

## Komunikat FOR 10/2022:

### Ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych – skuteczna pomoc dla obywateli Ukrainy i polskiej gospodarki

#### Synteza:

- W ramach specustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa powinno uwzględnąć się postulat uznania znaczącego zakresu kwalifikacji zawodowych zdobytych w Ukrainie.
- Ułatwienie dostępu do zawodów regulowanych stanowić będzie zarówno efektywną i trwałą formę pomocy dla obywateli Ukrainy, jak i wsparcie dla polskiej gospodarki i sektora publicznego.
- Rząd już sięgał po podobne rozwiązania w sytuacjach kryzysowych – za przykład może posłużyć liberalizacja ścieżki dopuszczenia do wykonywania zawodów lekarza lub lekarza dentystry w ramach jednej z tzw. ustaw covidowych z października 2020 r., dzięki czemu niemal 1000 lekarzy wzmacniło służbę zdrowia w trudnym okresie pandemii.
- Specustawa dot. pomocy obywatelom Ukrainy, która wpłynęła do Sejmu 7 marca w zakresie zawodów regulowanych idzie w dobrym kierunku, ułatwiając obywatelom Ukrainy podjęcie w ograniczonym zakresie zawodów psychologa, lekarza, lekarza dentystry, pielęgniarki oraz położnej. Zakres ten jest jednak zdecydowanie zbyt zachowawczy, liberalizacja powinna jednak zostać rozszerzona, również o zawody niezwiązane z szeroko pojętą służbą zdrowia.
- Krótkoterminowo należy wdrożyć rozwiązania umożliwiające łatwy dostęp obywateli Ukrainy do większości zawodów regulowanych, w miarę możliwości unikając dotychczasowych problematycznych wymogów w zakresie nostryfikacji dyplomów. Długoterminowo z kolei konieczne jest przeprowadzenie kompleksowej deregulacji zawodów, połączonej z ułatwieniem dostępu do zawodów regulowanych dla cudzoziemców spoza krajów UE, EOG i Szwajcarii, które poskutkuje płynną w praktyce i otwartą procedurą.

W środę 2 marca na stronach rządowych pojawiła się informacja o rozpoczęciu prac nad projektem ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Projekt ten stanowi dobrą okazję do przeprowadzenia koniecznej liberalizacji w zakresie uznawania kwalifikacji dot. wykonywania zawodów regulowanych zdobytych w Ukrainie. Po wpłynięciu projektu do Sejmu w dniu 7 marca zmiany w zakresie zawodów regulowanych okazały się dalece niewystarczające.

## Specustawa – co zawiera?

Projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa zawierać miał normy zmieniające system prawa w celu ułatwienia niesienia pomocy obywatelom Ukrainy oraz funkcjonowania migrantów z terenów objętych rosyjską agresją w Polsce. Okazało się, że zawiera również min. normy gwarantujące bezkarność urzędnikom popełniającym przestępstwa w związku z pełnioną funkcją<sup>1</sup>. W zakresie zawodów regulowanych specustawa przewiduje w ograniczonym zakresie ułatwienia w uzyskaniu zezwoleń na wykonywanie zawodów psychologa, lekarza, lekarza dentystry, pielęgniarki oraz położnej.

Zgodnie z danymi podawanymi przez Straż Graniczną, w momencie pisania komunikatu liczba uchodźców, którzy przybyli do Polski w związku z wojną w Ukrainie to już ponad milion osób<sup>2</sup>. Liczba ta z całą pewnością będzie ulegać zwiększeniu, z całą pewnością również wśród tych osób znajduje się spora liczba pracowników wykwalifikowanych, którzy mają dostateczne kwalifikacje do wykonywania zawodów regulowanych. Dostęp do nich jest jednak dla osób spoza Unii Europejskiej, krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Szwajcarii mocno utrudniony.

## Konieczna liberalizacja zawodów regulowanych

Zgodnie z danymi Komisji Europejskiej w chwili obecnej w Polsce istnieją aż 352 zawody regulowane<sup>3</sup>. Żeby wymienić tylko niektóre z bardzo długiej listy, są to np. dyżurny ruchu, felczer, higienistka szkolna, inżynier pożarnictwa, marynarz jachtowy, nurek I i II klasy, reumatolog czy ustawiacz. Uznanie kwalifikacji zawodowych dot. jednego z zawodów następuje na podstawie przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1646) implementującej unijną dyrektywę 2005/36/WE oraz ustaw szczególnych odnoszących się do poszczególnych zawodów. Wymogi te jednak często zdecydowanie różnią się w przypadku obywateli państw członkowskich UE, EOG i Szwajcarii od wymogów stawianych przed obywatelami państw trzecich (w tym Ukrainy).

Część ustaw w ogóle nie zawiera norm o dopuszczeniu cudzoziemców spoza UE, EOG i Szwajcarii (np. ustawa o zawodzie felczera, ustawa o kierujących pojazdami w zakresie dot. instruktorów jazdy) i w znaczącej części przypadków wymóg uznania dyplomów w praktyce okazywał się niemal niemożliwy do pokonania<sup>4</sup>. Istniejące rozwiązania w raporcie z lipca 2021 roku Najwyższa Izba Kontroli oceniła jako niewystarczające, również w kontekście hamowania negatywnych trendów na rynku pracy<sup>5</sup>.

## Sukces liberalizacji zawodów medycznych

---

<sup>1</sup> Zob. E. Rutynowska, Komunikat FOR 9/2022 Pandemia i wojna w służbie władzy: próby zapewnienia bezkarności urzędniczej, <https://for.org.pl/pl/a/8968,pandemia-i-wojna-w-sluzbie-wladzy-proby-zapewnienia-bezkarnosci-urzedniczej>, dost. [08.03.2022].

<sup>2</sup> <https://300gospodarka.pl/news/liczba-uchodzcow-z-ukrainy-ilu-przyjmuje-polska>, [dost. 08.03.2022].

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id\\_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=\\*#top](https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=*#top) [dost. 04.03.2022].

<sup>4</sup> Zob. NIK o uznawaniu kwalifikacji cudzoziemców spoza UE, 1 lipca 2021 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/uznawaniu-kwalifikacji-cudzoziemcow-spoza-ue.html>, dost. [08.03.2022].

<sup>5</sup> Zob. NIK, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/uznawaniu-kwalifikacji-cudzoziemcow-spoza-ue.html>, dost. [08.03.2022].

W listopadzie 2020 r. weszła w życie kolejna z ustaw poświęconych zwalczaniu pandemii COVID-19<sup>6</sup>, zawierająca uzupełnienie ustaw o zawodach lekarza i lekarza dentystry i zezwalająca na udzielenie zgody na wykonywanie zawodu lekarskiego osobom, które kwalifikacje uzyskały poza terytorium Unii Europejskiej na określony czas i w określonym miejscu. Wśród przesłanek uzyskania decyzji pozytywnej znajdowały się: złożenie oświadczenia o znajomości języka polskiego, zaświadczenie od placówki wykonującej działalność leczniczą o zakresie i czasie zatrudnienia, pełna zdolność do czynności prawnych, nienaganna postawa etyczna, prawo pobytu na terytorium RP, co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe jako lekarz specjalista w danej dziedzinie, zalegalizowany przez konsula RP dyplom oraz odbycie szkolenia o zakresie analogicznym do polskiego<sup>7</sup>. Miesiąc później analogiczny tryb wprowadzono w przypadku zawodów pielęgniarstwa i położnej<sup>8</sup>. Od 1 stycznia 2021 r. z kolei możliwe jest uzyskanie warunkowej zgody na wykonywanie zawodu lekarza lub lekarza dentystry, jeśli trwa stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego (w trybie warunkowym nie jest wymagane np. legalizowanie dyplomów przez konsula RP)<sup>9</sup>.

Ułatwienie dostępu do zawodów medycznych okazało się sukcesem. Jak donosi portal Prawo.pl, do chwili obecnej do Ministra Zdrowia wpłynęło ponad 1300 wniosków o dopuszczenie do wykonywania zawodu w uproszczonym trybie od lekarzy i ponad 400 od pielęgniarek. Decyzji wydano już ponad 800<sup>10</sup>. W porównaniu do roku 2019 oznacza to zwiększenie się liczby cudzoziemców wykonujących zawód lekarza i lekarza dentystry o ponad jedną trzecią<sup>11</sup>.

### **Kierunek dobry, zakres zdecydowanie za wąski**

Projektodawca zdaje się dostrzegać ten sukces, projekt specustawy dot. pomocy Ukrainie przewiduje bowiem dalszą liberalizację w zakresie zawodów medycznych. Projekt przewiduje prawo do zatrudnienia jako psycholog w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej za zgodą wojewody oraz starosty/marszałka województwa (art. 24 ust. 10), u organizatora rodzinnej pieczy zastępczej (art. 24 ust. 15) oraz w instytucjach wsparcia dziennego (art. 24 ust. 13). Warunkowe prawo do wykonywania zawodu lekarza lub lekarza dentystry w podmiocie leczniczym rozszerzono o obywateli Ukrainy niezależnie od występowania stanu epidemii lub zagrożenia epidemicznego (art. 55 ust. 1-4). Wprowadzono również możliwość udzielenia zgody na wykonywanie zawodu pielęgniarstwa lub położnej na czas 18 miesięcy na warunkach z art. 35a ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej (zob. wyżej) (art. 54 ust. 1-4)<sup>12</sup>.

Biorąc pod uwagę skalę imigracji w ostatnich tygodniach, podejście rządu wydaje się być dalece zbyt zachowawcze. W projekcie ustawy nie zostały uwzględnione nawet przepisy o dopuszczeniu do zawodów regulowanych, które byłyby krokiem logicznym wobec wprowadzenia możliwości uzyskania zgody

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. poz. 2112 ze zm.).

<sup>7</sup> Zob. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 790 ze zm.), art. 2a ust. 1-9.

<sup>8</sup> Zob. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 479 ze zm.), art. 35a.

<sup>9</sup> Zob. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 790 ze zm.), art. 7 ust. 9.

<sup>10</sup> <https://www.prawo.pl/zdrowie/lekarze-i-pielegniarki-z-ukrainy-ulatwienia-w-wykonywaniu-zawodu,513818.html> dost. [08.03.2022].

<sup>11</sup> W 2019 r. zawód lekarza i lekarza dentystry wykonywało w Polsce 1823 cudzoziemców, zob. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24083,vp,26825.pdf> dost. [08.03.2022].

<sup>12</sup> Zob. Rządowy projekt ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Druk Sejmowy nr 2069, stan na 8 marca 2022 r.

na wykonywanie zawodu lekarza i lekarza dentystry, takie jak farmaceuta (gdzie można by rozważyć podobny do lekarzy i lekarzy dentystrów tryb warunkowego dopuszczenia do zawodu), fizjoterapeuta (zasadne wydaje się nawet luźniejsze unormowanie – np. dopuszczenie do zawodu po oświadczeniu posiadania kompetencji analogicznych do wymaganych w polskiej ustawie i z terminem roku/osiemnastu miesięcy na okazanie odpowiednich dokumentów lub odbycie szkolenia), czy felczer (brak norm o dopuszczeniu cudzoziemców).

Niezrozumiałe jest również, dlaczego projektodawca ograniczył się do zawodów powiązanych z szeroko rozumianą ochroną zdrowia. Wśród zawodów regulowanych znajdują się również np. zawody nauczyciela, kucharza okrętowego, maszynisty, nurka, obsługującego dźwigi, czy strażaka (wyliczenie przykładowe)<sup>13</sup>. Wydaje się zadaniem bardzo trudnym znalezienie przekonujących argumentów za uniemożliwieniem szybkiej ścieżki dostępu do tych zawodów dla obywateli Ukrainy, zwłaszcza wobec powtarzających się obaw o brak rąk do pracy i niedostateczną liczbę pracowników w obszarze usług publicznych.

## Rekomendacje

Krótkoterminowo zadaniem ustawodawcy powinno być otwarcie znaczącej liczby zawodów regulowanych dla obywateli Ukrainy. W obecnej sytuacji wydaje się, iż otwarciu powinny ulec wszelkie zawody regulowane niezwiązane bezpośrednio z bezpieczeństwem państwa, obrotem materiałami niebezpiecznymi, ryzykiem katastrof, bezpieczeństwem obrotu gospodarczego lub innym ważnym interesem publicznym. Ścieżka dostępu do zawodów regulowanych powinna uwzględniać dotychczasowe trudności i stronić od wymagań trudnych w przewyżczeniu (tam, gdzie to możliwe, należałoby zrezygnować z konieczności przedstawiania dyplomu na rzecz innych sposobów potwierdzenia kwalifikacji oraz rozbudować możliwości warunkowego dostępu wzorowane np. na rozwiązaniach obowiązujących od stycznia 2021).

Długoterminowo zaś konieczne jest opracowanie spójnych i względnie otwartych procedur uzyskiwania dostępu do zawodów regulowanych dla wszystkich cudzoziemców spoza Unii Europejskiej, EOG i Szwajcarii. Proces ten powinien iść w parze z ogólną deregulacją zawodów, która nie tylko rozwiązałaby problem uznawania kwalifikacji, ale przede wszystkim odciążała i odbiurokratyzowała wiele branż<sup>14</sup>. Za podobnym rozwiązaniem przemawiają nie tylko racje humanitarne, ale również wzgląd na rozwój polskiej gospodarki.

---

<sup>13</sup> Zob. [https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id\\_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=\\*&#top](https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/index.cfm?action=regprofs&id_country=23&quid=1&mode=asc&maxRows=*&#top), dost. [08.03.2022].

<sup>14</sup> Zob. M. Zieliński; Komunikat FOR 40/2020 Praca dla wybranych: regulacje wciąż blokują dostęp do zawodów, <https://for.org.pl/pl/a/8065,komunikat-40/2020-praca-dla-wybranych-regulacje-wciaz-blokuja-dostep-do-zawodow>, dost. [08.03.2022].

## Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

## Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

**Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629**

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju, członek zarządu FOR

tel. 500 494 173

e-mail: [patrycja.satora@for.org.pl](mailto:patrycja.satora@for.org.pl)

**Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.**

### KONTAKT DO AUTORA



**Piotr Oliński**

Młodszy analityk FOR

e-mail: [piotr.olinski@for.org.pl](mailto:piotr.olinski@for.org.pl)

Twitter: [@olinski Piotrek](https://twitter.com/olinski Piotrek)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR  
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa • tel. 22 628 85 11

e-mail: [info@for.org.pl](mailto:info@for.org.pl) • [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)

[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR • [in](https://www.linkedin.com/company/forum-obywatelskiego-rozwoju)/forum-obywatelskiego-rozwoju