ocena, o której mowa w ust. 1, była przeprowadzana w obiektywny i niezależny sposób.
6. Państwa członkowskie monitorują zgodność przyjętych nowych lub zmienionych przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów z zasadą proporcjonalności, z należyтым uwzględnieniem wszelkich zmian, jakie nastąpiły od czasu przyjęcia tych przepisów.

## Artykuł 5

**Niedyskryminacja**

Przy wprowadzaniu nowych lub zmianie obowiązujących przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów państwa członkowskie zapewniają, by przepisy te ani bezpośrednio, ani pośrednio nie były dyskryminujące ze względu na przynależność państwową lub miejsce zamieszkania.

## Artykuł 6

**Uzasadnienie ze względu na cele interesu publicznego**

1. Państwa członkowskie zapewniają, by przepisy ustawodawcze, wykonawcze lub administracyjne ograniczające dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów, które zamierzają wprowadzić, oraz zmiany, które zamierzają wprowadzić do obowiązujących przepisów, miały uzasadnienie w celach leżących w interesie publicznym.
2. Państwa członkowskie rozważają w szczególności, czy przepisy, o których mowa w ust. 1, są obiektywnie uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego bądź nadrzędnymi względami interesu publicznego, takimi jak utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego; ochrona konsumentów, usługobiorców i pracowników; zapewnienie rzetelnego wymiaru sprawiedliwości; zagwarantowanie rzetelności transakcji handlowych; zwalczanie nadużyć finansowych, zapobieganie uchylaniu się od opodatkowania i unikaniu opodatkowania oraz utrzymanie skuteczności nadzoru podatkowego; bezpieczeństwo transportu; ochrona środowiska i terenów miejskich; zdrowie zwierząt; własność intelektualna; zabezpieczenie i ochrona narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego; cele polityki społecznej; oraz cele polityki kulturowej.
3. Motywy o charakterze czysto ekonomicznym bądź powody czysto administracyjne nie stanowią nadrzędnych względów interesu publicznego uzasadniających ograniczenie dostępu do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów.

## Artykuł 7

**Proporcjonalność**

1. Państwa członkowskie zapewniają, by wprowadzane przez nie przepisy ustawodawcze, wykonawcze lub administracyjne ograniczające dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów oraz wprowadzane do obowiązujących przepisów zmiany były odpowiednie do zapewnienia osiągnięcia założonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.
2. W tym celu przed przyjęciem przepisów, o których mowa w ust. 1, państwa członkowskie rozważają:
  - a) charakter ryzyka związanego z założonymi celami interesu publicznego, w szczególności ryzyko ponoszone przez usługobiorców, w tym konsumentów, przez osoby wykonujące zawody regulowane lub osoby trzecie;
  - b) to, czy obowiązujące – szczegółowe lub bardziej ogólne – przepisy, takie jak przepisy prawa z zakresu bezpieczeństwa produktów lub prawa ochrony konsumentów, są niewystarczające do osiągnięcia założonego celu;
  - c) stosowność danego przepisu pod względem jego adekwatności do osiągnięcia założonego celu i to, czy faktycznie przepis ten odzwierciedla ten cel w spójny i systematyczny sposób, a co za tym idzie przewiduje podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie zidentyfikowanych rodzajów ryzyka w podobny sposób jak w przypadku porównywalnych czynności;
  - d) wpływ na swobodny przepływ osób i usług w Unii, na wybór dla konsumentów oraz na jakość świadczonych usług;
  - e) możliwość zastosowania mniej restrykcyjnych środków dla osiągnięcia celu leżącego w interesie publicznym; na użytek niniejszej litery, jeżeli przepisy są uzasadnione wyłącznie ochroną konsumentów, a stwierdzone ryzyko ogranicza się do relacji między osobą wykonującą zawód regulowany a konsumentem, a zatem jest bez uszczerbku dla osób trzecich, państwa członkowskie oceniają w szczególności, czy cel można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków niż zastrzeżenie czynności;
  - f) skutki nowych lub zmienionych przepisów w połączeniu z innymi przepisami ograniczającymi dostęp do zawodu lub jego wykonywanie, a zwłaszcza sposób, w jaki nowe lub zmienione przepisy w połączeniu z innymi wymogami przyczyniają się do osiągnięcia tego samego celu interesu publicznego, oraz to, czy te przepisy są niezbędne do osiągnięcia tego samego celu interesu publicznego.

Państwa członkowskie rozważają również, stosownie do charakteru lub treści wprowadzanego lub zmienianego przepisu, następujące elementy:

- a) związek pomiędzy zakresem czynności objętych danym zawodem lub dla niego zastrzeżonych a wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi;

- b) związek pomiędzy złożonością danych zadań a potrzebą posiadania przez osoby je wykonujące szczególnych kwalifikacji zawodowych, w szczególności w odniesieniu do poziomu, charakteru i czasu trwania szkolenia lub wymaganego doświadczenia;
- c) możliwość uzyskania kwalifikacji zawodowych w alternatywny sposób;
- d) to, czy i dlaczego czynności zastrzeżone dla pewnych zawodów mogą lub nie mogą być dzielone z innymi zawodami;
- e) stopień autonomii w wykonywaniu zawodu regulowanego oraz wpływ ustaleń dotyczących organizacji i nadzoru na osiągnięcie założonego celu, w szczególności gdy czynności związane z zawodem regulowanym są wykonywane pod kontrolą należycie wykwalifikowanej osoby wykonującej zawód regulowany, na której spoczywa odpowiedzialność w tym zakresie;
- f) postęp naukowy i technologiczny, który może faktycznie zmniejszyć lub zwiększyć asymetrię informacji między osobami wykonującymi zawody regulowane a konsumentami;

3. Do celów ust. 2 akapit pierwszy lit. f) państwa członkowskie oceniają skutki nowych lub zmienionych przepisów w połączeniu z co najmniej jednym z następujących wymogów, uwzględniając fakt, że skutki te mogą być zarówno pozytywne, jak i negatywne:

- a) czynności zastrzeżone, ochrona tytułu zawodowego lub wszelka inna forma regulacji w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36/WE;
- b) obowiązek ustawicznego rozwoju zawodowego;
- c) reguły dotyczące organizacji zawodu, etyki zawodowej i nadzoru;
- d) obowiązkowa przynależność do organizacji lub instytucji zawodowej, systemu rejestracji lub zezwoleń, w szczególności gdy wymagania te wiążą się z posiadaniem szczególnych kwalifikacji zawodowych;
- e) ograniczenia ilościowe, w szczególności wymagania ograniczające liczbę możliwych zezwoleń lub określające minimalną lub maksymalną liczbę pracowników, kierowników lub przedstawicieli posiadających szczególne kwalifikacje zawodowe;
- f) wymogi dotyczące formy prawnej, własności udziałów lub zarządzania przedsiębiorstwem w zakresie, w którym wymogi te są bezpośrednio związane z wykonywaniem danego zawodu regulowanego;
- g) ograniczenia terytorialne, w tym gdy dany zawód jest regulowany w pewnych częściach terytorium państwa członkowskiego w odmienny sposób w stosunku do innych części;
- h) wymogi ograniczające wykonywanie zawodu regulowanego łącznie lub w spółce osobowej oraz zakaz łączenia funkcji;
- i) wymogi dotyczące ubezpieczenia lub innych środków osobistej lub zbiorowej ochrony w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej;
- j) wymagania w zakresie znajomości języka w stopniu niezbędnym do wykonywania zawodu;
- k) wymogi dotyczące ustalonej minimalnej lub maksymalnej wysokości honorariów;
- l) wymogi dotyczące reklamowania się.

4. Przed wprowadzeniem nowych lub zmianą obowiązujących przepisów państwa członkowskie zapewniają również zgodność z zasadą proporcjonalności szczegółowych wymogów dotyczących świadczenia tymczasowo lub okazjonalnie usług określonych w tytule II dyrektywy 2005/36/WE, w tym:

- a) automatycznej rejestracji tymczasowej bądź członkostwa pro forma w organizacji lub instytucji zawodowej, o czym mowa w art. 6 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2005/36/WE;
- b) uprzedniego oświadczenia składanego na podstawie art. 7 ust. 1 dyrektywy 2005/36/WE, dokumentów wymaganych na podstawie ust. 2 tego artykułu lub wszelkich innych równoważnych wymogów;
- c) wymogu uiszczenia – wymaganego w związku z formalnościami administracyjnymi związanymi z dostępem do zawodów regulowanych lub wykonywaniem takich zawodów – opłaty lub wszelkich innych kosztów ponoszonych przez usługodawcę.



Niniejszy ustęp nie ma zastosowania do środków przeznaczonych do zapewnienia zgodności z mającymi zastosowanie warunkami zatrudnienia, które państwa członkowskie stosują zgodnie z prawem Unii.

5. W przypadku gdy przepisy, o których mowa w niniejszym artykule, dotyczą regulacji zawodów związanych z opieką zdrowotną i mają skutki dla bezpieczeństwa pacjentów, państwa członkowskie uwzględniają cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego.

#### Artykuł 8

##### **Informacje i zaangażowanie zainteresowanych stron**

1. Przed wprowadzeniem nowych lub zmianą obowiązujących przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych ograniczających dostęp do zawodów regulowanych lub wykonywanie tych zawodów państwa członkowskie, za pomocą odpowiednich środków, udostępniają informacje obywatelom, usługobiorcom i innym stosownym zainteresowanym stronom, w tym stronom niebędącym osobami wykonującymi dany zawód.

2. Państwa członkowskie należycie angażują wszystkie zainteresowane strony oraz umożliwiają im przedstawienie uwag. W stosownych przypadkach i w miarę potrzeb państwa członkowskie przeprowadzają konsultacje publiczne zgodnie z ich procedurami krajowymi.

#### Artykuł 9

##### **Skuteczny środek odwoławczy**

Państwa członkowskie zapewniają dostępność skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do kwestii objętych niniejszą dyrektywą zgodnie z procedurami ustanowionymi w prawie krajowym.

#### Artykuł 10

##### **Wymiana informacji między państwami członkowskimi**

1. Do celów skutecznego stosowania niniejszej dyrektywy państwa członkowskie podejmują niezbędne działania w celu zachęcania do wymiany informacji między państwami członkowskimi na temat kwestii objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy, oraz na temat szczególnego sposobu regulacji danego zawodu lub skutków takiej regulacji. Komisja ułatwia tę wymianę informacji.

2. Państwa członkowskie informują Komisję o organach publicznych odpowiedzialnych za przekazywanie i otrzymywanie informacji na potrzeby stosowania ust. 1.

#### Artykuł 11

##### **Przejrzystość**

1. Powody uznania za uzasadnione i proporcjonalne przepisów, które zostały ocenione zgodnie z niniejszą dyrektywą i o których to powodach powiadamia się Komisję wraz z powiadomieniem o takich przepisach zgodnie z art. 59 ust. 5 dyrektywy 2005/36/WE, są odnotowywane przez państwa członkowskie w bazie danych zawodów regulowanych, o której mowa w art. 59 ust. 1 dyrektywy 2005/36/WE, i podawane do wiadomości publicznej przez Komisję.

2. Państwa członkowskie i inne zainteresowane strony mogą przedkładać uwagi Komisji lub państwu członkowskiemu, które powiadomiło o przepisach i o powodach uznania ich za uzasadnione i proporcjonalne. Uwagi te są uwzględniane przez Komisję w jej sprawozdaniu zbiorczym sporządzanym na podstawie art. 59 ust. 8 dyrektywy 2005/36/WE.

#### Artykuł 12

##### **Przegląd**

1. Do dnia 18 stycznia 2024 r., a następnie co pięć lat, Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z wdrożenia i wyników działania niniejszej dyrektywy, w tym między innymi zakresu jej stosowania i skuteczności.

2. W stosownych przypadkach do sprawozdania, o którym mowa w ust. 1, dołącza się odpowiednie wnioski ustawodawcze.

#### Artykuł 13

##### **Transpozycja**

1. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawodawcze, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy w terminie do dnia 30 lipca 2020 r. Niezwłocznie powiadamiają o tym Komisję.

Przepisy przyjęte przez państwa członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Sposób dokonywania takiego odniesienia określany jest przez państwa członkowskie.

2. Państwa członkowskie przekazują Komisji teksty podstawowych przepisów prawa krajowego w dziedzinie objętej zakresem niniejszej dyrektywy.

*Artykuł 14*

### **Wejście w życie**

Niniejsza dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

*Artykuł 15*

### **Adresaci**

Niniejsza dyrektywa skierowana jest do państw członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia 28 czerwca 2018 r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego*

A. TAJANI

*Przewodniczący*

*W imieniu Rady*

L. PAVLOVA

*Przewodniczący*

---