



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Do druku nr 1576

Warszawa, dnia 14. 08 . 2013 r.

PG VII G 025/277/13

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz.

Data wpływu 16. 08. 2013.

Pan
Lech Czapla
Szef Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do pisma z dnia 23 lipca 2013 r., nr GMS-WP-173-231/13, dotyczącego rządowego *projektu ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych*, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Projekt przewiduje deregulację oraz wyłączenie z katalogu zawodów regulowanych (dereglamentacja) dziewięciu zawodów rynku finansowego oraz 82 zawodów technicznych, pozostających w gestii Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

Niewątpliwie ustawodawca jest uprawniony do określenia przesłanek, uprawniających do wykonywania określonego zawodu, jednakże decyzje w tym przedmiocie nie mogą być arbitralne, gdyż muszą uwzględniać wartości chronione konstytucyjnie.

Konstytucja w art. 65 ust. 1 stanowi, iż każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wolność ta może podlegać ograniczeniom, spełniającym wymogi art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. mogą zostać

ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, jednakże wprowadzane ograniczenia nie mogą naruszać istoty praw i wolności.

Z uwagi na społeczne i ekonomiczne koszty utrzymywania regulacji dostępu do wykonywania określonych zawodów, za pożądane należy uznać działania w kierunku redukcji ograniczeń uprawniających do wykonywania określonego zawodu lub całkowitego wyłączenia danego zawodu z katalogu zawodów regulowanych.

Utrzymywanie niezbędnych barier w dostępie do określonych zawodów powinno być uzasadnione koniecznością ochrony wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zapewnienia bezpieczeństwa obywateli w określonych obszarach życia społeczno-ekonomicznego. Zniesienie ograniczeń powinno zaś dotyczyć zawodów, w których istniejące bariery uległy dezaktualizacji wobec zmian społeczno-gospodarczych lub ich utrzymywanie pozostaje wyłącznie w interesie określonych grup zawodowych.

W zakresie największej liczby deregulowanych specjalności, które regulowane są ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.) proponowane zmiany, uwzględniające niektóre opinie środowisk branżowych zgłoszone podczas konsultacji społecznych, wprowadzają wymóg posiadania wysokich kwalifikacji i doświadczenia zawodowego w odniesieniu do określonych zawodów (np. w przypadku rzeczoznawcy budowlanego) albo różnicują zakres uprawnień budowlanych adekwatnie do poziomu wykształcenia i posiadanej praktyki (proj. art. 14 ust. 3). Wydaje się, że projektowane zmiany nie wpłyną negatywnie na poziom wykonywania zadań w poszczególnych specjalnościach budowlanych, w kontekście bezpieczeństwa procesu budowlanego oraz użytkowania obiektów.

Wprowadzane zmiany w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330, z późn. zm.) mają na celu zwiększenie liczby podmiotów świadczących usługi prowadzenia ksiąg rachunkowych. Podstawową zmianą jest likwidacja procesu wydawania certyfikatu księgowego przez Ministra Finansów.

W konsekwencji uprawnienie do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych będzie posiadała każda osoba spełniająca pozostałe określone w ustawie kryteria, w szczególności pełną zdolność do czynności prawnych, niekaralność za określone przestępstwa oraz posiadająca obowiązkowe ubezpieczenie w zakresie odpowiedzialności cywilnej (proj. art. 76a ust. 3 i art. 76h ust. 1).

Projekt w ustawie o rachunkowości przewiduje również zmiany w art. 79 pkt 6 i 7 wprowadzając odpowiedzialność karną za przestępstwo polegające na prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych bez spełnienia warunków, o których mowa w art. 76a ust. 3 i art. 76h ust. 1 ustawy. Zarówno znamiona poszczególnych zachowań, jak i grożąca sankcja w postaci kary grzywny lub kary ograniczenia wolności, którą projekt pozostawia bez zmian – nie budzą zastrzeżeń.

W ustawie z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 231) wprowadza się rozwiązania, które umożliwią wykonywanie większości czynności doradztwa podatkowego każdej zainteresowanej osobie. W kompetencji dotychczas uprawnionych podmiotów (doradcy podatkowi licencjonowani, adwokaci i radcowie prawni) pozostaną jedynie czynności polegające na reprezentowaniu podatników, płatników i inkasentów w postępowaniu przed organami administracji publicznej i w zakresie sądowej kontroli orzeczeń i innych aktów w sprawach z zakresu ich obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami. Wydaje się, iż projektowane zmiany z uwagi na bardzo poważne konsekwencje (finansowe i związane z odpowiedzialnością prawną-karną) dla osób, które będą korzystały z doradztwa podatkowego, są zbyt daleko idące, przez co nie gwarantują właściwego poziomu świadczenia tych usług.

Podobne jak wyżej zastrzeżenia nasuwają się w odniesieniu do projektowanej w ustawie z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622, z późn. zm.) rezygnacji z konieczności zdawania przez kandydatów na agentów celnych egzaminów przed komisją powołaną przez Ministra Finansów na rzecz wymogu posiadania kwalifikacji lub doświadczenia w zakresie obsługi celnej. Należy podkreślić,

iz wykonywanie czynności w zakresie rozliczania należności celnych i podatkowych przez osoby nie dysponujące wysokimi kwalifikacjami niesie ryzyko negatywnych konsekwencji dla podmiotów korzystających z ich usług oraz budżetu państwa. W związku z tym nabywanie odpowiednich kwalifikacji nie może następować w procesie doświadczenia zawodowego.

Wątpliwości dotyczą także zmian przewidzianych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 20-12 poz. 1137, z późn. zm.), które dotyczą obniżenia kryteriów, jakie musi spełniać osoba wykonująca zawód rzeczoznawcy samochodowego. Z istoty wskazanego zawodu wynika, iż powinna go wykonywać osoba posiadająca znaczącą wiedzę w zakresie zagadnień objętych rzeczoznawstwem oraz dysponująca odpowiednim doświadczeniem. Z tego powodu za niewłaściwe należy uznać obniżenie okresu wymaganej praktyki z 5 do 2 lat w dziedzinie związanej z motoryzacją, w szczególności przy uwzględnieniu obniżenia wymaganego wykształcenia z wyższego na średnie. W odniesieniu do zawodu diagnosty uprawnionego do wykonywania badań technicznych pojazdów, wobec bezpośredniego wpływu czynności z tego zakresu na bezpieczeństwo w komunikacji, a także często ujawnianych przypadków dopuszczania do ruchu pojazdów nie spełniających stosownych wymagań technicznych, celem ustawodawcy powinno być raczej zaostrzenie kryteriów dotyczących tego zawodu, a nie ich liberalizowanie poprzez obniżenie długości wymaganej praktyki (proj. art. 84 ust. 2b).

W ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz. U. z 2012 r. poz. 933, z późn. zm.) projekt przewiduje rezygnację z wymogu wykształcenia (głównie podstawowego lub gimnazjalnego) jako jednego z warunków uzyskania licencji lub świadectwa kwalifikacji wymienionych zawodów lotniczych. Zniesienie wymogu wykształcenia jako jednego z warunków wydania licencji lotniczej uzasadnia się przepisami rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1178/2011 z dnia 3 listopada 2011 r., które obowiązuje od dnia 8 kwietnia 2013 r., ustanawiając wymagania techniczne i procedury administracyjne odnoszące się do załóg w lotnictwie cywilnym. Wymieniony akt prawny zawiera także wspólne dla wszystkich

państw członkowskich Unii Europejskiej wymagania z zakresu szkolenia, licencjonowania i badań lotniczo-lekarskich pilotów w lotnictwie cywilnym.

Zniesienie warunku wykształcenia do wydawania licencji nie dotyczy specjalności praktykant-kontroler oraz kontroler ruchu lotniczego, gdzie wymogi w tym zakresie wynikają bezpośrednio z rozporządzenia Komisji (UE) nr 805/2011 z dnia 10 sierpnia 2011 r.

Wydaje się, iż przewidziana w ustawie - Prawo lotnicze procedura i pozostałe wymogi uzyskania świadectwa kwalifikacji i licencji w deregulowanych specjalnościach, określone w art. 95 i art. 96 wskazanej ustawy, stanowią wystarczającą gwarancję wykonywania tych zawodów przez osoby posiadające odpowiednie przygotowanie.

Nie budzą zasadniczych wątpliwości zmiany w ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (Dz. U. Nr 124, poz. 1154, z późn. zm.) i ustawie z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2010 r. Nr 11, poz. 66, z późn. zm.) wprowadzające obniżenie wymagań w odniesieniu do zawodów brokera ubezpieczeniowego (rezygnacja z egzaminu w przypadku posiadania sześcioletniego doświadczenia zawodowego) i agenta ubezpieczeniowego (rezygnacja z obowiązkowego szkolenia przy pozostawieniu sprawdzianu wiedzy w formie egzaminu przeprowadzanego przez zakład ubezpieczeń).

Należy także zauważyć, iż projektowana ustawa zawiera jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające szeregu obowiązujących ustaw, wobec czego tytuł projektowanej ustawy powinien odpowiadać wymogom określonym w § 96 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Końcowo należy stwierdzić, iż projekt z zastrzeżeniem wyżej wskazanych wątpliwości, zasługuje na pozytywną opinię.

6/2
ZASTĘPCA PROKURATORA
GENERALNEGO

Marzena Kowalska