



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 2.10.2013
COM(2013) 676 final

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

o hodnocení vnitrostátních předpisů týkajících se přístupu k povoláním

(Text s významem pro EHP)

{SWD(2013) 402 final}

1. ÚVOD

Evropská hospodářství se vyrovnávají s následky finanční krize a s jejím dopadem na veřejné finance. V rámci jednotného trhu řeší národní vlády otázku, jak podpořit zaměstnanost a obnovit hospodářský růst. Ve svém sdělení z června 2012¹ o provádění směrnice o službách Komise v této souvislosti zdůraznila, že je důležité, aby rámec pro odborné služby i nadále vyhovoval svým účelům. Revidovaná směrnice o odborných kvalifikacích, o níž dosáhly Rada, Evropský parlament a Komise v červnu 2013 politické dohody, řeší tuto problematiku a vyzývá k nové strategii, jež od všech členských států vyžaduje, aby aktivně přezkoumaly a modernizovaly své předpisy, jež upravují přístup k povoláním či profesní označení². Toto sdělení přináší pracovní plán pro provedení takového přezkumu. Zlepšení přístupu k povoláním, zejména pomocí flexibilnějšího a transparentnějšího regulatorního prostředí v členských státech, by usnadnilo mobilitu kvalifikovaných odborníků na vnitřním trhu a přeshraniční poskytování odborných služeb. Mělo by rovněž mít pozitivní dopad na stav zaměstnanosti a podpořit hospodářský růst, neboť v Unii se jen samotné odborné služby podílejí na HPD přibližně 9 %.

V zájmu posílení prorůstového potenciálu a konsolidace procesu hospodářského ozdravení by se měl tento přezkum regulovaných povolání stát prioritou. Komise tudíž vyzývá členské státy, aby nečekaly na to, až revidovaná směrnice o odborných kvalifikacích formálně vstoupí v platnost (konec roku 2013), ale aby zahájily na vnitrostátní úrovni přezkum kvalifikačních požadavků uplatňovaných u regulovaných povolání a rozsahu vyhrazených činností. Pakt pro růst a zaměstnanost schválený Evropskou radou v červnu 2012 vyzývá k provedení sdělení Komise, a to „i prostřednictvím důkladných vzájemných hodnocení vnitrostátních omezení a rychlých kroků k odstranění neopodstatněných překážek“. Ve stejném duchu vyzval Evropský parlament Komisi, aby „zjistila oblasti, v nichž členské státy nepřiměřeně brání“ takovému přístupu³. Potřebu přijmout opatření v zájmu nabídky vyhlídek na zaměstnání pro mladé lidi rovněž zdůraznil komplexní přístup k boji proti nezaměstnanosti mladých lidí, který byl Evropskou radou schválen dne 28. června 2013.

Aby se zajistilo, že všechny členské státy budou sledovat společný cíl, stanovuje toto sdělení rámec, který členským státům umožňuje, aby do dubna 2015 představily první soubor národních akčních plánů. Výsledkem by však neměl být postup, jenž by byl identicky uplatňován všemi členskými státy. Tyto akční plány by měly vycházet z podrobné analýzy založené na rozboru jednotlivých případů překážek v přístupu k povoláním a možných alternativních systémů regulace. K tomuto závěru dospěl mimo jiné i workshop uspořádaný dne 17. června 2013 za účasti vnitrostátních ministerstev a profesních organizací. Rozsáhlé vzájemné hodnocení, které bude prováděno v příštích dvou letech, by mělo v jednotlivých členských státech podnítit hmatatelné změny. V průběhu tohoto období zahájí Komise identifikaci úspěchů a nedostatků, jež uvede v každoročních zprávách o integraci jednotného trhu v listopadu 2014 a 2015.

Komise uvedla tuto otázku rovněž i ve svých doporučeních určených několika členským státům. Provádění vzájemného hodnocení podle tohoto sdělení je odlišnou činností a

¹ Sdělení o provádění směrnice o službách – Partnerství pro nový růst ve službách na období 2012–2015 (viz http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/COM_2012_261_cs.pdf).

² Článek 59 revidované směrnice o odborných kvalifikacích (viz <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130902ATT70679/20130902ATT70679EN.pdf>).

³ Doporučení ze dne 14. června 2012.

stávající závazky členských států učiněné v souvislosti s evropským semestrem tak nejsou dotčeny.

Za účelem poskytnutí uceleného přehledu překážek, jež ovlivňují přístup k regulovaným povoláním a jejich výkon, je souběžně zveřejněna i zpráva o zjištěních uvedených ve vzájemném hodnocení zaměřeném na požadavky týkající se právní formy, podílu na kapitálu a sazeb, jež bylo provedeno na základě směrnice o službách, což představuje další činnost oznámenou ve sdělení z června 2012.

2. V ČEM SPOČÍVÁ VÝZNAM PŘEZKUMU VŠECH POVOLÁNÍ?

Rozsáhlé reformy regulovaných povolání probíhají v řadě členských států (např. ve Španělsku, Polsku, Portugalsku a Slovinsku) a Komise i mezinárodní organizace vyzývají k provedení takových přezkumů vnitrostátní úpravy. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), jež vypracovala ukazatele, jimiž se ve vybraném počtu povolání a odvětví měří míra regulatorní úpravy v některých z členských států, zdůraznila negativní vliv takových regulatorních předpisů⁴.

Tato kapitola posuzuje hlavní argumenty, jež by mohly odůvodnit regulativní překážky v přístupu k povoláním, a očekávané přínosy otevření přístupu u povolání, která jsou v současnosti regulována, a vysvětluje, proč je důležité přezkoumat veškeré překážky omezující přístup k povoláním.

2.1 Regulace přístupu k povoláním může být přínosem

2.1.1 Pomoc spotřebitelům v rozhodování o kvalitě služeb

Posuzování úrovně kvalifikace poskytovatelů služeb, jež je zcela zásadní pro poskytnutí služby na vysoké úrovni, může být pro spotřebitele těžké. Ti tak v důsledku této informační asymetrie nemohou poskytovatele služeb vybrat na základě svého informovaného rozhodnutí. V zájmu nápravy rizika možných selhání trhů by mohly předpisy ozřejmující technické znalosti a dovednosti, kterými by měli odborníci dostupní na trhu disponovat⁵, poskytovat spotřebitelům potřebné záruky.

2.1.2 Podpora řádnému fungování hospodářství v členském státě

Ochrana spotřebitelů a veřejných statků

Regulace odborných povolání může být vhodná ze zdravotních či bezpečnostních důvodů, neboť zabraňuje škodám způsobeným nekvalifikovaným provozováním činnosti či vadnými výrobky. Například u většiny zdravotnických povolání je vyžadována náležitá kvalifikace, včetně stáží. Rovněž existují služby, jež jsou považovány za veřejné statky, neboť přinášejí užitek celé společnosti. U nich může být zapotřebí, aby byly regulovány, neboť tím se zajistí jejich odpovídající nabídka a kvalita.

Vnější dopady na třetí strany

Odborné služby se mohou týkat i třetích stran. Regulací lze zajistit, že poskytovatelé služeb náležitě zohlední dopad své činnosti i ve vztahu k jiným osobám, než které tyto

⁴ Viz pro roky 2003, 2008 (a 2013) na adrese:

<http://www.oecd.org/eco/reform/indicatorsofregulatoryconditionsintheprofessionalservices.htm>.

⁵ Law a Kim (2005), *Specialization and Regulation: The Rise of Professionals and the Emergence of Occupational Licensing Regulation* (Odbornost a regulace: rostoucí počet odborníků a vznik regulace týkající se oprávnění k výkonu povolání).

služby hradí. Například při vedení účetnictví společnosti může být vyžadován povinný audit, neboť ten je v zájmu investorů, již by měli takovým účetním záznamům důvěřovat, a nikoli jen v zájmu společnosti, jež hradí činnost auditora.

2.2 Užitek plynoucí z otevření přístupu k povoláním

2.2.1 Nabídka širšího výběru pro spotřebitele za výhodnější cenu

Výhodnější cena

Omezení přístupu k povoláním zužuje počet odborníků, kterým je povoleno, aby poskytovali určité služby. Nabídka odborníků se proto neřídí trhem. V případě změny poptávky po takové službě tudíž mohou vznikat problémy. Mohlo by to vést k netržním příjmům za tato místa a k vyšším cenám na úkor zbylých částí hospodářství a spotřebitelů, obzvláště tehdy, nebyla-li by poptávka po těchto službách elastická⁶.

Širší výběr pro spotřebitele

Nadměrné regulatorní překážky přístupu k povoláním by mohly narušovat trh a zvyšovat ceny, což by mohlo odrazovat spotřebitele, již za takových podmínek nejsou ochotni či si nemohou dovolit požadovanou úhradu zaplatit. Regulaci lze často provádět i s využitím mírnějších forem, jež přesto zajišťují řádnou kvalitu služeb a mohly by vést i k výhodnějším cenám. Spotřebitelé by tedy měli širší výběr a mezi spotřebiteli by se mohly snížit sociální nerovnosti⁷.

2.2.2 Posílení vnitrostátní konkurenceschopnosti a zaměstnanosti

Zvýšení konkurenceschopnosti

Odborné profese neposkytují služby jen koncovým spotřebitelům. Vzhledem k tomu, že odborné služby jsou v řadě sektorů mezivstupem, mohou mít multiplikační účinky značný ekonomický dopad ve vztahu k ostatním oblastem hospodářství. Snížením regulatorních překážek pro vstup by mohlo dojít k zesílení konkurence mezi vyšším počtem poskytovatelů odborných profesí, což může být rovněž důraznějším podnětem k poskytování vysoce kvalitních inovativních služeb a k neustálému sledování provozních nákladů. Vyšší počet dodavatelů může rovněž v důsledku zesílené konkurence zvýšit míru inovací. Modernizovaná úprava by mohla podnítit poskytovatele odborných služeb k tomu, aby své služby poskytovali v jiných členských státech, čímž by se rozšířily tržní příležitosti pro podniky v EU, zvýšila by se konkurence a rozšířil by se výběr na straně spotřebitelů.

Zlepšení stavu zaměstnanosti

Regulace může negativně ovlivňovat tvorbu pracovních míst segmentací trhů práce a tím, že nabídce pracovní síly ztěžuje její přizpůsobení se změnám ve spotřebitelských preferencích⁸. V důsledku toho nemusí být odpovídajícím způsobem řešena otázka nedostatku pracovní síly v některých povoláních, neboť mobilita v rámci jednotlivých odborných povolání či mezi nimi je právě regulací negativně dotčena. Snížení či

⁶ Friedman (1962), *Capitalism and Freedom* (Kapitalismus a svoboda), Shapiro (1986), *Investment, Moral Hazard and Occupational Licensing* (Investice, morální hazard a vyhrazené profese).

Stigler (1971), *The Theory of Economic Regulation* (Teorie regulace hospodářství).

⁷ Friedman (1962), viz pozn. č. 6, Kleiner (2006), *Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restricting Competition?* (Povolování povolání: zajištění kvality či omezení soutěže?).

⁸ Mortensen a Pissarides (1994), *Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment* (Tvorba a likvidace pracovních míst v teorii nezaměstnanosti).

odstranění překážek pro vstup by mladým lidem mohlo usnadnit přístup na vnitrostátní trh práce a zároveň umožnit profesní mobilitu z jiných členských států.

2.3 Hodnocení hospodářských dopadů regulace

Přezkum regulovaných povolání poskytuje všem členským státům znamenitou příležitost, aby posoudily přínosy a porovnaly je s hospodářskými náklady, jež vyplývají z vnitrostátní regulace.

Tento druh analýzy lze již nalézt v akademickém výzkumu, jenž se však nezabývá natolik počtem překážek, ale věnuje se zejména dopadu regulace odborných povolání na klíčové ukazatele: kvalitu poskytovaných služeb, profesní mzdy dotčených osob, ceny pro spotřebitele a celkový dopad na zaměstnanost.

Několik z těchto studií⁹ dochází k závěru, že nelze prokázat žádný vztah mezi regulací a kvalitou služeb. Podle možného vědeckého vysvětlení si nízkopříjmové skupiny nemohou z důvodu vysokých poplatků regulované služby dovolit, a tudíž jsou odkázány na řešení typu „udělej si sám“. U řady povolání rovněž není jasné, jak by bylo možné měřit jejich kvalitu.

Jiné studie¹⁰ dospěly k závěru, že průměrná mzda v regulovaných povoláních je mnohem vyšší než v neregulovaných povoláních a že zavedení regulace zvyšuje příjmy odborníků. Existuje zde tudíž riziko, že se tyto nárůsty promítnou v cenách na úkor osob, jež tyto služby využívají.

Výzkum v USA, v nichž se regulace v jednotlivých federálních státech liší, umožňuje srovnat dopad regulace mezi státy, které povolání regulují, a státy, jež této možnosti nevyužívají. V USA je prokázáno, že u některých povolání bylo ve státech bez regulace dosaženo o 20 % vyššího růstu zaměstnanosti¹¹.

Rovněž výzkum v Německu¹² dospěl k závěru, že regulace povolání by mohla mít negativní dopad na mobilitu odborníků, pokud jde o změnu pracovních míst, neboť těmto osobám regulace zamezuje v tom, aby rychle zareagovaly na příležitosti nabízené trhem práce.

2.4 Dostupnost výhod jednotného trhu pro osoby vykonávající odborná povolání

Účastníci trhu hodlající nabízet odborné služby přeshraničně či osoby hledající pracovní místo v jiném členském státě čelí značné řadě regulatorních překážek souvisejících s povoláními. Pojem „regulované povolání“, jenž je vymezen ve směrnici o odborných kvalifikacích¹³ se nevztahuje jen na odborné činnosti, ale rovněž i na profesní označení, pakliže přístup k nim je podle vnitrostátních předpisů podmíněn držbou určité odborné kvalifikace.

⁹ Carroll a Gaston (1981), *A Note on the Quality of Legal Services: Peer Review and Disciplinary Service* (Poznámky ke kvalitě právních služeb, vzájemné hodnocení a disciplinární funkce), Maurizi (1980), *The impact of regulation on quality: The case of California contractors* (Dopad regulace na kvalitu: případ kalifornských smluvních zaměstnanců, Kugler a Sauer (2005), *Doctors without Borders? Relicensing Requirements and Negative Selection in the Market for Physicians* (Doktoři bez hranic? – Požadavky na opětovné vydání povolení k činnosti a negativní výběr na trhu lékařů).

¹⁰ Kleiner a Krueger (2013), *Analyzing the Extent and Influence of Occupational Licensing on the Labor Market* (Rozbor rozsahu a dopadu povolování výkonu povolání na trhu práce).

¹¹ Kleiner (2006), viz pozn. č. 7.

¹² Plantl a Spitz-Oener (2009), *How does Entry Regulation Influence Entry to Self-Employment and Occupational Mobility?* (Jak regulace vstupu ovlivňuje zahájení samostatné výdělečné činnosti a profesní mobilitu?).

¹³ Viz čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36/ES.

V rámci Unie se počet regulovaných povolání¹⁴ mezi členskými státy liší, přičemž se v jednotlivých zemích pohybuje v rozmezí méně než 50 a více než 400¹⁵. Podle odhadů připadá na členský stát v současnosti průměrně 157 regulovaných povolání. Nejvíce regulovaných povolání je v odvětví zdravotnictví (více než 40 % všech regulovaných povolání v EU), následuje vzdělávání, obchodní služby, stavebnictví, obchod a doprava. Značné rozdíly panující mezi členskými státy znesnadňují osobám vykonávajícím odborná povolání hledání práce v zahraničí či přeshraniční poskytování služeb.

Moderní a pružná regulace přístupu k odborným povoláním by měla usnadnit volný pohyb odborníků a přispět k řešení otázek nezaměstnanosti a nedostatku pracovních sil, jež se v Unii porůznu objevují. Rovněž by měla usnadnit podnikům vedeným odborníky nabízení služeb v rámci celé Unie, využívání výhod přinášejících úsporami z rozsahu a rozšířit tržní záběr, aniž by musely splňovat několikanásobné vnitrostátní regulační překážky, a podpořit účinnější rozmísťování zdrojů.

2.5 Potřeba úplné transparentnosti a důkladné analýzy

S ohledem na výše uvedený rozbor je zjevné, že členské státy mohou mít řadu důvodů, aby bedlivě zvážily možné překážky v obchodu s odbornými službami v rámci jednotného trhu, ale rovněž i důvody pro lepší poznání role regulovaných povolání ve svých domácích hospodářstvích.

Vzájemné hodnocení provedené v souladu se směrnicí o službách, zaměřené na právní formu a požadavky týkající se vlastnictví podílů a sazeb, vymezilo překážky výkonu určitých odborných činností a problémy, s nimiž se odborníci střetávají, hodlají-li se usadit v jiném členském státě. Některé z těchto překážek mohou v praxi zcela znemožňovat zřízení dceřiných poboček. Přestože některé členské státy změnilly své předpisy související s těmito otázkami při provádění směrnice o službách, vzájemné hodnocení odhalilo, že řada z členských států důkladně neposoudila proporcionalitu platných předpisů.

Nadcházející vzájemné hodnocení nabízí jednotlivým členským státům příležitost, aby důkladně posoudily překážky, jež omezují přístup k odborným činnostem. Nezbytným prvním krokem je úplná transparentnost regulovaných povolání v jednotlivých členských státech. Členské státy by tudíž měly zahájit screening všech omezení vstupu, jež identifikovaly, a měly by u těchto omezení provést rozbor nutnosti a přiměřenosti, přičemž náležitě zohlední přínosy, jež přinášejí společnosti, a jimi vyvolaný hospodářský dopad. Zejména by měl být zohledněn dopad těchto předpisů na kvalitu, cenu a zaměstnanost.

Souběžně s tím hodlá Komise v zájmu podpory činnosti členských států zahájit v prvním pololetí 2014 ekonomickou studii, jež má prostřednictvím komparativních příkladů umožnit, aby byly podrobněji změřeny přínosy, pokud jde o uplatnění či neuplatnění regulace odborných povolání, a dále i výběr různých regulačních přístupů.

¹⁴ Podle údajů poskytovaných členskými státy do databáze regulovaných povolání, kterou spravuje Komise. V databázi jsou uvedena regulovaná povolání, na která se vztahuje směrnice 2005/36/ES (internetová adresa: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home).

¹⁵ Počet regulovaných povolání v jednotlivých členských státech je zapotřebí posuzovat obezřetně. Může se totiž lišit způsob, jakým v současnosti členské státy uvádějí svá regulovaná povolání v databázi regulovaných povolání (některé členské státy mohou uvádět jedno obsáhlé povolání, jež pokrývá širokou škálu jednotlivých činností či odborností, zatímco jiné členské státy mohou uvádět vícero odborných povolání).

3. JAK BUDE KOMISE PROVÁDĚT VZÁJEMNÉ HODNOCENÍ?

Komise vyzývá členské státy, aby zahájily vzájemné hodnocení co nejdříve. Členské státy, které již screening svých regulovaných povolání zahájily v souvislosti s evropským semestrem a memorandem o porozumění, by neměly být od tohoto úkolu oprostěny, avšak měly by využít dosavadních výsledků v oblasti snižování omezení povolání.

K posouzení předpisů omezujících přístup k povoláním je nezbytné provést analýzu podle jednotlivých povolání. Reformy uskutečňované v Polsku, Portugalsku a Slovinsku tento přístup využívají. Workshop konaný dne 17. června 2013 rovněž potvrdil potřebu posouzení zvláštností jednotlivých povolání podle jejich charakteristik.

Jednotlivé členské státy by však neměly tuto činnost vedoucí k představení závěrečného výsledku vnitrostátního posouzení provádět samostatně. Klíčovou roli by měla sehrát možnost, aby členské státy před zaujetím závěrečného postoje k této otázce v co nejranější fázi porovnaly své systémy.

3.1 Rozsah

Článek 59 revidované směrnice o odborných kvalifikacích stanovuje pro účely posouzení požadavků týkajících se přístupu k povoláním tři kritéria, jež lze shrnout takto:

- Soulad se zásadou zákazu diskriminace podle státní příslušnosti či místa pobytu: členské státy by měly zajistit, aby osoby vykonávající odborná povolání měly přístup k regulovaným povoláním, aniž by byly státními příslušníky dotyčného členského státu či aniž by musely pobývat na jeho území.
- Odůvodněnost: regulace musí být odůvodněna naléhavým převažujícím obecným zájmem.
- Proporcionalita: proporcionalita vnitrostátních opatření by měla být analyzována s ohledem na jejich vhodnost k zajištění jimi sledovaných cílů. Neměly by rovněž překračovat rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.

3.2 Posouzení důvodnosti regulace

Členské státy by měly pro každé regulované povolání vymezit konkrétní důvod obecného zájmu, jenž ospravedlňuje daný regulační rámec, a ověřit, zda je tento důvod stále platný.

3.2.1 Násobná regulace

Při diskusích o potřebě regulace budou členské státy vyzvány, aby posoudily stávající záruky nabízené jinými formami úpravy ex-ante či ex-post, jež jsou uplatnitelné v případě služeb poskytovaných jednotlivými povoláními, tj. postupy schvalování, soulad s technickými a bezpečnostními normami a režim kontrol. Regulace přístupu k určitému povolání prostřednictvím specifické odbornosti by měla být zachována pouze tehdy, nejsou-li uvedené záruky dostačující. Jinak by mohlo vzniknout riziko zdvojení či „byrokratických překážek“ pro příjemce služeb.

Ze stejného důvodu je zapotřebí rovněž zohlednit úpravu výkonu profesních činností, zejména činností posuzovaných v souvislosti se vzájemným hodnocením prováděným na základě směrnice o službách, převážně pokud jde o požadavky týkající se právní formy a vlastnictví podílu. Členské státy by měly posoudit kumulativní dopad všech omezení uložených stejnému konkrétnímu povolání, a to příslušně i včetně povinného členství v profesních organizacích. Zachování požadavku odborné kvalifikace by mohlo být v

některých případech důvodné, pakliže byly jiné formy omezení odstraněny či podstatným způsobem změněny.

3.2.2 Záruky nabízené vzdělávacím systémem či zaměstnavateli

V řadě členských států se pod dohledem státu rozvinuly programy odborné přípravy, včetně zkušební praxe, jež mají jednotlivce připravit na výkon specifických odborných činností¹⁶, jež však nemusejí podléhat regulaci. Pakliže přístup k vlastnímu povolání není regulován a nejsou-li vyhrazeny určité činnosti, slouží udělené kvalifikace z hlediska zaměstnavatelů coby záruka kvality.

Dalším důležitým faktorem, jenž by měl být zohledněn, je způsob výkonu povolání: regulace povolání, které je převážně vykonáváno samostatně výdělečně činnými odborníky, by mohla být možná pokládána za nezbytnou záruku. Situace je však odlišná, vykonávají-li určité povolání odborné osoby, které jsou zaměstnány soukromými společnostmi či veřejnými subjekty, v nichž odborné kompetence nově přijatých zaměstnanců musí ověřovat zaměstnavatelé, kteří nesou i odpovědnost v případě vzniku škody či stížností.

Při posuzování nezbytnosti regulace by měly být tyto dva prvky, tj. odborná příprava a výkon povolání v rámci pracovního poměru, posouzeny. Jimi lze například vysvětlit, proč povolání inženýra ve Francii nepodléhá regulaci, neboť 95 % inženýrů je zaměstnáno v rámci podniků či veřejné správy a nábor je prováděn převážně na základě pověsti technických škol.

3.2.3 Regionální regulace

Regionální regulace povolání by měla splňovat stejná kritéria nezbytnosti, jako je tomu v případě federální státní úrovně. V tomto případě se však objevuje dodatečný problém. Vzájemné uznávání kvalifikací mezi regiony v rámci stejného členského státu musí být účinné, aby se zajistilo, že osoby pocházející z uvedeného státu či ze zahraničí mohou vykonávat odborné povolání na celém vnitrostátním území. Podle ustanovení čl. 10 odst. 4 směrnice o službách by mělo být jakékoli nezbytné povolení v jednom regionu v zásadě platné na celém území členského státu. Ve Španělsku by k řešení těchto otázek měla přispět zásadní reforma.

3.3 Posouzení proporcionality regulace

Je-li přístup k určitému povolání vhodně odůvodněn z naléhavého důvodu převažujícího obecného zájmu, členské státy se rovněž vyzývají k tomu, aby za účelem odstranění neodůvodněných omezení či překážek posoudily způsob a míru regulace.

3.3.1 Rozsah a počet vyhrazených činností

Posouzení by se mělo věnovat úrovni požadované kvalifikace a porovnat ji se složitostí úkolů vyhrazených danému povolání. V některých případech lze změnit regulační rámec, aniž by byly ohroženy sledované cíle, například zúžením rozsahu vyhrazených činností, udělením přístupu k některým z těchto regulovaných činností jiným regulovaným povoláním, či výběrem co nejméně omezujících přístupů. Pokud například osoby vykonávající určité odborné povolání požadují částečný přístup k některým, avšak

¹⁶ Podle směrnice o odborných kvalifikacích jsou tyto činnosti nazývány „regulovaným vzděláváním a odbornou přípravou“.

nikoli ke všem, z vyhrazených činností, mohlo by to napovídat tomu, zda je stávající regulace stále přiměřená.

3.3.2 Dopad na příjemce služeb a na trh

Rozbor proporcionality by měl posoudit dopad regulace povolání na uživatele jimi nabízených služeb. Například ochranu spotřebitelů by bylo možné v zásadě použít k ospravedlnění jakéhokoli z regulovaných povolání, a to z důvodu snížení rizik spojených s výkonem odborné činnosti. V jednotlivých členských státech by však měla být zohledněna i ekonomická hlediska, jako jsou například ceny, mzdy, konkurenceschopnost a zaměstnanost (viz oddíl 2.2 a 2.3), a tato hlediska by měla být členskými státy vzájemně projednána.

3.3.3 Srovnání alternativních modelů

Členské státy uplatňují různé způsoby regulace odborných činností. Nejobvyklejším přístupem je vyhrazení práva na výkon určitých činností prostřednictvím vnitrostátních právních či správních předpisů kvalifikovaným odborníkům. Mezi další způsoby náleží ochrana profesního označení či povinné nebo dokonce dobrovolné certifikační systémy (viz příloha I).

Členské státy, jež těchto systémů využívají, se vybízejí, aby předložily písemné zprávy o tom, jak v praxi tyto povinné či dokonce dobrovolné certifikační systémy fungují. Zejména by měly uvést, jak používají akreditaci podle nařízení (ES) č. 765/2008 jakožto kontrolu ze strany veřejných orgánů, a to jak v dobrovolném tak povinném odvětví, která vede k uznání akreditovaných osvědčení.

Vzájemné hodnocení by mělo být pro členské státy, které v dotčených odvětvích neuplatňují regulaci povolání, příležitostí, aby předložily informace o jakýchkoli alternativních režimech, jimiž je zajištěno dodržení převažujícího obecného zájmu. To by mělo umožnit členským státům, jež využívají rozdílných přístupů, aby zahájily vzájemný dialog, v rámci něhož by měl být posouzen dopad všech podob formálních a neformálních omezení vstupu k odborným činnostem.

4. PLÁN ČINNOSTI

Postup, jenž je doložen ve vývojovém diagramu v příloze II, by měl být zahájen v listopadu 2013. Všechny členské státy se vyzývají, aby přesně zmapovaly veškerá svá regulovaná povolání a následně na vnitrostátní úrovni přikročily ke screeningu odůvodnění jednotlivých regulovaných povolání. Dalším zásadním krokem by mělo být porovnání výsledků v důkladném vzájemném hodnocení, k němuž by mělo dojít mezi všemi členskými státy co možná nejdříve. Komise bude pravidelně podávat zprávy o pokroku dosaženého při vzájemném hodnocení členskými státy. První opatření, jejichž cílem je přezkum omezení pro vstup k určitým odborným činnostem, by měla být navržena členskými státy již do konce dubna 2015.

Vzájemné hodnocení by mělo být rozděleno podle odvětví, aby bylo možné zohlednit hospodářské okolnosti (konkurenci, cenu, zaměstnanost, nedostatek pracovní síly a kvalitu služeb). Aby šla práce snadněji, měly by být screening a vzájemné hodnocení rozděleny do dvou etap s odlišným harmonogramem, přičemž každá z nich bude věnována odlišnému klastru odvětví. V prvním klastru by měla být obsažena veškerá regulovaná povolání působící v hospodářských odvětvích, v nichž by mohla modernizace regulatorního rámce podstatně přispět k zaměstnanosti a růstu: obchodní služby,

stavebnictví, výroba, nemovitosti, doprava, velkoobchod a maloobchod. Ve druhém klastru by měla být pokryta zbývající odvětví (vzdělávání, zábava, zdravotnické a sociální služby, síťové služby jiné než doprava, veřejná správa, cestovní ruch, jiné služby/činnosti).

Komise souběžně zahájí v prvním pololetí roku 2014 zpracovávání příslušné studie (viz oddíl 2.5). Komise rovněž, stejně jako tomu bylo v červnu 2013, v rámci pořádání každoročních workshopů zapojí zúčastněné strany a provede konzultace s profesními organizacemi.

Členské státy budou po screeningu vzájemných hodnocení, jež se provedou pro jednotlivé klustry, vyzvány, aby předložily **národní akční plány**, v nichž mohou být zahrnuta již prováděná opatření. Členské státy by pro každé regulované povolání měly vymezit nejvhodnější opatření, včetně těchto možností:

- zachování stávající regulace přístupu k povolání s uvedením, zda jiné formy uplatnitelné regulace pro výkon daného povolání byly odstraněny či přezkoumány,
- změna stávající regulace, například přezkumem kvalifikačních požadavků, např. v podobě zkrácení délky programu odborné přípravy či stáže nebo zúžením rozsahu vyhrazených činností, tj. vyhrazením pouze těch činností, jež souvisí se zvláštní odborností a/nebo s vyššími riziky,
- nahrazení stávajícího způsobu regulace jiným systémem, jenž může zajistit kvalitu služeb, například ochranou označení či dobrovolným systémem osvědčení, nad kterým budou vykonávat dozor státní orgány, nebo
- zrušení stávající regulace.

Pokud členské státy obdrží žádosti o novou regulaci přímo od profesních organizací, měly by akční plány obsahovat rovněž jasná a transparentní kritéria, podle nichž se budou tyto žádosti o novou regulaci posuzovat.

Komise v zájmu usnadnění tohoto procesu navrhuje, aby se postupovalo ve třech fázích s přesně vymezenými harmonogramy, a v každé z těchto fází poskytne členským státům včasnou zpětnou vazbu.

4.1 První fáze: zmapování povolání v jednotlivých členských státech

Členské státy by měly od listopadu 2013 ověřit informace, jež jsou již k dispozici v komisní databázi regulovaných povolání, a poskytnou veškeré další údaje, včetně ochrany označení odborných činností podléhajících povinnému osvědčování. Pokud povinné osvědčování vyplývá ze směrnice EU (např. v oblasti silniční dopravy), měly by členské státy Komisi oznámit nástroj EU, na který je odkazováno. Členské státy by měly rovněž u veškerých regulovaných povolání poskytnout popis vyhrazených činností. Databáze regulovaných povolání by měla být dokončena do února 2014.

V březnu 2014 zamýšlí Komise zveřejnit **Evropský přehled regulovaných povolání**.

4.2 Druhá fáze (listopad 2013 – duben 2015): screening, hodnocení a národní akční plány pro první klastr odvětví

V rozmezí listopad 2013 až květen 2014 by členské státy měly uskutečnit podrobný screening povolání spadajících do prvního klastru. Od června 2014 Komise uspořádá jednání, na nichž členským státům umožní, aby si vyměňovaly výsledky svých

vnitrostátních screeningů. Všechny členské státy budou mít možnost, aby se vyjádřily k vývoji v jiných členských státech a k jejich předběžným závěrům.

Členské státy budou vyzvány, aby zohlednily zjištění Komise, které Komise zveřejní (společně s podrobnější hodnotící zprávou) ve své výroční zprávě o integraci jednotného trhu v listopadu 2014.

Screening a postup vzájemného hodnocení by měl všem členským státům umožnit, aby **do dubna 2015 předložily předběžné zprávy o povoláních obsažených v prvním klastru** a uvedly opatření, jež přijaly či hodlají přijmout. Závěry z těchto zpráv by měly být v souladu s národními programy reforem (NPR), jež mají být rovněž předloženy ke stejnému okamžiku jako součást evropského semestru. Tato zjištění by rovněž mohla být posouzena v souvislosti s přípravami doporučení pro jednotlivé země na rok 2015.

4.3 Třetí fáze (červen 2014 – leden 2016): screening, hodnocení a národní akční plány pro druhý klastrov odvětví

Postup by měl být stejný jako u prvního klastru. Komise předloží v listopadu 2015 podrobné závěry ve své výroční zprávě o integraci jednotného trhu společně s podrobnější hodnotící zprávou. Členské státy by měly **do ledna 2016 předložit druhou zprávu**, v níž uvedou opatření, jež přijaly či hodlají přijmout. Rovněž zjištění týkající se těchto odvětví by měla být vzata v úvahu v souvislosti s evropským semestrem 2016.

V **červnu 2015 a v březnu 2016** navrhne Komise v návaznosti na akční plány, jež jí členské státy předloží v červnu 2015 a v lednu 2016, případná následná opatření k nápravě. Pokud budou zachovány diskriminační či nepřiměřené vnitrostátní požadavky, mohou tato opatření zahrnovat mimo jiné i zahájení řízení o nesplnění povinnosti.

5. ZÁVĚR

Transparentnost a vzájemné hodnocení regulovaných povolání by měly navodit modernizaci vnitrostátních rámců, jež omezují přístup k povoláním. Výsledky by měly povzbudit mobilitu odborníků na jednotném trhu, napomoci k vytváření nových pracovních míst v dotčených odborných odvětvích, zvýšit v nich a souvisejících odvětvích konkurenceschopnost a otevřít příležitosti k růstu.

Komise očekává od členských států, že se do tohoto úkolu plně zapojí a věnují screeningu a vzájemnému hodnocení vnitrostátní regulace dostatečné zdroje. Komise si uvědomuje značný objem činností, jež je třeba na vnitrostátní úrovni vykonat, a je odhodlána poskytnout svou pomoc, kdykoli toho bude zapotřebí.

PŘÍLOHA I

Různé přístupy k regulaci odborných činností

1. *Regulovaná povolání spojená s vyhrazenými činnostmi*

Nejběžnějším přístupem je vyhradit prostřednictvím vnitrostátních právních či správních předpisů právo na výkon určitých činností osobám s odbornou kvalifikací. V rámci tohoto přístupu členské státy samy vymezí soubor odborných činností, u nichž mají za to, že vyžadují zvláštní odbornou kvalifikaci. Například činnosti spojené s navrhováním budov jsou v řadě členských států vyhrazeny výlučně architektům.

Kvalifikační požadavky a rozsah vyhrazených služeb podléhají obvykle kontrole veřejného orgánu na národní či regionální úrovni. V některých případech je tato pravomoc svěřena profesním orgánům (řádům, komorám, kolegiím), jež disponují organizačními a disciplinárními pravomocemi a odpovídají za rozvoj a uplatňování stavovského kodexu.

V rámci EU byl za účelem překonání možných překážek tvořených vnitrostátní regulací zaveden systém vzájemného uznávání kvalifikací. Směrnice 2005/36/ES se použije pro odborníky, kteří jsou kvalifikováni v jednom ze členských států (přičemž nezáleží na tom, zda v takovém státě je uvedené povolání regulováno či nikoli), již se chtějí usadit či poskytovat služby v jiném členském státě, v němž je dané povolání regulováno.

2. *Odborné činnosti regulované prostřednictvím povinného osvědčování*

Přístup k odborným činnostem, jež vyžadují zvláštní znalosti technických pravidel či postupů, může na vnitrostátní úrovni podléhat povinnému osvědčování. V některých případech se tato povinnost odvíjí od právních předpisů EU. Základním rozdílem mezi tímto přístupem a výše uvedeným vyhrazením činností je skutečnost, že kvalifikační požadavky nejsou výlučně spojeny se samotným povoláním. Úzký soubor specifických technických činností závisí na držbě osvědčení, které mohou získat osoby vykonávající různá povolání.

Jedním z případů jsou právní předpisy EU v oblasti fluorovaných plynů¹⁷. Stanovují povinnou certifikaci společností a pracovníků při práci se stacionárními chladicími a klimatizačními zařízeními a s tepelnými čerpadly. Obdobné právní předpisy byly na unijní úrovni vypracovány pro určité kategorie strojvedoucích¹⁸ a pro určité kategorie řidičů z povolání v silniční dopravě¹⁹.

Ve všech těchto případech vymezují právní předpisy EU minimální požadavky na odbornou přípravu. Někdy též vymezují podmínky a postupy pro uznávání osvědčení vydaných v jiných členských státech. Kromě toho, jsou-li tyto systémy osvědčování založeny na akreditaci podle nařízení (ES) č. 765/2008, jsou je ostatní členské státy povinny uznávat. Pokud se však o tento případ nejedná či nejsou-li vymezeny přesné podmínky pro uznávání, poskytuje nezbytný rámec k uznání směrnice 2005/36/ES.

3. *Chráněná profesní označení*

Jiný přístup spočívá v regulaci přístupu k profesním označením. V tomto případě je k užívání profesního označení zapotřebí zvláštní odbornosti, avšak činnosti související s daným povoláním nejsou vyhrazeny držitelům tohoto označení: tyto činnosti může

¹⁷ Nařízení (ES) č. 842/2006, nařízení Komise (ES) č. 303/2008.

¹⁸ Směrnice 2007/59/ES.

¹⁹ Směrnice 2003/59/ES.

vykonávat každý, neužívá-li uvedeného označení. Například profesní označení „Ingenieur“ požívá podle německého práva ochrany a lze je získat pouze na základě akademického titulu z oboru inženýrství či přírodních věd.

Některé profesní subjekty disponují k udělování profesních označení výlučnou pravomocí, která jim byla svěřena veřejnými orgány (např. profesní subjekty se zakládací listinou ve Spojeném království).

Chráněné profesní označení je pro spotřebitele a zaměstnavatele známkou toho, že držitel splňuje konkrétní kvalifikační požadavky, avšak zároveň jim ponechává možnost, aby si najali odborníky, již daným označením nedisponují.

4. Dobrovolné certifikační systémy

Dobrovolné certifikační systémy se často používají v povoláních, jež nepodléhají úpravě dané právními předpisy. Pakliže neexistuje příslušná regulace, je jejich hlavním cílem, aby prokázaly odbornou způsobilost, zaručily kvalitu služeb a informovaly spotřebitele. Článek 26 směrnice o službách²⁰ podporuje rozvoj certifikačních systémů a značek kvality, které umožňují posoudit odbornou způsobilost poskytovatelů služeb a zajišťují vysokou úroveň kvality služeb.

Některé certifikační systémy rozvíjejí regulatorní subjekty určené orgány členského státu (ve Spojeném království např. Hairdressing Council). Správa tohoto typu certifikačních systémů však může z hlediska zúčastněných stran přinášet značné náklady.

Mezi profesními sdruženími narůstá tendence vypracovávat si své vlastní certifikační systémy a v některých případech podmiňovat členství v nich prvotním udělením osvědčení uchazeči o členství.

V Itálii byl v roce 2012 přijat nový zákon týkající se zřizování neregulovaných povolání, jenž zavádí možnost ustavení profesních sdružení a podporuje dobrovolnou autocertifikaci osob vykonávajících odborná neregulovaná povolání. Autocertifikace má být založena na vnitrostátních technických standardech, jež vymezují odbornou způsobilost nezbytnou k výkonu povolání.

Tyto postupy usilují o zvýšení transparentnosti odborných činností z hlediska spotřebitele a napomáhají spotřebitelům při výběru mezi různými poskytovateli služeb. Pokud však tyto certifikační systémy nevycházejí z akreditace podle nařízení (ES) č. 765/2008, není možné zajistit kontrolu jejich kvality či fungování. Kromě toho mohou vytvářet praktické překážky přístupu k odborným činnostem. Mohly by například upřednostňovat rozvoj dominantních profesních sdružení a vést k izolaci nově vstupujících z jiných zemí: i když by přístup k profesním činnostem nebyl právními předpisy omezen, bylo by pro fungování na trhu certifikace nezbytností, avšak v případě neexistence státní regulace by se nepoužil systém uznávání podle směrnice 2005/36/ES.

²⁰ Směrnice 2006/123/ES.

PŘÍLOHA II

