KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.7.2021 r.
COM(2021) 385 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

w sprawie analizy i aktualizacji zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych z 2017 r.

{SWD(2021) 185 final}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

w sprawie analizy i aktualizacji zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych z 2017 r.

I. Regulacja zawodów: szerszy kontekst

W styczniu 2017 r. Komisja wydała zalecenia dla państw członkowskich dotyczące krajowych reform zawodów regulowanych[1]. Celem zaleceń było zachęcenie państw członkowskich do tworzenia otoczenia regulacyjnego sprzyjającego wzrostowi gospodarczemu, innowacjom i tworzeniu nowych miejsc pracy oraz wsparcie państw członkowskich w tym zakresie. Jednak postępy poczynione w UE w ostatnich latach w dziedzinie reform regulacji zawodów były dość rozczarowujące. Chociaż takie reformy mają potencjał wywołania pozytywnych skutków gospodarczych, tylko kilka państw członkowskich podjęło działania w celu usunięcia nieproporcjonalnych regulacji. Nawet wtedy często jedynym powodem przeprowadzenia reform były postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Niektóre państwa członkowskie wręcz uczyniły otoczenie regulacyjne bardziej restrykcyjnym w odniesieniu do niektórych zawodów. Jest to zgodne z przeprowadzoną w ramach rocznego sprawozdania dotyczącego jednolitego rynku z 2021 r. analizą jednolitego rynku usług, z której wynika, że nieuzasadnione i niepotrzebne bariery nadal utrudniają rozwój jednolitego rynku usług[2]. W związku z tym cztery lata po przyjęciu zaleceń i w kontekście poważnego wstrząsu dla unijnej gospodarki wywołanego pandemią COVID-19 nadszedł właściwy moment, aby ocenić działania w zakresie regulacji zawodów. Jest to w pełni zgodne z niedawno przyjętym komunikatem „Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r.”[3], w którym podkreślono pilną potrzebę usprawnienia jednolitego rynku usług, ponieważ jest on istotnym czynnikiem zwiększającym konkurencyjność i odporność unijnej gospodarki. Uzupełnia to zatem działania przewidziane we wspomnianym komunikacie na rzecz lepszego funkcjonowania jednolitego rynku w obszarze usług. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w planie działania na rzecz egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku z marca 2020 r. w niniejszym komunikacie przedstawiono aktualizację zaleceń z 2017 r. dotyczących reformy zawodów regulowanych[4].

Kontekst gospodarczy

Bezprecedensowy wstrząs dla unijnej gospodarki wywołany pandemią COVID-19 wymaga reakcji na wszystkich płaszczyznach w celu osiągnięcia skutecznego ożywienia gospodarczego. Wraz z innymi środkami, skuteczne i efektywne reformy strukturalne w sektorze usług mogłyby pobudzić ożywienie gospodarcze i przyczynić się do jego

[1] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, COM(2016) 820 final, któremu towarzyszy SWD(2016) 436.

[2] SWD(2021) 351, roczne sprawozdanie dotyczące jednolitego rynku z 2021 r., towarzyszące COM(2021) 350, „Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. – tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy”.

[3] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Aktualizacja nowej strategii przemysłowej z 2020 r. – tworzenie silniejszego jednolitego rynku sprzyjającego odbudowie Europy”, COM(2021) 350.

[4] Długofalowy plan działania na rzecz lepszego wdrażania i egzekwowania przepisów dotyczących jednolitego rynku, COM(2020) 94 final.

utrwalenia. Usługi odgrywają istotną rolę w gospodarce UE, nie tylko pod względem ich bezpośredniego wkładu w wartość dodaną i zatrudnienie, ale również z uwagi na powiązania w ramach łańcuchów wartości i ponieważ odgrywają zasadniczą rolę w ekosystemach przemysłowych. Zawody regulowane są obecne we wszystkich obszarach gospodarki i stanowią element wielu sektorów, takich jak budownictwo, mobilność, zdrowie, turystyka, usługi publiczne i edukacja[5]. Mają one coraz większy udział w produkcji towarów w kontekście zjawiska określanego mianem „serwicyzacji" gospodarki[6]. Dynamiczne, odporne i dobrze działające rynki usług mogą zatem stanowić solidną podstawę dla sprawnego funkcjonowania reszty gospodarki.

W szczególności usługi dla przedsiębiorstw[7], wśród których znaczny udział mają zawody regulowane, odpowiadają za około 13 % wartości dodanej brutto UE i prawie 14 % w zatrudnienia w UE[8]. Oprócz tych korzyści bezpośrednich, usługi te wnoszą istotny wkład do pozostałej części gospodarki, zarówno w wymiarze krajowym, jak i transgranicznym[9]. Usługi te, określane zazwyczaj jako usługi oparte na wiedzy, znacząco pobudzają innowacje i badania naukowe.

Podczas pandemii stało się jasne, że zasadniczą i coraz większą rolę w świadczeniu usług odgrywają innowacje cyfrowe, a zatem zasługują one na szczególną uwagę w pracach nad sprawnością regulacyjną. Istnieją dowody na to, że chociaż automatyzacja cyfrowa w sektorze usług dla przedsiębiorstw może przekształcić cały model biznesowy – od dostępu do rynków po automatyzację powtarzalnych zadań – większość unijnych usługodawców nie osiągnęło jeszcze tego etapu[10]. Pojawienie się nowych usług cyfrowych wymaga zatem ponownego przemyślenia obecnych ram regulacyjnych pod kątem uczynienia ich bardziej sprzyjającymi dla potrzebnych innowacyjnych usług.

Doświadczenia pokazują, że nadmierna regulacja rynku może znacznie pogorszyć wyniki gospodarcze. Natomiast otwarcie rynków na konkurencję może zwiększyć wydajność, innowacyjność i przedsiębiorczość, co w rezultacie prowadzi do lepszych wyników gospodarczych. W niedawnym badaniu wykazano na przykład, że wdrożenie zaleceń Komisji dotyczących reform z 2017 r. tylko w czterech sektorach usług dla przedsiębiorstw (usług prawnych, księgowych, architektonicznych i inżynieryjnych) mogłoby w ciągu trzech lat doprowadzić do wzrostu PKB o ponad 14 mld EUR i stworzyć ponad 50 000 nowych miejsc pracy w 12 państwach członkowskich UE; jest to znaczny zysk, biorąc pod uwagę bardzo

[5] Zob.: https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/

[6] Tj. rosnący pośredni wkład usług w produkcję towarów, albo jako nakładów i działalności wewnątrz przedsiębiorstw, albo jako produktów oferowanych w pakiecie z towarami. Na przykład Copenhagen Economics szacuje, że 25–60 % zatrudnienia w przedsiębiorstwach wytwórczych dotyczy funkcji usługowych, a około 14 mln miejsc pracy w sektorze usług jest osadzone w unijnej działalności eksportowej (Copenhagen Economics, 2018 r.: Making EU trade in services work for all [Unijny handel usługami korzystny dla wszystkich]). Zob.: https://www.copenhageneconomics.com/publications/publication/making-eu-trade-in-services-work-for-all

[7] „Usługi dla przedsiębiorstw" to sektory wspierające przedsiębiorstwa różnymi rodzajami działalności, np. usługi prawne, księgowe lub inżynieryjne. Chociaż zawody regulowane są obecne w wielu innych częściach gospodarki, większość zawodów, o których mowa w niniejszym komunikacie, zalicza się do sektora usług dla przedsiębiorstw.

[8] Eurostat, 2017 r.

[9] Na przykład około 5 % całkowitego wkładu w budownictwo w UE stanowią usługi architektoniczne i inżynieryjne (Eurostat, 2019 r.).

[10] Konsorcjum kierowane przez Prometeia SpA (2021 r.): *The impact of regulatory environment on digital automation in professional services [Wpływ otoczenia regulacyjnego na automatyzację cyfrową w zawodach regulowanych]*. Badanie przeprowadzone na zlecenie Komisji Europejskiej. Zakres badania obejmuje usługi architektoniczne, inżynieryjne, prawne i księgowe w 12 państwach członkowskich (BE, HR, FR, DE, IE, IT, NL, PL, PT, RO, ES, SE). Zob.: https://data.europa.eu/doi/10.2873/310173

niewielkie koszty publiczne tych reform[11]. Reformy przyniosą pozytywne skutki w postaci zwiększenia wydajności, obniżenia poziomu cen i zwiększenia konsumpcji końcowej.

Kontekst regulacyjny

Regulacja zawodów należy do kompetencji dzielonych między państwa członkowskie i UE, a więc należy podjąć wspólne działania, jeżeli ma spełniać swoje zadania. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez państwa członkowskie w bazie zawodów regulowanych obecnie w UE istnieje prawie 6 000 zawodów regulowanych, przy czym w zależności od kraju ich liczba jest bardzo zróżnicowana[12]. Z badania obejmującego całą UE wynika, że regulacja zawodów ma bezpośredni wpływ na około 22 % europejskiej siły roboczej, czyli ponad 47 mln obywateli[13].

Tradycyjnie wiele zawodów usługowych faktycznie podlega ścisłym regulacjom. W gospodarce rynkowej regulacja jest uzasadniona, gdy ma na celu zaradzenie niedoskonałościom rynku wynikającym na przykład z silnych efektów zewnętrznych lub poważnych asymetrii informacyjnych. W idealnej sytuacji takie korekty rynku powinny być jak najmniej restrykcyjne i wiązać się z jak najmniejszymi kosztami dla uczestników rynku. Często istnieje jednak ryzyko, że poziom ograniczeń regulacyjne będzie wyższy od niezbędnego minimum, na przykład ze względu na wpływ grup zawodowych, które mają w tym własny interes.

Z analizy ograniczeń regulacyjnych dotyczących zawodów o znaczeniu gospodarczym, które są przedmiotem niniejszego komunikatu, wynika, że istnieją znaczne bariery utrudniające wejście na rynek i wykonywanie tych zawodów oraz i że poszczególne państwa członkowskie stosują bardzo różne podejścia regulacyjne. Ograniczenia te dotyczą różnych aspektów dostępu do zawodów regulowanych i ich wykonywania, począwszy od czynności zastrzeżonych i ochrony prawnej tytułów zawodowych, a skończywszy na wymogach dotyczących form prawnych, własności udziałów lub ubezpieczeń. Łącznie wymogi te mogą mieć znaczny wpływ na ograniczenie rynków zawodów regulowanych. W niedawnym sprawozdaniu „Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers" [Droga przedsiębiorcy na jednolitym rynku: praktyczne przeszkody i bariery] wskazano dostęp do zawodów regulowanych i ich wykonywania jako jedną z poważnych i utrzymujących się przeszkód dla przedsiębiorstw na jednolitym rynku[14].

Zawody będące przedmiotem zainteresowania

Podobnie jak w zaleceniach dotyczących reform z 2017 r. w niniejszym komunikacie skupiono się na szeregu zawodów o istotnym znaczeniu dla gospodarki: na architektach, inżynierach lądowych, księgowych, prawnikach, rzecznikach patentowych, agentach nieruchomości i przewodnikach turystycznych. Skupiono się na tych grupach zawodów ze względu na ich znaczenie dla gospodarki, wpływ na innowacyjność i wkład w istotne ekosystemy gospodarcze, a także ze względu na potencjalne korzyści z reformy regulacji

[11] Tamże.

[12] Zob. https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/ We wspomnianej bazie danych zawarto informacje na temat zawodów regulowanych objętych przepisami dyrektywy 2005/36/WE – z informacji tych wynika, że regulacji podlega około 600 różnych „zawodów ogólnych". Każdy zawód ogólny zazwyczaj obejmuje wiele bardziej wyspecjalizowanych zawodów, co sprawia, że ogólna liczba zawodów regulowanych w UE wynosi niemal 6 000.

[13] Koumenta M. i M. Pagliero, 2016 r.: Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU. Zob.: https://ec.europa.eu/growth/content/measuring-prevalence-and-labour-market-impacts-occupational-regulation-eu_pl

[14] SWD(2020) 54.

w tych sektorach. Należą one do czterech kluczowych, szerszych sektorów: usług dla przedsiębiorstw, budownictwa, nieruchomości i turystyki.

Na przykład *sektory architektoniczny i inżynieryjny* odpowiadają bezpośrednio za 1,4 % całkowitego zatrudnienia i 1 % wartości dodanej brutto w UE. Ich wpływ pośredni jest jeszcze większy, ponieważ wnoszą bardzo ważny wkład w inne sektory gospodarki, takie jak budownictwo. Ponad 50 % europejskich przedsiębiorstw w sektorze architektonicznym i inżynieryjnym to „innowacyjne przedsiębiorstwa". *Sektory prawniczy i księgowy* łącznie odpowiadają za 3 % całkowitego zatrudnienia w UE i taki sam odsetek łącznej wartości dodanej brutto w UE i również świadczą istotne usługi na rzecz innych sektorów gospodarki.

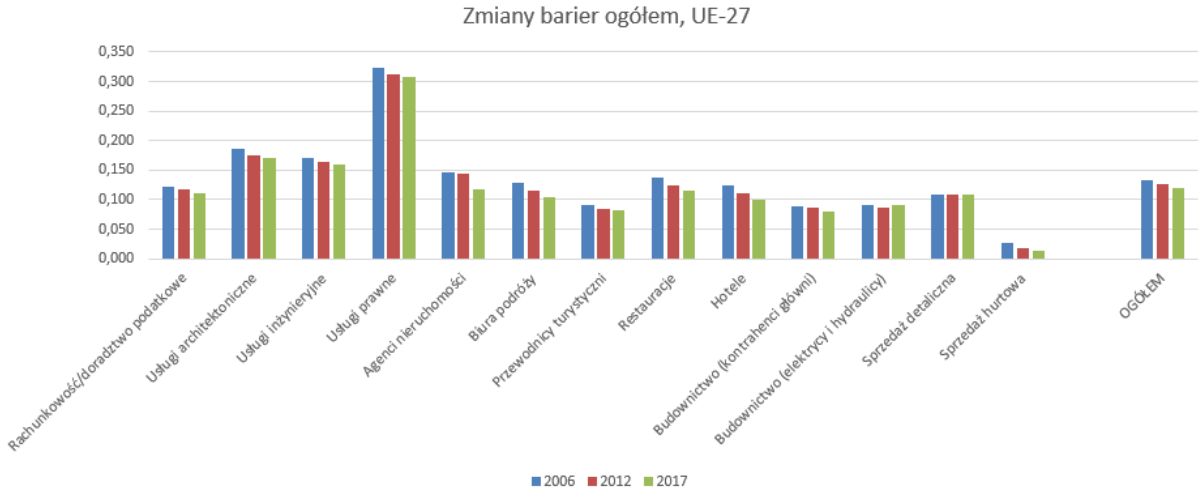
Jeśli chodzi o *przewodników turystycznych,* zawód nadal regulowany w dwóch trzecich państw członkowskich, turystyka jest jednym z głównych rodzajów działalności gospodarczej w UE o szerokim wpływie na resztę gospodarki oraz na aspekty społeczne i kulturowe. *Rzeczników patentowych* wybrano ze względu na ich istotną rolę w obszarze innowacji i rozwoju, ponieważ prawa własności intelektualnej, takie jak patenty, znaki towarowe i wzory przemysłowe, są w wielu branżach niezbędne. *Działalność związana z nieruchomościami* stanowi istotną część całej gospodarki i odgrywa ważną rolę w większości sektorów, wywierając wpływ na poszczególne przedsiębiorstwa i obywateli.

Postępy w zakresie reform regulacyjnych

W swoich zaleceniach dotyczących reform z 2017 r. Komisja wskazała konkretne obszary regulacji wybranych zawodów, w których usprawnienia regulacyjne byłyby korzystne[15]. Celem było wsparcie państw członkowskich w lepszym ukierunkowaniu reform regulacyjnych i osiągnięciu dzięki nim jak największych korzyści gospodarczych, a także zapewnienie dodatkowego wsparcia politycznego niezbędnego do wdrożenia reform. Reformy zawodów regulowanych wielokrotnie również uwzględniano w zaleceniach dla poszczególnych krajów wydawanych w ramach europejskiego semestru dla szeregu państw członkowskich.

Ogólnie rzecz biorąc, chociaż zmniejszenie ograniczeń regulacyjnych na rynku usług wiąże się z oczywistymi korzyściami gospodarczymi, w wielu sektorach usługowych w ostatnich latach nie odnotowano w tej kwestii prawie żadnych postępów (Chart 1).

[15] COM(2016) 820.



Wykres 1. Bariery rynkowe w UE-27 w latach 2006–2017. Restrykcyjność regulacji mierzy się w skali od 0 do 1. Źródło: *Mapping and Assessment of Legal and Administrative Barriers in the Services Sector [Identyfikacja i ocena prawnych i administracyjnych barier w sektorze usług]*, badanie przeprowadzone dla Komisji Europejskiej. Zob.: https://data.europa.eu/doi/10.2873/690757

Taka sama sytuacja ma miejsce również w omawianych sektorach zawodów regulowanych. Od 2017 r. tylko kilka państw UE przyjęło reformy liberalizujące zawody regulowane (w wielu przypadkach w wyniku postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego). Ogólnie rzecz biorąc, w reformach tych tylko częściowo uwzględniono zalecenia Komisji, w wyniku czego w większości państw członkowskich nadal istnieją znaczne możliwości w zakresie dalszych usprawnień regulacyjnych.

Jednocześnie kilka państw członkowskich ostatnio zaostrzyło regulacje dotyczące niektórych zawodów. Na przykład dwa państwa członkowskie zaczęły regulować zawód agenta nieruchomości (przy czym w jeszcze jednym kraju prace nad inicjatywą regulacyjną trwają), który wcześniej nie podlegał regulacji w tych krajach. Szereg państw członkowskich wprowadziło ograniczenia dotyczące niektórych aspektów wchodzenia na rynek i wykonywania usług prawniczych, architektonicznych i inżynieryjnych (szczegóły poniżej).

Wskaźnik restrykcyjności dotyczący regulacji zawodów

Podobnie jak w 2017 r., niniejsza aktualizacja zaleceń dotyczących reform opiera się na dokładnej ocenie krajowych ram regulacyjnych mających zastosowanie do siedmiu zawodów będących przedmiotem zainteresowania. Oprócz szczegółowej analizy jakościowej, oszacowano ogólną restrykcyjność krajowych regulacji za pomocą wskaźnika zbiorczego, opracowanego w 2017 r. na potrzeby oceny łącznego obciążenia wynikającego z wielu wymogów regulacyjnych[16].

Wskaźnik ten stanowi podstawę ilościową analizy porównawczej ram regulacyjnych państw członkowskich w odniesieniu do siedmiu zawodów – restrykcyjność tych ram zmierzono w skali od zera (najmniej restrykcyjne) do sześciu (najbardziej restrykcyjne). Do jego obliczenia wykorzystano metodykę zasadniczo zbliżoną do zastosowanej w przypadku wersji wskaźników OECD dotyczących regulacji rynku produktowego z 2018 r. Rodzaje wymogów regulacyjnych objętych wskaźnikiem są takie same jak w 2017 r. i obejmują:

[16] Szczegółowe informacje dotyczące zastosowanej metody znajdują się w powiązanym dokumencie roboczym służb Komisji.

1) podejście regulacyjne: czynności zastrzeżone dla osób posiadających określone kwalifikacje, ochrona tytułu zawodowego;

2) wymogi dotyczące kwalifikacji: lata edukacji i szkoleń, obowiązkowy egzamin państwowy, obowiązek ustawicznego doskonalenia umiejętności zawodowych itd.;

3) pozostałe wymogi dotyczące przyjęcia do zawodu: obowiązkowe członkostwo lub rejestracja w organie zawodowym, ograniczenie liczby przyznawanych zezwoleń, inne wymogi w zakresie upoważniania itd.;

4) wymogi dotyczące wykonywania zawodu: ograniczenia co do form spółek, wymogi dotyczące własności udziałów i głosów, ograniczenia dotyczące wspólnego wykonywania zawodu, niezgodne rodzaje działalności itd.

W 2017 r. Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej przeprowadziło audyt statystyczny metody wykorzystanej do obliczenia wskaźnika restrykcyjności, w wyniku którego stwierdzono, że wskaźnik był statystycznie spójny i solidny oraz stanowił przydatne i skuteczne narzędzie syntezy różnych aspektów regulacji krajowych[17]. Wskaźnik ten oceniono również w ramach badania przeprowadzonego dla Parlamentu Europejskiego, w którym stwierdzono, że wskaźnik ten może pomóc w wykazaniu, że restrykcyjność regulacji zawodów zasadniczo pogarsza funkcjonowanie rynków, a tym samym zmniejsza wzrost gospodarczy w UE[18]. W badaniu zwrócono również uwagę na fakt, że choć wskaźnik ten opiera się na metodyce zastosowanej w przypadku wskaźników OECD dotyczących regulacji rynku produktowego, pokazuje on ogólne poziomy restrykcyjności w państwach członkowskich UE jeszcze bardziej szczegółowo, ponieważ analiza obejmuje pewne aspekty dodatkowe.

Poniżej przedstawiono wyniki w zakresie restrykcyjności regulacji dotyczące poszczególnych państw członkowskich w odniesieniu do każdego z siedmiu zawodów. Chociaż wyniki te dobrze ilustrują ogólną restrykcyjność regulacji oraz możliwości wprowadzenia usprawnień regulacyjnych, nie należy ich jednak wykorzystywać w oderwaniu od jakościowej oceny krajowych kontekstów regulacyjnych. Nie należy ich również rozumieć jako oceny proporcjonalności lub adekwatności regulacji. Powinny one raczej stanowić punkt wyjścia dla dalszej kompleksowej analizy, w której podejścia jakościowe i ilościowe będą się wzajemnie uzupełniać.

II. Analiza poszczególnych zawodów

W poniższych sekcjach opisano regulacje dotyczące poszczególnych zawodów objętych analizą. Państwa członkowskie często stosują różne pojęcia i (krajowe) terminologie, jak również inaczej rozumieją organizację i zakres działalności w ramach przedmiotowych zawodów. W analizie uwzględniono te różnice i zamiast badać krajowe definicje poszczególnych zawodów, skupiono się na zakresie usług przypisanych do danego sektora.

Poniższą ocenę oparto głównie na:

- informacjach przedstawionych przez państwa członkowskie w bazie danych zawodów regulowanych;

[17] JRC (2018 r.): Statistical Audit of the Restrictiveness Index for Seven Regulated Professions [Audyt statystyczny wskaźnika restrykcyjności w odniesieniu do siedmiu zawodów regulowanych]. Zob.: https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/jrc-statistical-audit-restrictiveness-index-seven-regulated-professions

[18] Pelkmans J. (2017 r.): The New Restrictiveness Indicator for Professional Services: an Assessment [Nowy wskaźnik restrykcyjności dotyczący zawodów regulowanych – ocena]. Badanie na zlecenie Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego. Zob.: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/607349/IPOL_STU(2017)607349_EN.pdf

- dodatkowych badaniach przepisów krajowych przeprowadzonych przez Komisję.

W analizie uwzględniono również skargi lub inne informacje zwrotne otrzymane od zainteresowanych stron i dotyczące ograniczeń, z którymi strony te się zmagają. Informacje te sprawdzono i wielokrotnie omówiono z udziałem państw członkowskich.

Każda analiza zawiera wykres ilustrujący wskaźnik restrykcyjności. Informacje te należy interpretować w połączeniu z analizą opisową przedstawioną dla każdego zawodu. Celem wskaźnika restrykcyjności jest uchwycenie stosunkowego stopnia zaostrzenia regulacji dotyczących poszczególnych zawodów w poszczególnych państwach członkowskich. We wskaźniku nie uwzględniono jednak barier pozaregulacyjnych, ale wskazano je w opisie jakościowym, jeżeli było to możliwe i jeżeli Komisja posiadała informacje na ten temat. Zalecenia oparto głównie na szerszej analizie jakościowej, a zatem wyniki przedstawione za pomocą wskaźnika nie muszą dokładnie korelować z zaleceniami dotyczącymi reform.

Na podstawie tych zaleceń państwa członkowskie powinny przeprowadzić ponowną ocenę ograniczeń narzuconych na usługodawców i regulacji dotyczących wybranych sektorów zawodowych i ponownie rozważyć te kwestie. W szczególności powinny wziąć pod uwagę łączny wpływ istnienia wielu warstw środków regulacyjnych.

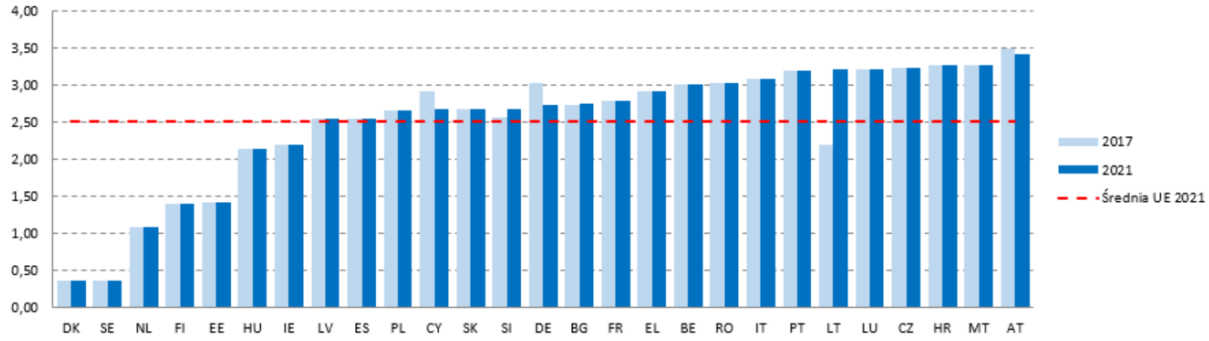
II.1. Architekci

Chociaż większość państw członkowskich UE reguluje zawód architekta w taki sposób, że spełnia warunki automatycznego uznania kwalifikacji na podstawie dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, w stosowanych podejściach nadal istnieją znaczne różnice. Szereg państw przypisuje działalność w zakresie architektury do jednego zawodu regulowanego (np. **Austria**, **Belgia**, **Bułgaria**, **Francja**, **Grecja**, **Irlandia**, **Luksemburg**, **Malta**, **Węgry**), a inne kraje podchodzą do regulacji w sposób bardziej rozdrobniony (np. **Litwa**, **Łotwa**, **Polska**), w ramach którego różne czynności są zastrzeżone dla zawodów ściśle z nimi związanych (np. technicy architektury, architekci krajobrazu, urbaniści, architekci wnętrz) lub wykonują je osoby bardziej wyspecjalizowane/specjaliści certyfikowani (np. architekci posiadający dodatkowe poświadczenia dotyczące określonych dziedzin budownictwa). **Dania**, **Estonia**, **Finlandia** i **Szwecja** nie regulują samego zawodu, ale regulują szczególne sposoby wykonywania zawodu lub stosują inne kontrole kompetencji właściwe dla sektora budowlanego.

W 2017 r. Komisja wydała szereg zaleceń mających zastosowanie do zawodu architekta, w szczególności w odniesieniu do szerokiego zakresu czynności zastrzeżonych, wpływu wymogów dotyczących własności udziałów, formy spółki i działalności wielodyscyplinarnej oraz wpływu rozdrobnienia systemów regulacyjnych/obowiązywania wielu wymogów certyfikacyjnych.

Z dostępnych informacji wynika, że od 2017 r. państwa członkowskie przeprowadziły kilka reform, ale o stosunkowo ograniczonym zakresie. W kilku przypadkach reformy te doprowadziły do zaostrzenia wymogów regulacyjnych.

Wykres 2. Wskaźnik restrykcyjności: Architekci[19]



Źródło: Komisja Europejska, 2021 r.

Na wykresie 2 przedstawiono względną sytuację państw członkowskich pod względem restrykcyjności w zakresie dostępu do zawodu architekta, jak również restrykcyjności w zakresie wykonywania tego zawodu zgodnie ze zaktualizowanym wskaźnikiem restrykcyjności opracowanym przez Komisję. W porównaniu z 2017 r. wskaźnik nieznacznie zmieniono w celu lepszego uwzględnienia zakresu czynności zastrzeżonych dla architektów i istnienia dodatkowych systemów certyfikacji/poświadczeń, które uzależniają dostęp do określonych czynności od dodatkowych wymogów w zakresie zezwoleń.

W szeregu państw członkowskich niedawno zmieniono mające zastosowanie do architektów wymogi dotyczące kwalifikacji w celu odzwierciedlenia minimalnych wymogów w zakresie kształcenia podniesionych dyrektywą 2013/55/UE, na przykład na **Cyprze**, **Litwie** i w **Słowenii**. **Litwa** wprowadziła również ochronę tytułu zawodowego, obowiązek ustawicznego doskonalenia zawodowego oraz obowiązkowe członkostwo w samorządzie zawodowym dla certyfikowanych architektów[20]. **Słowenia** nieznacznie zmniejszyła wymogi w zakresie szkoleń, ale wprowadziła obowiązek doskonalenia zawodowego. **Łotwa** zmniejszyła wymogi w zakresie doświadczenia zawodowego w odniesieniu do architektów, którzy podlegają dodatkowym procedurom certyfikacji.

Sytuacja w krajach, które nie regulują zawodu *sensu stricto*, regulując zamiast tego określone sposoby wykonywania zawodu lub stosując inne kontrole kompetencji właściwe dla środowiska budowlanego (**Dania**, **Estonia**, **Finlandia** i **Szwecja**), nie uległa większym zmianom. Komisja nie odnotowała żadnych znaczących zmian w prawodawstwie od czasu wydania w 2017 r. zalecenia dla „nieregulujących" państw członkowskich dotyczącego przeglądu tego modelu, aby nie stał się on barierą, i nie jest świadoma żadnej refleksji przeprowadzonej w tej kwestii. Informacje, którymi dysponuje Komisja, potwierdzają wstępne ustalenia, że różnice między tymi dwoma modelami mogą być mniej znaczące, niż się wydaje, w przypadkach, w których państwa „nieregulujące" stosują certyfikacje kompetencji architektów, ocenę kompetencji *ad hoc* na podstawie analizy poszczególnych przypadków w celu świadczenia poszczególnych usług (np. złożenie planów lub pozwoleń na budowę). W **Finlandii** na przykład władze decydują w poszczególnych przypadkach o kwalifikacjach projektantów głównych, budowlanych i specjalnych w ramach procedury przyznawania pozwoleń na budowę. Poza kontrolami dotyczącymi pozwoleń na budowę **Szwecja** reguluje działalność określonych certyfikowanych specjalistów (ds. bezpieczeństwa pożarowego, wentylacji, dostępu dla osób niepełnosprawnych, ochrony kultury), koordynatorów budowy i ekspertów technicznych. **Estonia** zainicjowała reformę mającą na

[19] Wskaźnik ten pokazuje ogólny stopień restrykcyjności regulacji w skali od 0 (najmniej restrykcyjna) do 6 (najbardziej restrykcyjna). Wyniki za 2017 r. zostały ponownie obliczone w celu uwzględnienia dostosowań metodologicznych i nowych informacji otrzymanych od państw członkowskich.

[20] Tj. architektów podlegających dodatkowym procedurom certyfikacji w celu wykonywania określonych czynności.

celu uproszczenie szczegółowych zasad certyfikacji „głównych specjalistów”[21], ale reformy nie przyniosły znaczących zmian w warunkach dostępu.

Największe różnice między państwami członkowskimi można zaobserwować w odniesieniu do czynności zastrzeżonych. Czynności związane z projektowaniem i planowaniem architektonicznym, przygotowywaniem, składaniem i podpisywaniem dokumentacji dotyczącej kontroli technicznej i zgodności są zazwyczaj zastrzeżone dla wykwalifikowanych architektów we wszystkich krajach regulujących ten zawód. Wiele krajów zastrzega również dla architektów działania w sektorze budowlanym w zakresie zarządzania kosztami i monitorowania budowy. Inne usługi, takie jak architektura krajobrazu, planowanie urbanistyczne i terytorialne oraz projektowanie wnętrz, są w różnym stopniu zastrzeżone dla architektów w poszczególnych państwach członkowskich UE. W kilku krajach zastrzeżono tylko określone usługi, np. w Niemczech zastrzeżono wyłącznie usługę składania dokumentów do wniosków o pozwolenie na budowę, a w Austrii wyłącznie usługę sporządzania dokumentów urzędowych. Kiedy w państwach wprowadza się tego rodzaju zastrzeżenia w odniesieniu do pewnych rodzajów działalności zawodowej, zazwyczaj obejmują one również zawody pokrewne, zwłaszcza w przypadku inżynierów lądowych lub zawodów pokrewnych, takich jak architekci krajobrazu, urbaniści, planiści przestrzenni i projektanci wnętrz.

Komisja zauważa, że w odpowiedzi na zalecenia z 2017 r. wprowadzono bardzo niewiele zmian dotyczących szerokiego zakresu działalności zastrzeżonej dla architektów. Na przykład **Portugalia** otworzyła zastrzeżony serwis do składania wniosków o zatwierdzenie projektu budowlanego, który obecnie jest dostępny dla inżynierów, i zapowiedziała dalsze reformy. Podobnie **Chorwacja** poddała deregulacji działalność w zakresie projektowania wnętrz i uczyniła ją otwartą dla wszystkich[22].

Inną istotną różnicą między państwami członkowskimi zidentyfikowaną w 2017 r. było istnienie systemów „unitarnych” w porównaniu z „rozdrobnionymi”. Państwa członkowskie posiadające system unitarny pozwalają architektom świadczyć szeroki zakres usług, podczas gdy w innych państwach członkowskich kompetencje lub obowiązki rozłożono na różne kategorie specjalistów. W niniejszym komunikacie Komisja dokładniej zbadała, czy w przypadku tego zawodu występuje rozdrobnienie, oceniając wszelkie wymogi dotyczące dodatkowych systemów certyfikacji lub poświadczeń dla architektów w celu świadczenia określonych usług zawodowych (w tym dodatkowe wymogi dotyczące doświadczenia zawodowego).

Na podstawie dostępnych informacji w analizie wykazano, że w kilku krajach (np. na **Litwie**, **Łotwie**, w **Polsce**, w różnym stopniu) w przypadku zawodu architekta występuje rozdrobnienie. Na **Łotwie,** aby uzyskać niezależne prawo do wykonywania zawodu, wnioskodawca, oprócz ogólnych wymogów w zakresie obowiązkowego wykształcenia, musi uzyskać zaświadczenie o niezależnej praktyce. Chociaż **Łotwa** nieznacznie zmniejszyła liczbę specjalizacji dla specjalistów w dziedzinie budownictwa w odpowiedzi na zalecenia z 2017 r., nadal obowiązuje tam duża liczba wymogów w zakresie certyfikacji[23]. Komisja

[21] W Estonii każda firma, która chce świadczyć usługi w sektorach budownictwa, projektowania, badania stanu budynków, audytów energetycznych, nadzoru właścicielskiego, doradztwa w zakresie projektów budowlanych i budynków oraz wydawania świadectw energetycznych, musi zarejestrować się w Rejestrze Działalności Gospodarczej i wskazać „głównego specjalistę” w danej dziedzinie.

[22] Chorwacja zniosła również wymóg członkostwa w izbie dla kierowników budowy. Według władz chorwackich usunięto również wymóg dotyczący miejsca zamieszkania.

[23] 76 obszarów działalności podlegających certyfikacji w sektorze budowlanym, z czego 16 obszarów działalności dotyczy projektowania.

ustaliła, że od 2017 r. Litwa zwiększyła poziom rozdrobnienia poprzez objęcie większej liczby rodzajów działalności dodatkowymi poświadczeniami dla architektów w przypadku „budowli niemających szczególnego znaczenia". **Polska** zgłasza cztery rodzaje architektów[24] i dopuszcza dalsze specjalizacje o charakterze techniczno-budowlanym. Na podstawie dostępnych informacji można stwierdzić, że rozdrobnienie, choć w mniejszym stopniu, występuje również w **Chorwacji**, na **Cyprze**, w **Niderlandach**, **Portugalii**, **Rumunii**, na **Słowacji** i w **Słowenii**.

Chociaż otwarcie niektórych rodzajów działalności zawodowej na jeden lub większą liczbę zawodów regulowanych o mniej rygorystycznych wymogach regulacyjnych może mieć również pozytywne skutki, jak zgłoszono w 2017 r., rozdrobnienie warunków ustanowionych w celu uzyskania dostępu do różnych rodzajów działalności pozostaje ważnym czynnikiem do rozważenia przy regulowaniu zawodu, ponieważ może powodować niepotrzebne zamieszanie i konieczność ubiegania się o zezwolenia na wielu szczeblach. W szczególności Komisja wyraża ubolewanie z powodu ograniczonych działań podejmowanych przez państwa członkowskie w celu zmniejszenia rozdrobnienia w zakresie rodzajów działalności podlegających dodatkowym wymogom. Komisja wzywa również te państwa członkowskie do ponownego rozważenia proporcjonalności regulacji w systemach rozdrobnionych. W szczególności powinny one ocenić skuteczność systemów w zakresie rozłożenia odpowiedzialności na różne kategorie specjalistów w tym samym obszarze działalności oraz obciążenie wynikające z konieczności uzyskania wielu certyfikacji dla rodzajów działalności, które są ze sobą ściśle powiązane.

Komisja stwierdziła, że większe postępy poczyniono w odniesieniu do reform dotyczących wymogów w zakresie udziałów. Co najmniej dwa kraje, **Austria** i **Cypr,** zmniejszyły swoje ograniczenia dotyczące własności udziałów i formy spółek w następstwie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości.

W dniu 29 lipca 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie w sprawie C-209/18 Komisja/Austria dotyczące m.in. wymogów dla inżynierów/architektów posiadających specjalizację inżyniera lądowego. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że (poprzednia) ustawa o inżynierach/architektach narusza prawo europejskie, m.in. poprzez ustanowienie restrykcyjnych warunków dotyczących własności udziałów[25] oraz ograniczeń w zakresie działalności wielodyscyplinarnej inżynierów/architektów posiadających specjalizację inżyniera lądowego. W czerwcu 2019 r. w **Austrii** weszła w życie nowa ustawa zmieniająca przepisy dotyczące formy prawnej i wymogów dotyczących własności udziałów. Podczas gdy wcześniej tylko niektóre formy spółek były uprawnione do zakładania podmiotów prawnych prowadzących działalność w danym zawodzie, w nowej ustawie dopuszcza się wszystkie formy spółek. Ustawa otworzyła również przepisy dotyczące własności udziałów, które mogą być w posiadaniu nie tylko firm architektonicznych/inżynierii lądowej lub osób fizycznych, ale również firm architektonicznych/inżynieryjnych z siedzibą w innym państwie członkowskim UE/EOG lub w Szwajcarii.

Ponadto w zaleceniach z 2017 r. wezwano **Austrię** do zmiany wyłącznego zakresu działalności firm architektonicznych (świadczenie usług architektonicznych), który znacznie ogranicza zakres wykonywania zawodu w połączeniu z innymi zawodami. Mimo że

[24] Architekci posiadający pełnię uprawnień zawodowych; architekci z uprawnieniami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, architekci z uprawnieniami budowlanymi w specjalności architektonicznej; architekci techniczni z uprawnieniami budowlanymi w specjalności architektonicznej.

[25] Zgodnie z poprzednio obowiązującą ustawą członkami spółki architektów/inżynierów mogły być wyłącznie osoby fizyczne i spółki inżynierii lądowej, a dyrektorami i reprezentantami spółki mogły być wyłącznie osoby fizyczne będące członkami takiej spółki i posiadające większość jej udziałów.

w reformach z 2019 r. nie uwzględniono tego zalecenia, oczekuje się, że w pierwszej połowie 2021 r. zostanie przyjęta nowa ustawa uwzględniająca wyrok Trybunału w tej sprawie[26].

Komisja odnotowuje również postępy poczynione przez **Cypr** w zakresie zmniejszania wymogów dotyczących własności udziałów. Chociaż wcześniej udziały w spółkach architektonicznych były w pełni zastrzeżone dla członków Cypryjskiej Izby Naukowo-Technicznej, zmiany przyjęte w 2017 r. w odpowiedzi na postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ograniczyły te wymagania do poziomu co najmniej 51 %. Komisja ubolewa natomiast, że na **Malcie** nadal obowiązuje wymóg posiadania 100 % udziałów, pomimo zaleceń z 2017 r. dotyczących zmniejszenia tego wymogu.

Pomimo zapowiedzi w krajowym planie działania na 2016 r., **Niemcy** nie poczyniły postępów w zakresie harmonizacji wymogów dotyczących udziałów/głosów w całym kraju.

Sytuacja w zakresie wymogów dotyczących obowiązkowego ubezpieczenia zawodowego pozostaje niezmieniona od 2017 r.

W siedmiu krajach obowiązują przepisy dotyczące taryf, głównie w formie cen zalecanych w przypadku wszystkich lub niektórych usług (**Chorwacja, Luksemburg**, **Malta**, **Niemcy, Polska, Słowenia** i **Włochy**).

W tej kwestii Komisja odnotowuje postępy poczynione przez Niemcy w celu wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-377/17 Komisja/Niemcy, ponieważ Niemcy zmieniły swoje ograniczenia taryfowe mające zastosowanie do architektów i inżynierów. W nowych przepisach, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2021 r., utrzymano wykaz przedziałów taryfowych, ale wyjaśniono, że mogą one być stosowane jako podstawa cen uzgodnionych między umawiającymi się stronami, a strony mogą zdecydować o niestosowaniu się do wykazu w drodze pisemnego porozumienia. **Bułgaria** zakazuje stosowania cen poniżej kosztów za świadczenie usług projektowania.

W dziewięciu krajach utrzymuje się niewielkie ograniczenia w zakresie reklamy, które sprowadzają się do zakazu reklamy o charakterze porównawczym lub niezgodnej z etyką zawodową.

Zalecenia

Państwa członkowskie, w których występuje szeroki zakres czynności zastrzeżonych, powinny ponownie ocenić wpływ tych ograniczeń.

Austria, Belgia, Czechy, Francja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowacja i **Włochy** powinny rozważyć wpływ ograniczeń dotyczących własności udziałów lub formy spółek, które to ograniczenia funkcjonują w tych państwach oprócz innych wymogów.

Austria powinna ocenić proporcjonalność ograniczeń, jakie nakłada na działalność wielodyscyplinarną (do czasu przyjęcia nowej ustawy w odpowiedzi na wyrok Trybunału Sprawiedliwości).

Malta powinna dokonać przeglądu wymogu, zgodnie z którym 100 % udziałów w przedsiębiorstwie powinni posiadać przedstawiciele zawodu.

Państwa członkowskie posiadające rozdrobniony system zarządzania danym zawodem lub wiele wymogów w zakresie certyfikacji, takie jak **Litwa, Łotwa** lub **Polska**, powinny

[26]TSUE orzekł, że „Austri[a] nie przedstawiła żadnego konkretnego argumentu w celu wykazania, że inne, mniej restrykcyjne środki, takie jak przyjęcie zasad wewnętrznej organizacji spółki wielodyscyplinarnej, rozważane przez Komisję w jej argumentacji, nie byłyby w stanie zapewnić bezstronności, niezależności i uczciwości [inżyniera/architekta] wykonującego działalność w ramach takiej spółki”.

rozważyć wpływ tego systemu na swobodny przepływ pracowników oraz to, czy potencjalne przeszkody można uzasadnić.

Państwa członkowskie, w których certyfikacja zawodowa jest obowiązkowa w odniesieniu do zawodów nieregulowanych, lub takie, które stosują inne mechanizmy kontroli i równowagi, w szczególności w odniesieniu do świadczenia specyficznych usług, powinny dokonać przeglądu ogólnej spójności i praktycznych skutków tego wymogu, by zapobiec sytuacji, w której stałby się on barierą w dostępie do zawodu.

Wzywa się **Litwę** do dokonania przeglądu i przekazania szczegółowych powodów uznania, że poświadczenia dla „budowli niemających szczególnego znaczenia" są konieczne i proporcjonalne.

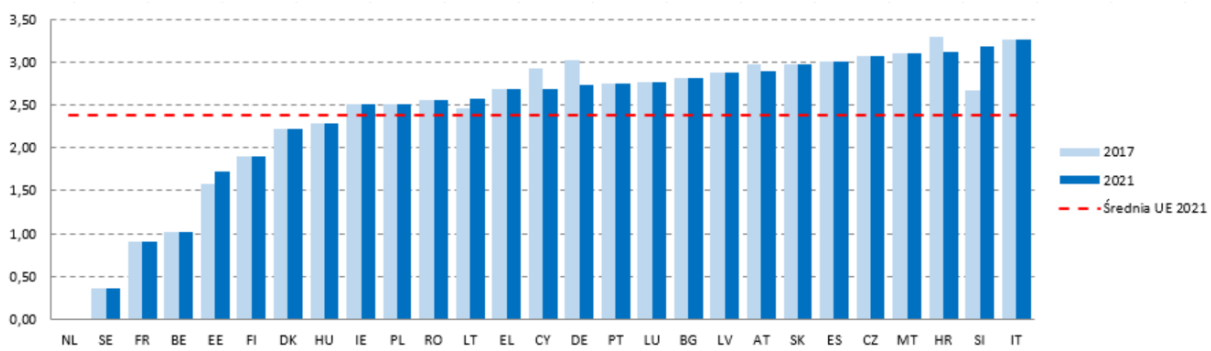
II.2. Inżynierowie lądowi

Ogólna sytuacja w zakresie regulacji zawodu inżyniera lądowego w 2021 r. jest zasadniczo taka sama jak w 2017 r. Jak poinformowano w 2017 r., istnieje wiele podobieństw między państwami członkowskimi, w szczególności w sposobie realizowania przez nie tych samych ogólnych interesów w ramach regulowania zawodu. Podejścia regulacyjne w poszczególnych państwach członkowskich wciąż jednak są różne.

Chociaż większość państw członkowskich uważa regulację zawodu za konieczną dla zapewnienia jakości i bezpieczeństwa usług inżynierii lądowej, państwa członkowskie takie jak **Niderlandy** czy **Szwecja** znalazły inne niż regulacja zawodu *sensu stricto* sposoby, aby zapewnić jakość lub spełnienie celów w zakresie ochrony interesu ogólnego.

Różnice między tymi dwoma podejściami mogą być jednak mniej znaczące, niż mogłoby się wydawać, jeżeli państwa nieregulujące dostępu do zawodu w konwencjonalny sposób, np. **Finlandia** i **Szwecja**, stosują certyfikację kompetencji inżynierów lub przeprowadzają ocenę *ad hoc* kompetencji lub doświadczenia w poszczególnych przypadkach jako warunek świadczenia konkretnych usług przez inżynierów lądowych (np. przedkładania planów budowy lub wniosków o pozwolenia na budowę). Dlatego też w 2017 r. Komisja zaleciła „nieregulującym" państwom członkowskim dokonanie przeglądu tego modelu, aby nie stał się on barierą dla wykonywania tych czynności. Komisja nie odnotowała żadnych zmian w ustawodawstwie krajów „nieregulujących" w odpowiedzi na to zalecenie i nie wiadomo jej o żadnych konsultacjach przeprowadzonych w tej sprawie.

Wykres 3. Wskaźnik restrykcyjności: Inżynierowie lądowi[27]



Źródło: Komisja Europejska, 2021 r.

Na wykresie 3 przedstawiono względną sytuację państw członkowskich pod względem stopnia restrykcyjności w zakresie dostępu do zawodu inżyniera lądowego oraz restrykcyjności w zakresie wykonywania tego zawodu zgodnie z nowym wskaźnikiem restrykcyjności. Od 2017 r. wskaźnik nieznacznie zmieniono w celu lepszego uwzględnienia dodatkowych systemów certyfikacji/poświadczeń, które uzależniają dostęp do określonych czynności od dodatkowych wymogów w zakresie zezwoleń.

Inną istotną różnicą między państwami członkowskimi zidentyfikowaną w 2017 r. było istnienie systemów „unitarnych" w porównaniu z „rozdrobnionymi". Państwa członkowskie posiadające system unitarny pozwalają inżynierom lądowym świadczyć szeroki zakres usług, podczas gdy w innych państwach członkowskich kompetencje lub obowiązki rozłożono na różne kategorie inżynierów.

To ostatnie „rozdrobnione" podejście stosują, w różnym stopniu: **Chorwacja**, **Czechy**, **Grecja**, **Hiszpania**, **Irlandia**, **Litwa**, **Łotwa**, **Luksemburg**, **Polska**, **Portugalia**, **Rumunia**, **Słowacja**, **Słowenia**, **Węgry** i **Włochy**. Na przykład w **Rumunii** kategoria inżyniera lądowego obejmuje cztery zawody regulowane, a w **Polsce** jest to sześć zawodów.

W 2017 r. Komisja zaleciła państwom członkowskim posiadającym rozdrobnione systemy zarządzania zawodowego lub wiele szczebli wymogów w zależności od konkretnie wykonywanej działalności, takim jak **Łotwa**, rozważenie wpływu ich systemów na swobodny przepływ pracowników oraz tego, czy potencjalne przeszkody można uzasadnić.

Łotwa miała szczególnie rozdrobniony system, z wieloma różnymi specjalnościami i około 80 rodzajami certyfikatów wymaganych od inżynierów lądowych w odniesieniu do szeregu usług. W 2017 roku na **Łotwie** przeprowadzono reformę, w wyniku której zlikwidowano kilka specjalności inżyniera lądowego (inżynier budownictwa, inżynier budownictwa transportowego, inżynier technologii cieplnej i gazowej, inżynier technologii wodnej, inżynier budownictwa hydrotechnicznego); działalność ta znajduje się obecnie na liście usług zastrzeżonych dla inżynierów lądowych. Jednocześnie Łotwa uchyliła wymogi regulacyjne dla technika budowlanego, geodety budowlanego i hydrografa. Pomimo rzeczonych reform w tym sektorze na **Łotwie** nadal jednak obowiązuje wiele wymogów w zakresie certyfikacji (76 zliczonych)

Po reformie przeprowadzonej w 2017 r. **Słowenia** zmniejszyła liczbę specjalizacji w dziedzinie inżynierii lądowej z pięciu do dwóch (inżynier dyplomowany i koordynator budowy), ale wprowadziła inne wymogi (takie jak ochrona tytułu zawodowego w przypadku obu zawodów i obowiązkowe ustawiczne doskonalenie zawodowe dla inżynierów dyplomowanych).

[27] Wskaźnik ten pokazuje ogólny stopień restrykcyjności regulacji w skali od 0 (najmniej restrykcyjna) do 6 (najbardziej restrykcyjna). Wyniki za 2017 r. zostały ponownie obliczone w celu uwzględnienia dostosowań metodologicznych i nowych informacji otrzymanych od państw członkowskich.

Litwa zaostrzyła przepisy, wymagając specjalnego poświadczenia dla „budowli niemających szczególnego znaczenia”. **Litwa** twierdzi, że na podstawie dotychczasowych doświadczeń jest to konieczne w celu zapewnienia ochrony celów interesu publicznego. **Litwa** zobowiązała się do przekazania dalszych szczegółów dotyczących konkretnych powodów, w związku z którymi takie wymogi są konieczne i proporcjonalne.

W związku z powyższym Komisja wyraża ubolewanie z powodu ograniczonych działań podjętych w tym zakresie. Chociaż otwarcie niektórych rodzajów działalności zawodowej na jeden lub większą liczbę zawodów regulowanych o mniej rygorystycznych wymogach regulacyjnych może mieć również pozytywne skutki, jak zgłoszono w 2017 r., połączenie systemów unitarnych i rozdrobnionych może sprawić, że dostęp do tych rodzajów działalności będzie trudny i złożony oraz może tworzyć bariery dla swobodnego przepływu inżynierów lądowych. Pytania pojawiają się również w odniesieniu do proporcjonalności regulacji w systemach rozdrobnionych, w szczególności w przypadku, gdy szereg czynności podlega dodatkowym wymogom. W szczególności państwa członkowskie powinny ocenić skuteczność systemów w zakresie rozłożenia odpowiedzialności na różne kategorie specjalistów w tym samym obszarze działalności (np. na tych, którzy są odpowiedzialni za projektowanie, innych za budowę, a jeszcze innych za nadzór lub za małe konstrukcje w porównaniu z dużymi konstrukcjami) oraz obciążenie wynikające z konieczności uzyskania wielu certyfikacji dla rodzajów usług, które są ze sobą ściśle powiązane.

Rozbieżności dotyczące organizacji zawodu znajdują także odzwierciedlenie w czynnościach zastrzeżonych, które różnią się w poszczególnych państwach. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie zastrzegają głównie usługi projektowania i budowlane. W 2017 r. Komisja zaleciła państwom członkowskim, w których występuje szczególnie szeroki zakres czynności zastrzeżonych, jak np. **Austria**, **Czechy**, **Hiszpania**, **Malta**, **Polska**, **Portugalia**, **Rumunia** i **Włochy**, ponowne rozważenie ich zakresu. **Maltę** wezwano do wyjaśnienia, jakie rodzaje czynności są zastrzeżone dla „Periti”. **Hiszpanię** wezwano również do dokonania ponownej oceny wymogu uzyskania upoważnienia od organizacji zawodowej w odniesieniu do określonych projektów/robót inżynieryjnych.

Żadne z tych państw członkowskich nie zmieniło jednak swoich przepisów. **Portugalia** jeszcze bardziej ograniczyła dostęp do czynności zastrzeżonych, mimo że portugalski organ ochrony konkurencji zaproponował ograniczenie zakresu czynności zastrzeżonych przy zachowaniu norm jakości i bezpieczeństwa. **Portugalia** prawie całkowicie zlikwidowała prawa nabyte inżynierów, których dyplomy wymieniono w załączniku VI do dyrektywy 2005/36/WE, do wykonywania projektów architektonicznych. Ograniczenie to spowodowało podjęcie przez Komisję działań w zakresie egzekwowania prawa i pozostaje nierozwiązane.

Poczyniono dalsze postępy w zakresie wymogów dotyczących własności udziałów w odniesieniu do zawodów związanych z inżynierią. W 2017 r. Komisja zaleciła, aby **Cypr** i **Malta** dokonały przeglądu wymogu, zgodnie z którym 100 % udziałów w spółce musi należeć do przedstawicieli zawodu. Komisja zwróciła się również do **Austrii**, **Niemiec** i **Słowacji** o dokonanie oceny proporcjonalności ich wymogów w zakresie własności udziałów, a w przypadku **Austrii** – ograniczeń dotyczących działalności wielodyscyplinarnej.

Ograniczenia w zakresie własności udziałów wykraczające poza wymóg posiadania większości zwykłej udziałów w spółce przez osoby wykonujące zawód zostały uznane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za naruszenie prawa Unii w sprawie C-209/18 dotyczącej m.in. własności udziałów i ograniczeń w zakresie działalności wielodyscyplinarnej w przypadku inżynierów lądowych w **Austrii**. W następstwie tego wyroku Trybunału **Austria** zmieniła swoje ustawodawstwo, aby umożliwić korzystanie z dowolnej formy prawnej przedsiębiorstwa. Odsetek udziałów, które muszą należeć do przedstawicieli zawodu,

został ograniczony do większości zwykłej, podczas gdy pozostałe udziały mogą obecnie należeć do każdej innej osoby fizycznej lub do przedsiębiorstw inżynierii lądowej mających siedzibę w **Austrii** lub w innym państwie członkowskim. Dalszego otwarcia tych zasad, jak również usunięcia ograniczeń dotyczących działalności wielodyscyplinarnej, oczekuje się na podstawie nowej ustawy, która ma zostać przyjęta w pierwszej połowie 2021 r.

Chociaż wyrok był skierowany do **Austrii**, Trybunał Sprawiedliwości ustanowił ogólne zasady, które mają zastosowanie również do innych państw członkowskich. Dlatego wszystkie państwa członkowskie powinny przeanalizować swoje ustawodawstwo w świetle tej sprawy.

Cypr także poczynił postępy, zmniejszając ze 100 % do 51 % odsetek udziałów, które muszą być w posiadaniu wysoko wykwalifikowanych specjalistów będących członkami cypryjskiej izby inżynierów.

Na **Malcie** sytuacja pozostaje jednak bez zmian. 100 % udziałów w spółce nadal musi należeć do przedstawicieli zawodu. Również we **Włoszech** liczba członków będących wysoko wykwalifikowanymi specjalistami i ich udział w kapitale zakładowym musi stanowić większość dwóch trzecich przy podejmowaniu decyzji przez udziałowców (66,66 %).

W 2017 r. około 14 państw członkowskich wymagało członkostwa w stowarzyszeniu pracowników, a 16 państw członkowskich wprowadziło obowiązek posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywania zawodu; w 2021 r. pozostaje to bez zmian.

Od czasu reform w **Niemczech** dotyczących stałych opłat dla architektów i inżynierów („HOAI") w następstwie działań w zakresie egzekwowania prawa i wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie ma już obowiązkowych taryf. **Bułgaria** zakazuje stosowania cen poniżej kosztów za usługi projektowania. Reklama porównawcza jest zakazana na **Cyprze**, w **Grecji**, **Portugalii** i we **Włoszech**. W 2021 r. **Chorwacja** zniosła całkowity zakaz reklamy dla inżynierów.

Zalecenia

Państwa członkowskie, w których istnieje szeroki zakres czynności zastrzeżonych, powinny ponownie rozważyć wpływ tych ograniczeń.

Malta powinna wyjaśnić, jakie rodzaje czynności są zastrzeżone dla „Periti".

Hiszpania powinna dokonać ponownej oceny wymogu uzyskania upoważnienia od stowarzyszenia pracowników w odniesieniu do określonych projektów/robót.

Malta powinna dokonać przeglądu wymogu, zgodnie z którym 100 % udziałów w spółce powinni posiadać przedstawiciele zawodu. **Włochy** powinny dokonać przeglądu wymogu, zgodnie z którym liczba członków będących wysoko wykwalifikowanymi specjalistami i ich udział w kapitale zakładowym musi stanowić większość dwóch trzecich.

Państwa członkowskie, w których certyfikacja zawodowa jest obowiązkowa w odniesieniu do zawodów nieregulowanych, lub takie, które stosują inne rodzaje kontroli, w szczególności w odniesieniu do świadczenia szczególnych usług inżynieryjnych, powinny dokonać przeglądu ogólnej spójności i praktycznych skutków tych wymogów, by zapobiec sytuacji, w której stałyby się one barierą w dostępie do zawodu.

Państwa członkowskie posiadające rozdrobniony system zawodowy lub stawiające wiele wymogów w zależności od konkretnej działalności, takie jak **Łotwa**, powinny ocenić wpływ

tego systemu na swobodny przepływ pracowników oraz to, czy można uzasadnić potencjalne przeszkody. W szczególności powinny one także ocenić skuteczność i proporcjonalność przepisów w zakresie rozłożenia odpowiedzialności na różne kategorie przedstawicieli zawodu w tym samym obszarze działalności. Wzywa się **Litwę** do dokonania przeglądu i przekazania szczegółowych powodów uznania, że poświadczenia dla „budowli niemających szczególnego znaczenia" są konieczne i proporcjonalne.

II.3. Księgowi i doradcy podatkowi

Rachunkowością/doradztwem podatkowym zajmuje się szczególnie zróżnicowana grupa zawodów, w tym księgowi, biegli księgowi i doradcy podatkowi, przy czym między państwami członkowskimi występują znaczne różnice pod względem sposobu organizacji i regulacji tych zawodów. W 19 państwach członkowskich uregulowano co najmniej jeden z zawodów w tym sektorze:

- za pośrednictwem czynności zastrzeżonych i ochrony prawnej tytułów (**Austria, Belgia, Chorwacja, Francja, Grecja, Luksemburg, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Włochy**);
- za pośrednictwem czynności zastrzeżonych (**Bułgaria**, **Irlandia**, **Czechy**, **Węgry**) lub
- wyłącznie poprzez ochronę prawną tytułu zawodowego (**Niderlandy**).

W dziewięciu państwach członkowskich (**Cypr**, **Dania**, **Estonia**, **Finlandia**, **Hiszpania**, **Litwa**, **Łotwa**, **Słowenia** i **Szwecja**) żaden z zawodów w tej dziedzinie nie jest bezpośrednio regulowany. Inne państwa członkowskie co do zasady uzasadniają regulacje w tym sektorze faktem, że doradcy podatkowi/księgowi odgrywają rolę we wszystkich systemach podatkowych, pomagając konsumentom, spółkom i podatnikom w wywiązywaniu się ze zobowiązań podatkowych.

W 2017 r. Komisja wydała szereg zaleceń mających zastosowanie do zawodów księgowych i doradców podatkowych. Skupiono się w nich na podejściu polegającym na zastrzeganiu mniej złożonych lub rutynowych zadań wyłącznie dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów, np. czynności związanych z listami płac lub przygotowywaniem standardowych deklaracji podatkowych, a także na szerokim zestawie zastrzeżonych czynności. Komisja wezwała również poszczególne państwa członkowskie do usunięcia wymogów dotyczących miejsca zamieszkania oraz do ponownej oceny proporcjonalności ustalania wymogów dotyczących udziałów i przepisów w zakresie braku zgodności.

Z dostępnych informacji wynika, że od 2017 r. przyjęto tylko kilka reform. Komisja ubolewa nad ograniczonym przyjęciem zaleceń dotyczących zawodów księgowych i doradców podatkowych pomimo potencjalnego pozytywnego wpływu tych reform na konkurencyjność oraz otwartość na innowacje.

Transformacja cyfrowa w sektorze usług stworzyła możliwości dla nowych innowacyjnych modeli biznesowych. Usługi księgowe i doradztwa podatkowego mają znaczny potencjał pod względem wykorzystania tego rozwoju. Narzędzia informatyczne i algorytmy wspierające działalność zawodową nie tylko obniżają koszty, ale także zmniejszają złożoność szeregu zadań. Zastrzeganie takich zadań, a także ogólnie mniej złożonych lub mechanicznych zadań, wyłącznie dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów zasługiwałoby zatem na ponowną ocenę. Krajobraz regulacyjny w całej UE należy dostosować tak, aby umożliwić łatwe wykorzystanie, rozwój rozwiązań cyfrowych oraz tworzenie innowacyjnych i zorientowanych na użytkownika modeli biznesowych w celu pozwolenia konsumentom i przedsiębiorstwom na czerpanie korzyści z obecnych i przyszłych zmian.

Ogólnie rzecz biorąc, reformy, które miały miejsce od 2017 r., były ograniczone pod względem poziomu ambicji i częściowo spowodowane obowiązkiem wykonania wyroków wydanych przez TSUE.

Niemcy zmieniły swoje przepisy dotyczące doradców podatkowych w celu wykonania wyroku w sprawie C-342/14, ale nie podjęły działań następczych w związku z zaleceniami dotyczącymi czynności zastrzeżonych i ograniczeń w zakresie własności udziałów.

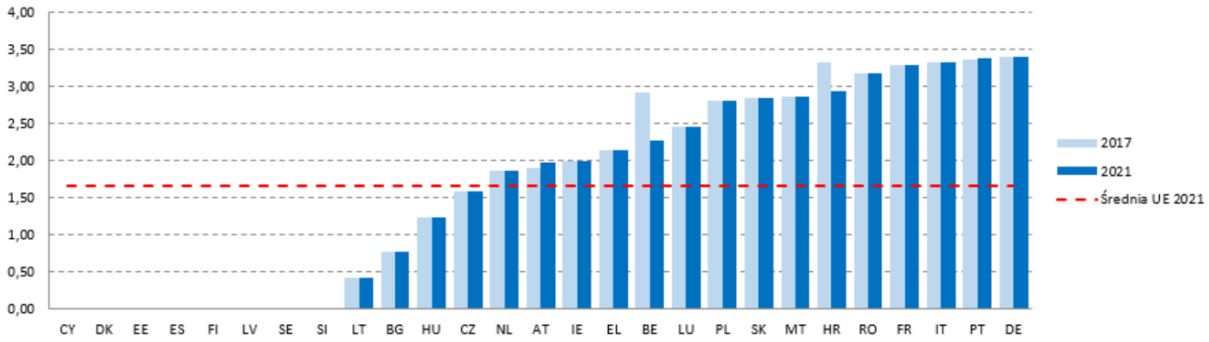
Kolejną pozytywną zmianą było zastąpienie przez **Belgię** poprzednich czterech zawodów księgowego dwoma nowymi zawodami. Wyraźnie zmniejszyła poziom restrykcyjności poprzez usunięcie wszelkich pozostałych wymogów dotyczących formy prawnej i udziałów w odniesieniu do obu zawodów. Ponadto **Belgia** zmieniła przepisy dotyczące rodzajów działalności, których nie można ze sobą pogodzić, oraz wspólnego wykonywania zawodu księgowego w celu wykonania wyroku w sprawie C-384/18. Nowe zawody mogą obecnie świadczyć usługi wielodyscyplinarne w zakresie, w jakim nie zagrażają one niezależności, bezstronności i tajemnicy zawodowej.

W ramach reformy przeprowadzonej w 2017 r. w **Austrii** przewidziano zwiększony zakres współpracy przedstawicieli zawodu z innymi specjalistami prowadzącymi działalność na własny rachunek w zakresie konkretnych zadań i umów, ale wprowadzono również nowy obowiązek ustawicznego doskonalenia zawodowego.

W **Chorwacji** przyjęto szerzej zakrojoną reformę, znoszącą wymóg dotyczący miejsca zamieszkania i ograniczenia dotyczące formy prawnej, które uniemożliwiały doradcom podatkowym zakładanie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. **Chorwacja** postanowiła nie rozszerzać zakresu czynności zastrzeżonych, jak początkowo planowano, i nadal nie regulować zawodu księgowego. Doradcy podatkowi mogą obecnie uczestniczyć w przedsiębiorstwie wielodyscyplinarnym, które świadczy również inne usługi niż doradztwo podatkowe, pod warunkiem spełnienia wymogów dotyczących własności udziałów, prawa głosu i zarządu. Co więcej, Chorwacja nie zabrania już doradcom podatkowym prowadzenia innych rodzajów działalności zawodowej.

W 2019 r. **Francja** rozszerzyła i doprecyzowała czynności, które mogą być wykonywane przez księgowych. Przedstawiciele zawodu mogą obecnie zarządzać spłatą długów i windykacją w imieniu swojego klienta, a także mogą teraz reprezentować swoich klientów przed organami podatkowymi i organami zabezpieczenia społecznego. Mniej skomplikowane zadania, takie jak dokonywanie zapisów księgowych drogą elektroniczną, mogą być wykonywane przez osoby inne niż księgowi (np. pracowników w przedsiębiorstwie), pod warunkiem, że są one zatwierdzone przez księgowego „in fine". Francja zniosła także zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez księgowych będących jednocześnie biegłymi rewidentami.

Wykres 4. Wskaźnik restrykcyjności: Księgowi/doradcy podatkowi[28]



Źródło: Komisja Europejska, 2021 r.

Na wykresie 4 przedstawiono względną sytuację państw członkowskich pod względem restrykcyjności w zakresie dostępu do zawodu księgowego/doradcy podatkowego oraz restrykcyjności w zakresie wykonywania tego zawodu zgodnie ze zaktualizowanym wskaźnikiem restrykcyjności. Wskaźnik ten nie uwzględnia regulacji zawodu biegłego rewidenta, który jest uregulowany we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z dyrektywą 2006/43/WE w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych. W porównaniu z 2017 r. wskaźnik nieznacznie zmieniono, aby lepiej uchwycić zakres czynności zastrzeżonych dla księgowych/doradców podatkowych oraz restrykcyjność innych rodzajów wymogów.

Niektóre państwa członkowskie dokonują zastrzeżenia zarówno czynności związanych z doradztwem podatkowym, jak i z księgowością (często wykonywanych wspólnie z innymi specjalistami, np. w **Austrii**, **Francji**, **Czechach**[29], **Rumunii**, na **Węgrzech**). **Belgia**, **Bułgaria**, **Grecja**, **Irlandia**, **Luksemburg**, **Malta, Portugalia** i **Włochy** zastrzegają dla zawodu księgowego jedynie czynności związane z księgowością, tj. prowadzenie ksiąg rachunkowych/sporządzanie skonsolidowanych sprawozdań finansowych. **Chorwacja**, **Niemcy, Polska** i **Słowacja** zastrzegają dla zawodu regulowanego jedynie usługi doradztwa podatkowego.

W **Belgii** istnieje jeden, a w **Rumunii** dwa zawody księgowego, oprócz zawodu doradcy podatkowego. W **Grecji, Luksemburgu** i we **Włoszech** istnieją dwa zawody księgowego, a w **Austrii** oprócz zawodu doradcy podatkowego istnieją trzy różne zawody księgowego. W przypadku niektórych z tych państw członkowskich rozróżnienie między czynnościami zastrzeżonymi dla poszczególnych zawodów a ich ogólnym zakresem nie jest zbyt jasne ani spójne.

Niektóre państwa członkowskie, np. **Austria**, **Francja, Niemcy, Portugalia** i **Włochy**, wprowadziły zakaz wspólnego prowadzenia działalności, zezwalając na współpracę wyłącznie z przedstawicielami ograniczonej liczby zawodów, np. w sektorze prawniczym lub księgowym.

W **Austrii** doradcy podatkowi mają do dyspozycji jedynie ograniczoną liczbę form prawnych. W **Niemczech** doradcy podatkowi mogą podjąć decyzję o założeniu działalności w dowolnej formie prawnej, ale członkowie zarządu lub dyrektorzy zarządzający muszą być doradcami podatkowymi, prawnikami, biegłymi rewidentami lub agentami podatkowymi. Co najmniej jeden doradca podatkowy będący członkiem zarządu, dyrektorem zarządzającym lub

[28] Wskaźnik ten pokazuje ogólny stopień restrykcyjności regulacji w skali od 0 (najmniej restrykcyjna) do 6 (najbardziej restrykcyjna). Wyniki za 2017 r. zostały ponownie obliczone w celu uwzględnienia dostosowań metodologicznych i nowych informacji otrzymanych od państw członkowskich.

[29] We Francji doradztwo podatkowe jest zastrzeżone dla prawników, ale biegli księgowi mogą świadczyć usługi z zakresu doradztwa podatkowego swoim klientom, jeżeli jest to działalność pomocnicza związana z ich główną działalnością jako księgowych. Biegli rewidenci i notariusze również mogą świadczyć usługi z zakresu doradztwa podatkowego, jeżeli są one związane z ich działalnością.

osobiście odpowiedzialnym partnerem musi mieć siedzibę służbową w siedzibie spółki lub w jej pobliżu. W **Chorwacji** i **Luksemburgu** większość dyrektorów lub zarządu musi być przedstawicielami zawodu. We **Francji** co najmniej jeden przedstawiciel zawodu działający w przedsiębiorstwie wielobranżowym, jako partner lub pracownik, musi być członkiem zarządu lub rady nadzorczej. W **Polsce** większość członków zarządu musi być doradcami podatkowymi, a jeżeli zarząd składa się z nie więcej niż dwóch osób, jedna z nich musi być doradcą podatkowym.

Austria, **Belgia**, **Chorwacja**, **Francja**, **Luksemburg**, **Malta**, **Niemcy**, **Polska**, **Portugalia**, **Rumunia**, **Słowacja** i **Włochy** wymagają, by co najmniej 50 % udziałów lub praw głosu posiadali przedstawiciele zawodu. W **Austrii**, w przypadku zawodu doradcy podatkowego, przedstawiciele zawodu z innych państw członkowskich nie mogą posiadać więcej niż 25 % udziałów i praw głosu.

Zalecenia

Wszystkie państwa członkowskie regulujące zawody w przedmiotowym sektorze powinny ponownie rozważyć zasadność zastrzeżenia mniej złożonych zadań, takich jak działalności związanej z wynagrodzeniami lub przygotowywaniem deklaracji podatkowych, dla wysoko wykwalifikowanych specjalistów, w szczególności w świetle postępów w transformacji cyfrowej w tym sektorze.

Grecja, Rumunia i **Włochy** powinny doprecyzować zakres czynności zastrzeżonych oraz ocenić spójność czynności zastrzeżonych i ich podział między wieloma zawodami regulowanymi w sektorze.

Chorwacja, **Francja**, **Luksemburg**, **Niemcy** i **Polska** powinny dokonać przeglądu swoich ograniczeń dotyczących składu zarządów lub dyrektorów zarządzających.

Austria, Belgia, **Chorwacja, Francja**, **Luksemburg**, **Malta**, **Niemcy**, **Polska**, **Portugalia**, **Rumunia**, **Słowacja** i **Włochy** powinny ocenić proporcjonalność wymogów dotyczących posiadania udziałów lub praw głosu.

Austria powinna dokonać przeglądu ograniczeń dotyczących posiadania udziałów i prawa głosu przez przedstawicieli zawodu z innych państw członkowskich.

Austria powinna dokonać przeglądu swoich ograniczeń dotyczących form prawnych dostępnych dla doradców podatkowych.

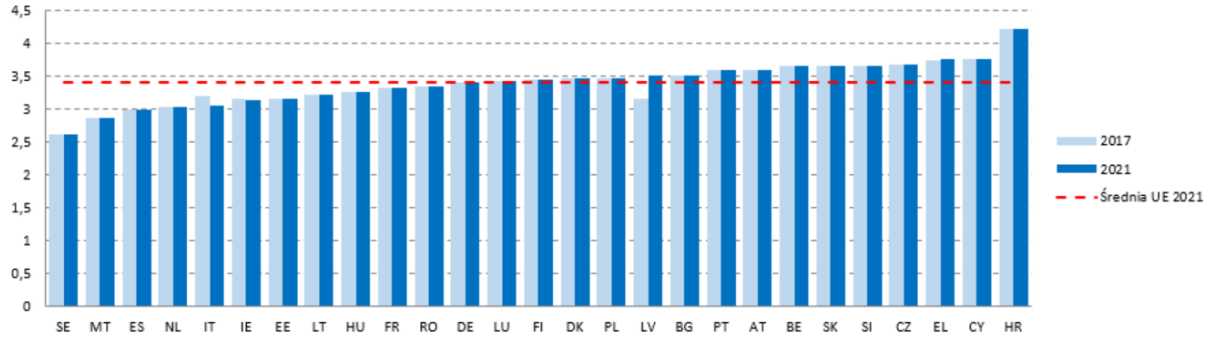
Austria, **Francja, Niemcy, Portugalia** i **Włochy** powinny ocenić proporcjonalność swoich ograniczeń dotyczących wspólnego prowadzenia działalności.

II.4. Prawnicy

W poszczególnych państwach członkowskich stosuje się raczej jednolite krajowe podejścia do regulacji zawodu prawnika w tym znaczeniu, że wszystkie państwa członkowskie regulują ten zawód poprzez czynności zastrzeżone i ochronę prawną tytułów[30]. Na poziomie UE dyrektywa 98/5/WE i dyrektywa 77/249/EWG ułatwiają mobilność prawników w całej UE.

[30] Biorąc pod uwagę podobieństwa w regulowaniu zawodów, w szczególności poprzez ochronę tytułu zawodowego, wykonywanie zawodu prawnika regulują przepisy dwóch dyrektyw szczegółowych – jednej dotyczącej możliwości świadczenia usług tymczasowo lub okazjonalnie, posługując się tytułem zawodowym uzyskanym w państwie pochodzenia (dyrektywa 77/249/EWG), oraz drugiej dającej możliwość stałego wykonywania zawodu w innym państwie członkowskim, posługując się tytułem zawodowym uzyskanym w państwie pochodzenia (dyrektywa 98/5/WE). Chociaż we wspomnianych

Wykres 5. Wskaźnik restrykcyjności: Prawnicy[31]



Źródło: Komisja Europejska, 2021 r.

Na wykresie 5 przedstawiono względną sytuację państw członkowskich w kontekście restrykcyjności w zakresie dostępu do zawodu prawnika, jak również restrykcyjności w zakresie wykonywania tego zawodu zgodnie ze zaktualizowanym wskaźnikiem restrykcyjności. W porównaniu z 2017 r. wskaźnik nieznacznie zmieniono, aby lepiej uchwycić zakres czynności zastrzeżonych dla prawników oraz restrykcyjność innych rodzajów wymogów.

W 2017 r. Komisja wydała szereg zaleceń mających zastosowanie do zawodu prawnika. Zachęcono w nich państwa członkowskie do dokonania przeglądu zakresu czynności zastrzeżonych dla prawników oraz do oceny łącznych skutków wymogów dotyczących formy prawnej, udziałów i spółek osobowych dla prawników. Ponadto Komisja wezwała państwa członkowskie do usunięcia pozostałych wymogów dotyczących obywatelstwa lub miejsca zamieszkania.

Z dostępnych informacji wynika, że od czasu zaleceń dotyczących reform z 2017 r. przyjęto tylko kilka reform. Do tej pory nie przyjęto żadnej reformy dotyczącej zakresu czynności zastrzeżonych dla prawników w związku z rozwojem gospodarki cyfrowej i pojawieniem się nowych usługodawców wraz z rozwojem technologii informatycznych w usługach prawniczych. Jednak w odniesieniu do form prawnych dostępnych dla prawników i firm prawniczych niektóre państwa członkowskie poszerzyły zakres istniejących możliwości. W 2020 r. **Austria** przyjęła reformę mającą na celu dopuszczenie wszystkich form prawnych prowadzenia działalności przez prawników i firmy prawnicze z wyjątkiem spółek akcyjnych. Od 2017 r. we **Włoszech** prawnikom zezwala się na tworzenie wielobranżowych spółek osobowych i dopuszcza się udziały osób niebędących prawnikami w firmach prawniczych, pod warunkiem że 66 % udziałów jest w posiadaniu prawników. **Irlandia** oddzieliła organ regulacyjny prawników od organu przedstawicielskiego i zezwoliła spółkom osobowym radców prawnych na prowadzenie działalności w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Inne państwa członkowskie przyjęły lub są w trakcie przyjmowania reform w następstwie działań w zakresie egzekwowania prawa:

- **Słowenia** uchyliła wymóg dotyczący obywatelstwa dla prawników z UE, którzy zdobyli kwalifikacje w Słowenii;
- **Cypr** uchylił wymóg dotyczący miejsca zamieszkania przez prawników z UE;
- **Włochy** są w trakcie procesu znoszenia obowiązku przyjmowania przez prawników co najmniej pięciu spraw rocznie;

dwóch dyrektywach nie określa się czynności zastrzeżonych zasadniczo dla danego zawodu, odniesiono się w nich do „działalności zawodowej wykonywanej przez prawnika" jako do czynności związanych z reprezentowaniem lub obroną klienta w postępowaniu sądowym lub przed organami władzy państwowej, jak również do udzielania porad prawnych.

[31] Wskaźnik ten pokazuje ogólny stopień restrykcyjności regulacji w skali od 0 (najmniej restrykcyjna) do 6 (najbardziej restrykcyjna). Wyniki za 2017 r. zostały ponownie obliczone w celu uwzględnienia dostosowań metodologicznych i nowych informacji otrzymanych od państw członkowskich.

- **Grecja** zmieniła swoje przepisy, aby uznawać wykształcenie i doświadczenie zdobyte w innym państwie członkowskim w celu uzyskania dostępu do staży prawniczych;
- **Francja** przyjęła w 2021 r. dekret umożliwiający prawnikom Sądów Najwyższych z innych państw członkowskich, wykonującym zawód na podstawie tytułu uzyskanego w państwie pochodzenia, dostęp do przedmiotowych czynności we Francji;
- **Chorwacja** jest w trakcie przyjmowania reformy dotyczącej warunków mających zastosowanie do zagranicznych prawników i firm prawniczych;
- **Hiszpania** jest w trakcie przyjmowania reformy dotyczącej *procuradores*, w której uchylono by stałe stawki, umożliwiono wielodyscyplinarne spółki osobowe między prawnikami i *procuradores* oraz utworzono jednolitą ścieżkę kształcenia dla prawników i *procuradores*.

Przepisy dotyczące dostępu do zawodu prawnika należą do najbardziej restrykcyjnych w sektorze usług biznesowych. Jeżeli chodzi o kwalifikacje, we wszystkich państwach członkowskich wymagane jest posiadanie wyższego wykształcenia, jak również odbycie obowiązkowego stażu lub uzyskanie dodatkowych kwalifikacji zawodowych i zdanie egzaminu w adwokaturze. Minimalny łączny okres kształcenia i szkolenia umożliwiający dostęp do zawodu waha się od 5,5 roku (np. **Francja**, **Grecja**, **Hiszpania**, **Portugalia**) do 9 lat (np. **Finlandia**, **Słowenia**). Ustawiczne doskonalenie zawodowe jest obowiązkowe w większości państw członkowskich, z wyjątkiem **Grecji**, **Hiszpanii**, **Malty**, **Czech** i **Słowacji**, gdzie jest ono dobrowolne.

We wszystkich państwach członkowskich prowadzenie działalności związanej z reprezentowaniem klientów przed organami sądowymi jest zastrzeżone dla prawników, choć niektóre z państw zezwalają, aby działalność tę prowadzili również przedstawiciele innych zawodów prawniczych. Na **Malcie** zarówno adwokaci, jak i reprezentanci prawni mogą reprezentować klientów przed sądami niższej instancji. W **Hiszpanii** reprezentacja przed sądem dzieli się na „abogados" (obrona klienta) i „procuradores" (reprezentacja techniczna i przekazywanie dokumentów do sądów). W **Polsce** klientów przed sądami mogą reprezentować zarówno radcowie prawni (radcy prawni[32]), jak i adwokaci. W **Irlandii** „solicitors" reprezentują klienta w sądach niższej instancji, natomiast „barristers" doradzają „solicitors" i mogą prowadzić sprawy we wszystkich sądach[33].

Niektóre państwa członkowskie nakładają dodatkowe wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych, które upoważniają do występowania przed sądami najwyższymi (**Belgia**, **Bułgaria, Francja, Grecja, Niderlandy**, **Niemcy** i **Włochy**). Ponadto niektóre z tych państw (np. **Belgia**, **Francja** i **Niemcy**) nakładają ograniczenia na liczbę stanowisk dostępnych do występowania przed sądami najwyższymi. Od 2017 r. **Francja** stopniowo zwiększa liczbę dostępnych stanowisk i w 2021 r. przyjęła dekret umożliwiający dostęp do tych czynności na określonych warunkach prawnikom z innych państw członkowskich wykonującym zawód na podstawie tytułu uzyskanego w ich państwie pochodzenia.

W wielu państwach członkowskich działalność rozpoczęli nowi usługodawcy, którzy świadczą usługi prawnicze z wykorzystaniem algorytmów i rozwiązań z zakresu uczenia maszynowego. Zmiany te są przedmiotem intensywnych debat i stały się przyczyną postępowań sądowych dotyczących trudności w określeniu, co stanowi poradę prawną w takich dziedzinach, jak udzielanie konsultacji prawnych przez internet, windykacja i automatyczne sporządzanie dokumentów prawnych. Jednocześnie zmiany te wywołały

[32] Tylko radcy prawni („attorney-at-law") mogą pracować w ramach stosunku pracy; z kolei adwokaci („advocate") nie mogą tego robić.
[33] Klient nie może bezpośrednio zatrudnić radcy prawnego („barrister"); należy to zrobić za pośrednictwem prawnika („solicitor").

zapotrzebowanie ze strony przedstawicieli zawodów prawniczych na dostosowanie ram regulacyjnych w celu ułatwienia przyjęcia takich rozwiązań z zakresu technologii informatycznych w usługach prawniczych. W **Niemczech** rządowe projekty ustaw służą promowaniu przyjaznych konsumentom usług prawniczych na rynku poprzez otwarcie niektórych usług prawniczych dla operatorów technologii informatycznych w usługach prawniczych, przy jednoczesnym zapewnieniu równych szans dla prawników i podmiotów świadczących usługi windykacyjne.

Większość państw członkowskich wprowadza restrykcyjne przepisy w zakresie braku zgodności oraz ograniczenia wielodyscyplinarne[34]. We wszystkich państwach członkowskich obowiązują albo ogólna zasada unikania konfliktu interesów, albo szczegółowe przepisy w zakresie braku zgodności zakazujące wykonywania określonych działań takich jak handel lub zatrudnienie podlegające wynagrodzeniu, z wyjątkiem działań wyraźnie dozwolonych (np. nauczanie lub prowadzenie badań). Ograniczenia wielodyscyplinarne są zróżnicowane, od całkowitego zakazu (np. na **Litwie**, **Łotwie**, w **Czechach**), po dopuszczenie prowadzenia określonych działań wielodyscyplinarnych w przypadku ograniczonej liczby zawodów (**Francja, Niderlandy, Niemcy**). W **Estonii** prawnicy mogą uczestniczyć w zarządzaniu przedsiębiorstwem, gdy takie uczestnictwo jest zgodne z działalnością zawodową stanowiska „advokaat", przy czym działalność ta nie może zagrażać niezależności prawnika. We **Francji** wysoce wykwalifikowani specjaliści mogą założyć „société pluriprofessionnelle d'exercice" grupującą różne zawody prawnika i księgowego. W **Belgii** prawnicy mogą organizować pewne formy współpracy z ograniczoną liczbą innych zawodów, ale nie mogą tego robić w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Jeżeli chodzi o dozwolone formy prawne wykonywania zawodu przez prawników, wiele państw członkowskich dopuszcza szeroki zakres form prawnych, ale wyklucza niektóre formy (takie jak spółka akcyjna w **Austrii**, formy handlowe we **Francji** lub z ograniczeniem, że akcje nie mogą być przedmiotem obrotu giełdowego w **Belgii**). Ogólnie dopuszcza się zawiązywanie spółek jawnych, a w wielu państwach członkowskich wykonywanie zawodu jest możliwe również w formie firm specjalistycznych. Szereg państw dopuszcza stosowanie przez prawników formy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, na przykład **Austria**, **Belgia**, **Cypr**, **Francja**, **Finlandia** i **Niemcy**. W listopadzie 2019 r. **Irlandia** wprowadziła przepisy umożliwiające zawiązywanie partnerstw między przedstawicielami zawodu „solicitor" w formie spółek partnerskich. W wyniku reformy w 2020 r. **Austria** rozszerzyła katalog form prawnych dostępnych dla firm prawniczych, wyłączając spółki akcyjne. W większości państw członkowskich zawiązywanie przez prawników spółek z ograniczoną odpowiedzialnością jest jednak niemożliwe.

Możliwość założenia firmy prawniczej posiadającej określoną formę prawną jest ściśle powiązana z wymogami dotyczącymi własności udziałów i praw głosu. W zdecydowanej większości państw członkowskich obowiązuje wymóg, zgodnie z którym wszystkie udziały muszą znajdować się w posiadaniu prawników. W niektórych państwach członkowskich obowiązują ponadto ograniczenia dotyczące liczby firm prawniczych, w których dany prawnik może być udziałowcem, tj. w **Estonii** lub na **Węgrzech** prawnik może być udziałowcem wyłącznie jednej kancelarii adwokackiej. W niewielkiej liczbie państw członkowskich dopuszcza się uczestnictwo osób niebędących prawnikami w firmach prawniczych. W **Hiszpanii** posiadanie udziałów (do 49 %[35]) w firmach przez osoby niebędące prawnikami jest możliwe, co dopuszcza się również we **Francji**, ale jedynie w przypadku przedstawicieli zawodów regulowanych z zakresu prawa lub rachunkowości, we

[34] Zob. wyrok w sprawie C-309/99 Wouters.
[35] Pod warunkiem że nie uznaje się, iż danego zawodu nie można pogodzić z zawodem prawnika.

Włoszech (do 34 %), w **Polsce** (ale jedynie w przypadku osób wykonujących zawody prawnicze) oraz w **Niderlandach** (ale wyłącznie w przypadku notariuszy/rzeczników patentowych i doradców podatkowych). W **Niemczech** ponad 50 % udziałów w spółce musi należeć do prawników (a udziałowcami mogą być wyłącznie przedstawiciele zawodów regulowanych z zakresu prawa lub rachunkowości). W **Danii** i **Szwecji** osoby niebędące prawnikami mogą posiadać nie więcej niż 10 % udziałów. W żadnym państwie członkowskim nie dopuszcza się udziału wyłącznie finansowego. W **Niemczech** we wniosku dotyczącym reformy od stycznia 2021 r. zaproponowano zniesienie wymogów w zakresie większości dotyczących zarządu firm prawniczych[36], aby dopuścić jednoosobowe spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz aby przedstawiciele wszystkich wolnych zawodów mogli zawiązywać spółki z prawnikami i być udziałowcami.

W zdecydowanej większości państw członkowskich prawnicy mogą reklamować swoje usługi, pod warunkiem że takie treści przekazują w sposób zgodny z zasadami etyki zawodowej. W **Bułgarii, Chorwacji, na Malcie, w Polsce** i **Słowenii** wobec prawników nadal obowiązuje jednak całkowity zakaz, co stanowi naruszenie art. 24 dyrektywy 2006/123/WE.

Wydaje się, że w zdecydowanej większości państw członkowskich prawnik i klient mogą swobodnie uzgodnić kwotę wynagrodzenia. W **Bułgarii, Chorwacji, na Cyprze, w Grecji** i w **Polsce** prawnicy muszą jednak przestrzegać ustalonych lub minimalnych stawek. W **Chorwacji** trwa proces, w wyniku którego będzie możliwe odstąpienie od tych ustalonych minimalnych stawek poprzez zawarcie pisemnej umowy między klientem a prawnikiem. W **Hiszpanii** trwają prace nad przyjęciem zmiany legislacyjnej znoszącej minimalne stawki w przypadku *procuradores*.

Zalecenia

Wszystkie państwa członkowskie, w których udzielanie porad prawnych jest zastrzeżone wyłącznie dla prawników, powinny zapewnić, aby zbyt szeroki zakres czynności zastrzeżonych nie ograniczał możliwości rozwoju usług prawnych i wprowadzania innowacji w ich ramach wraz z rozwojem rozwiązań cyfrowych. **Bułgaria** powinna utrzymać otwarty system usług prawnych.

Wszystkie państwa członkowskie powinny ocenić wymogi dotyczące formy prawnej i własności udziałów, przepisy w zakresie braku zgodności oraz ograniczenia wielodyscyplinarne, uwzględniając w szczególności potrzebę innowacyjności oraz wprowadzania rozwiązań cyfrowych i nowo powstających modeli biznesowych. **Irlandia** powinna przyjąć wszystkie środki wykonawcze wynikające z ustawy regulującej usługi prawne z 2015 r., aby umożliwić prawnikom świadczenie usług wielodyscyplinarnych.

Belgia i **Niemcy** powinny wprowadzić większą przejrzystość i dokonać przeglądu proporcjonalności przepisów dotyczących dostępu dla prawników chcących występować przed właściwymi dla nich sądami najwyższymi, a w szczególności powinny doprecyzować przepisy mające zastosowanie do prawników unijnych. **Niemcy** powinny przeprowadzić przegląd potrzeby podtrzymania ograniczeń dotyczących minimalnego wieku, jaki trzeba osiągnąć, aby występować przez Trybunałem Federalnym (Bundesgerichtshof), i rozważyć zastąpienie ich środkami, które wydają się odpowiedniejsze do osiągnięcia założonych celów, takimi jak doświadczenie zawodowe.

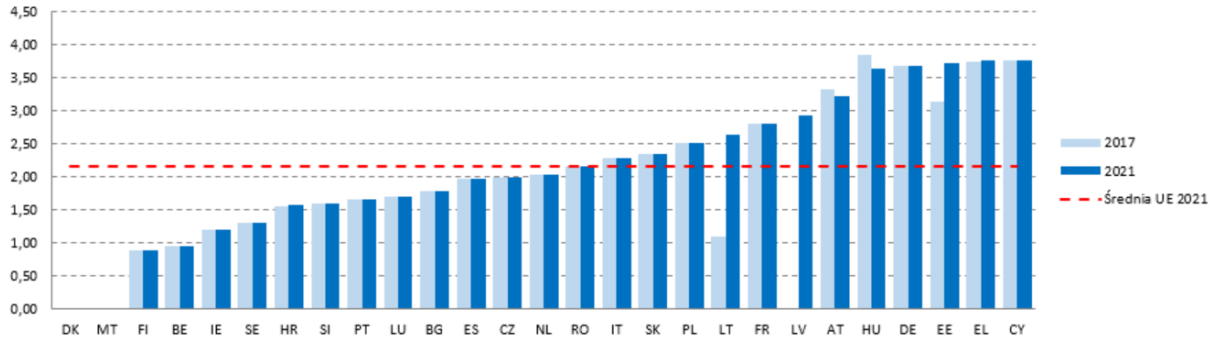
[36] Z wyjątkiem spółek, które chcą mieć status „Rechtsanwaltsgesellschaft”.

Bułgaria, Chorwacja, Malta, Polska i Słowenia muszą znieść wszelkie całkowite zakazy dotyczące informacji handlowych, mające zastosowanie do prawników.

II.5. Rzecznicy patentowi

Zawód rzecznika patentowego[37] jest uregulowany we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem dwóch państw, tj. w **Danii** i na **Malcie** nie reguluje się tego rodzaju usług biznesowych[38].

Wykres 6. Wskaźnik restrykcyjności: Rzecznicy patentowi[39]



Źródło: Komisja Europejska, 2021 r.

Na wykresie 6 przedstawiono względną sytuację państw członkowskich pod względem restrykcyjności w zakresie dostępu do zawodu rzecznika patentowego oraz restrykcyjności w zakresie wykonywania tego zawodu zgodnie z zaktualizowanym wskaźnikiem restrykcyjności. W porównaniu z 2017 r. wskaźnik nieznacznie zmieniono, aby lepiej uchwycić zakres czynności zastrzeżonych dla rzeczników patentowych oraz restrykcyjność innych rodzajów wymogów.

O ile konieczność posiadania niezbędnej wiedzy eksperckiej z zakresu często wysoce złożonych zagadnień prawa własności intelektualnej i technicznych aspektów innowacji, a także chęć ochrony klientów (na przykład posiadaczy praw) przed niewłaściwym przeprowadzeniem procedur mogą stanowić ważne powody regulowania tego zawodu, to jednak zasady dotyczące dostępu do tego zawodu i jego wykonywania muszą być proporcjonalne. W 2017 r. Komisja wydała zatem szereg zaleceń dotyczących zawodu rzeczników patentowych, koncentrujących się na zakresie czynności zastrzeżonych, różnych warstwach środków regulacyjnych, takich jak wymóg posiadania wielu lat doświadczenia zawodowego lub przejścia szkolenia zawodowego oprócz spełnienia wymogów dotyczących szkolenia podstawowego, wymogach dotyczących własności udziałów oraz ograniczeniach dotyczących wspólnego wykonywania zawodu, a także na ograniczeniach mających zastosowanie w sytuacjach transgranicznych.

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie dotyczącej przepisów regulujących zawód rzecznika patentowego w **Austrii**, że wymóg dotyczący położenia siedziby, a także

[37] W szeregu państw członkowskich rzecznicy patentowi nazywani są „pełnomocnikami patentowymi" (np. w AT i DE *Patentanwälte*).

[38] Należy również wspomnieć o tym, że istnieje rodzaj kwalifikacji rzecznika patentów europejskich, której podstawę stanowi konwencja o patencie europejskim podpisana przez wszystkie państwa członkowskie UE. Kwalifikacja ta umożliwia przedstawicielowi zawodu stosowanie wspomnianego tytułu podczas występowania przed Europejskim Urzędem Patentowym. Posiadanie tego rodzaju kwalifikacji nie pozwala jednak na wykonywanie zawodu rzecznika patentowego w państwach będących sygnatariuszami konwencji, w których zawód ten jest regulowany.

[39] Wskaźnik ten pokazuje ogólny stopień restrykcyjności regulacji w skali od 0 (najmniej restrykcyjna) do 6 (najbardziej restrykcyjna). Wyniki za 2017 r. zostały ponownie obliczone w celu uwzględnienia dostosowań metodologicznych i nowych informacji otrzymanych od państw członkowskich.

przepisy dotyczące własności udziałów oraz działalności wielodyscyplinarnej stanowią naruszenie art. 14, 15 i 25 dyrektywy usługowej[40].

Z dostępnych informacji wynika, że od czasu wydania zaleceń w 2017 r. reformy przeprowadzono w różnym stopniu w **Austrii**, **Belgii**, **Estonii**, **Grecji**, na **Litwie**, **Łotwie**, w **Niemczech**, **Polsce** i na **Węgrzech**.

Jedną z pozytywnych zmian jest to, że **Austria** przeprowadziła reformę w 2019 r., uwzględniając część zaleceń, w tym zalecenia dotyczące przyjęcia bardziej otwartego podejścia do wymogów w zakresie edukacji oraz nieznacznego skrócenia długości wymaganego wcześniejszego doświadczenia zawodowego. Ponadto Austria złagodziła przepisy dotyczące własności udziałów, uchyliła przepisy dotyczące praw głosu oraz zniosła niektóre ograniczenia dotyczące wspólnego wykonywania zawodu. W maju 2021 r. Austria przyjęła dalsze zmiany celem zastosowania się do wyżej wymienionego wyroku Trybunału.

Węgry również niedawno zliberalizowały przepisy dotyczące ograniczeń, wobec których Komisja zaleciła przeprowadzenie oceny proporcjonalności. Chociaż w firmach specjalistycznych rzecznicy patentowi muszą posiadać 75 % udziałów, Węgry zmniejszyły ten wymagany udział do „ponad 50 %". W odniesieniu do biur rzeczników patentowych Węgry ograniczyły wymóg dotyczący 100 % własności udziałów do wymogu, zgodnie z którym tylko jedna z osób fizycznych, które mogą być członkami, musi być rzecznikiem patentowym i kierować biurem. W obu przypadkach nadal dwie trzecie głosów musi należeć do rzeczników patentowych. Węgry zmieniły przepisy regulujące zdolność do świadczenia usług wielodyscyplinarnych poprzez złagodzenie zakazu świadczenia innych usług.

W następstwie wszczętego przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego **Polska** zmieniła przepisy dotyczące stawek, znosząc stawki minimalne.

Ponadto w następstwie podjętych przez Komisję działań mających na celu egzekwowanie przepisów **Niemcy** transponowały dyrektywę 2013/55/UE, aby zapewnić zgodność zasad dotyczących zawodu rzecznika patentowego z prawem Unii.

Szereg państw zdecydowało się na wprowadzenie nowych przepisów, co dotyczy między innymi **Grecji** i **Łotwy**, które ustanowiły zawód rzecznika patentowego. Chociaż na **Łotwie** zawód ten był wcześniej nieuregulowany, w **Grecji** składanie patentów i znaków towarowych przed reformą było zastrzeżone dla prawników, którzy ponadto mieli prawo wyłączne do udzielania porad prawnych, w tym w kwestiach związanych z prawem patentowym i prawem znaków towarowych. Czynności zastrzeżone mogą zatem obecnie wykonywać prawnicy i przedstawiciele nowo ustanowionego zawodu rzecznika patentowego.

W drodze nowej ustawy w **Belgii** wprowadzono dodatkowe wymogi, w tym ochronę tytułu zawodowego oraz członkostwo powiązane z opłatami członkowskimi, obowiązkowym ubezpieczeniem i obowiązkami w zakresie ustawicznego doskonalenia zawodowego. Chociaż części tej nowej ustawy weszły w życie w dniu 2 grudnia 2020 r., przepisy regulujące te dodatkowe wymogi nie zaczęły jeszcze obowiązywać, gdyż wymagają przyjęcia rozporządzenia królewskiego.

Estonia również wprowadziła nowe wymogi obejmujące zwiększone wymogi w zakresie edukacji oraz nowy wymóg przynależności do izby połączony z obowiązkami w zakresie ustawicznego doskonalenia zawodowego i ochroną tytułu zawodowego członków izby. Bez zmian pozostawiono wymogi dotyczące posiadania dość długiego, bo czteroletniego, doświadczenia zawodowego.

[40] Wyrok Trybunału z dnia 29 lipca 2019 r., C-209/18, Komisja/Austria.

Chociaż **Litwa** zmieniła wymogi dotyczące kwalifikacji rzeczników patentowych (*patentinis patiketinis*) i ograniczyła wymóg wcześniejszego doświadczenia zawodowego, jednocześnie wprowadziła ochronę tytułu zawodowego, obowiązek przynależenia do organu zawodowego, obowiązek ustawicznego doskonalenia zawodowego i obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej z tytułu wykonywania zawodu.

Zakres czynności zastrzeżonych jest różny w poszczególnych państwach członkowskich i w z nich jest dość szeroki. Dotyczy to w szczególności **Austrii**, **Estonii** i **Węgier**. Zastrzeżenia dotyczą doradztwa oraz reprezentacji przed urzędem patentowym lub innymi organami administracyjnymi, sporządzania dokumentów prawnych dotyczących praw własności intelektualnej oraz reprezentowania klientów przed sądami w sprawach dotyczących własności intelektualnej (nawet jeżeli usługi te mogą być świadczone zarówno przez prawników, jak i notariuszy w **Austrii**). W **Estonii** rzecznicy patentowi są również uprawnieni do poświadczania tłumaczeń i odpisów dokumentów dotyczących własności przemysłowej przedkładanych władzom (uprawnienia te posiadają również notariusze i tłumacze przysięgli).

Na **Cyprze**, w którym nie funkcjonuje odrębny zawód rzecznika patentowego, usługi te są zastrzeżone wyłącznie dla prawników.

W wielu państwach członkowskich wymagane jest posiadanie wcześniejszego doświadczenia zawodowego, którego długość jest różna i wynosi od 2 lat (**Bułgaria**) do 6,5 roku (**Austria**). Niektóre państwa członkowskie wymagają odbycia stażu pod nadzorem rzecznika patentowego (**Belgia, Irlandia, Luksemburg, Niderlandy, Niemcy, Polska, Węgry** i **Włochy**). Łączna długość kształcenia jest różna i wynosi od 3 lat w **Portugalii** (gdzie nie ma wymogu odbycia stażu ani posiadania wcześniejszego doświadczenia) do 7 lat w **Niemczech** (gdzie dodatkowo obowiązuje wymóg odbycia trzyletniego stażu). Należy przeprowadzić ocenę wieloletniego doświadczenia zawodowego i szkoleń, mając na uwadze fakt, że omawiane usługi mogą być świadczone na przykład również przez prawników bez konieczności specjalizowania się przez nich w prawie własności intelektualnej.

W wielu państwach członkowskich określono wymogi dotyczące własności udziałów. Na **Cyprze** obowiązuje wymóg, zgodnie z którym wszyscy partnerzy w firmie prawniczej muszą być prawnikami, co ma zatem również wpływ na świadczenie usług rzeczników patentowych. **Niemcy** i **Polska** wymagają, by co najmniej 50 % udziałów posiadali przedstawiciele zawodu.

Na **Węgrzech** nadal obowiązuje (lecz z drobnymi zmianami) zakaz wykonywania zawodu rzecznika patentowego łącznie z innymi zawodami, natomiast **Estonia** i **Niemcy** zezwalają na wspólne wykonywanie tego zawodu wyłącznie z zawodem prawnika lub księgowego.

Na **Słowacji**, aby posiadacze dyplomów uzyskanych w innych państwach członkowskich mogli wykonywać ten zawód w tym kraju, muszą najpierw poddać się procedurze uznania akademickiego, a nie procedurze uznawania ich kwalifikacji zawodowych. W słowackich przepisach przewidziano procedurę uznawania kwalifikacji zawodowych umożliwiającą uzyskanie dostępu do zawodów nieregulowanych przez posiadaczy zagranicznych dyplomów.

Zalecenia

Słowacja powinna zapewnić, aby procedura uznania stosowana przez nią wobec posiadaczy dyplomów zagranicznych, którzy ubiegają się o dostęp do zawodu asystenta rzecznika patentowego, była zgodna z postanowieniami TFUE dotyczącymi swobodnego przepływu pracowników i niedyskryminacji oraz z mającym zastosowanie orzecznictwem.

Niemcy powinny rozważyć konieczność posiadania wielu warstw wymogów dotyczących kwalifikacji, na przykład wymóg posiadania wielu lat doświadczenia zawodowego lub przejścia szkolenia zawodowego oprócz spełnienia wymogów dotyczących szkolenia podstawowego, oraz postarać się zaoferować alternatywne sposoby uzyskania kwalifikacji.

Austria, **Estonia** i **Łotwa** powinny ponownie ocenić warunek posiadania wcześniejszego doświadczenia zawodowego jako wymóg dostępu do zawodu rzecznika patentowego.

Austria, **Estonia** i **Węgry** powinny ocenić zakres czynności zastrzeżonych dla rzeczników patentowych.

Cypr powinien ocenić proporcjonalność środków zastrzegających czynności związane z własnością przemysłową wyłącznie dla prawników.

Estonia, **Niemcy** i **Węgry** powinny ocenić proporcjonalność ograniczeń dotyczących wspólnego wykonywania zawodu rzecznika patentowego z innymi zawodami.

Niemcy i **Polska** powinny ocenić proporcjonalność wymogów dotyczących własności udziałów.

II.6. Agenci nieruchomości

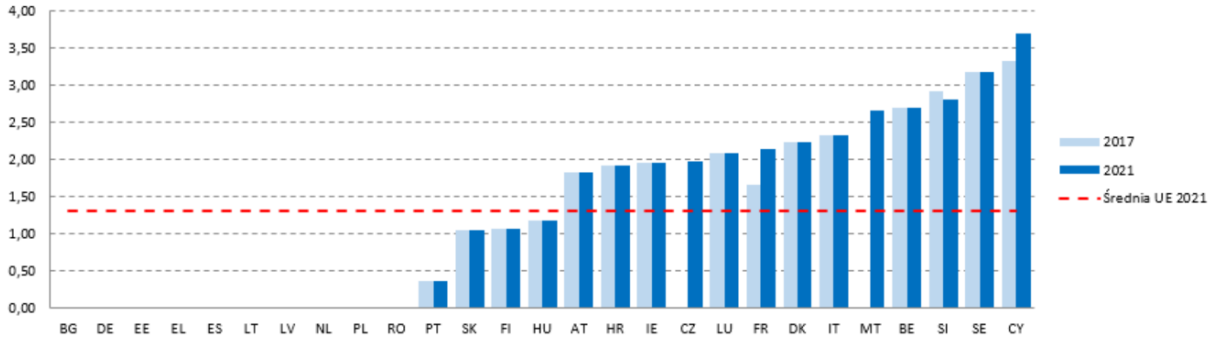
W państwach UE, ewentualnie wyłączając kraje nordyckie[41], charakter i złożoność zadań zwykle wykonywanych przez agentów nieruchomości są bardzo zbliżone. Zawód ten polega zasadniczo na pośrednictwie między nabywcami a sprzedawcami nieruchomości, w tym na udzielaniu porad (prawnych) dotyczących niektórych aspektów transakcji. Pomimo tych podobieństw podejście przyjęte przez poszczególne państwa UE w kwestii uregulowania i sposobu uregulowania zawodu agenta nieruchomości znacznie się różni.

W 2017 r. jedynie 14 państw członkowskich uznawało, że dostęp do tego zawodu należy uregulować[42]. W państwach, które nie regulują tego zawodu, interesy konsumentów są chronione za pomocą innych środków, takich jak: ogólne ustawodawstwo dotyczące ochrony konsumentów, prawo cywilne i karne. Ponadto w pewnych krajach samoregulacja i dobrowolne systemy certyfikacji również stanowią alternatywę dla regulacji (**Estonia**, **Litwa**, **Niderlandy**, **Niemcy** i **Polska**).

[41] W państwach tych zazwyczaj nie obowiązuje wymóg interwencji notariusza lub prawnika w procesie przeniesienia tytułu własności, a agenci nieruchomości mogą przeprowadzić cały ten proces, co dotyczy też etapu sporządzania aktu przeniesienia tytułu własności oraz płatności.

[42] W Hiszpanii usługi agentów nieruchomości są w pewnym stopniu regulowane na poziomie regionalnym.

Wykres 7. Wskaźnik restrykcyjności: Agenci nieruchomości[43]



Źródło: Komisja Europejska, 2021 r.

Na wykresie 7 przedstawiono względną sytuację państw członkowskich pod względem restrykcyjności w zakresie dostępu do zawodu agenta nieruchomości oraz restrykcyjności w zakresie wykonywania tego zawodu zgodnie z zaktualizowanym wskaźnikiem restrykcyjności. W porównaniu z 2017 r. wskaźnik nieznacznie zmieniono, aby lepiej uchwycić zakres czynności zastrzeżonych dla agentów nieruchomości oraz restrykcyjność innych rodzajów wymogów.

Znaczne różnice pod względem poziomu restrykcyjności występujące między państwami członkowskimi wzbudziły wątpliwości Komisji Europejskiej co do zasadności i proporcjonalności niektórych najbardziej restrykcyjnych podejść. W 2017 r. Komisja wydała szereg zaleceń dotyczących zawodu agenta nieruchomości, koncentrując się w szczególności na czynnościach zastrzeżonych na wyłączność, czasie trwania edukacji określonym w wymogach dotyczących obowiązkowych kwalifikacji, braku alternatywnych sposobów dostępu do zawodu, ograniczeniach dotyczących własności udziałów i praw głosu, przepisach w zakresie braku zgodności, regulacjach regionalnych i konieczności akademickiego uznania dyplomów.

Niestety działania następcze w związku z tymi zaleceniami były bardzo ograniczone, a większość państw członkowskich nie podjęła żadnych rzeczywistych działań w celu ponownej oceny proporcjonalności tych wymogów. Wręcz przeciwnie – niektóre państwa członkowskie postanowiły zwiększyć restrykcyjność regulacji.

W ostatnim czasie dwa państwa członkowskie – **Czechy** i **Malta** – zaczęły regulować dostęp do tego zawodu. Jak dotąd te nowe zawody regulowane nie zostały zgłoszone do bazy danych zawodów regulowanych, a zainteresowane państwa członkowskie nie przedstawiły wyników żadnej wcześniejszej oceny proporcjonalności opartej na ramach określonych w dyrektywie w sprawie analizy proporcjonalności. Decyzja o wprowadzeniu nowych regulacji wydaje się jeszcze bardziej zaskakująca w przypadku **Malty**, którą – zgodnie z tablicą wyników dla rynków konsumenckich z 2016 r. – uznano za rynek nieruchomości osiągający najlepsze wyniki w całej UE[44].

W 2018 r. **Francja** wprowadziła przepisy w celu ochrony tytułu agenta nieruchomości.

Niemcy zrezygnowały z planów wprowadzenia regulacji zawodu agenta nieruchomości, natomiast wydaje się, że **Rumunia** zamierza uregulować dostęp do tego zawodu.

Jeżeli chodzi o edukację, w większości państw nadal wymaga się edukacji trwającej około 2–3 lata, przy czym konieczne może być uzupełnienie jej praktyką zawodową lub

[43] Wskaźnik ten pokazuje ogólny stopień restrykcyjności regulacji w skali od 0 (najmniej restrykcyjna) do 6 (najbardziej restrykcyjna). Wyniki za 2017 r. zostały ponownie obliczone w celu uwzględnienia dostosowań metodologicznych i nowych informacji otrzymanych od państw członkowskich.
[44] Tablica wyników dla rynków konsumenckich z 2016 r., dostępna pod adresem: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf

doświadczeniem zawodowym, lub egzaminem. Kontrastuje to z sytuacją w takich państwach, jak: **Chorwacja**, **Finlandia, Malta, Węgry** i **Włochy**, które mają stosunkowo niewielkie wymogi dotyczące kwalifikacji. W większości państw – z wyjątkiem **Chorwacji**, **Finlandii**, **Szwecji**, **Węgier** i **Włoch** – są dostępne alternatywne sposoby uzyskania wymaganych kwalifikacji.

W marcu 2020 r. **Cypr** przyjął okólnik zawierający wykładnię prawa krajowego, zgodnie z którą każda osoba fizyczna związana z agencją nieruchomości musi być zarejestrowanym agentem nieruchomości, co wskazuje na wprowadzenie wymogu 100 % własności udziałów. Na **Malcie** w nowych przepisach wprowadzono ograniczenie, zgodnie z którym jedyną formą prawną, jaką mogą stosować agenci nieruchomości w celu wykonywania swojego zawodu, jest cywilna spółka partnerska. Oznacza to, że agenci nieruchomości nie mogą zawiązywać spółek z osobami niebędącymi przedstawicielami tego zawodu ani z przedstawicielami innych zawodów nieposiadającymi licencji agenta nieruchomości. W **Belgii** nadal obowiązuje wymóg, zgodnie z którym 60 % udziałów i praw głosu w profesjonalnych agencjach nieruchomości musi należeć do wykwalifikowanych przedstawicieli tego zawodu.

W **Hiszpanii** niektóre regiony, takie jak Katalonia, nadal regulują ten zawód w drodze zastrzeżenia czynności i ochrony tytułu.

Ponieważ **Słowacja** utrzymuje, że zawód agenta nieruchomości jest nieuregulowany, przedstawiciele tego zawodu z innych państw członkowskich UE chcący wykonywać zawód agenta nieruchomości nadal muszą poddawać się procedurze akademickiego uznawania ich dyplomów.

W międzyczasie **Słowenia** zniosła wymóg posiadania słoweńskiego obywatelstwa.

Zalecenia

Chorwacja, Cypr, Czechy, Irlandia, Słowacja, Słowenia i **Szwecja** powinny rozważyć możliwość otwarcia dla przedstawicieli innych zawodów czynności obecnie zastrzeżonych wyłącznie dla agentów nieruchomości.

Austria, **Belgia**, **Cypr**, **Czechy**, **Dania**, **Francja**, **Irlandia**, **Słowacja**, **Słowenia** i **Szwecja** powinny ocenić, w jakim stopniu czas trwania edukacji określony w wymogach dotyczących obowiązkowych kwalifikacji jest niezbędny z uwagi na usługi świadczone przez agentów nieruchomości oraz cele regulacji.

Chorwacja, **Finlandia**, **Szwecja**, **Węgry** i **Włochy** powinny rozważyć ustanowienie alternatywnych sposobów dostępu do zawodu.

Belgia powinna ocenić potrzebę stosowania ograniczeń dotyczących własności udziałów i praw głosu.

Cypr i **Malta** powinny ponownie ocenić zasadność i proporcjonalność wymogu posiadania 100 % udziałów przez agentów nieruchomości.

Włochy powinny ocenić konieczność i proporcjonalność zakazu prowadzenia rodzajów działalności, których nie można ze sobą pogodzić.

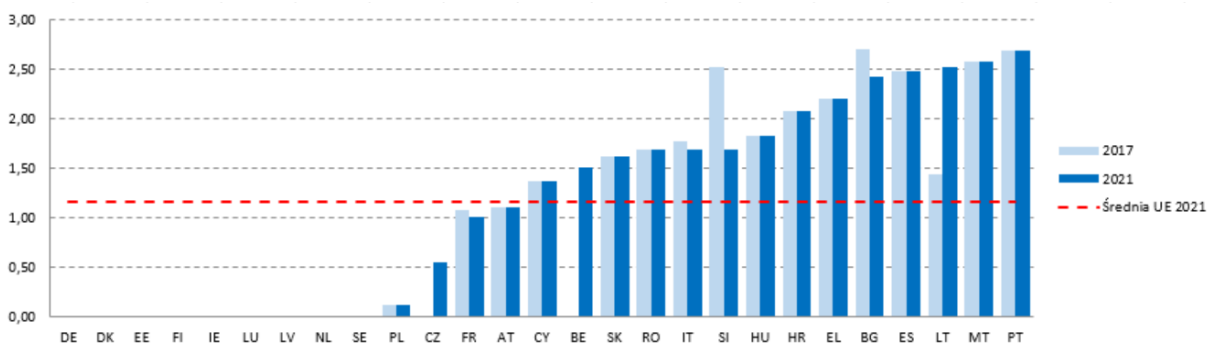
Hiszpania powinna przeprowadzić przegląd istniejących regulacji regionalnych, ponieważ mogą one prowadzić do niejasności w zakresie dostępu do przedmiotowego zawodu i wykonywania tego zawodu oraz mogą stwarzać przeszkody dla mobilności.

Słowacja powinna znieść wymóg przechodzenia procedury uznania dyplomów akademickich w odniesieniu do posiadaczy kwalifikacji z innych państw członkowskich UE.

II.7. Przewodnicy turystyczni

Zawód przewodników turystycznych nadal jest uregulowany w dwóch trzecich państw członkowskich, z wyraźną koncentracją geograficzna na południu i wschodzie Europy.

Wykres 8. Wskaźnik restrykcyjności: Przewodnicy turystyczni[45]



Źródło: Komisja Europejska, 2021 r.

Na wykresie 8 przedstawiono względną sytuację państw członkowskich pod względem restrykcyjności w zakresie dostępu do zawodu przewodnika turystycznego oraz restrykcyjności w zakresie wykonywania tego zawodu zgodnie z nowym wskaźnikiem restrykcyjności. W porównaniu z 2017 r. wskaźnik nieznacznie zmieniono, aby lepiej uchwycić zakres czynności zastrzeżonych dla przewodników turystycznych oraz restrykcyjność innych rodzajów wymogów.

Ani **Belgia**, ani **Bułgaria** nie wskazały tego zawodu wśród zawodów regulowanych w bazie danych zawodów regulowanych, choć nie ma wątpliwości, że oba te państwa członkowskie regulują ten zawód od 2016 r.

W zaleceniach z 2017 r. skoncentrowano się na zasadności i proporcjonalności regulacji tego zawodu oraz na przeglądzie i ocenie zakresu czynności zastrzeżonych. Państwa członkowskie, w których obowiązują różne regulacje regionalne, wezwano do szczegółowej analizy kwestii fragmentacji przepisów i geograficznego zakresu uprawnień przewodników turystycznych. Ponadto Komisja wezwała państwa członkowskie do przeglądu wykazów znacznej liczby miejsc, w których praca w roli przewodnika turystycznego jest zastrzeżona dla osób posiadających określone kwalifikacje.

Komisja zaleciła wszystkim państwom członkowskim regulującym ten zawód, aby oceniły, czy taka regulacja jest w ogóle konieczna lub czy mniej restrykcyjne przepisy mogą przyczynić się do realizacji celu jakim jest ochrona dziedzictwa kulturowego, historycznego, archeologicznego i artystycznego oraz jego właściwego docenienia. Względy te, przedstawione przez państwa członkowskie tytułem uzasadnienia regulacji, zostały uznane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości za nadrzędne względy interesu publicznego, które mogą uzasadniać ograniczenie. Należy jednak dokładnie ocenić proporcjonalność takich przepisów. Państwa członkowskie powinny zatem nakładać przepisy i obowiązki w zakresie dostępu do zawodu przewodnika turystycznego i jego wykonywania tylko wtedy, gdy jest to wyraźnie konieczne, aby zapobiec szkodom dla bogactwa kulturowego danego państwa członkowskiego.

[45] Wskaźnik ten pokazuje ogólny stopień restrykcyjności regulacji w skali od 0 (najmniej restrykcyjna) do 6 (najbardziej restrykcyjna). Wyniki za 2017 r. zostały ponownie obliczone w celu uwzględnienia dostosowań metodologicznych i nowych informacji otrzymanych od państw członkowskich.

Żadne z państw członkowskich regulujących ten zawód nie poinformowało Komisji o przeglądzie, a Komisja przyjmuje do wiadomości, że przyjęto jedynie bardzo ograniczone reformy.

W **Słowenii**, chociaż zawód ten jest nadal regulowany i obejmuje szeroki zakres czynności zastrzeżonych, złagodzono wymogi dostępu poprzez zniesienie warunków wstępnych przystąpienia do egzaminu państwowego.

Litwa zmieniła regulacje dotyczące przewodników turystycznych w 2018 r., ale pomimo zaleceń wymagania regulujące dostęp do zawodu stały się bardziej rygorystyczne, w szczególności w odniesieniu do zakresu czynności zastrzeżonych. Litwa złagodziła jednak kilka wymogów, na przykład poprzez zniesienie części teoretycznej egzaminu państwowego.

Chorwacja przyjęła pod koniec 2017 r. nową ustawę o usługach turystycznych. Zmiany nie rozwiązały jednak żadnej z obaw zgłoszonych przez Komisję w odniesieniu do przewodników turystycznych, a nawet wydaje się, że pogorszyły sytuację. W nowej ustawie usunięto jednak wymóg udowodnienia „zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej".

Grecja nie przeprowadziła reformy, ale od 2017 r. szkoły przewodników turystycznych przy Ministerstwie Turystyki działają ponownie, zapewniając dwuletni program umożliwiający uzyskanie dyplomu. Zapisanie się do tych szkół jest obwarowane warunkami i ograniczeniami. **Francja** również w niewielkim stopniu zmniejszyła ograniczenia i zapewniła dodatkowy dostęp do zawodu poprzez dodanie trzeciej ścieżki uzyskiwania wymaganych kwalifikacji zawodowych.

Ponadto Komisja rozumie, że w 2021 r. **Czechy** przyjęły reformę zawodu przewodnika turystycznego, która doprowadziła do uregulowania tego zawodu poprzez ochronę tytułu. Zawód przewodnika turystycznego można wykonywać wyłącznie na podstawie umieszczonej w widocznym miejscu karty (I stopnia lub II stopnia) wydawanej przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego po złożeniu wniosku. Aby uzyskać kartę II stopnia, wymagane są kwalifikacje zawodowe.

Austria, **Bułgaria**, **Malta** i **Słowenia** zastrzegają bardzo szeroki zakres czynności dla posiadaczy określonych kwalifikacji zawodowych. Obejmuje to pracę w charakterze przewodnika przedstawiającego i wyjaśniającego sytuację społeczną i polityczną danego kraju w kontekście krajowym i międzynarodowym, a czasem nawet przewodnika na wydarzeniach sportowych i towarzyskich oraz eskortującego turystów z portu lotniczego do ich hotelu. Takie ograniczenia poważnie zmniejszają dostęp do tych czynności i muszą dotyczyć wyłącznie tego, co jest ściśle niezbędne do ochrony ogólnego interesu publicznego.

Bułgaria dokonała przeglądu regulacji dotyczących zawodu w 2019 r., ale zakres czynności zastrzeżonych pozostał niezmieniony. Zmiany w prawie **Słowenii** nie miały wpływu na przepisy dotyczące zakresu ograniczeń. W **Austrii** i na **Malcie** nie przyjęto żadnych zmian.

W **Chorwacji**, **Hiszpanii** i we **Włoszech** zawód ten jest regulowany na poziomie regionalnym, w związku z czym przedstawiciele zawodu mogą być zmuszeni do zdobycia różnych kwalifikacji i zezwoleń w obrębie jednego państwa członkowskiego, jeżeli chcą świadczyć usługi w więcej niż jednym regionie. Takie różnice sprawiają, że dostęp do omawianego zawodu i wykonywanie go stają się bardziej skomplikowane[46], oraz mogą budzić wątpliwości co do zgodności z prawem Unii, w szczególności z art. 10 ust. 4

[46] Zob. także dokument roboczy służb Komisji na temat wyników kontroli rynku wewnętrznego usług, SWD(2012) 147, towarzyszący komunikatowi Komisji w sprawie wdrożenia dyrektywy usługowej, COM(2012) 261.

dyrektywy usługowej (dyrektywa 2006/123/WE) i art. 7 ust. 2a dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (2005/36/WE).

Po wszczęciu przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego **Chorwacja** ogłosiła, że zastąpi 21 egzaminów zawodowych przeprowadzanych w poszczególnych okręgach jednym scentralizowanym egzaminem. **Hiszpania** i **Włochy** nie poinformowały Komisji o żadnych reformach ani wyjaśnieniach dotyczących obecnego systemu w odniesieniu do szeregu różnych obowiązujących przepisów.

W 2016 r. **Belgia** wprowadziła ochronę tytułu zawodowego dla różnych rodzajów przewodników turystycznych w regionie Walonii. Chociaż ważność tych tytułów ogranicza się do tego regionu, nie planuje się żadnego szczególnego systemu wzajemnego uznawania dla przewodników turystycznych z dwóch pozostałych regionów, biorąc pod uwagę, że Bruksela i region flamandzki nie uważają regulowania tego zawodu za konieczne.

W **Słowenii** gminy mogą nadal określać warunki dostępu do omawianego zawodu na danym obszarze turystycznym i zapewniać ochronę tytułu zawodowego dla osób, które spełniają takie warunki. W związku z tym, że czynności zarezerwowane dla przewodników turystycznych są ustalane na poziomie gmin, zastrzeżenia te mogą być bardzo różne w całym państwie.

Chorwacja i **Francja** prowadzą wykazy miejsc, w których praca w charakterze przewodnika jest zarezerwowana dla osób posiadających określone kwalifikacje. Może to prowadzić do fragmentacji rynku i powodować znaczne obciążenie usługodawców z innych państw członkowskich, którzy towarzyszą turystom podróżującym przez różne części danego państwa i nie ograniczają świadczenia przez siebie usług do określonego miejsca. Takie wykazy, zwłaszcza jeśli obejmują znaczną liczbę obiektów, tworzą nieuzasadnione ograniczenia, jeśli powody uwzględnienia danego obiektu nie zostały właściwie ocenione.

Podczas gdy we **Francji** wykwalifikowani przewodnicy turystyczni mogą pracować tylko przy określonej liczbie obiektów zabytkowych, ustawa w **Chorwacji** zawiera długą listę chronionych miejscowości i miejsc (obejmującą większość najważniejszych atrakcji turystycznych Chorwacji), w przypadku których przewodnicy turystyczni muszą zdać jeden lub więcej oddzielnych egzaminów. Oznacza to, że przewodnik turystyczny, który chce pracować w miejscach chronionych na terenie całej Chorwacji, musiałby zdać do 21 oddzielnych egzaminów, w większości przypadków organizowanych oddzielnie dla każdej żupanii i wymagających od kandydata uiszczenia opłaty za każdy egzamin. **Malta** korzysta z podobnego wykazu miejsc chronionych.

W następstwie wszczętego przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego **Chorwacja** ogłosiła, że znacznie zmniejszy liczbę miejsc, które są częścią wykazu miejsc chronionych, obejmującego obecnie większość głównych atrakcji turystycznych.

W 2017 r. decyzją wydaną przez sąd administracyjny **Włochy** zniosły swój wykaz z 2015 r. zastrzegający znaczną liczbę obiektów dla posiadaczy specjalnych zezwoleń.

Zalecenia

Wszystkie państwa członkowskie, w których zawód ten jest regulowany, powinny rozważyć zasadność i proporcjonalność regulacji zawodu.

Austria, **Bułgaria**, **Malta** i **Słowenia** powinny rozważyć wprowadzenie bardziej precyzyjnej definicji czynności zastrzeżonej z uwagi na bardzo szeroki lub niezdefiniowany zakres czynności zastrzeżonej.

Chorwacja, **Słowenia** i **Włochy** powinny sprecyzować ramy regulacyjne dotyczące przewodników turystycznych, biorąc pod uwagę zróżnicowane regulacje regionalne, które utrudniają, jak się wydaje, dostęp do rynku i które wpływają na usługodawców krajowych, jak również, w niektórych przypadkach, na usługodawców świadczących usługi tymczasowe.

Chorwacja i **Malta** powinny dokonać przeglądu wykazu miejsc zastrzeżonych dla osób posiadających określone kwalifikacje i rozważyć proporcjonalność każdego zastrzeżenia.

Hiszpania powinna: (i) dokonać przeglądu dostępu do działalności przewodników turystycznych, który obecnie różni się w poszczególnych regionach autonomicznych, co ogranicza dostęp do zawodu oraz wykonywanie tego zawodu w przypadku uznanych usługodawców oraz usługodawców świadczących usługi tymczasowe; (ii) zapewnić ogólnokrajową ważność zezwoleń.

III. Działania uzupełniające

Z powyższego przeglądu wynika, że pomimo konkretnych wytycznych przedstawionych przez Komisję w zaleceniach dotyczących reform z 2017 r. państwa członkowskie nie poczyniły znaczących postępów w zakresie ponownej oceny i usuwania nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych regulacji zawodów. Celem niniejszego komunikatu jest wsparcie i wzmocnienie krajowych działań w zakresie sprawności regulacyjnej, a także uzupełnienie innych inicjatyw UE, takich jak zaktualizowana nowa strategia przemysłowa z 2020 r., poprzez określenie konkretnych obszarów o stosunkowo wysokim poziomie regulacji oraz wskazanie konkretnych możliwości zwiększenia konkurencyjności jednolitego rynku usług.

Komisja planuje podjąć działania następcze w związku z tymi zaleceniami, ściśle monitorując działania państw członkowskich w tej dziedzinie i kontynuując stały dialog z zainteresowanymi stronami, w szczególności za pośrednictwem grup ekspertów. Postępy w zakresie reform lub ich brak będą również stale przedmiotem dialogu z państwami członkowskimi w ramach europejskiego semestru oraz Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. W przypadkach, w których przepisy krajowe stanowią wyraźne naruszenie prawa UE, Komisja będzie współpracować z zainteresowanymi państwami członkowskimi oraz, w razie konieczności, podejmie działania w celu egzekwowania prawa. Komisja zamierza kontynuować aktualizację zaleceń dotyczących reform, gdy będzie to konieczne i właściwe. Zbadana zostanie również możliwość opracowania dodatkowych wskaźników i rozszerzenia zakresu na inne zawody o istotnym znaczeniu gospodarczym.

Zalecenia i działania następcze są uzupełnieniem działań zapowiedzianych w zaktualizowanej nowej strategii przemysłowej z 2020 r.[47] Działania te mogą dotyczyć podobnych obszarów gospodarczych i ułatwią przenikanie się jednolitego rynku, w tym poprzez badanie nowatorskich podejść, które zostaną opracowane w ramach dialogu z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, w szczególności ocenę zalet zharmonizowanych norm w usługach, w przypadku których mogłyby one stanowić wartość dodaną[48].

[47] COM(2021) 350.

[48] Inicjatywy takie mogłyby dotyczyć innych sektorów usług niż te objęte niniejszym komunikatem, w zależności od wyników oceny rozpoznawczej, która ma zostać przeprowadzona.