

Bruksela, 24 lutego 2026 r.
(OR. en)

6659/26

MI 175
COMPET 231

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 20 lutego 2026 r.

Do: Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2026) 86 final

Dotyczy: SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW
z wdrażania dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 86 final.

Załącznik: COM(2026) 86 final



Bruksela, dnia 20.2.2026 r.
COM(2026) 86 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**z wdrażania dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7
września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych**

{SWD(2026) 64 final}

SPIS TREŚCI

1. Kontekst polityczny: mobilność pracowników i umiejętności w kontekście niedoborów...	5
2. Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych zapewnia kluczowe wsparcie mobilności na jednolitym rynku	7
3. Ogólne doświadczenie użytkowników	12
3.1. Dostępność i wymiana informacji.....	12
3.2. Systemy uznawania.....	14
3.2.1. Ogólny system uznawania kwalifikacji zawodowych	14
3.2.2. Automatyczne uznawanie kwalifikacji na podstawie doświadczenia zawodowego	16
3.2.3. Automatyczne uznawanie kwalifikacji na podstawie minimalnych wymogów w zakresie kształcenia.....	17
4. Dla funkcjonowania ram regulacyjnych zasadnicze znaczenie mają wzajemne zaufanie i współpraca administracyjna.....	21
4.1. Powiadomienia	21
4.2. Mechanizm ostrzegania.....	22
4.3. Aktualizacje systemu automatycznego uznawania kwalifikacji w oparciu o minimalne wymogi w zakresie kształcenia	24
5. Cyfryzacja	26
6. Wnioski	27

Skuteczne funkcjonowanie jednolitego rynku zależy od tego, czy wykwalifikowani specjaliści we wszystkich sektorach i na wszystkich poziomach kompetencji mają swobodę przemieszczania się i pracy wszędzie tam, gdzie ich umiejętności są potrzebne. Konkurencyjność Europy zależy od siły i kompletności jednolitego rynku, który pozostaje główną siłą napędową gospodarki UE. Prawdziwie zintegrowany rynek nie może jednak funkcjonować skutecznie, jeśli nie umożliwi mobilności osób i swobodnego przepływu umiejętności. Dlatego też w kontekście swoich wytycznych politycznych przewodnicząca Ursula von der Leyen zapowiedziała, że Komisja przedstawi inicjatywę na rzecz przenoszenia umiejętności, aby zapewnić uznawanie umiejętności nabytych w innym kraju. W strategii jednolitego rynku z 2025 r. podkreślono również znaczenie mobilności zawodowej i wskazano uznawanie kwalifikacji zawodowych jako jedną z najpoważniejszych barier dla swobodnego przepływu usług i pracowników w całej UE. Zdolność specjalistów do przemieszczania się z kraju do kraju oraz możliwość uznania ich kwalifikacji za granicą mają zasadnicze znaczenie dla ich rozwoju, dla dostępu przedsiębiorstw do potrzebnych im talentów, dla rozpowszechniania innowacji i dla zwiększania wydajności.

Formalne uznanie kwalifikacji przez właściwe organy państwa członkowskiego jest wymagane tylko w przypadku, gdy dostęp do zawodu jest w tym państwie regulowany¹. Regulacja zawodów pozostaje w gestii państw członkowskich w granicach określonych prawem UE, dlatego muszą one uwzględniać m.in. zasady niedyskryminacji i proporcjonalności. Obecnie w państwach członkowskich UE ponad 5 700 zawodów jest regulowanych², przy czym między poszczególnymi krajami występują znaczne różnice. Zgodnie z najnowszymi dostępnymi szacunkami ok. 22 % osób zatrudnionych w UE pracuje w zawodzie regulowanym³. Uzasadnione i proporcjonalne regulacje mogą odgrywać ważną rolę pod względem realizacji celów polityki publicznej, ochrony konsumentów i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także ochrony zdrowia i środowiska. Rozbieżne wymogi dotyczące dostępu do zawodów regulowanych w całej UE mogą jednak ograniczać transgraniczną mobilność zawodową.

Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych⁴ nadal odgrywa decydującą rolę, umożliwiając taką mobilność zarówno w przypadku

¹ W rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/36/WE ze zmianami.

² [Baza zawodów regulowanych.](#)

³ Zob. [komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych](#) (COM (2016) 820 final).

⁴ Dyrektywę 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (zwaną dalej „dyrektywą”) przyjęto w celu skonsolidowania szeregu wcześniejszych instrumentów dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych w całej UE. Po transpozycji do prawa krajowego, której dokonano do października 2007 r., w dyrektywie wprowadzono szereg istotnych zmian mających na celu jej aktualizację i dostosowanie do zmieniającego się kontekstu zawodowego i regulacyjnego. Najważniejszą reformę przyjęto w 2013 r. i wdrożono w okresie do 2016 r. – w jej ramach wprowadzono europejską legitymację zawodową, mechanizm ostrzegania, uproszczoną procedurę uznawania kwalifikacji oraz możliwość dostępu częściowego do zawodu dla

pracowników, jak i osób prowadzących działalność na własny rachunek, a zarazem przyczyniając się do realizacji celów leżących w interesie ogólnym, takich jak jakość usług i bezpieczeństwo publiczne. Określono w niej przepisy proceduralne dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych we wszystkich państwach członkowskich⁵, pozwalające specjalistom na dostęp do zawodów regulowanych i ich wykonywanie w innym państwie członkowskim na stałe albo tymczasowo i okazjonalnie. Stałe tempo wydawania decyzji w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych podejmowanych zgodnie z zasadami określonymi w dyrektywie potwierdza, że przyczynia się ona do mobilności zawodowej. Wiele decyzji w sprawie uznania kwalifikacji dotyczy zawodów deficytowych w kluczowych sektorach charakteryzujących się wysokim zapotrzebowaniem na wykwalifikowaną siłę roboczą, takich jak opieka zdrowotna i edukacja. Bez dyrektywy pielęgniarki odpowiedzialne za opiekę ogólną, lekarze, nauczyciele, architekci, elektrycy, hydraulicy i wielu innych specjalistów, którym zależy na uznaniu ich kwalifikacji w innym państwie członkowskim, napotykaliby większe komplikacje i musieliby radzić sobie z rozbieżnymi krajowymi zasadami i procedurami uznawania. Zapewniając prawnie wiążące, zharmonizowane ramy regulujące procesy uznawania kwalifikacji w całej UE, dyrektywa oferuje łatwiejszy dostęp do korzyści płynących z jednolitego rynku profesjom i zawodom regulowanym, które mają zasadnicze znaczenie dla konkurencyjności UE.

Doświadczenie specjalistów funkcjonujących w istniejących ramach regulacyjnych pokazuje jednak, że uznawanie nierzadko nadal jest procesem złożonym i czasochłonnym. Chociaż podstawy tych ram są zasadniczo odpowiednie, długotrwałe procedury, nierównomierna cyfryzacja krajowych procesów i procedur oraz uciążliwe wymogi dotyczące dokumentacji mogą osłabiać ich potencjał. Zainteresowane strony z zadowoleniem przyjmują osiągnięcia wynikające ze stosowania dyrektywy, ale wzywają do ponownego skupienia się na uproszczeniu, przejrzystości i transformacji cyfrowej, aby zaspokoić potrzeby dzisiejszej mobilnej siły roboczej. W sprawozdaniu specjalnym z 2024 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych w UE Europejski Trybunał Obrachunkowy zauważył również, że w stosowaniu dyrektywy przez państwa członkowskie wystąpiły niedociągnięcia, które obejmowały brak procedur elektronicznych, luki i niespójności w informacjach przekazywanych społeczeństwu, kosztowne i uciążliwe procesy oraz uchybienia

specjalistów działających w więcej niż jednym kraju. W ramach tego przeglądu upoważniono również Komisję do przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych, co zwiększa elastyczność systemu. W drodze kolejnych aktów delegowanych i wykonawczych zapewniono regularne aktualizacje dyrektywy, przyczyniając się do utrzymania zaufania do systemu i swobodnego przepływu w ramach jednolitego rynku UE, przy jednoczesnym zagwarantowaniu jakości usług i bezpieczeństwa publicznego.

⁵ Przepisy dyrektywy 2005/36/WE ze zmianami, z bardzo ograniczonymi dostosowaniami, mają również zastosowanie do Islandii, Liechtensteinu i Norwegii na mocy Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Niektóre przepisy dyrektywy 2005/36/WE mają również zastosowanie do Szwajcarii na mocy umowy między UE a Szwajcarią w sprawie swobodnego przepływu osób. Niniejsze sprawozdanie dotyczy w szczególności wdrażania dyrektywy w państwach członkowskich UE.

w stosowaniu mechanizmu ostrzegania mającego pomóc w zapewnieniu bezpieczeństwa pacjentów i konsumentów.

W niniejszym sprawozdaniu oceniono stosowanie dyrektywy. Stanowi ono wypełnienie wymogu określonego w art. 60 ust. 2 dyrektywy, który zobowiązuje Komisję do publikowania co pięć lat sprawozdania w sprawie wykonania dyrektywy⁶. Celem niniejszego sprawozdania z wdrażania, koncentrującego się na latach 2020–2024⁷, jest identyfikacja luk, problemów i wyzwań związanych z wdrażaniem dyrektywy w obecnym kontekście politycznym. Dokładniej rzecz ujmując, w sprawozdaniu przeanalizowano sposób, w jaki dyrektywa ułatwia mobilność specjalistów na jednolitym rynku (sekcja 2), oraz możliwości poprawy ogólnego doświadczenia użytkowników w poszczególnych systemach uznawania kwalifikacji (sekcja 3). Rozważono w nim również, w jaki sposób ramy prawne sprzyjają zaufaniu i współpracy administracyjnej między odpowiednimi organami w państwach członkowskich (sekcja 4) oraz w jakim stopniu do wspierania proceduralnych aspektów funkcjonowania ram wykorzystuje się narzędzia cyfrowe (sekcja 5). Sprawozdanie opiera się na badaniu źródeł wtórnych i szeroko zakrojonych konsultacjach z zainteresowanymi stronami, w których to konsultacjach uczestniczyli członkowie grupy koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych⁸, a także właściwe organy, organy regulacyjne, samorządy zawodowe, społeczeństwo obywatelskie, partnerzy społeczni i obywatele⁹.

⁶ Z poniższych powodów niektóre dane dotyczą lat 2018–2023. Po pierwsze, aby zapewnić lepsze porównanie z poprzednimi latami, ponieważ w okresie pandemii COVID-19 zmniejszyła się liczba decyzji w sprawie uznania kwalifikacji. Po drugie, dane dotyczące decyzji w sprawie uznania kwalifikacji za 2024 r. nie są jeszcze w pełni dostępne, ponieważ państwa członkowskie są zobowiązane do zgłaszania takich statystyk Komisji corocznie i często czynią to w drugiej połowie następnego roku, ponieważ muszą najpierw zebrać je od właściwych organów.

⁷[Ostatnie sprawozdanie w sprawie wdrażania](#) Komisja opublikowała 11 maja 2020 r. wraz z [towarzyszącym mu dokumentem roboczym służb Komisji](#). To sprawozdanie z wdrażania obejmowało okres pięciu lat (2014–2019 r.) i koncentrowało się na nowych elementach przewidzianych dyrektywą 2013/55/UE, w tym na europejskiej legitymacji zawodowej, aktualizacji wiedzy, umiejętności i kompetencji w zawodach sektorowych, wspólnych zasadach kształcenia oraz specjalnym programie podwyższania kwalifikacji pielęgniarek z Rumunii. W sprawozdaniu z wdrażania z 2020 r. stwierdzono, że ramy prawne określone w dyrektywie w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych skutecznie ułatwiają mobilność specjalistów we wszystkich państwach członkowskich oraz że wdrażanie poprawiło się dzięki działaniom w zakresie egzekwowania podjętym przez Komisję. W sprawozdaniu wskazano jednak również kilka obszarów budzących obawy, w tym wymogi proceduralne, które nakładały znaczne obciążenia administracyjne i finansowe na wnioskodawców, oraz niedociągnięcia w funkcjonowaniu krajowych pojedynczych punktów kontaktowych i mechanizmu ostrzegania.

⁸ Grupę koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych ustanowiono decyzją Komisji z dnia 19 marca 2007 r. (2007/172/WE) w celu promowania jednolitego stosowania dyrektywy i gromadzenia wszystkich informacji związanych z jej stosowaniem. W skład grupy wchodzi krajowi koordynatorzy wyznaczeni przez państwa członkowskie.

⁹ Więcej informacji na temat strategii konsultacji i różnych zestawów pytań zadanych poszczególnym grupom zainteresowanych stron można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu.

1. Kontekst polityczny: mobilność pracowników i umiejętności w kontekście niedoborów

Po pandemii COVID-19 unijny rynek pracy szybko się ożywił, osiągając wyniki wyższe niż przed pandemią, co doprowadziło do rekordowo niskich stóp bezrobocia. Stopniowe spowolnienie wzrostu zatrudnienia, które rozpoczęło się w 2022 r., utrzymywało się w pierwszej połowie 2025 r., ale UE jest obecnie na dobrej drodze do realizacji swojego głównego celu w zakresie zatrudnienia, jakim jest osiągnięcie do 2030 r. poziomu 78 %¹⁰. Przy niewielkich wahaniach zastój na rynku pracy wśród rozszerzonej siły roboczej w UE stale się zmniejszał – z 18,6 % w 2015 r. do rekordowo niskiego poziomu 10,9 % w II kw. 2025 r.¹¹

Tymczasem niedobory pracowników i wykwalifikowanej siły roboczej to poważne wyzwanie utrzymujące się w całej UE. Pomimo spadku w porównaniu ze szczytowym poziomem w 2022 r. są one nadal wysokie w porównaniu z danymi historycznymi i w dalszym ciągu osłabiają konkurencyjność UE w gospodarce światowej¹². Niedobory występują szczególnie w małych i średnich przedsiębiorstwach (MŚP). Są szczególnie dotkliwe w obszarze usług administracyjnych i pomocniczych, działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej, transportu, zakwaterowania i usług gastronomicznych, budownictwa oraz informacji i komunikacji. Jeżeli chodzi o zawody, w większości państw jako dotknięte poważnymi niedoborami klasyfikuje się następujące z nich: technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), opieka zdrowotna i transport (np. kierowcy zawodowi). Czynniki strukturalne, takie jak zmiany demograficzne i zapotrzebowanie na umiejętności wynikające z transformacji cyfrowej i ekologicznej, a także złe warunki pracy w niektórych sektorach, prawdopodobnie będą skutkować dalszymi niedoborami w dającej się przewidzieć przyszłości. Wraz z przyspieszeniem cyfryzacji i wdrażania sztucznej inteligencji (AI) wiele miejsc pracy będzie wymagać nowych, dostosowanych lub udoskonalonych zestawów umiejętności, co może pogłębić istniejące niedobory, jeżeli podaż odpowiednio wyszkolonych specjalistów będzie niewystarczająca.

Jednocześnie utrzymującą się cechą strukturalną unijnego rynku pracy pozostają nadmierne kwalifikacje. Chociaż w całej UE stale rośnie poziom wykształcenia wyższego, wielu specjalistów nie wykorzystuje swoich umiejętności w sposób optymalny, w szczególności w przypadku gdy podejmują pracę za granicą¹³. Wskazuje to na niedostateczne wykorzystanie umiejętności i nieefektywną alokację siły roboczej.

¹⁰ [Wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2026 r.](#)

¹¹ [Europejska prognoza gospodarcza. Jesień 2025 r.](#)

¹² [Wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu na 2026 r.](#)

¹³ W 2024 r. wskaźnik posiadania nadmiernych kwalifikacji wśród osób urodzonych w innym państwie członkowskim wyniósł 30,3 % w porównaniu z 20,2 % w przypadku osób urodzonych w kraju zatrudnienia. Źródło: [Eurostat, statystyki dotyczące integracji migrantów.](#)

W tym kontekście unia umiejętności¹⁴, inicjatywa przyjęta przez Komisję w marcu 2025 r., stanowi kompleksową i skoordynowaną strategię mającą na celu wzmocnienie konkurencyjności UE dzięki rozwijaniu i jak najlepszemu wykorzystaniu unijnego kapitału ludzkiego oraz przyciąganiu i zatrzymywaniu talentów, w tym z państw trzecich. Strategia ma na celu budowanie umiejętności na rzecz wysokiej jakości miejsc pracy i życia, w tym dzięki silnym fundamentom edukacyjnym, które odpowiadają na potrzeby rynku pracy. Łączy ona politykę w zakresie kształcenia, szkolenia, zatrudnienia, migracji i przemysłu w celu ułatwienia podnoszenia i zmiany kwalifikacji na wszystkich poziomach i we wszystkich sektorach, wspierania uczenia się przez całe życie oraz rozwiązania problemu niedoborów pracowników i wykwalifikowanej siły roboczej we wszystkich państwach członkowskich. W tym samym kontekście w pierwszym w historii wniosku Komisji dotyczącym zalecenia Rady w sprawie kapitału ludzkiego w ramach europejskiego semestru wezwano do podjęcia pilnych działań w celu sprostania wyzwaniom strukturalnym związanym z kapitałem ludzkim, które mogą zaszkodzić konkurencyjności UE. Aby zaradzić takim niedoborom pracowników i wykwalifikowanej siły roboczej, Komisja pracuje również nad konkretnymi inicjatywami na rzecz przyciągania talentów z zagranicy, w tym nad unijną pulą talentów, pierwszą ogólnounijną platformą mającą na celu ułatwienie międzynarodowej rekrutacji i zapewnienie możliwości poszukującym pracy osobom z państw trzecich, które to osoby są zainteresowane pracą w zawodach deficytowych w całej UE i posiadają odpowiednie umiejętności. W kontekście strategii UE w zakresie polityki wizowej Komisja przedstawiła również zalecenie w sprawie przyciągania talentów z zagranicy, koncentrujące się na studentach, naukowcach, wysoko wykwalifikowanych pracownikach, innowacyjnych przedsiębiorcach i założycielach przedsiębiorstw typu start-up.

W ramach unii umiejętności zasadnicze znaczenie ma również możliwość przenoszenia umiejętności. Dzięki temu, że umiejętności i kwalifikacje pracowników uznaje się i docenia poza ich macierzystymi krajami, sektorami i systemami edukacji, gwarantuje się im możliwość swobodnego przemieszczania się na jednolitym rynku, a ich umiejętności nie tracą przy tym wartości. Przyczynia się to do mobilności pracowników, poprawia wykorzystanie umiejętności i pomaga zmniejszyć regionalne i sektorowe niedopasowanie umiejętności.

Dyrektywa stanowi kluczowy instrument w zestawie narzędzi polityki UE służącym ułatwianiu mobilności z myślą o dostępie do zawodów regulowanych na jednolitym rynku. Dyrektywa (UE) 2018/958 w sprawie analizy proporcjonalności pełni funkcję zapobiegawczą, zobowiązując państwa członkowskie do przeprowadzenia analizy proporcjonalności przed ewentualnym przyjęciem nowych lub zmianą istniejących przepisów regulujących zawody w celu upewnienia się, że są one niedyskryminacyjne, konieczne i proporcjonalne do założonych celów. Z kolei dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych zapewnia kompleksowe

¹⁴ [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unia umiejętności, COM\(2025\) 90 final.](#)

ramy regulacyjne wzajemnego uznawania we wszystkich państwach członkowskich w każdym przypadku, w którym zgodnie z prawem wykonywanie działalności zawodowej wymaga szczególnych kwalifikacji. W szczególności w dyrektywie ustanowiono zasadę automatycznego uznawania w odniesieniu do niektórych zawodów sektorowych, w których obowiązują zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia, a w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności gospodarczej w obszarach związanych z handlem – na podstawie doświadczenia zawodowego. Ponadto określono jasne zasady oceny i uznawania kwalifikacji zawodowych zdobytych w innych państwach UE do celów uzyskania dostępu do dowolnego zawodu regulowanego. W dyrektywie określono również terminy proceduralne, a także promuje się w niej współpracę między krajowymi punktami kontaktowymi a właściwymi organami w państwach członkowskich. Łącznie mechanizmy te mają na celu zapewnienie sprawiedliwego, spójnego i terminowego uznawania kwalifikacji zawodowych w całej UE.

Aby umożliwić pracownikom i przedsiębiorstwom pełne wykorzystanie potencjału mobilności zawodowej na jednolitym rynku, w komunikacie Komisji w sprawie unii umiejętności zapowiedziano inicjatywę na rzecz przenoszenia umiejętności. Będzie to część szerszego pakietu dotyczącego sprawiedliwej mobilności pracowników, który ma zostać przyjęty w 2026 r. i którego celem jest ułatwienie korzystania z prawa do swobodnego przepływu pracowników i usług. Pakiet ten będzie również obejmował wnioski dotyczące europejskiego dowodu zabezpieczenia społecznego, wzmocnienia kompetencji Europejskiego Urzędu ds. Pracy oraz środków mających na celu dalszą aktualizację i uproszczenie oraz lepsze wdrażanie przepisów i praktyk dotyczących mobilności pracowników, zgodnie z zaleceniami zainteresowanych stron uczestniczących w niedawnym dialogu z wiceprzewodniczącą wykonawczą MInzatu na temat sprawiedliwej mobilności pracowników. Niniejsze sprawozdanie z wdrażania dyrektywy przyczynia się do kształtowania inicjatywy na rzecz przenoszenia umiejętności poprzez ocenę ogólnego funkcjonowania ram regulacyjnych mających zastosowanie do uznawania kwalifikacji w kontekście zawodów regulowanych oraz poprzez określenie kluczowych luk we wdrażaniu i potencjalnych obszarów wymagających dalszej poprawy.

2. Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych zapewnia kluczowe wsparcie mobilności na jednolitym rynku

Dyrektywa stanowi zasadniczy filar funkcjonowania jednolitego rynku. Zapewnia ona specjalistom, którzy zdobyli kwalifikacje zawodowe w jednym z państw członkowskich, procedury dające im możliwość uznania ich kwalifikacji, a tym samym uzyskania dostępu do tego samego zawodu regulowanego i jego wykonywania w innym państwie członkowskim na takich samych warunkach jak w przypadku obywateli tego państwa.

Ogólnie rzecz biorąc, dyrektywa przewiduje trzy główne systemy uznawania. Oprócz automatycznego uznawania zawodów sektorowych w oparciu o minimalne wymogi w zakresie kształcenia możliwe jest automatyczne uznawanie oparte na

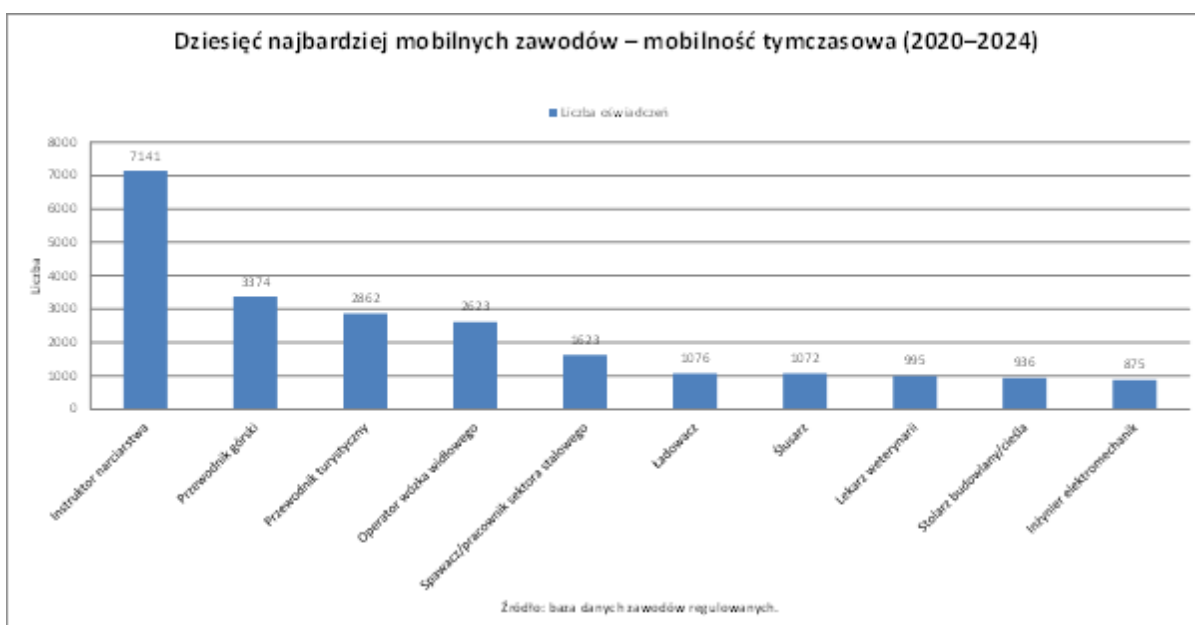
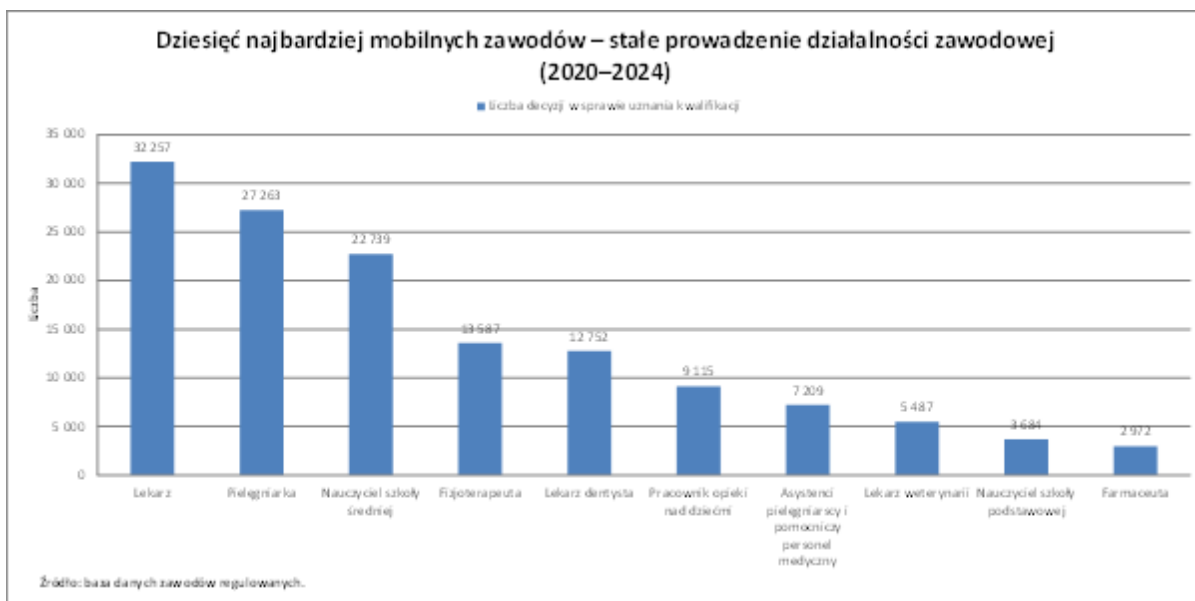
doświadczeniu zawodowym w przypadku niektórych zawodów w sektorach rzemiosła, handlu i przemysłu, a ponadto istnieje tzw. ogólny system uznawania dla wszystkich innych zawodów regulowanych z ograniczonymi wyjątkami. W każdym z tych trzech systemów stosuje się inne zasady i procedury.

Dowody wskazują, że dyrektywa ułatwia mobilność specjalistów, zarówno w zakresie stałego prowadzenia działalności zawodowej, jak i tymczasowego i okazjonalnego świadczenia usług¹⁵. Jej główne elementy pozostają istotne w obecnym środowisku społeczno-gospodarczym, co potwierdziły zainteresowane strony. W latach 2020–2024, pomimo ograniczeń mobilności nałożonych ze względu na pandemię COVID-19, państwa członkowskie UE podjęły około 185 000 decyzji w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych do celów stałego prowadzenia działalności zawodowej¹⁶. Ponad 83 % tych decyzji było pozytywnych¹⁷, a więcej niż 140 000 dotyczyło zawodów w kluczowych sektorach, takich jak edukacja i opieka zdrowotna. W tym samym okresie ok. 40 000 specjalistów złożyło oświadczenia o tymczasowym i okazjonalnym świadczeniu usług w innym państwie członkowskim UE. Jedynie w ok. 5 % spośród tych przypadków usługodawcom nie zezwolono na świadczenie usług ze względów zdrowia i bezpieczeństwa.

¹⁵ Swobodny przepływ usług obejmuje dwie podstawowe wolności zapisane w postanowieniach TFUE (art. 49 i 56). Pojęcie „stałego prowadzenia działalności zawodowej” odnosi się do specjalisty, który przenosi się do innego państwa członkowskiego w celu stałego lub ciągłego wykonywania zawodu, co wymaga formalnego uznania jego kwalifikacji przez państwo przyjmujące, aby mógł on wykonywać zawód posługując się tytułem zawodowym obowiązującym w państwie przyjmującym. Tymczasowe świadczenie usług ma natomiast zastosowanie w przypadku gdy specjalista prowadzący już działalność w swoim kraju rodzimym świadczy tymczasowe usługi w innym państwie w sposób okazjonalny lub ograniczony czasowo, posługując się tytułem zawodowym uzyskanym w kraju rodzimym. W przypadku tymczasowego świadczenia usług specjalista musi jedynie raz na rok składać uprzednie oświadczenie i nie musi ubiegać się o uprzednie uznanie swoich kwalifikacji zawodowych, z wyjątkiem zawodów związanych ze zdrowiem lub bezpieczeństwem publicznym.

¹⁶ W latach 2016–2019 liczba ta wyniosła 230 000. Baza zawodów regulowanych zawiera bardziej szczegółowe zestawienia statystyczne według kraju, okresu, systemu uznawania i ogólnych nazw zawodów. Dostęp do niej można uzyskać za pomocą następującego linku: [Baza zawodów regulowanych](#).

¹⁷ Decyzje pozytywne oblicza się jako odsetek sumy decyzji pozytywnych, decyzji negatywnych, decyzji nakładających obowiązek odbycia stażu adaptacyjnego i decyzji będących przedmiotem odwołania.



Zawody objęte automatycznym uznawaniem kwalifikacji – niezależnie od tego, czy uznawanie opiera się na minimalnych wymogach w zakresie kształcenia, czy na doświadczeniu zawodowym – należą do zawodów, w przypadku których notuje się poważne niedobory. Według najnowszego sprawozdania Europejskich Służb Zatrudnienia (EURES) na temat niedoborów i nadwyżek siły roboczej¹⁸, pielęgniarce, lekarze ogólni i specjaliści, farmaceuci i dentyści zalicza się do zawodów, w których występują największe deficyty według liczby krajów i częstości występowania poważnych niedoborów. W kontekście dyrektywy system automatycznego uznawania kwalifikacji oparty na minimalnych wymogach w zakresie kształcenia obejmuje pielęgniarce odpowiedzialne za opiekę ogólną, kształcenie medyczne na podstawowym poziomie i kształcenie lekarzy ogólnych, a także 56 specjalizacji lekarskich. To samo dotyczy kształcenia podstawowego i specjalizacji

¹⁸ [Sprawozdanie EURES na temat niedoborów i nadwyżek siły roboczej w 2024 r.](#)

dentystów i farmaceutów. Do zawodów o najczęściej występujących deficytach w UE zalicza się również wiele zawodów handlowych, rzemieślniczych i przemysłowych podlegających automatycznemu uznawaniu na podstawie doświadczenia zawodowego, takich jak blacharze, pracownicy budowlani, inżynierowie i technicy budownictwa. Pokazuje to, w jaki sposób w obecnych ramach prawnych wykorzystuje się już możliwość automatycznego uznawania w celu promowania mobilności właśnie tam, gdzie jest ona najbardziej potrzebna.

Zainteresowane strony wyraziły ogólne zadowolenie z głównych elementów dyrektywy. Ogólnie rzecz biorąc, mobilni obywatele i przedsiębiorstwa doceniają fakt, że ustanowienie wspólnych zasad zmniejsza niepewność dla specjalistów pragnących pracować w innym państwie członkowskim oraz zapewnia uporządkowany proces uznawania kwalifikacji. Zainteresowane strony odnoszą się do kwestii, które w pewnych przypadkach mogą uniemożliwić wykorzystanie pełnego potencjału dyrektywy, i podkreślają potrzebę usprawnień, ale nie kwestionują, że dyrektywa jest niezbędną, ani nie podważają jej znaczenia czy płynących z niej korzyści. Wzywają jednak do zmniejszenia liczby barier dla mobilności i uproszczenia procedur uznawania, w tym przez wykorzystanie narzędzi cyfrowych, co jest w pełni zgodne z celami dyrektywy i jej wdrożeniem¹⁹.

W latach 2020–2025 Komisja kontynuowała wdrażanie i egzekwowanie dyrektywy. Ze względu na znaczenie jednolitego stosowania wiele państw członkowskich²⁰ objęto w tym okresie nowymi postępowaniami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu nieprzestrzegania różnych aspektów dyrektywy. Postępowania te dotyczyły m.in. partii 22 spraw związanych z nieprawidłowym wdrożeniem art. 7 ust. 4 dyrektywy 2005/36/WE, dotyczącego wstępnego sprawdzenia kwalifikacji zawodowych w przypadku okazjonalnego i tymczasowego świadczenia usług w zawodach niewchodzących w zakres dyrektywy. Jak podkreślono w rocznym sprawozdaniu z postępów w zakresie upraszczania, wdrażania i egzekwowania przepisów przedstawionym w 2025 r. przez wiceprzewodniczącą wykonawczą Mînzatu, te działania w zakresie egzekwowania mają kluczowe znaczenie dla usunięcia nieproporcjonalnych barier administracyjnych i bezpośrednio wspierają realizację szerszego celu Komisji, jakim jest zwiększenie mobilności zawodowej i zapewnienie spójnego stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich²¹.

¹⁹ W rozdziale 10 dokumentu roboczego służb Komisji przedstawiono więcej informacji na temat opinii poszczególnych zainteresowanych stron, których dotyczy dyrektywa, zwracając szczególną uwagę na obszary, w których widzą one dalsze możliwości poprawy.

²⁰ W tym okresie Komisja Europejska wszczęła 30 nowych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego: 22 dotyczące niewłaściwego stosowania art. 7 ust. 4 dyrektywy 2005/36/WE przeciwko AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PL, RO, SE i SI oraz 8 dotyczących różnych kwestii objętych dyrektywą 2005/36/WE: dwa przeciwko EL, natomiast pozostałe 6 przeciwko BE, CY, DE, ES, IE i MT.

²¹ [Roczne sprawozdanie z postępów w zakresie upraszczania, wdrażania i egzekwowania przepisów z 2025 r., przedstawione przez wiceprzewodniczącą wykonawczą Mînzatu, wrzesień 2025 r.](#)

Komisja kontynuowała również postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące nieprawidłowej transpozycji poszczególnych aspektów zmienionej dyrektywy, które wszczęto w dwóch partiach odpowiednio w 2018 r. i 2019 r. Pierwszy zbiór postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które wszczęto w 2018 r., dotyczył nieprawidłowej transpozycji obejmującej nowe aspekty kluczowe dla funkcjonowania zmienionej dyrektywy, w szczególności nowej europejskiej legitymacji zawodowej, mechanizmu ostrzegania, częściowego dostępu do działalności zawodowej, proporcjonalności wymogów językowych oraz utworzenia ośrodków wsparcia. Ponadto w następstwie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych²² Komisja poruszyła kwestie związane z przejrzystością i proporcjonalnością barier regulacyjnych w tych zawodach. Drugi zbiór postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wszczętych w 2019 r., dotyczył zgodności z przepisami odnoszącymi się do swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług, zawodów objętych automatycznym uznawaniem kwalifikacji w oparciu o zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia, dokumentacji i formalności, uznawania praktyk zawodowych i współpracy administracyjnej. Chociaż wysiłki w zakresie egzekwowania prawa koncentrowały się na głównych zmianach wprowadzonych w wyniku zmiany dyrektywy 2013/55/UE²³, dotyczyły one również ogólnego wdrożenia zmienionej dyrektywy w krajowych ramach prawnych.

Większość podniesionych przez Komisję problemów w zakresie zgodności związanych z transpozycją dyrektywy do krajowych ram prawnych państw członkowskich została już rozwiązana. W latach 2020–2024 liczba nierozstrzygniętych postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczętych w latach 2018–2019 spadła: trzy postępowania zamknięto w 2020 r., cztery w 2021 r., dziewięć w 2023 r. i dwa kolejne w 2024 r. W 2025 r. nadal trwały postępowania wobec ośmiu państw członkowskich²⁴. Dwa postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zakończyły się wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁵.

²² [Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, COM\(2016\) 820 final.](#)

²³ Dyrektywą zmieniającą 2013/55/UE dokonano w dyrektywie kilku istotnych modyfikacji, w tym wprowadzono europejską legitymację zawodową, mechanizm ostrzegania, korzystanie z systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) oraz koncepcję dostępu częściowego.

²⁴ Obecnie z pierwszej partii spraw nadal formalnie otwarte są postępowania przeciwko BE, DE, EL, HR i SK (dwa są właśnie zamykane), a z drugiej – przeciwko BE, CZ (orzeczenie sądu), DE, ES, SK (orzeczenie sądu).

²⁵ Szczegółowe informacje na temat egzekwowania dyrektywy w okresie objętym oceną można znaleźć w rozdziale 9 dokumentu roboczego służb Komisji.

3. Ogólne doświadczenie użytkowników

3.1. Dostępność i wymiana informacji

Funkcjonowanie systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w UE zależy od dostępności istotnych informacji. Wymiana informacji między państwami członkowskimi ma zasadnicze znaczenie dla wspierania współpracy administracyjnej. Dla umożliwienia obywatelom korzystania z praw przyznanych im na mocy dyrektywy i krajowych ram wdrażania kluczowe znaczenie ma również dopilnowanie, aby jasno rozumiane i skutecznie rozpowszechniane były informacje na temat krajowych regulacji dotyczących zawodów, kształcenia i szkolenia zawodowego, dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji zawodowych wymaganych do dostępu do danego zawodu, danych kontaktowych właściwych organów, dowodów należytego postępowania i nabycia odpowiedniego doświadczenia.

W dyrektywie określono szereg środków mających na celu zagwarantowanie, że zainteresowane strony będą dobrze poinformowane i będą mieć łatwy dostęp do istotnych informacji dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych. Jednym z kluczowych środków jest utworzenie krajowych ośrodków wsparcia²⁶, które służą jako główne punkty kontaktowe dla specjalistów i właściwych organów poszukujących wskazówek i informacji. Wspierają one wnioskodawców, oferując im informacje na temat procesu uznawania kwalifikacji, pomagając im w zrozumieniu wymogów oraz doradzając im w zakresie praw i obowiązków wynikających z prawa UE i prawa krajowego. Wspierają one również współpracę między właściwymi organami, zapewniając usprawnienie wzajemnej pomocy i wymiany informacji.

Ośrodki wsparcia okazały się cennym źródłem informacji dla Komisji na temat problemów często napotykanych przez mobilnych specjalistów. Jedną ze zgłoszonych kwestii, która pokazuje jak ważne jest informowanie i podnoszenie świadomości, to ograniczone zrozumienie dostępności i celu europejskiej legitymacji zawodowej, która zapewnia uproszczone i szybsze elektroniczne uznawanie w przypadku niektórych zawodów regulowanych²⁷. Respondenci z kilku państw członkowskich zaobserwowali, że specjaliści często nie wiedzą o istnieniu legitymacji²⁸. Wyniki konsultacji pokazują, że zainteresowane strony oczekują szerszej komunikacji i wytycznych dotyczących różnych możliwości uznawania kwalifikacji zawodowych, a także pomocy w zakresie zdolności i zasobów dla ośrodków wsparcia.

²⁶ Art. 57b ust. 1 dyrektywy 2005/36/WE stanowi, że każde państwo członkowskie musi wyznaczyć ośrodek wsparcia, który będzie udzielał obywatelom i organom informacji i pomocy w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych.

²⁷ Europejska legitymacja zawodowa ma obecnie zastosowanie do zawodów pielęgniarstwa odpowiedzialnej za opiekę ogólną, farmaceuty, fizjoterapeuty, przewodnika górskiego i agenta nieruchomości.

²⁸ Na przykład państwa członkowskie donoszą, że z różnych powodów nie zawsze informują wnioskodawców o możliwości wydania europejskiej legitymacji zawodowej (zob. sekcja 6.1 dokumentu roboczego służb Komisji).

Oprócz wprowadzenia ośrodków wsparcia w dyrektywie podkreślono znaczenie scentralizowanej i dostępnej informacji online. Pojedyncze punkty kontaktowe służą jako cyfrowe punkty dostępu do informacji na temat procedur administracyjnych dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych i powiązanej działalności zawodowej. Dzięki zebraniu różnych informacji proceduralnych w jednym, przyjaznym dla użytkownika portalu pojedyncze punkty kontaktowe ułatwiają sprawniejsze i szybsze interakcje zarówno wnioskodawcom, jak i właściwym organom. Zapewniają one mobilnym obywatelom i właściwym organom dostęp do wszystkich niezbędnych formularzy, wytycznych i wymogów bez konieczności korzystania z różnych źródeł informacji, zwiększając w ten sposób łatwość i efektywność korzystania.

Pomimo tych różnych mechanizmów informacje podawane do wiadomości publicznej nie zawsze są jednakowo wiarygodne i spójne. W sprawozdaniu specjalnym z 2024 r. dotyczącym funkcjonowania dyrektywy²⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy zauważył na przykład, że wykazy zawodów regulowanych w krajowych bazach danych czasami różnią się od informacji przekazywanych przez państwa członkowskie do unijnej bazy zawodów regulowanych, w której gromadzone są informacje na temat wszystkich zawodów regulowanych, dotyczących ich szczególnych wymogów i właściwych organów w państwach UE i EOG oraz w Szwajcarii. Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania wykazały również niespójności między informacjami przekazywanymi przez państwa rodzime i państwa przyjmujące. W kilku przypadkach respondenci poszukujący informacji z obu stron otrzymali sprzeczne lub niepełne wytyczne³⁰. Z myślą o rozwiązaniu tego problemu Europejski Trybunał Obrachunkowy zalecił, aby Komisja zapewniła obywatelom wiarygodne i spójne informacje, najlepiej za pośrednictwem jednego źródła na szczeblu UE.

W sprawach regulowanych przez prawo krajowe zgodnie z prawem UE autorytatywnym źródłem informacji pozostają właściwe organy państwa przyjmującego. Aby ułatwić upowszechnianie wśród obywateli wiedzy na ten temat, na szczeblu UE należy zapewnić szczegółowe informacje na temat tego, jak w praktyce wyglądają etapy procedur uznawania kwalifikacji, jakie są wymogi dotyczące dokumentów, jakie obowiązują opłaty, a także na temat wyboru między stażem adaptacyjnym a testem umiejętności jako potencjalnymi środkami wyrównawczymi. W przyszłości duże modele językowe oparte na sztucznej inteligencji (LLM) mogą znacznie usprawnić wyszukiwanie informacji przez użytkowników oraz stopniowo zastępować tradycyjną architekturę informacyjną stron internetowych bardziej intuicyjnym i skutecznym sposobem dostępu do informacji regulacyjnych dla obywateli.

²⁹ [Europejski Trybunał Obrachunkowy, sprawozdanie specjalne pt. „Uznawanie kwalifikacji zawodowych w UE”, 2024 r.](#)

³⁰ W tej kwestii zob. w szczególności sekcja 8.2 dokumentu roboczego służb Komisji.

3.2. Systemy uznawania

Doświadczenia mobilnych obywateli UE, którzy chcą uzyskać uznanie swoich kwalifikacji w innym państwie członkowskim do celów dostępu do zawodu regulowanego, zależą od mającego zastosowanie systemu uznawania kwalifikacji.

3.2.1. Ogólny system uznawania kwalifikacji zawodowych

W ramach ogólnego systemu uznawania wnioskodawca zamierzający prowadzić działalność w innym państwie członkowskim musi przedstawić szereg dokumentów, w tym, w stosownych przypadkach, dokumenty potwierdzające obywatelstwo, kwalifikacje zawodowe i odpowiednie doświadczenie. Właściwy organ w przyjmującym państwie członkowskim porównuje następnie kwalifikacje wnioskodawcy, które dają mu dostęp do danego zawodu w rodzimym państwie członkowskim, z krajowymi wymogami dotyczącymi dostępu do tego samego zawodu w państwie przyjmującym, rozpatrując każdy przypadek indywidualnie. Jeżeli uzna kwalifikacje za równoważne, uznaje je, umożliwiając wnioskodawcy wykonywanie zawodu. Jeżeli występują istotne różnice, których nie można zrównoważyć doświadczeniem zawodowym lub poprzez uczenie się przez całe życie, organ może wymagać testu umiejętności lub stażu adaptacyjnego, aby wyeliminować tę lukę. Po zaliczeniu testu lub stażu wnioskodawca uzyskuje uznanie kwalifikacji i może zgodnie z prawem wykonywać zawód w państwie przyjmującym.

Chociaż terminy określone w dyrektywie uznaje się za realistyczne i ogólnie przestrzegane, kilka czynników może powodować opóźnienia. Zgodnie z art. 51 ust. 2 dyrektywy wniosek o uznanie kwalifikacji w systemie ogólnym należy rozpatrzyć możliwie najszybciej, nie później niż w terminie czterech miesięcy od daty złożenia przez wnioskodawcę kompletu dokumentów. Z analizy czterech przykładowych wysoce mobilnych zawodów³¹ wynika, że termin ten jest zasadniczo przestrzegany. Niemniej jednak proces ten ulega niekiedy przedłużeniu ze względu na niekompletne wnioski, a także opóźnienia w przygotowaniu opinii biegłych lub weryfikacji dokumentów przez państwo członkowskie, w którym uzyskano kwalifikacje. Opóźnienia są również skutkiem niewystarczającej liczby rozpatrujących wnioski pracowników na szczeblu krajowym oraz złożoności niektórych wniosków, w szczególności w przypadkach, w których pod uwagę bierze się środki wyrównawcze³².

³¹ W celu uzyskania ze strony organów państw członkowskich precyzyjnych i porównywalnych informacji, w analizie skoncentrowano się na technikach radiografach, nauczycielach szkół średnich, pomocniczym personelu medycznym i pracownikach socjalnych. Wybrano te cztery zawody, ponieważ należą do najbardziej mobilnych profesji objętych systemem ogólnym, jak wynika z danych zawartych w bazie zawodów regulowanych i ich wzorców mobilności (obejmujących dużą liczbę państw członkowskich, a nie tylko kilka).

³²Więcej informacji na temat czasu trwania procedury i przyczyn ewentualnych opóźnień można znaleźć w sekcji 2 dokumentu roboczego służb Komisji.

Procedura ta wiąże się ze znacznymi wymogami dotyczącymi dokumentów i nie zawsze ułatwiają ją środki elektroniczne lub cyfrowe.³³ Załącznik VII do dyrektywy zawiera wyczerpujący wykaz dokumentów, których mogą wymagać właściwe organy krajowe do celów stałego prowadzenia działalności zawodowej. Państwa członkowskie zasadniczo wymagają podstawowego zestawu dokumentów na potrzeby wniosków o uznanie kwalifikacji zawodowych, zwykle potwierdzających obywatelstwo, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Wymogi wykraczające poza ten zestaw, takie jak poświadczenia nieskazitelnego charakteru, świadectwa zdrowia lub ubezpieczenia, różnią się znacznie w zależności od zawodów i państw. Wnioskodawcy muszą dostarczyć średnio od 5 do 10 dokumentów, co daje łącznie od 10 do 20 stron, chociaż w niektórych państwach członkowskich liczba ta może być wyższa. Państwa członkowskie coraz częściej przyjmują cyfrowe procedury składania dokumentów, ale zakres przetwarzania elektronicznego jest nadal zróżnicowany, przy czym niektóre państwa utrzymują częściowo systemy cyfrowe lub papierowe³⁴. Niemniej jednak w przypadku zawodów, do których ma zastosowanie europejska legitymacja zawodowa, procedura cyfrowa jest dostępna we wszystkich państwach członkowskich.

Złożoność procedur uznawania kwalifikacji w ramach systemu ogólnego zależy od stopnia podobieństwa regulacji zawodów w państwach członkowskich. Łatwiej jest, gdy rodzime państwo członkowskie i przyjmujące państwo członkowskie regulują wymogi dotyczące dostępu do zawodu w podobny sposób. Jeżeli przepisy znacznie się różnią lub jeżeli rodzime państwo członkowskie nie reguluje danego zawodu, a robi to przyjmujące państwo członkowskie, uznanie jest nadal możliwe, ale wnioskodawcy napotykają większe trudności w gromadzeniu dowodów potwierdzających ich kwalifikacje zawodowe.

Negatywną decyzją w sprawie uznania kwalifikacji kończy się niewielka liczba procedur w ramach systemu ogólnego³⁵. Decyzje te nie pozwalają wnioskodawcom na wykonywanie wybranego przez nich zawodu. Konieczna jest dalsza analiza w celu określenia przyczyn tych decyzji, zwłaszcza w przypadkach,

³³Więcej informacji na temat rodzajów dokumentów wymaganych w ramach ogólnego systemu uznawania kwalifikacji, oprócz dowodów obywatelstwa i kwalifikacji oraz zaświadczeń o doświadczeniu zawodowym, a także na temat różnic w zakresie, w jakim w państwach członkowskich możliwe jest dopełnienie procedury uznawania kwalifikacji drogą elektroniczną, można znaleźć w sekcji 2 dokumentu roboczego służb Komisji.

³⁴Z wyjątkiem zawodów, do których ma zastosowanie procedura europejskiej legitymacji zawodowej, dostępność procedur w pełni elektronicznych różni się w zależności od państwa członkowskiego i zawodu. Na przykład w przypadku pomocniczego personelu medycznego w pełni elektroniczną procedurę uznawania kwalifikacji oferują tylko cztery państwa członkowskie (DK, FI, PT i RO), natomiast w przypadku pracowników socjalnych w pełni elektroniczna procedura uznawania jest dostępna we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem trzech. Wykorzystanie dostępnych procedur elektronicznych również jest znacznie zróżnicowane. Na przykład w zawodzie technika radiografa mobilni obywatele mogą przejść całą procedurę uznania kwalifikacji za pomocą środków elektronicznych w prawie wszystkich państwach członkowskich, ale w poszczególnych państwach wnioskodawcy wybierają procedurę elektroniczną w bardzo różnym stopniu, od 10 % w HR do ponad 95 % w IE, FI, PT, FI i DK. W dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym niniejszemu sprawozdaniu przedstawiono dodatkowe dane poglądowe na ten temat.

³⁵ W latach 2020–2024 ich odsetek wynosił 7,4 %.

w których wnioskodawcy nie dostarczają dowodów wymaganych przez organ ds. uznawania. Niektóre decyzje negatywne mogą również wynikać ze sztywnych wymogów, które ograniczają elastyczność w zatwierdzaniu dokumentacji. W niektórych przypadkach wnioskodawcy mogą także zrezygnować z ubiegania się o uznanie kwalifikacji ze względu na długotrwałe lub uciążliwe procedury. W innych przypadkach decyzja o nieprzedstawieniu dokumentów może być związana z brakiem wymaganych formalnych kwalifikacji lub doświadczenia bądź z faktu, że wnioskodawca był karany.

3.2.2. Automatyczne uznawanie kwalifikacji na podstawie doświadczenia zawodowego

Uznawanie kwalifikacji na podstawie doświadczenia zawodowego dotyczy głównie zawodów rzemieślniczych, handlowych i przemysłowych, w przypadku których na szczeblu UE nie obowiązują zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia. Dokładniej rzecz ujmując, ten system uznawania ma zastosowanie do rodzajów działalności zawodowej wymienionych w załączniku IV do dyrektywy (np. malarzy, murarzy, stolarzy, kierowników ds. cateringu itp.). W ramach tego systemu kwalifikacje specjalisty, który zdobył wystarczające i zweryfikowane doświadczenie w zawodzie regulowanym w jednym państwie członkowskim, można automatycznie uznać w innym państwie członkowskim bez konieczności poddawania go dalszej ocenie. Wnioskodawca musi przedstawić dowody – takie jak certyfikaty lub zaświadczenia wydane przez właściwe organy – potwierdzające, że wykonywał zawód zgodnie z prawem i faktycznie przez określony czas (zazwyczaj od dwóch do sześciu lat, w zależności od zawodu, statusu zatrudnienia i poziomu wykształcenia). Przyjmujące państwo członkowskie musi wówczas uznać prawo wnioskodawcy do wykonywania takiej samej lub porównywalnej działalności. Procedura ta upraszcza mobilność doświadczonych specjalistów przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji jakości usług i ochrony publicznej.

Pomimo korzyści, jakie oferuje, ten drugi system uznawania kwalifikacji jest rzadko stosowany. W porównaniu z systemem ogólnym ten drugi system jest zazwyczaj szybszy, a procedury uznawania trwają od mniej niż jednego miesiąca do maksymalnie trzech miesięcy od złożenia wniosku. Ponadto system ten ma tę zaletę, że bazuje na możliwym do zweryfikowania doświadczeniu zawodowym, a nie formalnym szkoleniu, i wymaga stosunkowo niewielu dokumentów. Stosowanie tego systemu pozostaje jednak nierównomierne, przy czym tylko mniejszość państw członkowskich korzysta z niego regularnie, a duża grupa nie zgłasza żadnego wykorzystania lub bardzo ograniczone wykorzystanie³⁶. Przyczyna tego stanu rzeczy nie jest jasna i wymaga dalszej analizy, również ze względu na ograniczoną liczbę odpowiedzi na ten temat w ankiecie. Na przykład poszczególne zainteresowane strony w tym samym państwie członkowskim różnie postrzegają przyjazność dla

³⁶ W latach 2020–2024 pięć państw członkowskich UE, które podjęło najwięcej decyzji w sprawie uznania kwalifikacji na podstawie doświadczenia zawodowego (FR, RO, PL, PT i DE), odpowiadało za ponad 72 % wszystkich decyzji w kontekście tego systemu. Dziesięć państw członkowskich zgłosiło, że podjęło 20 lub mniej decyzji w sprawie uznania kwalifikacji na podstawie doświadczenia zawodowego.

użytkownika i adekwatność systemu. Chociaż w opinii wielu właściwych organów i ekspertów krajowych obecny system sprawdza się w praktyce, a ocena doświadczenia zawodowego stosunkowo łatwa – zwłaszcza gdy jest poparte zaświadczeniami z rodzimego państwa członkowskiego – zdaniem wielu innych procedura i wykazy w niej wykorzystywane są nieaktualne³⁷. Eksperti krajowi uważają, że wykazy zawodów w załączniku IV i stosowana w nich nomenklatura są niejasne, a definicje nakładają się na siebie lub są nieprecyzyjne, co komplikuje określenie, które zawody się kwalifikują. Ponadto utrudnieniem w składaniu wniosków są niekiedy przeszkody biurokratyczne, brak procesów cyfrowych i niespójne praktyki w zakresie dokumentacji w państwach członkowskich.

3.2.3. Automatyczne uznawanie kwalifikacji na podstawie minimalnych wymogów w zakresie kształcenia

Uznawanie kwalifikacji zawodowych na podstawie minimalnych wymogów w zakresie kształcenia to najbardziej uproszczony system uznawania, ponieważ właściwy organ musi jedynie zweryfikować, czy dokument jest autentyczny. System ten jest uregulowany w tytule III rozdział III dyrektywy i zazwyczaj zwany jest systemem „automatycznego” uznawania. Ma on zastosowanie do zawodów takich jak lekarze, pielęgniarki odpowiedzialne za opiekę ogólną, lekarze dentyści, lekarze weterynarii, położne, farmaceuci i architekci (zwanymi dalej zawodami „sektorowymi”).

Zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia w zawodach sektorowych są gwarancją spójnych podstaw kształcenia i szkolenia w całej UE. Wymogi te utrzymują zaufanie między państwami członkowskimi i ograniczają rozbieżności w standardach edukacyjnych, gwarantując pewien możliwy do zweryfikowania poziom kompetencji i przyczyniając się do bezpieczeństwa pacjentów i usługobiorców. W dyrektywie określono szczegółowe minimalne wymogi w zakresie kształcenia w podziale na zawody, przy czym niektóre wymogi można dostosować w drodze aktów delegowanych, aby zachować zgodność z postępem naukowym i technicznym. Przepisy te respektują autonomię krajowych systemów kształcenia i szkolenia, umożliwiając państwom członkowskim określanie wyższych wymogów odpowiednio do potrzeb.

Ogólnie rzecz biorąc, zainteresowane strony oceniają funkcjonowanie systemu uznawania kwalifikacji na podstawie minimalnych wymogów w zakresie kształcenia bardziej pozytywnie niż pozostałe systemy uznawania. Dzięki ogólnie niskim opłatom za złożenie wniosku, przestrzeganiu terminów proceduralnych i rozsądnym wymogom w zakresie dokumentacji ten system uznawania ułatwia mobilność zawodową w sposób efektywny i racjonalny pod względem kosztów. Z tych powodów zainteresowane strony zasadniczo zgadzają się, że system „automatycznego” uznawania oparty na minimalnych wymogach w zakresie kształcenia jest lepszym rozwiązaniem niż ogólny system uznawania kwalifikacji

³⁷ Np. 55 % właściwych organów i 50 % ekspertów krajowych uważa, że załącznik IV jest dostosowany do obecnych potrzeb specjalistów. Więcej danych na temat tego, jak zainteresowane strony oceniają funkcjonowanie załącznika IV, można znaleźć w sekcji 3.1 dokumentu roboczego służb Komisji.

zawodowych, którego skuteczność i efektywność zależą od poziomu harmonizacji przepisów w państwach członkowskich. Ceni się go również wyżej niż mechanizmy uznawania oparte na doświadczeniu zawodowym, które według niektórych organów są bardziej skomplikowane z powodów przedstawionych powyżej³⁸.

Z uwagi na jego zalety istnieje wyraźne zainteresowanie rozszerzeniem „automatycznego” uznawania na kolejne zawody. Rozszerzenie tego mechanizmu na zawody, których obecnie on nie obejmuje, uprościłoby i przyspieszyłoby proces uznawania, ułatwiając tym samym uznawanie kwalifikacji zawodowych i zwiększając mobilność zawodową w UE. Można to zrobić na różne sposoby. Oprócz rozszerzenia wykazu zawodów, w odniesieniu do których minimalne wymogi w zakresie kształcenia zharmonizowano w drodze zmian legislacyjnych, istnieje również możliwość oparcia się na wspólnych ramach kształcenia lub wspólnych testach kształcenia, które można przyjąć w drodze aktów delegowanych.

Najbardziej elastycznym wariantem są wspólne ramy kształcenia. Ich celem jest umożliwienie większej liczbie specjalistów przemieszczania się w całej UE przez rozszerzenie automatycznego uznawania kwalifikacji na podstawie wspólnego zasobu wiedzy, umiejętności i kompetencji potrzebnych do wykonywania konkretnego zawodu regulowanego. Wspólne ramy kształcenia nie harmonizują w pełni wymogów w zakresie kształcenia i umożliwiają państwom członkowskim utrzymanie zarówno kształcenia zgodnego z tymi ramami, jak i innych rodzajów kształcenia umożliwiających wykonywanie zawodów regulowanych. Zgodnie z dyrektywą wspólne ramy kształcenia można ustanowić w odniesieniu do zawodów, które charakteryzują się znacznym poziomem mobilności lub mają potencjał zwiększonego przepływu transgranicznego, a także w przypadku których istnieje wystarczające dostosowanie w zakresie regulacji zawodów oraz kształcenia i szkolenia w pewnej minimalnej liczbie państw członkowskich. W szczególności dany zawód musi regulować co najmniej jedna trzecia państw członkowskich UE, a także co najmniej jedna trzecia musi obecnie posiadać wspólny zasób wiedzy, umiejętności i kompetencji, na których opierałyby się potencjalne wspólne ramy kształcenia. Ramy te muszą być również zgodne z obowiązującymi przepisami unijnymi i krajowymi, a ponadto należy wykazać, że służą interesowi publicznemu w sposób proporcjonalny. Automatyczne uznawanie i wspólny zasób wymogów w zakresie kształcenia w danych wspólnych ramach kształcenia miałyby zastosowanie wyłącznie do kwalifikacji krajowych zgodnych z wymogami tych ram, a także między państwami członkowskimi uczestniczącymi w takich ramach. Chociaż wspólne ramy kształcenia skutkują ułatwieniem procedur uznawania kwalifikacji i wzbudziły zainteresowanie organizacji zawodowych dążących do widoczności na szczeblu UE, do tej pory nie ustanowiono żadnych takich ram, ponieważ rozpatrywane zawody nie były w pełni zgodne z wymogami określonymi w dyrektywie, jak wyjaśniono powyżej. Często wynikało to ze zróżnicowania krajowych wymogów w zakresie kształcenia i szkolenia w odniesieniu do dostępu do danej

³⁸ Więcej szczegółowych informacji na temat doświadczeń właściwych organów z systemem automatycznego uznawania kwalifikacji i tego, jak oceniają one ten system, można znaleźć w rozdziale 4 dokumentu roboczego służb Komisji.

działalności zawodowej. W 2019 r. ustanowiono wspólny test kształcenia w kierunku zawodu instruktora narciarstwa.

Trwają prace nad ustanowieniem wspólnych ram kształcenia dla fizjoterapeutów. W latach 2022 i 2023 Komisja omawiała wspólne ramy kształcenia z grupą koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych, którzy jako potencjalne zawody do objęcia tymi ramami wskazali zawody fizjoterapeuty i inżyniera budownictwa. W marcu 2024 r. w ramach grupy ekspertów Komisji ds. uznawania kwalifikacji zawodowych utworzono podgrupę ds. wspólnych ram kształcenia. Podgrupa składa się obecnie z przedstawicieli państw członkowskich i ekspertów ds. fizjoterapii wyznaczonych przez państwa członkowskie, a jej prace koncentrują się wyłącznie na wykonalności ustanowienia wspólnych ram kształcenia dla zawodu fizjoterapeuty. W szczególności podgrupa ekspertów pomogła Komisji w sporządzeniu mapy kształcenia, szkolenia i regulacji dotyczących tego zawodu we wszystkich państwach członkowskich. Na podstawie wstępnych wyników prac podgrupy Komisja finalizuje mapowanie, na którym zamierza oprzeć akt delegowany dotyczący wspólnych ram kształcenia fizjoterapeutów w ramach inicjatywy na rzecz przenoszenia umiejętności.

Ponadto Komisja współpracuje z państwami członkowskimi nad określeniem dodatkowych zawodów, w przypadku których można opracować wspólne ramy kształcenia w przyszłości. Jednocześnie ma miejsce refleksja nad sposobami dalszego usprawnienia i ustrukturyzowania procesu wyboru, ustalania priorytetów i oceny odpowiednich zawodów na potrzeby wspólnych ram kształcenia w perspektywie średnioterminowej. Wysiłki te wymagają ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, a także z odnośnymi organizacjami zawodowymi i innymi zainteresowanymi stronami.

Oprócz rozszerzenia automatycznego uznawania na większą liczbę zawodów istnieje możliwość usprawnienia samej procedury automatycznego uznawania kwalifikacji na podstawie minimalnych wymogów w zakresie kształcenia. Zasadniczo proces sprawdzania, czy dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe przedłożone przez wnioskodawcę odpowiadają dopuszczalnym dokumentom wymienionym w załączniku V do dyrektywy, powinien być prosty i szybki. W praktyce jednak na analizę dokumentów przedłożonych przez wnioskodawców właściwe organy poświęcają niekiedy dużo czasu i wysiłku. Dowody wskazują, że czas potrzebny na podjęcie decyzji w poszczególnych państwach członkowskich czy nawet w poszczególnych instytucjach w jednym państwie członkowskim jest zróżnicowany.

Wydaje się, że głównym problemem jest weryfikacja autentyczności dokumentów. Często wiąże się ona z kontaktami między odpowiednimi organami. Chociaż proces ten jest wspierany przez system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI)³⁹, na sprawnym i szybkim przebiegu tej weryfikacji mają wpływ

³⁹ System wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) to bezpieczna, wielojęzyczna internetowa baza danych, która ułatwia wymianę informacji między organami publicznymi zaangażowanymi w praktyczne wdrażanie prawa UE.

dostępność zasobów, struktury i procedury administracyjne oraz czas reakcji właściwych organów. Paradoksalnie, właściwe organy czasami uznają postęp technologiczny za dodatkowe ryzyko (np. ze względu na to, że najnowsze technologie mogą ułatwiać fałszowanie dokumentów), a nie za okazję do uproszczenia i usprawnienia procesów.

Aby system uznawania oparty na minimalnych wymogach w zakresie kształcenia był rzeczywiście automatyczny, konieczne byłoby wykorzystanie nowych i powstających technologii, takich jak duże modele językowe, w celu zminimalizowania zadań administracyjnych. W stosownych przypadkach mogłoby to uwolnić zasoby na potrzeby istotnych zadań związanych z procesem uznawania kwalifikacji. Takie rozwiązania mogłyby bazować na poświadczeniach cyfrowych i procedurach cyfrowych zgodnie z ogólniejszymi inicjatywami Komisji w zakresie polityki cyfrowej (zob. sekcja 5 poniżej). Wymagałoby to jednak wydawania certyfikatów cyfrowych, w przypadku których dane bazowe można łatwo sprawdzić, lub alternatywnych kroków proceduralnych, w ramach których rodzime państwa członkowskie weryfikują i potwierdzają dokumenty i dane, co stanowi wstępny etap uznania (np. w procedurze wydawania europejskiej legitymacji zawodowej).

Choć e dyrektywie uwzględniono już ewentualne wykorzystanie narzędzi cyfrowych, obecne przepisy można by jeszcze bardziej dostosować do potrzeb, aby w pełni wykorzystać potencjał cyfryzacji. W następstwie zmiany z 2013 r. w ramach prawnych wprowadzono pewien stopień elastyczności, dopuszczając takie instrumenty jak europejska legitymacja zawodowa i szersze wykorzystanie systemu IMI. Przepisy te pokazały, że za pomocą dyrektywy można z powodzeniem włączyć narzędzia cyfrowe do procesów uznawania kwalifikacji. Procedury elektroniczne i platformy współpracy zmniejszyły złożoność administracyjną i stanowią przykład wartości dodanej, jaką oferuje włączenie rozwoju technologicznego do mechanizmów operacyjnych dyrektywy⁴⁰. Przejście na procedury cyfrowe odbywa się jednak w poszczególnych państwach członkowskich nierównomiernie. W wielu przypadkach ze względu na weryfikację podpisu lub inne obawy związane z bezpieczeństwem właściwe organy nadal wymagają od mobilnych pracowników i specjalistów przedkładania papierowych kopii dokumentów, pomimo dostępnej opcji składania wersji elektronicznych. Ponieważ technologie cyfrowe znacznie się rozwinęły, ewidentnie można by lepiej wykorzystywać w pełni elektroniczne i interoperacyjne procedury uznawania, które są szybsze, spójniejsze, bezpieczniejsze i bardziej dostępne zarówno dla obywateli, jak i dla właściwych organów.

⁴⁰ Jedną z najwyraźniejszych zalet procedury wydawania europejskiej legitymacji zawodowej jest krótki czas rozpatrywania. Z ankiety przeprowadzonej wśród właściwych organów wynika, że ponad 60 % państw członkowskich kończy procedury uznawania kwalifikacji w terminie krótszym niż jeden miesiąc, natomiast pozostałe państwa zgłaszają ramy czasowe wynoszące od jednego do dwóch miesięcy. Żadne państwo członkowskie nie zgłosiło czasu trwania procedury przekraczającego dwa miesiące.

4. Dla funkcjonowania ram regulacyjnych zasadnicze znaczenie mają wzajemne zaufanie i współpraca administracyjna

Dla zapewnienia właściwego funkcjonowania ram regulacyjnych ustanowionych dyrektywą kluczowe znaczenie ma wzajemne zaufanie między organami administracyjnymi państw członkowskich. Utrzymanie wysokiego poziomu zaufania wymaga przejrzystych, spójnych i proporcjonalnych zasad dotyczących regulacji i uznawania kwalifikacji zawodowych w państwach członkowskich. Podstawowe znaczenie ma również terminowe przekazywanie powiadomień przez państwa członkowskie w celu zapewnienia przejrzystości oraz ułatwienia nadzoru i egzekwowania przepisów (4.1), a także skuteczne wykorzystanie mechanizmu ostrzegania wprowadzonego w celu wymiany kluczowych informacji na temat specjalistów, którzy mogą stwarzać ryzyko (4.2). Ponadto utrzymanie zaufania do ram regulacyjnych wymaga ich regularnej aktualizacji tak, aby odzwierciedlały one najnowsze osiągnięcia naukowe i techniczne (4.3).

4.1. Powiadomienia

Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych nakłada na państwa członkowskie szereg wymogów dotyczących powiadamiania w celu zapewnienia przejrzystości i skutecznej koordynacji procesu uznawania. Na przykład państwa członkowskie muszą informować Komisję o wszystkich zawodach, do których regulują dostęp, a także o wymogach dotyczących kwalifikacji i właściwych organach odpowiedzialnych za uznawanie, umieszczając te informacje w bazie danych zawodów regulowanych. Zgodnie z dyrektywą państwa członkowskie muszą również powiadamiać Komisję o przyjętych przepisach ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, które mają wpływ na krajowe dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji podlegających automatycznemu uznawaniu na mocy dyrektywy, w oparciu o zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia na szczeblu UE. W związku z tym wymagane jest również powiadamianie o wprowadzeniu wszelkich nowych form kształcenia skutkujących wydaniem krajowych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, o których mowa w załączniku V do dyrektywy, a także o wszelkich zmianach dotyczących dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji/podstawowego kształcenia/organów wydających, które już uwzględniono w załączniku V do dyrektywy. Powiadomienia takie należy przekazywać za pośrednictwem systemu IMI. Następnie Komisja aktualizuje załącznik V w drodze aktów delegowanych. Państwa członkowskie muszą również zgłaszać Komisji liczbę indywidualnych decyzji w sprawie uznania kwalifikacji podjętych na szczeblu krajowym, co pozwala na zapewnienie przejrzystości w zakresie mobilności zawodowej między państwami członkowskimi oraz wskaźników uznawania kwalifikacji w podziale na zawody i kraje. Dzięki tym obowiązkom w zakresie powiadamiania dyrektywa gwarantuje przejrzystość, nadzór i współpracę, co umożliwia zachowanie spójności i aktualności informacji o kwalifikacjach i regulacjach dotyczących zawodów w całej UE oraz zaufanie do tych informacji.

90 % właściwych organów oceniło system powiadamiania w ramach IMI jako efektywny, ale niektóre z nich opisują ten proces jako uciążliwy i czasochłonny.

Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania wykazały wysoki poziom biegłości właściwych organów w zakresie procesu powiadamiania⁴¹. Właściwe organy zasadniczo uznają go za ważne narzędzie służące przejrzystości, współpracy i spójności regulacyjnej w całej UE. Niektóre organy opisują jednak ten proces również jako uciążliwy pod względem administracyjnym i czasochłonny, zwłaszcza gdy częste aktualizacje lub złożone reformy krajowe wymagają wielu powiadomień. Część z nich wyraża obawy dotyczące ograniczonych wytycznych i różnych interpretacji dotyczących tego, jakie informacje powinny być przedmiotem powiadomień, co może prowadzić do niespójności między państwami. Inne zwracają uwagę na trudności techniczne związane z elektronicznym procesem składania wniosków oraz na potrzebę lepszej koordynacji między ministerstwami krajowymi a samorządami zawodowymi w ich własnym państwie członkowskim.

4.2. Mechanizm ostrzegania

Od 2016 r. dyrektywa przewiduje mechanizm ostrzegania o specjalistach, wobec których organy lub sądy krajowe wydały zakaz lub ograniczenie wykonywania działalności zawodowej na terytorium danego państwa członkowskiego. Jego głównym celem jest umożliwienie szybkiej komunikacji między właściwymi organami w przypadku ograniczenia, zawieszenia lub trwałego cofnięcia prawa do wykonywania zawodu przez specjalistę z powodu sankcji dyscyplinarnych lub karnych – zwłaszcza w sektorach, które mają bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo publiczne, takich jak opieka zdrowotna lub edukacja osób małoletnich. Państwa członkowskie są również zobowiązane do wysyłania ostrzeżeń w przypadku wykorzystania przez specjalistów fałszywych dyplomów w procesie uznawania kwalifikacji. **Z uwagi na podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi te ostatnie odgrywają kluczową rolę we wdrażaniu i obsłudze mechanizmu ostrzegania na szczeblu krajowym.** Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wymiany informacji dotyczących wszelkich decyzji podjętych w celu ograniczenia lub zakazania, nawet tymczasowo, wykonywania działalności zawodowej przez daną osobę. Państwa członkowskie zachowują jednak kompetencje w zakresie określenia przyczyn takich decyzji. W związku z tym w UE przyczyny mogą znacznie się różnić w poszczególnych obszarach. Państwa członkowskie pozostają zatem odpowiedzialne za wdrożenie mechanizmu ostrzegania na szczeblu krajowym oraz za działania następcze w związku z otrzymanymi ostrzeżeniami. Ich właściwe organy muszą identyfikować odpowiednie przypadki i wydawać ostrzeżenia za pośrednictwem systemu IMI w określonych terminach (zazwyczaj trzech dni). Państwa członkowskie są również odpowiedzialne za zadbanie o to, aby ostrzeżenia były prawidłowe, wydawane terminowo i ograniczone do tego, co jest absolutnie niezbędne na mocy przepisów o ochronie danych. Po otrzymaniu ostrzeżenia obowiązkiem organów w przyjmujących państwach członkowskich jest przegląd uzyskanych informacji, ocena ich znaczenia dla swojej jurysdykcji oraz zastosowanie odpowiednich środków

⁴¹ Ponad 90 % respondentów potwierdza, że wie, w jaki sposób dokonywać powiadomień za pośrednictwem systemu IMI, oraz ocenia system powiadamiania jako efektywny. Więcej informacji na temat opinii zainteresowanych stron dotyczących przekazywania i weryfikacji powiadomień znajduje się w sekcji 4.4 dokumentu roboczego służb Komisji.

na mocy własnego prawa krajowego. Chociaż Komisja obsługuje narzędzie informatyczne IMI, nie odgrywa żadnej roli jako nadawca, odbiorca ani administrator w wymianie informacji. Jej zadaniem jest monitorowanie ogólnego funkcjonowania systemu IMI, zapewnienie spójnego stosowania we wszystkich państwach członkowskich oraz udzielanie wskazówek technicznych i proceduralnych za pośrednictwem systemu.

Mechanizmu ostrzegania nie należy rozpatrywać w odosobnieniu. Nie zastępuje on żadnych rejestrów krajowych, które państwa członkowskie mogą prowadzić w celu monitorowania specjalistów zawieszonych, objętych zakazem lub ograniczeniami w prowadzeniu działalności zawodowej; uzupełnia on inne przepisy zawarte w dyrektywie, które umożliwiają organom krajowym zabezpieczenie interesów konsumentów i pacjentów przez potwierdzenie braku tymczasowego lub stałego zawieszenia prawa wykonywania danego zawodu bądź wyroków skazujących

Niemniej jednak należy zwrócić większą uwagę na znaczne różnice w liczbie ostrzeżeń przesyłanych między państwami członkowskimi. Różnice te są siłą rzeczy w pewnym stopniu skorelowane z wielkością państwa członkowskiego i liczbą zarejestrowanych specjalistów. Wydaje się jednak, że inne czynniki mają znaczenie w co najmniej takim samym stopniu, np. różnice w praktykach administracyjnych i ramach prawnych (np. istnienie i stosowanie środków zawieszających oraz ich powody), a także dostępność zasobów na potrzeby monitorowania i egzekwowania przepisów dotyczących zawodów. Tendencja do wzrostu liczby ostrzeżeń ze względów administracyjnych⁴² uwypukla potrzebę dalszej harmonizacji w całej UE oraz dalszej poprawy wdrażania mechanizmu ostrzegania w celu zapewnienia spójności i skuteczności w całej UE.

Komisja wprowadza środki zmierzające do rozwiązania problemów zgłaszanych przez państwa członkowskie w związku z wdrażaniem mechanizmu ostrzegania. Przed 2020 r. wszczęto kilka postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczących ustanowienia ram prawnych odnoszących się do mechanizmu ostrzegania w państwach członkowskich. Doprowadziły one do wprowadzenia przez państwa członkowskie środków niezbędnych do zapewnienia zgodności z dyrektywą. Komisja wprowadziła również możliwość rozróżniania przez organy wysyłające ostrzeżeń z „istotnych powodów dotyczących praktyki zawodowej” i z „innych powodów”. Ostrzeżenie „z innych powodów” obejmuje np. przypadki, w których uprawnienie specjalisty do wykonywania zawodu zawiesza się, ponieważ nie spełnia on wymogów administracyjnych. Zainteresowane strony doceniły wprowadzenie ten środek, niektóre jednak zaapelowały o dalsze wyjaśnienia, który to apel wzmocniło zalecenie w tej sprawie zawarte w sprawozdaniu z audytu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2024 r. W odpowiedzi Komisja przygotowuje wytyczne i praktyczne szkolenia dla właściwych organów, aby wyjaśnić kategoryzację ostrzeżeń i odnieść się do innych praktycznych kwestii z nimi związanych, zgłoszonych przez państwa członkowskie.

⁴² Zob. rozdział 8.1 w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji.

4.3. Aktualizacje systemu automatycznego uznawania kwalifikacji w oparciu o minimalne wymogi w zakresie kształcenia

Aktualizacja minimalnych wymogów w zakresie kształcenia określonych w dyrektywie w odniesieniu do zawodów kwalifikujących się do automatycznego uznawania kwalifikacji ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania dynamicznego i skutecznego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w UE. Od 2013 r. Komisja jest uprawniona do aktualizowania tych wymogów w drodze aktów delegowanych po to, aby kwalifikacje objęte automatycznym uznawaniem pozostawały zgodne z ogólnie uznanym postępowaniem naukowym i technicznym w całej UE. Proces ten ma kluczowe znaczenie dla utrzymania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi oraz dla ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa pacjentów i jakości usług, przy jednoczesnym gwarantowaniu, że automatyczne uznawanie nadal odzwierciedla obecne realia zawodowe, a nie przestarzałe normy.

Proces aktualizacji minimalnych wymogów w zakresie kształcenia ma na celu uwzględnienie sposobu, w jaki ramy prawne i programy nauczania w całej UE uwzględniają postęp naukowy i techniczny. Dyrektywa respektuje autonomię krajowych systemów kształcenia i szkolenia oraz różnorodność podejść do szkolenia w całej UE. Jej celem jest raczej odzwierciedlenie i uwzględnienie zmian w przepisach państw członkowskich, a nie wymuszenie zgodności. W tym celu określono minimalne wymogi w zakresie kształcenia niezbędne do automatycznego uznawania kwalifikacji zawodowych za granicą, a jednocześnie umożliwiono państwom członkowskim przekroczenie lub rozszerzenie tych wymogów do celów kształcenia i szkolenia prowadzonego na ich terytorium odpowiednio do ich szczególnych potrzeb i kontekstu edukacyjnego. Proces aktualizacji obejmuje oceny techniczne i naukowe, często poparte badaniami, konsultacjami z ekspertami oraz opiniami zainteresowanych stron, takich jak samorządy zawodowe, instytucje edukacyjne i eksperci z państw członkowskich, przekazywanymi za pośrednictwem grupy koordynatorów ds. uznawania kwalifikacji zawodowych.

Dyskusje na temat aktualizacji minimalnych wymogów w zakresie kształcenia są często złożone i mają charakter techniczny. Niezbędne jest stałe dążenie do równowagi między ułatwianiem mobilności przez ustalenie wspólnej normy na możliwym do osiągnięcia poziomie a gwarantowaniem, że minimalne wymogi w zakresie kształcenia określone w dyrektywie odzwierciedlają obecne powszechnie uznane praktyki i postępy technologiczny w państwach członkowskich. Należy także zapewnić równowagę między postępowaniem naukowym a stabilnością prawa, unikając częstych lub powodujących zakłócenia zmian, które komplikują wdrażanie.

Dotychczas przyjęto akty delegowane w celu aktualizacji minimalnych wymogów w zakresie kształcenia z uwzględnieniem postępu naukowego i technicznego w odniesieniu do zawodów pielęgniarki odpowiedzialnej za opiekę ogólną, lekarza denty, farmaceuty i lekarza weterynarii. Komisja zleciła również przeprowadzenie badania na temat zawodu położnej. Z dokonanej przez

Komisję oceny wniosków z tego badania wynika, że aktualizacja minimalnych wymogów w zakresie kształcenia połączonych również jest możliwa.

Ponadto dla utrzymania wzajemnego zaufania w systemie zasadnicze znaczenie mają regularne aktualizacje wykazu dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji zawodowych objętych automatycznym uznawaniem w oparciu o minimalne wymogi w zakresie kształcenia. Takich aktualizacji również dokonuje się w drodze aktów delegowanych, a każdą zmianę w wykazie wprowadza się na podstawie powiadomienia przekazanego przez państwo członkowskie za pośrednictwem systemu IMI. Państwa członkowskie są bowiem zobowiązane na mocy dyrektywy do powiadamiania Komisji o wszelkich zmianach w swoich krajowych przepisach prawnych, administracyjnych i wykonawczych, które mają wpływ na dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji objętych automatycznym uznawaniem, a ich terminowa współpraca ma kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania systemu.

Występują rozbieżności w opiniach co do tego, czy należy rozszerzyć przekazane Komisji uprawnienia do aktualizacji minimalnych wymogów w zakresie kształcenia na podstawie dyrektywy. Zdaniem niektórych zainteresowanych stron obecną możliwość aktualizacji dyrektywy w drodze aktów delegowanych należy rozszerzyć na większą liczbę elementów systemu automatycznego uznawania kwalifikacji, aby jeszcze bardziej zwiększyć jego elastyczność i zdolność do reagowania na zmieniające się okoliczności. Więcej informacji na ten temat zawiera dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu. Podano w nim przykłady elementów podstawowych (np. czas trwania kształcenia medycznego na podstawowym poziomie) i elementów technicznych (np. nazwy ogólne specjalności medycznych), które nie są objęte uprawnieniami delegowanymi Komisji. W odpowiedzi na pytanie o ewentualne rozszerzenie uprawnień przekazanych Komisji zainteresowane strony zalecają skupienie się na wykorzystywaniu aktów delegowanych wyłącznie do aktualizacji technicznych, przy jednoczesnym zachowaniu zasadniczej treści w stabilnej formie. Większość podmiotów, z którymi przeprowadzono konsultacje, sprzeciwiła się wykorzystywaniu przekazanych uprawnień do zmiany elementów podstawowych (takich jak minimalny czas trwania kształcenia medycznego na podstawowym poziomie) w drodze aktów delegowanych⁴³.

Odrębną kwestią jest to, czy obecny proces oparty na aktach delegowanych można by zautomatyzować. Automatyzacja części procesu aktualizacji minimalnych wymogów w zakresie kształcenia nie jest pozbawiona ryzyka. Zasadniczo ramy prawne można zmienić w taki sposób, aby właściwe organy w państwach członkowskich mogły automatycznie dodawać lub zmieniać nowe dokumenty

⁴³ Zainteresowane strony opowiadające się za aktualizacją minimalnych wymogów w zakresie kształcenia w drodze aktów delegowanych jako argumenty wskazują elastyczność i terminowość, natomiast te, które są bardziej sceptyczne, podkreślają potrzebę stabilności norm i kontroli ze strony państw członkowskich. Więcej informacji o opiniach zainteresowanych stron na temat stosowania aktów delegowanych w celu aktualizacji minimalnych wymogów w zakresie kształcenia przedstawiono w sekcji 4.3 dokumentu roboczego służb Komisji.

potwierdzające kwalifikacje objęte automatycznym uznawaniem, nazwy instytucji wydających takie dokumenty, daty odniesienia itp., bez konieczności przekazywania powiadomień za pośrednictwem systemu IMI, konsultacji z innymi państwami członkowskimi i opracowywania decyzji delegowanych Komisji. Teoretycznie taki proces byłby szybszy, jednak aktualny system eliminuje wiele czynników ryzyka i błędów. Chociaż obecna metoda aktualizacji minimalnych wymogów w zakresie szkolenia wymaga znacznych zasobów, wbudowane w nią mechanizmy kontroli oraz udział wszystkich państw członkowskich mają ogólnie pozytywny wpływ na wzajemne zaufanie i korzystanie z systemu automatycznego uznawania kwalifikacji. W związku z tym wysiłki można by ukierunkować na zwiększenie efektywności obecnych procesów wewnętrznych, a nie na ich całkowite zastąpienie.

5. Cyfryzacja

W ramach ustaleń zawartych w niniejszym sprawozdaniu wskazano szereg wyzwań proceduralnych, które mają wpływ na efektywność procesu uznawania kwalifikacji zawodowych i na to, czy proces ten jest przyjazny dla użytkownika. Ustalenia te znajdują odzwierciedlenie w informacjach zwrotnych przekazywanych przez zainteresowane strony – osoby fizyczne, specjaliści, przedsiębiorstwa i ośrodki wsparcia stale wskazują na złożone, długotrwałe procedury, wymogi sporządzania dokumentów w formie papierowej w niektórych państwach członkowskich oraz znaczne rozbieżności w procesach składania wniosków przez internet.

Wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej stanowiło krok w kierunku cyfryzacji dzięki ustanowieniu na szczeblu UE elektronicznej procedury składania wniosków⁴⁴. Główną zaletą dla wnioskodawców jest uproszczona, szybsza⁴⁵ i bardziej przejrzysta elektroniczna procedura uznawania kwalifikacji zawodowych w innym kraju UE. Jak wynika z konsultacji przeprowadzonych w kontekście niniejszego sprawozdania, właściwe organy doceniają fakt, że procedura redukuje powielanie czynności administracyjnych, zwiększa przejrzystość i sprawia, że cały proces jest bardziej przyjazny dla użytkownika, zwłaszcza w przypadku wnioskodawców wielokrotnie przekraczających granicę. Wzmacnia ona również współpracę administracyjną za pośrednictwem systemu IMI, wspierając skuteczniejszą komunikację między organami przy weryfikacji kwalifikacji lub statusu zawodowego.

Europejska legitymacja zawodowa ma jednak ograniczenia, które można przezwyciężyć dzięki współczesnym technologiom cyfrowym. Niektóre właściwe organy informują, że europejska legitymacja zawodowa bywa skomplikowana i uciążliwa w obsłudze, gdyż procedury z nią związane nie zawsze są mniej czasochłonne niż standardowy system uznawania oparty na minimalnych wymogach w zakresie kształcenia czy system ogólny. Sprawne funkcjonowanie utrudniają

⁴⁴ Europejską legitymację zawodową wprowadzono pierwotnie w 2016 r. w odniesieniu do pięciu konkretnych zawodów regulowanych z możliwością rozszerzenia jej w przyszłości na kolejne zawody.

⁴⁵ W przypadku obu objętych legitymacją zawodów przeanalizowanych w dokumencie roboczym służb Komisji większość państw członkowskich zgłosiła, że procedura zajmuje mniej niż jeden miesiąc (zob. sekcja 6.1).

również problemy techniczne i związane z interoperacyjnością (wynikające z nierównego poziomu cyfryzacji w poszczególnych państwach członkowskich). Kolejną wadą jest niska świadomość zarówno wśród specjalistów, jak i władz, co skutkuje ograniczonym wykorzystaniem pomimo potencjalnych korzyści. Ponieważ procedura ta nie automatyzuje ani nie upraszcza procesów potwierdzania autentyczności lub klasyfikowania dokumentów, pozostaje to jednym z bardziej czasochłonnych zadań wykonywanych ręcznie przez wiele właściwych organów.

W funkcjonowaniu dyrektywy kluczową rolę odgrywa system IMI, uruchomiony w 2008 r. Ułatwia on internetową wymianę informacji i powiadomień między właściwymi organami a Komisją. Jako platforma wspomagająca nie gwarantuje on sam w sobie terminowych reakcji, ponieważ nadal opiera się na działaniach administracyjnych właściwych organów krajowych. Procesy związane z systemem IMI usprawniono i zharmonizowano w całej UE. Umożliwiają one składanie dokumentów elektronicznych, ale nie obejmują jeszcze procesów automatycznej weryfikacji, które mogą być już dostępne w kilku krajach dzięki najnowszym osiągnięciom technicznym. Chociaż wiele państw członkowskich zaczęło równolegle oferować alternatywne, krajowe kanały składania dokumentów cyfrowych, z informacji zwrotnych wynika, że skala tych procesów pozostaje zróżnicowana, a kilka państw członkowskich nadal opiera się na dokumentach papierowych i procedurach biurowatycznych.

Jak wynika z doświadczeń związanych z europejską legitymacją zawodową i systemem IMI, bardziej ujednoczone podejście cyfrowe mogłoby przyczynić się do wzmocnienia zabezpieczeń i wzrostu wzajemnego zaufania, które są podstawą funkcjonowania dyrektywy, zarazem poprawiając efektywność, przejrzystość i doświadczenie użytkownika. Zainteresowane strony podkreśliły, że obecne ramy prawne, choć wystarczająco elastyczne do celów stopniowych usprawnień, nie są wystarczająco jasne i ambitne, aby w pełni wykorzystać potencjał cyfryzacji i uproszczenia, przy czym w kilku uwagach zawarto apele o szersze uznawanie poświadczeń cyfrowych, lepszą interoperacyjność między systemami, scentralizowaną platformę elektroniczną i szybsze przetwarzanie. Z perspektywy wnioskodawcy w pełni elektroniczne i interoperacyjne cyfrowe procedury uznawania kwalifikacji mogłyby doprowadzić do uproszczenia procesów uznawania, przyspieszyć je i zwiększyć ich przewidywalność. W przypadku właściwych organów cyfryzacja mogłaby zwiększyć efektywność, spójność i wiarygodność danych. Narzędzia cyfrowe pozwoliłyby właściwym organom zachować ostateczną odpowiedzialność za podejmowanie decyzji, a jednocześnie wspierałyby prawidłowość i efektywność procesu. Skuteczna cyfryzacja zależałaby jednak od dostępności kompleksowych, aktualnych informacji na temat zawodów regulowanych i właściwych organów, co oznacza, że należałoby zająć się kwestiami związanymi ze spójnością informacji opisanymi powyżej w pkt 3.1.

6. Wnioski

Ramy prawne regulujące uznawanie kwalifikacji zawodowych w UE zasadniczo funkcjonują dobrze. Zapewniają one jasną podstawę prawną przemieszczania się

specjalistów, zwłaszcza w sektorach o wysokim poziomie regulacji i mobilności, takich jak opieka zdrowotna, inżynieria, architektura i edukacja. Dzięki ustanowieniu wspólnych przepisów dyrektywa zmniejszyła niepewność wśród specjalistów, którzy chcą pracować w innym państwie członkowskim, i zaoferowała organom państw przyjmujących uporządkowany proces uznawania kwalifikacji, powszechnie doceniany przez zainteresowane strony. W latach 2020–2024 wydano około 185 000 decyzji dotyczących stałego prowadzenia działalności zawodowej. Liczba pozytywnych decyzji – ponad 140 000, dotyczących kluczowych sektorów, takich jak opieka zdrowotna i edukacja – świadczy o tym, że dyrektywa stanowi zasadnicze wsparcie w zakresie mobilności zawodowej na jednolitym rynku.

Kluczowe znaczenie ma utrzymanie zaufania do systemu. W tym celu bardzo ważne jest rygorystyczne egzekwowanie przepisów, ciągłe aktualizacje odzwierciedlające najnowsze osiągnięcia w nauce i zmiany w kształceniu, regularne szkolenia, wytyczne, wymiana doświadczeń i ścisła współpraca administracyjna. Odpowiadają za to wspólnie Komisja i właściwe organy w państwach członkowskich. Utrzymanie tego zaufania zależy również przede wszystkim od skutecznego wykorzystania mechanizmu ostrzegania do wymiany kluczowych informacji na temat specjalistów, którzy mogą stwarzać ryzyko dla bezpieczeństwa pacjentów i małoletnich.

Udowodniono, że dyrektywa jest elastyczna i że udaje się ją dostosować do nowych osiągnięć w nauce i zmian w kształceniu w państwach członkowskich. Uprawnienia przewidziane w ramach regulacyjnych umożliwiły aktualizację minimalnych wymogów w zakresie kształcenia i wykazów tytułów zawodowych bez konieczności dokonywania całościowych przeglądów legislacyjnych. Rozszerzenie ich stosowania mogłoby umożliwić szybsze aktualizacje. Wymagałoby to jednak działań równoważących w postaci dalszego uproszczenia, nadzoru legislacyjnego i zaangażowania zainteresowanych stron w celu zachowania legalności i akceptacji.

Nawet przy obowiązujących ramach prawnych mobilność zawodowa na jednolitym rynku nadal napotyka bariery. Niektóre z nich wynikają ze zróżnicowania krajowych ram regulacyjnych i nie można uporać się z tymi barierami wyłącznie w drodze działań regulacyjnych na szczeblu UE. Pod pewnymi warunkami realny krok naprzód mogłoby jednak stanowić rozszerzenie automatycznego uznawania kwalifikacji na dodatkowe zawody za pomocą wspólnych ram kształcenia. Prace w tym zakresie są obecnie w toku. Ponadto nadal istnieje możliwość poprawy pod względem dostarczania wnioskodawcom spójnych i wiarygodnych informacji oraz uproszczenia i usprawnienia procedur uznawania za pomocą ukierunkowanych interwencji. Doświadczenie specjalistów pokazuje, że uznawanie kwalifikacji nadal bywa złożonym i czasochłonnym procesem ze względu na długotrwałe procedury, nierównomierną cyfryzację i uciążliwe wymogi dotyczące dokumentacji.

Dzięki wykorzystaniu potencjału cyfryzacji procesy uznawania mogą stać się szybsze i mniej uciążliwe. Korzystając z narzędzi cyfrowych, można usprawnić procedury, zmniejszyć obciążenie administracyjne i spowodować, że zarówno wnioskodawcy, jak i właściwe organy będą przechodzili przez ten proces

bezproblemowo. W pełni elektroniczne i interoperacyjne procedury, w tym stosowanie poświadczeń cyfrowych, które są bezpieczne i nadają się do odczytu maszynowego, mogłyby umożliwić natychmiastową weryfikację kwalifikacji i znacznie skrócić czas rozpatrywania wniosków w poszczególnych systemach uznawania zarówno dla wnioskodawców, jak i właściwych organów. Taka modernizacja, uproszczenie i poprawione wdrażanie nie tylko rozwiązałyby problem obecnych braków w zakresie efektywności, ale również utorowałyby drogę do uczynienia systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w UE bardziej zintegrowanym i elastycznym. Ma to kluczowe znaczenie dla rozwoju mobilnych specjalistów i czerpania przez nich korzyści z jednolitego rynku, dla dostępu przedsiębiorstw do potrzebnych im talentów, dla rozpowszechniania innowacji i dla wzrostu wydajności.