



V Bruselu dne 10.1.2017
COM(2016) 820 final

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

o doporučeních k reformám v oblasti regulace odborných služeb

{SWD(2016) 436 final}

I. Regulace odborných služeb v jejím kontextu

I.1 Politické souvislosti

Jednou z deseti priorit Komise je lepší a spravedlivější vnitřní trh. Evropská rada se domnívá, že „*při vytváření nových pracovních míst, podpoře produktivity a zajištění atraktivního prostředí pro investice a inovace bude zásadní dosažení hlubšího a spravedlivějšího jednotného trhu*“¹.

Komise ve své strategii pro jednotný trh se zbožím a službami ze dne 28. října 2015² oznámila, že vydá členským státům pokyny ohledně potřeby reforem v oblasti odborných služeb. Toto opatření je jednou z akcí a strategií týkajících se jednotného trhu, u nichž Evropská rada požadovala urychlené provedení do roku 2018³. Evropský parlament iniciativu Komise ve své zprávě o strategii pro jednotný trh⁴ schválil.

Regulace odborných služeb je výsadou členských států. Jejím cílem je zajistit ochranu cílů obecného zájmu. Konkrétní způsob, jakým členské státy určité povolání regulují, vyplývá z řady faktorů, jako je: význam, který společnost přikládá konkrétním cílům obecného zájmu, jež mají být chráněny, účinnost různých správních a soudních opatření v oblasti dohledu, hospodářská situace, relativní hospodářský význam odvětví pro dotyčnou zemi a síla právně zaručených zájmů.

Kombinace těchto faktorů a výsledná hodnocení politik vedla k přijetí různých modelů regulace. Existence různých modelů nepředstavuje problém. Cílem proto není uložit přímo ani nepřímo v celé EU určitý konkrétní model regulace.

Bez ohledu na zvolený regulační rámec vytváří regulace překážky pro fungování jednotného trhu a v ekonomikách EU potlačuje potenciál k růstu a vytváření pracovních příležitostí. Odstranění těchto překážek otevírá nové příležitosti a má pozitivní dopad na produktivitu a konkurenceschopnost hospodářství EU. Bez ohledu na model platný v dané zemi nebo regionu je třeba v případě, kdy lze omezení odstranit nebo zajistit jejich větší přiměřenost, tento úkol splnit ve prospěch občanů, spotřebitelů a odborníků. Za tímto účelem budou užitečné zkušenosti ostatních členských států, pokud jde o co nejlepší postup.

Překážky růstu a obchodu mohou vyplývat ze zdánlivě méně důležitých omezení, jejichž kumulativní účinky mohou být škodlivé. Toto sdělení má nejenže členským státům pomoci při odstraňování konkrétních neodůvodněných významných omezení, nýbrž také přispět k tomu, aby členské státy lépe chápaly účinky svých regulačních rozhodnutí.

Doporučení týkající se reforem, která jsou obsažena v tomto sdělení, se zabývají širokou škálou požadavků, a to prostřednictvím srovnávací analýzy v duchu a na základě práce uskutečněné v rámci vzájemného hodnocení s členskými státy v posledních třech letech⁵. Cílem doporučení je podpořit členské státy při vytváření regulačního prostředí, které

¹ Závěry ze zasedání Evropské rady dne 28. června 2016 a 20.–21. října 2016. Evropská rada již ve svých závěrech ze dne 24.–25. října 2013 zdůraznila význam vzájemného hodnocení regulovaných povolání, které zahájila Komise, a požadovala rychlý pokrok. Tento proces by měl určit zbývající překážky přístupu k povoláním v členských státech, posoudit kumulativní účinek všech omezení týkajících se stejného povolání a navrhnout vhodná opatření.

² Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Zlepšování jednotného trhu: více příležitostí pro lidi a podniky, COM(2015) 550 final.

³ Viz také závěry ze zasedání Rady pro konkurenceschopnost dne 29. února 2016, v nichž byly uvítány pravidelné pokyny pro jednotlivé země ohledně regulovaných povolání, rovněž vzhledem k jejich potenciálu zajistit, aby regulace ze strany každého členského státu byla přiměřená, přičemž byla zdůrazněna potřeba zajistit, aby na ně navazovaly účinné a důsledné kroky. Ve svých závěrech ze dne 1.–2. března 2012 zdůraznila Rada význam pokroku v rámci podpory vzájemného uznávání odborných kvalifikací, snížení počtu regulovaných povolání a odstranění neodůvodněných regulačních překážek.

⁴ Dokument 2015/2354(INI).

⁵ Pokud jde o popis tohoto hodnocení, viz bod I.2.

napomáhá růstu, inovacím a tvorbě pracovních míst. Doporučení nejsou omezena na případy porušování práva Unie, ačkoli některé uvedené požadavky mohou takového porušení představovat.

Řada nedávných studií prokazuje, že při rozvoji odborných služeb existuje značný nevyužitý potenciál. Jedna z těchto nových studií, kterou provedla Světová banka, naznačuje, že v případě snížení překážek pro služby by bylo možno podle odhadů zvýšit produktivitu o 5 %⁶. Jiná studie prokázala, že vstup a odchod podniků má významný dopad na míru zisku a efektivitu alokace v oblasti odborných služeb (advokáti, účetní, architekti a inženýři)⁷. Posouzení hospodářského dopadu vybraných překážek u čtyř podnikatelských služeb (architekti, stavební inženýři, účetní a advokáti), které Komise provedla v roce 2015, potvrdilo významný hospodářský dopad na intenzitu hospodářské soutěže, ziskovost odvětví a efektivní přidělování zdrojů⁸.

V důsledku povahy poskytování služeb je toto odvětví navíc silně propojeno s ostatními hospodářskými odvětvími, jako je výroba⁹. Vzhledem k významu trhu EU se službami pro celé hospodářství EU je řádně fungující trh služeb hlavním prvkem v rámci zaměření Komise na podporu tvorby pracovních příležitostí, růstu a investic.

Toto sdělení určuje možnosti zlepšení regulačního prostředí u řady skupin odborných služeb, které jsou důležité z hospodářského hlediska. Doporučení týkající se reformy jsou vyhotovena pro jednotlivé členské státy s přihlédnutím ke konkrétnímu zavedenému regulačnímu prostředí. Vzhledem k různým přístupům k regulaci neexistuje ve všech členských státech stejná potřeba přezkumu a změny regulace. Doporučení se proto pro jednotlivé země liší a některým členským státům nemusí být doporučení týkající se jednoho či několika odborných služeb vydána. Některé zjištěné potřeby v oblasti reformy mohou mít vážnější (a dokonce právní) důsledky v případech, kdy bylo případně zjištěno porušování práva EU.

Komise bude ve spolupráci s členskými státy sledovat, jak jsou plněna doporučení uvedená v tomto sdělení, a případně navrhne opatření k vyřešení zbývajících překážek. Mohlo by se jednat například o činnost prosazování práva v souvislosti s případným porušením práva Unie, nebo o legislativní návrhy za účelem vyřešení zbývajících překážek.

Toto sdělení a doporučení týkající se reformy, která jsou v něm obsažena, doplňují obecnější roční analýzu růstu vyhotovenou Komisí, a to poskytnutím komplexní a hloubkové analýzy ve vybraných odvětvích a skupinách povolání, která se vztahuje na všechny členské státy, a určením konkrétních možností reformy ve všech členských státech v těchto odvětvích. Sdělení zajišťuje specifitější přístup v důležité oblasti strukturálních reform a případně doplňuje a podporuje analýzu Komise a doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru.

I.2 Právní souvislosti

Odborné služby představují v hospodářství členských států a EU velmi důležitý prvek. Mnoho z nich poskytuje zásadní vstupy pro ostatní účastníky trhu a celé hospodářství a četné

⁶ *EU Regular Economic Report*, podzim 2016, Skupina Světové banky.

⁷ „*Product Market Review 2013 – Financing the real economy*“, European economy 8/2013, Evropská komise.

⁸ <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en>

⁹ Viz např. E. Fernández Corugedo a E. Pérez Ruiz, „*The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation*“, pracovní dokument MMF, 2014. Výsledky této studie vycházejí z dopadu další liberalizace na francouzské hospodářství. Studie zejména prokazuje, že by zvýšení celkové produktivity výrobních faktorů v odvětví ostatních odborných činností (zejména včetně podnikatelských služeb) vedlo k značným vedlejším účinkům pro celé hospodářství.

z nich působí v citlivých oblastech, jež se často vyznačují informační asymetrií a aspekty, jež souvisejí s obecnějšími politickými cíli, jako je fungování justičního systému, bezpečnost staveb atd.

Je na každém členském státě, aby rozhodl, zda je zapotřebí zásah, a uložil pravidla a omezení týkající se přístupu k určitému povolání nebo jeho výkonu, jsou-li dodrženy zásady zákazu diskriminace a proporcionality. Členské státy určují cíl obecného zájmu, který chtějí chránit, a volí nejvhodnější způsob jeho dosažení.

Požadavky na odborné služby jsou předmětem judikatury Evropského soudního dvora. Podle ustálené judikatury Soudního dvora mohou vnitrostátní předpisy týkající se povolání, které obsahují požadavky na kvalifikace, bránit uplatňování základních svobod zaručených Smlouvou ze strany občanů a podniků v EU či je činit méně přitažlivým, a to i v případech, jsou-li uplatňovány bez jakékoli diskriminace¹⁰. Soudní dvůr rovněž uvedl, že skutečnost, že jeden členský stát ukládá méně přísná pravidla než jiný členský stát, neznamená, že pravidla tohoto druhého členského státu jsou nepřiměřená a neslučitelná s právem EU. Je na členských státech, aby v každém jednotlivém případě posoudily, zda je nutno zavést u odborných činností omezení, a to s přihlédnutím k celému regulačnímu rámci.

V mnoha případech je regulace opodstatněná, například s ohledem na otázky související se zdravím a bezpečností. Aby však regulace plnila svůj účel, je nutno ji pravidelně přezkoumávat s cílem zohlednit měnící se prostředí, například technické inovace, vzdělanější spotřebitele atd. Zavedená pravidla již nemusí být nejvhodnější a vzhledem k technologickému rozvoji, společenskému vývoji nebo vývoji na trhu mohla ztratit své opodstatnění. Tento vývoj může vést rovněž k potřebné odezvě v podobě regulace, například v oblasti vyhýbání se daňovým povinnostem a daňových úniků. Náležitá reakce však nespočívá nutně v regulaci určitého povolání a může být širší – například v podobě pravidel pro povinné zveřejňování informací uložených zprostředkovatelům v daňových záležitostech.

Směrnice o odborných kvalifikacích¹¹, která byla pozměněna již v roce 2013, zavedla transparentnost a postup **vzájemného hodnocení**, v jehož rámci členské státy oznamují, která povolání regulují, a zkoumají příslušné překážky omezující přístup k některým povoláním¹². Cílem tohoto postupu je přezkoumat v každém členském státě všechna regulovaná povolání v zájmu dosažení regulačního prostředí, které je přiměřené a přizpůsobené skutečným cílům týkajícím se ochrany obecných zájmů. V této souvislosti se diskutovalo o řadě povolání jako o příkladech, které dokládají různé přístupy členských států k regulaci, s cílem zajistit lepší přehled a chápání, pokud jde o řešení týkající se regulace odborných služeb v ostatních členských státech¹³.

Jedním ze závěrů vyplývajících z diskusí v rámci vzájemného hodnocení je to, že rozdíly ve způsobech regulace jako takové nenaznačují nutně potřebu reformy. Zatímco cíle obecného zájmu, které má regulace chránit, jsou podobné, úroveň regulace může být natolik odlišná, že to vyvolává otázky ohledně toho, proč je v jedné či více zemích úroveň zásahu státu

¹⁰ Viz zásadní rozsudek ve věci *Vlassopoulou*, C-340/89, *Morgenbesser*, C-313/01, *Pešla*, C-345/08.

¹¹ Směrnice 2005/36/ES ve znění směrnice 2013/55/EU.

¹² Sdělení Komise ze dne 2. října 2013 (COM(2013) 676) stanoví pracovní plán k zvýšení transparentnosti vnitrostátních předpisů týkajících se přístupu k povoláním a k posouzení a projednání odůvodněnosti a přiměřenosti stávajících pravidel (vzájemné hodnocení). Tento proces, který byl zahájen v roce 2014, vyžaduje, aby členské státy nejprve vložily všechna povolání, která regulují, do databáze regulovaných povolání spolu se všemi regulačními opatřeními, která se u jednotlivých oznámených povolání uplatňují. S použitím těchto informací pak měly přezkoumat dopad těchto opatření a uvážit jejich význam při ochraně oprávněných obecných zájmů.

¹³ Zprávy vypracované na základě těchto diskusí jsou k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_en

obzvláště vysoká. Omezení mohou existovat i v členských státech, které určité povolání neregulují, například tehdy, hrají-li důležitou úlohu na trhu certifikační systémy.

Vzájemné hodnocení bylo ukončeno požadavkem, aby členské státy předložily Komisi do 18. ledna 2016 **národní akční plány**, které nastiňují a odůvodňují rozhodnutí, jež byla na základě této analýzy přijata za účelem zachování či pozměnění předpisů regulujících povolání¹⁴.

Národní akční plány dosud nepředložilo sedm členských států, konkrétně **Irsko, Kypr, Maďarsko, Malta, Slovinsko a Španělsko, Řecko**. Při pohledu na obsah předložených národních akčních plánů je patrné, že se úroveň ambicí velmi liší, neboť některé členské státy popisují komplexní přístup k revizi právních předpisů nebo cíleným reformám u určitých povolání, zatímco jiné členské státy vyjadřují poměrně omezený záměr provést reformy. U některých členských států se opatření zmíněná v plánu týkají minulých opatření, jelikož tyto členské státy se již nacházejí v procesu reformy, ačkoli to nutně neznamená, že neexistuje prostor pro další reformy. V dalších případech se zdá, že pro provedení skutečného a otevřeného přezkumu stávající situace neexistuje dostatečná politická vůle.

Ve **strategii pro jednotný trh**, kterou vyhotovila Komise, byla oznámena řada opatření¹⁵ k zlepšení národní regulace povolání, konkrétně:

- pas/karta služeb,
- lepší oznamovací postup podle směrnice o službách,
- pokyny ke konkrétní potřebě reformy vydané pro jednotlivé země a povolání,
- zavedení analytického rámce pro analýzu proporcionality („test přiměřenosti“).

Pokyny k doporučením týkajícím se reformy a test přiměřenosti lze považovat za doplňkové: zatímco toto sdělení má členské státy podnítit k provedení konkrétních úprav stávajícího regulačního rámce pro určitá povolání, test přiměřenosti má fungovat preventivně. Jeho cílem je stanovit obecný soubor kritérií, která mají členským státům pomoci při důkladném posouzení odůvodněnosti a potřeb budoucí regulace povolání ve všech odvětvích před přijetím nových právních předpisů či provedením změn ve stávajících pravidlech. Doporučení týkající se reformy i test přiměřenosti mají zdokonalit přístupy členských států k regulaci, a to nikoli nařizováním, nýbrž spíše zajištěním lepší regulační praxe, aby bylo zaručeno, že regulace je přiměřená, a aby se zabránilo negativním hospodářským důsledkům.

Tato opatření představují iniciativy, které má Komise předložit podle čl. 59 odst. 8 a 9 směrnice o odborných kvalifikacích. Odůvodnění těchto dvou iniciativ schválily v roce 2016 Evropský parlament¹⁶ i Rada¹⁷. Rada ve svých závěrech ze dne 29. února 2016 uvítala pokyny pro jednotlivé země ohledně regulovaných povolání a zdůraznila potřebu zajistit soudržnější posuzování přiměřenosti regulatorních požadavků týkajících se povolání¹⁸.

¹⁴ Národní akční plán je součástí právních povinností, které musejí členské státy splnit při provedení směrnice o odborných kvalifikacích ve vnitrostátním právu. Pokud členské státy plán nepředloží, hrozí, že bude vůči nim zahájeno řízení o nesplnění povinnosti. Národní akční plány jsou veřejně dostupné – viz <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943>

¹⁵ Opatření zahrnující usnadnění přeshraniční činnosti začínajících podniků prostřednictvím jednotného digitálního portálu byla přijata dne 22. listopadu 2016, viz http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_en.htm

¹⁶ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 26. května 2016 o strategii pro jednotný trh.

¹⁷ Závěry Rady o „strategii pro jednotný trh služeb a zboží“ ze dne 29. února 2016.

¹⁸ Závěry Rady ze dne 29. února 2016.

I.3 Ekonomické souvislosti

Lepší fungování jednotného trhu poskytuje členským státům EU výhody na vnitrostátní i na celosvětové úrovni. Na služby připadá celkem 71 % HDP, což představuje o něco málo více než 10 bilionů EUR a 68 % celkové zaměstnanosti, tj. zhruba 150 milionů osob¹⁹. Obecně se však uznává, že plný potenciál jednotného trhu se službami není naplněn.

V současnosti existuje v EU podle údajů, které členské státy nahlásily v databázi regulovaných povolání, více než 5 500 regulovaných povolání²⁰. Mezi jednotlivými zeměmi existují velké rozdíly, od Litvy, která oznámila pouze 76 regulovaných povolání, po Maďarsko, které jich má 545²¹. Tyto počty však vypovídají jen málo o intenzitě (nebo přiměřenosti) regulace, jejích hospodářských dopadech nebo charakteristikách lidí, kterých se dotýká.

Regulace odborných služeb má zajistit ochranu řady cílů obecného zájmu. Na základě zvláštností trhů a vnitrostátních a politických preferencí bylo vyvinuto mnoho metod a modelů. Regulace bývá rovněž komplexní a zahrnuje širokou škálu otázek regulace a často obsahuje mnoho omezení, která sahají od více či méně rozsáhlé výlučnosti, pokud jde o výkon určitých činností (vyhrazení činností)²², a ochrany profesních označení²³ po omezení týkající se forem společnosti nebo toho, kdo kontroluje vlastnictví či řízení společností poskytujících odborné služby. I v případech, kdy tato regulace plně dosahuje svého politického cíle, je nesporné, že má značný hospodářský dopad.

Měření přesného hospodářského dopadu regulace odborných služeb je obtížné a donedávna neexistovaly ani žádné údaje o existenci a účincích regulace povolání na trhu práce v EU. V reakci na tento nedostatek údajů zadala Komise vůbec poprvé reprezentativní průzkum v rámci celé EU, který měl poskytnout údaje potřebné pro měření výskytu regulovaných povolání²⁴. V rámci průzkumu, který se uskutečnil v prvním čtvrtletí roku 2015, bylo kontaktováno více než 26 600 evropských občanů a byl vyvozen závěr, že se regulace přímo dotýká 22 % evropských pracovních sil, tj. více než 47 milionů občanů. Míra regulace se v Unii liší, a to od 14 % pracovních sil v Dánsku po 33 % v Německu (viz graf č. 1).

Graf č. 1: Podíl regulovaných povolání na celkovém počtu pracovních sil, 2015

¹⁹ Zdroj: statistické údaje o národním účtu.

²⁰ Viz interaktivní mapa v databázi regulovaných povolání v EU, která vizuálně znázorňuje regulaci povolání v zemích EU (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_en).

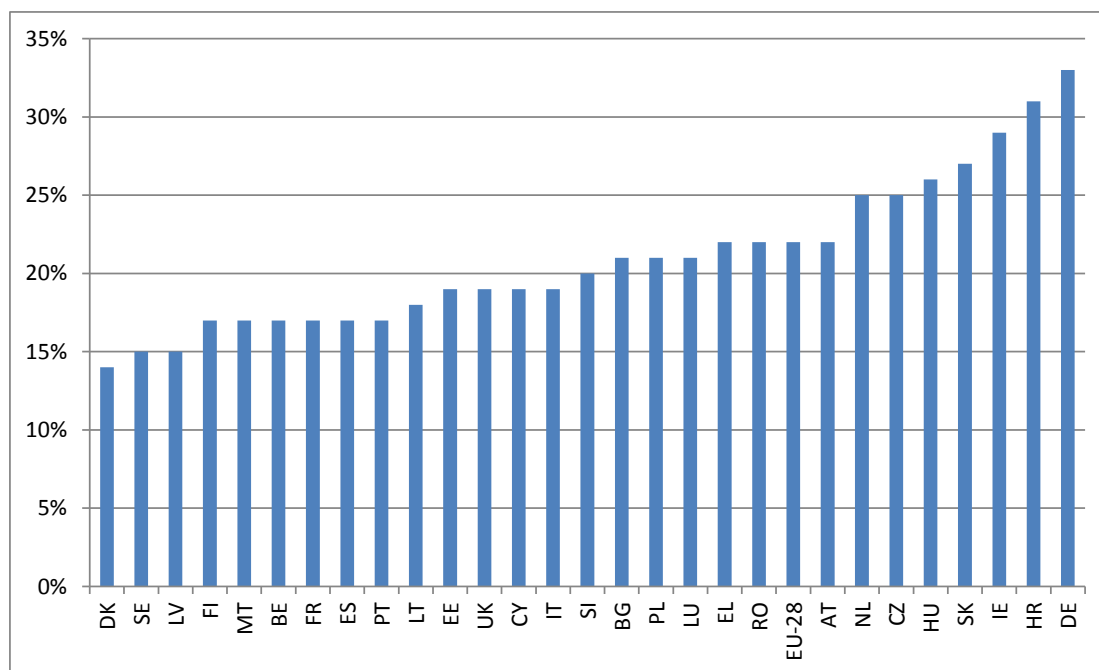
Databáze obsahuje informace o regulovaných povoláních, na něž se vztahuje směrnice 2005/36/ES, a ukazuje, že se regulace povolání týká přibližně 600 různých „obecných povolání“. U každého obecného povolání obvykle existuje mnohem více profesí zahrnutých ve vnitrostátní terminologii. Důvodem je skutečnost, že v rámci každého obecného povolání existuje řada dílčích profesí, což počet regulovaných povolání v EU zvyšuje přibližně na 5 500.

²¹ Databáze regulovaných povolání v EU, listopad 2016.

²² Pojem „vyhrazené činnosti“ se nevztahuje vždy na činnosti upravené právními předpisy. „Vyhrazené činnosti“ mohou vyplývat z jakéhokoli požadavku, který vyhrazuje výkon určité činnosti v oblasti služeb držitelům určité odborné kvalifikace.

²³ Ochranou profesních označení se rozumějí právní předpisy, které udělují právo používat určité profesní označení (např. advokát, architekt, průvodce cestovního ruchu) osobám, jež splňují zvláštní požadavky, nejčastěji držitelům zvláštní kvalifikace.

²⁴ M. Koumenta a M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“. Viz: <https://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362>



Zdroj: průzkum TNS, 2015.

Analýza hospodářských dopadů regulace ukazuje, že by v závislosti na povolání mohlo v dané profesi pracovat o 3 % až 9 % lidí více, pokud by byly požadavky ohledně přístupu méně přísné. Studie rovněž odhaduje, že regulace znamená celkový příplatek ke mzdě ve výši přibližně 4 %, avšak se značnými rozdíly v závislosti na odvětví (v některých oblastech až 19,2 %) ²⁵. To by se mohlo promítnout do vyšších cen služeb pro spotřebitele. Odráží se to i ve významných rozdílech ve mzdách jednotlivých skupin povolání a naznačuje to, že regulace ve formě vyhrazení činností může významně zkreslit relativní mzdy. Z toho rovněž vyplývá, že regulace povolání přispívá ke mzdové nerovnosti na evropském trhu práce, z čehož mají obzvláštní prospěch osoby, které se nacházejí na vrcholu distribuce příjmů.

Řada studií, které Komise nedávno zadala, prokazuje, že zajištění přiměřenější regulace, která je přizpůsobena skutečnému stavu trhu, například zmírnění nejrestriktivnějších a neodůvodněných požadavků, vede k větší dynamice trhu, zejména má za následek větší otevření trhu, více začínajících podniků a zavádění nových inovativních služeb na trh ze strany nových účastníků ²⁶. Vede rovněž k přínosům pro spotřebitele vyjádřeným nižšími cenami v důsledku nižší míry zisku.

Analýza taktéž potvrdila, že by nižší překážky zvýšily výkonnost odvětví, která se vyznačují vyšší efektivitou alokace ²⁷. Případové studie reforem na vnitrostátní úrovni ukazují dopady, které na dané odvětví mohou mít reformy podmínek pro přístup k regulovaným povoláním a výkon těchto povolání. V Řecku se díky reformám snížily ceny pro spotřebitele služeb poskytovaných například právníckými povoláními či účetními a daňovými poradci, jež byly liberalizovány na základě reformy schválené v roce 2011. Počet průvodců cestovního ruchu a certifikovaných odhadců se v roce 2014 v porovnání s ročním průměrem před liberalizací

²⁵ Příplatek ke mzdě a vysoká zisková rozpětí jsou společným ukazatelem monopolní renty, což zase vede k vysokým cenám pro spotřebitele a celkově nedostatečné soutěži v rámci daného povolání.

²⁶ *The effects of reforms of regulatory requirements to access professions: country-based case studies* <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?id=8525&lang=en>

²⁷ Evropská komise: „Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en

více než zdvojnásobil²⁸. V Polsku měla reforma regulace právních služeb, k níž došlo mezi roky 2004 a 2015, za následek více než zdvojnásobení počtu aktivních advokátů a právních poradců, což bylo doprovázeno nižším než průměrným zvýšením ceny právních služeb. Obdobně reforma povolání realitního agenta a správce nemovitostí vedla k čistému přírůstku podniků v tomto odvětví²⁹.

I.4 Analýza a pokyny: nový ukazatel restriktivnosti

Analýza a pokyny týkající se povolání v klíčových hospodářských odvětvích

Toto sdělení a jeho přílohy poskytují podrobnou analýzu předpisů, které se vztahují na architektky, stavební inženýry, účetní, advokáty, patentové zástupce, realitní agenty a průvodce cestovního ruchu. Těchto sedm skupin povolání bylo vybráno z toho důvodu, že patří do čtyř klíčových hospodářských odvětví (podnikatelské služby, stavebnictví, nemovitosti a cestovní ruch). Mobilita u těchto povolání je poměrně vysoká a tato povolání jsou regulována ve většině členských států, ačkoli míra regulace je různá. To znamená, že existuje značný potenciál pro smysluplné reformy významné, které jsou důležité z hospodářského hlediska.

Nový ukazatel restriktivnosti regulace povolání

Ukazatel restriktivnosti regulace povolání byl navržen s cílem podpořit kvalitativní analýzu překážek a zohlednit kumulovanou zátěž plynoucí z mnoha požadavků místo zaměření se na opatření oddělená od jejich širších důsledků. Tento ukazatel poskytuje objektivní a měřitelný základ pro porovnání výsledků členských států v rámci sedmi skupin vybraných povolání.

Ukazatel restriktivnosti se vztahuje na tyto skupiny omezení³⁰:

1. regulační přístup: výlučné nebo sdílené vyhrazené činnosti a ochrana profesního označení;
2. požadavky na kvalifikaci: počet let vzdělávání a odborné přípravy, povinná státní zkouška, povinnosti týkající se nepřetržitého profesního rozvoje atd.;
3. ostatní vstupní požadavky: povinné členství nebo registrace v profesní organizaci, omezení počtu udělených licencí, jiné požadavky týkající se povolení atd.;
4. požadavky na výkon: omezení týkající se formy společnosti, požadavky týkající se držení účasti, omezení společného výkonu povolání, neslučitelnost činností atd.

Ukazatel restriktivnosti částečně vychází z hodnocení překážek v oblasti podnikatelských služeb provedeného Komisí, které bylo poprvé zveřejněno v roce 2015³¹, jde však dále a zabývá se například také požadavky na vzdělání, jež dříve zahrnuty nebyly. Cílem je poskytnout ucelené, komparativní poznatky o různých zavedených regulačních požadavcích, jež se vztahují na celý průběh od vzdělávání a odborné přípravy po uplatňování omezení a neslučitelnosti mezi jednotlivými povoláními. Vztahuje se na stejné skupiny povolání jako regulace trhu výrobků OECD³² a navíc se týká patentových zástupců, realitních agentů a průvodců cestovního ruchu. Na rozdíl od ukazatele regulace trhu výrobků OECD se

²⁸ The effects of liberalisation of professional requirements in Greece, E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centrum pro plánování a ekonomický výzkum (KEPE), Athény, 2015.

²⁹ Rojek M., Masior M., „The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland“, Vysoká škola ekonomická ve Varšavě, 2016.

³⁰ Viz podrobné vysvětlivky v metodické příloze (pracovní dokument útvarů Komise, oddíl V).

³¹ Evropská komise: „Business Services – Assessment of Barriers and their Economic Impact“, k dispozici na adrese: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en

³² Poslední aktualizace ukazatele regulace trhu výrobků OECD, který byl poprvé vypracován v roce 1988, byla provedena v roce 2013. Viz: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2v1-en

rovněž zabývá různými existujícími povoláními a dotčenými činnostmi, které se v jednotlivých členských státech v každé dotčené oblasti liší, zahrnuje zvážení dopadu každého omezení a obsahuje aktuální informace vyplývající ze vzájemného hodnocení, přičemž rozsáhle využívá databázi regulovaných povolání v EU. Tento nový ukazatel proto odráží nejnovější změny regulace v členských státech, jako je francouzský zákon o růstu, činnosti a rovných ekonomických příležitostech, který byl přijat v roce 2015. To nevyhnutelně vede k výsledkům, jež se mohou lišit od předchozích hodnocení, která vycházela z ukazatele regulace trhu výrobků OECD.

Omezení nelze analyzovat, aniž by se zohlednily ostatní zavedené mechanismy, které doplňují či nahrazují určité omezení. Ucelený přístup umožňuje odhadnout, nakolik je regulační rámec pro odborníky omezující. V této fázi však ukazatel neodhalí neregulatoční překážky ani úlohu, kterou hrají zvláštní právní předpisy nebo mechanismy, jež byly zavedeny s cílem chránit spotřebitele a cíle obecného zájmu. Z tohoto důvodu je k tomuto ukazateli připojeno kvalitativní posouzení a analýza, která poskytuje další informace o realitě v praxi.

Ekonometrická analýza: hospodářský dopad regulace³³

Z ekonometrické analýzy, kterou Komise provedla, vyplývá, že v případě sedmi skupin odborných služeb se nižší úrovně regulačních omezení shodují s lepšími hospodářskými výsledky, konkrétně nižšími zisky zavedených provozovatelů a vyšším růstem počtu podniků.

Ukazatel lze použít jako monitorovací nástroj k měření vývoje úrovně restriktivnosti regulace v průběhu času. Níže uvedená analýza předkládá pro každou skupinu povolání hodnocení ukazatele na úrovni EU, jak bylo zaznamenáno na konci listopadu 2016. Bližší údaje pro jednotlivé členské státy jsou uvedeny v pracovním dokumentu útvarů Komise.

II. Analýza podle jednotlivých povolání

Následující oddíly popisují jednotlivá analyzovaná odvětví. Koncepce a (vnitrostátní) pojmy používané v souvislosti s těmito odbornými službami nejsou jednotné a organizace a rozsah činností v rámci jednotlivých povolání v těchto odvětvích se v jednotlivých členských státech často liší, srovnání proto není vždy snadné. Provedená analýza k těmto rozdílům přihlíží a vychází z činností, které dané odvětví zahrnuje, a nikoli z označení či definice určitého povolání na vnitrostátní úrovni. To se týká zejména stavebního inženýrství, v němž existuje velká škála a počet dílčích profesí, a účetnictví, které je v jednotlivých členských státech organizováno velmi rozdílně a v řadě z nich není regulováno, nebo mezi jednotlivými profesemi existují velké rozdíly, přičemž každé z nich jsou přiděleny odlišné oblasti činnosti.

Níže uvedené posouzení vychází především z:

- informací, které poskytly samotné členské státy prostřednictvím databáze regulovaných povolání,
- odvětvových zpráv pro diskusi v rámci vzájemného hodnocení,
- dodatečného přezkumu vnitrostátních právních předpisů ze strany Komise.

Tyto informace byly ověřeny a při řadě příležitostí projednány s členskými státy. Posouzení přihlíží rovněž k obdrženým stížnostem či jiné zpětné vazbě, kterou poskytly zúčastněné strany v souvislosti s omezeními, s nimiž se potýkají.

³³ Viz oddíl VI připojeného pracovního dokumentu útvarů Komise.

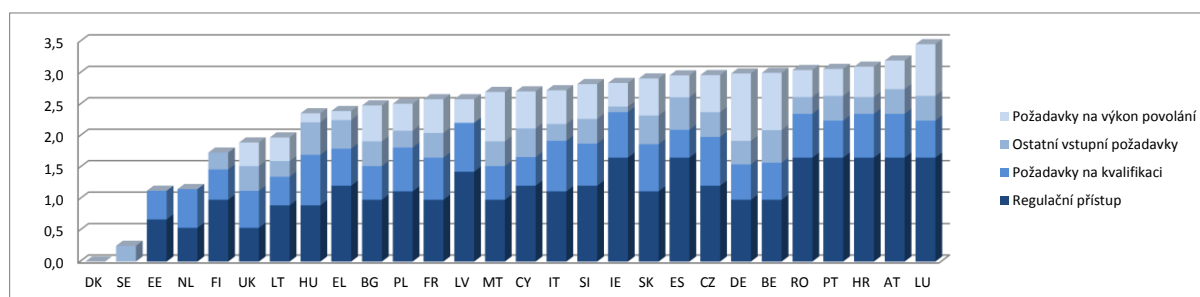
Každá analýza obsahuje grafické znázornění ukazatele restriktivnosti. Tyto informace je nutno posoudit ve spojení s popisnou analýzou, která je u každého povolání uvedena. Ukazatel má zachytit relativní intenzitu regulace, která je v každém členském státě zavedena u jednotlivých povolání. V ukazateli nejsou zohledněny neregulační překážky. Tyto překážky jsou však pokud možno zohledněny v kvalitativním popisu v závislosti na informacích, které měla Komise k dispozici. Mezi hodnocením ukazatele a doporučeními týkajícími se reformy proto neexistuje nutně úplná korelace.

Na základě výše uvedených doporučení by členské státy měly znovu posoudit a přehodnotit omezení uložená poskytovatelům služeb a regulaci u vybraných odvětví odborných služeb, a zejména by měly uvážit kumulativní účinek různých úrovní regulačních opatření. Některá doporučení se týkají všech členských států, zatímco jiná jsou určena i členským státům, které dotyčné povolání neregulují, bylo v nich však zjištěno riziko vytváření nových překážek.

II.1 Architekti

Povolání se soustředí na plánování, projektování a kontrolu staveb a okolních ploch. Nejčastěji uváděnými důvody regulace tohoto povolání jsou tudíž veřejná bezpečnost, ochrana příjemců služeb a životního prostředí, které mohou být nekvalitní výstavbou ohroženy. Z posouzení veškerých informací, které byly shromážděny pro účely tohoto sdělení, vyplývá, že mezi přístupy k sdíleným cílům existují výrazné rozdíly.

Graf č. 2: Ukazatel restriktivnosti: architekti



Zdroj: Evropská komise, listopad 2016.

Graf č. 2 ukazuje relativní pozici členských států, pokud jde o restriktivnost přístupu k povolání architekta a jeho výkonu, a to podle nového ukazatele restriktivnosti, který vypracovala Komise.

Vzdělávání architektů je do značné míry harmonizováno, takže kvalifikace mohou být automaticky uznávány podle směrnice o odborných kvalifikacích. Harmonizovanými minimálními požadavky podle směrnice jsou vzdělávání v délce pěti let nebo čtyř let spolu se dvěma roky praktické výuky³⁴. Ve skutečnosti vyžaduje většina členských států za účelem získání přístupu k tomuto povolání kromě minimálně pěti let vysokoškolského vzdělávání další doby praktické výuky nebo praxe (např. **Česká republika** 5+3, **Rakousko** 5 let vzdělávání a 3 roky praktické výuky, **Rumunsko** 6+2, **Slovensko** 6+3, **Slovinsko** 5+3). Nejčastěji uplatňovanou dobou vzdělávání je celkem 7 let podle modelu 5+2. V patnácti zemích se vyžaduje rovněž státní zkouška.

Na rozdíl od ostatních členských států, které stanoví, že legálně mohou povolání architekta vykonávat pouze kvalifikovaní odborníci s příslušnými licencemi, osvědčeními nebo registrací u příslušného subjektu, **Dánsko, Estonsko, Finsko a Švédsko** povolání jako takové

³⁴ Ve spojení s výsledky učení popsány v článku 46 směrnice.

neregulují, nýbrž se spoléhají spíše na kontroly kompetence ve stavebnictví³⁵. Rozdíly mezi oběma modely mohou být méně významné, než se zdá, pokud „neregulující“ země používají certifikaci kompetencí architektů nebo *ad hoc* hodnocení kompetencí či praxe v každém jednotlivém případě jako podmínku pro to, aby mohli architekti poskytovat konkrétní služby (např. předkládání plánů nebo stavebních povolení).

Největší rozdíl mezi členskými státy existuje s ohledem na vyhrazené činnosti. Stejně jako v případě stavebních inženýrů může být vyhrazení obsaženo v různých pravidlech a předpisech, což může zahrnovat pravidla týkající se výstavby, rekonstrukce, ochrany kultury, energetické účinnosti atd.

Pokud jsou činnosti vyhrazené, jsou často sdíleny se souvisejícími profesemi, zejména s povoláním stavebního inženýra. Zatímco **Spojené království** a **Nizozemsko** se v případě architektů spoléhají výhradně na ochranu profesního označení bez jakéhokoli vyhrazení, **Chorvatsko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko** a **Španělsko** navíc k ochraně označení vyhrazuji širokou škálu činností, například:

- architektonická tvorba a plánování, studie proveditelnosti,
- posouzení projektu a související dokumentace,
- vypracování, předložení, schválení dokumentace týkající se technické kontroly a souladu nebo povolení či certifikace projektů,
- řízení stavebních nákladů, sledování výstavby a realizace,
- územní plánování města.

Polsko a **Slovensko** rovněž vyhrazuji mnoho činností, avšak bez ochrany profesního označení. **Bulharsko** vyhrazuje pro architektky/inženýry vypracování územních plánů a investičních projektů a předkládání těchto dokumentů a plánů příslušným orgánům. **Německo** vyhrazuje ve všech spolkových zemích pro architektky a inženýry vypracování dokumentace pro žádosti o stavební povolení, což je činnost někdy považovaná za nejdůležitější³⁶. **Irsko** je příkladem nedávných změn: země přešla z neregulované činnosti před rokem 2007 k zavedení ochrany profesního označení spolu s vyhrazením činností.

Při pohledu na rozdíly v kumulaci dalších opatření se intenzita regulace začíná lišit:

Za prvé, **Estonsko, Finsko, Kypr, Maďarsko, Malta, Nizozemsko** a **Rakousko** nezavedly požadavky na pojištění, zatímco **Belgie, Bulharsko, Česká republika, Francie, Chorvatsko, Irsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Německo, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Spojené království, Španělsko** a **Rumunsko** tak učinily.

Za druhé, omezení týkající se formy společnosti a držení účasti ve společnosti ukládá šestnáct členských států a všechny kromě **Kypru, Malty** a **Rakouska**, tak činí navíc k požadavkům na pojištění. **Belgie, Kypr** a **Rumunsko** mají obzvláště přísná omezení týkající se formy společnosti nebo držení účasti ve společnosti. Například **Kypr** vyžaduje, aby odborníci drželi 100% účast, a neumožňuje poskytování architektonických služeb ze strany akciových společností. **Belgie** vyžaduje, aby architekti drželi 60 % účasti a hlasovacích práv, zatímco

³⁵ Například v Estonsku vyžaduje výkon určitých odborných činností odborné osvědčení (tj. osvědčení na určité úrovni vydané orgánem příslušným pro kvalifikace).

³⁶ Rozdíl v regulaci mezi jednotlivými spolkovými zeměmi souvisí nejen s vyhrazením činností, nýbrž také s požadavky na držení účasti ve společnosti / předchozí odbornou praxi. Na regionální úrovni se vyžaduje rovněž registrace, která se v důsledku toho liší.

Malta omezuje formy společnosti, vyžaduje však rovněž 100% držení účasti. **Rumunsko** vyžaduje, aby podniky vlastnili pouze architekti; umožňuje však zakládání komerčních projektových společností, jejichž hlavním předmětem činnosti je architektonická tvorba, a to pod podmínkou, že ve společnosti působí alespoň jeden architekt. **Česká republika, Francie, Německo, Rakousko, Slovensko** a **Španělsko** vyžadují, aby odborníci drželi nejméně 50% účast.

V **Rakousku** mimoto musí do výlučné oblasti činnosti architektonických společností patřit poskytování architektonických služeb, což tudíž významně omezuje možnost společného výkonu s jinými profesemi.

Přibližně patnáct členských států vyžaduje nepřetržitý profesní rozvoj, uplatňuje však nejrůznější přístupy: **Rumunsko** vyžaduje až 96 hodin ročně (pětileté cykly, 6 cyklů během pracovní kariéry), zatímco **Maďarsko** vyžaduje pětiletý cyklus zkoušek a **Nizozemsko** požaduje pouze 16 hodin ročně. **Dánsko** vyžaduje, aby zaměstnavatelé vyhradili 10 % ročního platu zaměstnanců na zajištění jejich nepřetržitého profesního rozvoje, zatímco **Rakousko** umožňuje, aby architekti v rámci nepřetržitého profesního rozvoje předložili svou odbornou práci.

Další bod ke zvážení souvisí s roztříštěností přístupu na trh, která může vést k zbytečné dezorientaci a žádání mnoha povolení, například v zemích jako **Lotyšsko** a **Polsko**.

Doporučení

Chorvatsko, Irsko, Itálie, Lucembursko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko a **Španělsko** by měly přehodnotit rozsah vyhrazených činností.

Belgie, Česká republika, Francie, Kypr, Německo, Rakousko, Rumunsko, Slovensko a **Španělsko** by měly uvážit dopad omezení týkajících se držení účasti ve společnosti a formy společností, která zavedly navíc k ostatním požadavkům.

Rakousko by mělo posoudit přiměřenost svých omezení týkajících se multidisciplinárních činností.

Kypr a **Malta** musí přezkoumat požadavek, aby 100% účast ve společnosti drželi odborníci.

Členské státy s roztříštěným systémem požadavků na odborné nebo vícenásobné osvědčení, jako je **Lotyšsko** a **Polsko**, by měly uvážit účinky jejich systému na volný pohyb odborníků a to, zda jsou potenciální překážky odůvodněné.

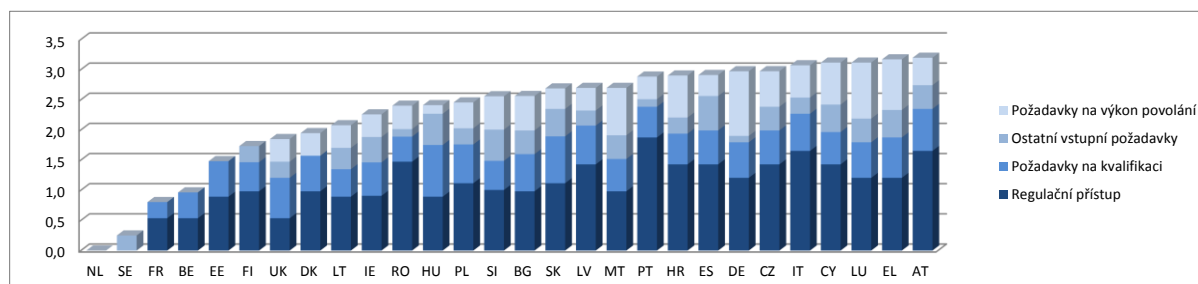
Členské státy, které pro neregulovaná povolání stanoví jako povinné odborné osvědčení nebo které využívají jiné kontroly a způsoby vyvážení, zejména při poskytování určitých služeb, by měly přezkoumat celkovou soudržnost a praktické dopady tohoto modelu, aby zabránily tomu, že se stane překážkou přístupu k povolání.

Irsko by mělo důkladněji uvážit dopad a potřebnost nedávných změn, zejména vyhrazení činností.

II.2 Inženýři

Členské státy vykazují mnoho podobných znaků, pokud jde o regulaci povolání stavebního inženýra. S ohledem na „rozsah činností“ lze opakovaně nalézt stejné obecné definice, mnoho členských států udává stejná rizika a při regulaci tohoto povolání sleduje stejné obecné cíle. Navzdory tomuto sblížování se přístup k regulaci tohoto povolání v jednotlivých členských státech značně liší.

Graf č. 3: Ukazatel restriktivnosti: stavební inženýři



Zdroj: Evropská komise, listopad 2016.

Graf č. 3 ukazuje relativní pozici členských států, pokud jde o restriktivnost přístupu k povolání stavebního inženýra a jeho výkonu, a to podle nového ukazatele restriktivnosti.

Panuje obecná shoda, že služby poskytované inženýry musí být na takové úrovni, aby byla zajištěna bezpečnost staveb a veřejnosti a zaručena kvalita poskytovaných služeb. Ačkoliv ve většině členských států se regulace tohoto povolání pokládá za nezbytnou k zaručení bezpečnosti, ostatní členské státy našly jiné způsoby zajištění kvality nebo ochrany příslušných cílů obecného zájmu. Například v **Nizozemsku** jsou regulovány stavební normy, což zajišťuje kvalitu provedené práce. Ve **Švédsku** má tradičně velký význam zásada odpovědnosti klienta spolu s kontrolami provedené práce ze strany obcí. Stejně jako v případě architektů mohou být rozdíly mezi oběma modely méně významné, než se může jevit, pokud „neregulující“ země používají certifikaci kompetencí inženýrů³⁷ nebo *ad hoc* hodnocení kompetencí nebo praxe v každém jednotlivém případě jako podmínku k tomu, aby mohli inženýři poskytovat určité služby (např. předkládání stavebních plánů nebo povolení atd.).

Z regulujících zemí chrání určité členské státy, například **Belgie, Francie a Spojené království**, v případě certifikovaných inženýrů pouze používání profesního označení.

Ve většině zemí existuje několik možností vykonávat povolání inženýra v závislosti na omezeních, která jsou stanovena v udělovaných povoleních/oprávněních/titulech, a/nebo různých stanovených úrovních odpovědnosti. Tak je tomu přinejmenším v **České republice, Finsku, Chorvatsku, Irsku, Itálii, Maďarsku, Litvě, Lotyšsku, Lucembursku, Polsku, Portugalsku, Rumunsku, Řecku, na Slovensku, ve Slovinsku, Španělsku a Spojeném království**. Například **Lotyšsko** má nejspecializovanější režim s přibližně 80 typy možných osvědčení pro stavební inženýry v různých oblastech činnosti (inženýrský výzkum nebo technický projekt nebo řízení stavebních prací či stavební dozor nebo kolaudace stavby). V **Polsku** jsou činnosti v oblasti projektování a výstavby vykonávány dvěma různými typy inženýrů, nebo společně týmem inženýrem v závislosti na jeho kvalifikaci. Podle úrovně kvalifikace mohou mimoto stavební inženýři vykonávat činnosti v oblasti projektování/výstavby s omezenou nebo plnou způsobilostí.

Tyto rozdíly v organizaci povolání se odrážejí i ve vyhrazených činnostech, jež se v jednotlivých zemích rovněž liší. Vyhrazené činnosti se týkají většinou projektování nebo výstavby. **Česká republika, Itálie, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko a Španělsko** mají široký rozsah vyhrazených činností, ačkoliv některé z těchto činností jsou sdíleny s jinými profesemi. Zvláštností **Malty** je, že vyhrazené činnosti nejsou uvedeny v jednom zákoně. Například odkazy na „*Periti*“ jako jediného odborníka, který může

³⁷ Například v Estonsku vyžadují určité způsoby vykonávání odborných činností odborné osvědčení (tj. osvědčení na určité úrovni vydané orgánem příslušným pro kvalifikace).

vykonávat určité činnosti a přebírat za ně odpovědnost, jsou uvedeny v různých právních aktech. V **Německu** je vyhrazení omezeno na předkládání plánovací dokumentace.

Omezení s ohledem na požadavky na držení účasti ukládá **Kypr, Německo, Malta, Rakousko, Slovensko a Španělsko**. Například **Kypr** a **Malta** vyžadují, aby odborníci drželi 100% účast, zatímco **Německo, Rakousko**, a **Slovensko** požadují, aby odborníci drželi nejméně 50% účast.

V **Rakousku** musí do výlučné oblasti činnosti inženýrských společností patřit poskytování inženýrských služeb, což tudíž významně omezuje možnost společného výkonu s jinými profesemi.

Přibližně čtrnáct členských států vyžaduje členství v profesní organizaci a v šestnácti členských státech je povinné pojištění odpovědnosti při výkonu povolání.

Pokud jde o přeshraniční mobilitu inženýrů, společná existence jednotných a roztržštěných systémů může vytvářet překážky pohybu stavebních inženýrů ze země s jednotným systémem do země s roztržštěným systémem. Například inženýr pocházející ze země, ve které mohou stavební inženýři vykonávat mnoho různých druhů prací v jakémkoli odvětví, považuje za obtížné zjistit v zemích, jako je **Lotyšsko** nebo **Rumunsko**, odvětví stavebního inženýrství, k němuž má přístup, a může být obtížné či dokonce nemožné získat přístup ke všem odvětvím bez obtížných kompenzačních opatření.

Doporučení

Česká republika, Itálie, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko a Španělsko by měly přehodnotit rozsah vyhrazených činností.

Malta by měla objasnit, které činnosti jsou vyhrazeny pro „*Periti*“.

Španělsko by mělo znovu posoudit požadavek na získání povolení od profesní organizace s ohledem na určité projekty/díla.

Kypr a **Malta** musí přezkoumat požadavek, aby 100% účast ve společnosti drželi odborníci.

Německo, Rakousko a **Slovensko** by měly posoudit přiměřenost požadavků na držení účasti.

Rakousko by mělo posoudit omezení týkající se multidisciplinárních činností.

Členské státy, které pro neregulovaná povolání stanoví jako povinné odborné osvědčení nebo které využívají jiné kontroly a způsoby vyvážení, zejména při poskytování určitých služeb, by měly přezkoumat celkovou soudržnost a praktické dopady tohoto modelu, aby zabránily tomu, že se stane překážkou přístupu k povolání.

Členské státy s roztržštěným systémem požadavků na odborné nebo vícenásobné osvědčení v závislosti na konkrétních vykonávaných činnostech, jako je **Lotyšsko**, by měly uvážit účinky jejich systému na volný pohyb odborníků a to, zda jsou potenciální překážky odůvodněné.

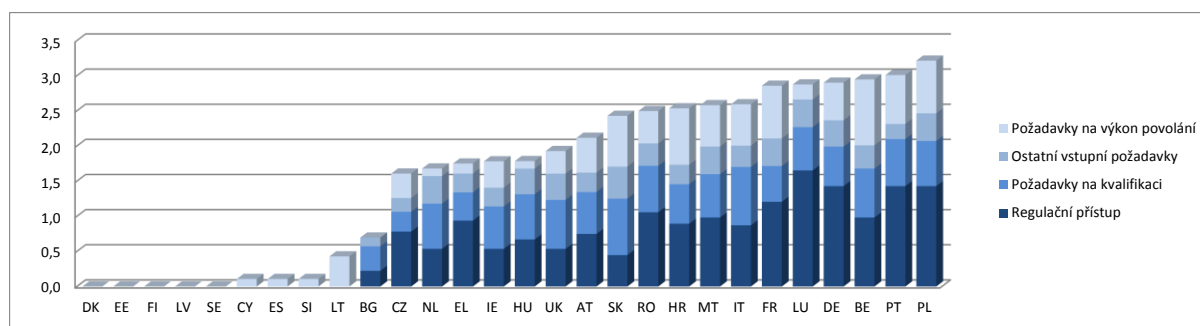
II.3 Účetní / daňoví poradci

Účetní / daňoví poradci představují obzvláště rozmanitou skupinu povolání, kam patří například účetní, certifikovaní účetní nebo daňoví poradci, s velkými rozdíly mezi jednotlivými členskými státy, pokud jde o organizaci povolání v této oblasti a příslušnou regulaci. Jedno či více povolání v této oblasti je regulováno v devatenácti členských státech, a to buď:

- vyhrazením činností a ochranou profesního označení (**Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Malta, Německo, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko**),
- vyhrazením činností (**Bulharsko, Česká republika, Chorvatsko, Maďarsko, Slovensko**), nebo
- pouze ochranou profesního označení (**Irsko, Nizozemsko, Řecko, Spojené království**).

Například ve **Spojeném království** je účetnictví vysoce konkurenční odvětví, a ačkoli teoreticky je přístup k povolání možný i bez odborné kvalifikace, absolventi s příslušným profesním označením mají oproti ostatním zájemcům značnou konkurenční výhodu. V devíti členských státech, konkrétně na v **Dánsku, Estonsku, Finsku, na Kypru, v Litvě, Lotyšsku, Slovinsku, Španělsku a Švédsku**, není povolání jako takové regulováno. Členské státy obvykle odůvodňují regulaci v tomto odvětví důležitou úlohou, kterou daňoví poradci / účetní hrají ve všech daňových systémech, pokud jde o poskytování pomoci spotřebitelům a daňovým poplatníkům při plnění jejich daňových povinností.

Graf č. 4: Ukazatel restriktivnosti: účetní / daňoví poradci



Zdroj: Evropská komise, listopad 2016.

Graf č. 4 ukazuje relativní pozici členských států, pokud jde o restriktivnost přístupu k povolání účetního / daňového poradce a jeho výkonu, a to podle nového ukazatele restriktivnosti. Ukazatel nepřihlíží k regulaci povolání auditora, které je ve všech členských státech regulováno podle směrnice 2006/43/ES o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek.

Některé členské státy vyhradily činnosti v oblasti daňového poradenství i účetnictví (jež jsou často sdíleny s jinými odborníky, například v **České republice, Francii**³⁸, **Portugalsku, Rumunsku**). **Bulharsko** a **Lucembursko** vyhrazuje pouze činnosti v oblasti účetnictví, tj. účetní evidenci / sestavování konsolidovaných účetních závěrek, zatímco **Německo** vyhrazuje pouze činnosti v oblasti daňového poradenství a zastupování u daňových orgánů. **Rumunsko** má tři různá regulovaná povolání v daném odvětví, zatímco **Rakousko** má čtyři povolání.

Itálie vyhrazuje pro účetní určité poměrně jednoduché činnosti v oblasti mzdového účetnictví způsobem, který pro malé podniky znamená dodatečnou zátěž. **Chorvatsko** v současnosti povolání daňového poradce reformuje a zavádí velmi širokou škálu činností, které jsou vyhrazeny výlučně tomuto povolání, nebo které zahrnují jednoduché úkoly, jako je vyhotovení daňového přiznání pro občany a malé podniky. **Francie** sice vyhrazuje vedení účetní evidence pro účetní znalce, ale vnitrostátní soud nedávno rozhodl, že vyhotovování

³⁸ Ve Francii je daňové poradenství zahrnující složité záležitosti vyhrazeno advokátům, svým klientům je však mohou poskytovat i účetní znalci. Daňové poradenství mohou poskytovat i auditoři a notáři, pokud to souvisí s jejich činností.

účetních zápisů elektronicky před jejich schválením do rozsahu vyhrazených činností nespadá. Tento rozsudek se však dosud plně nevykonává.

V jednotlivých členských státech se značně liší rovněž požadavky na kvalifikaci. Celková délka odborné přípravy je v rozmezí od tří let (**Česká republika, Řecko**) do osmi let (**Francie, Rumunsko**).

Podle informací obsažených v databázi regulovaných povolání se nepřetržitý profesní rozvoj vyžaduje v **Belgii, Irsku, Maďarsku, na Maltě, v Německu, Polsku, Portugalsku, Rumunsku** a na **Slovensku**.

Registrace u profesního subjektu nebo v profesním rejstříku je povinná v patnácti členských státech, například ve **Francii, Německu, Řecku, Itálii** a **Lucembursku**.

Pojištění odpovědnosti při výkonu povolání je povinné ve čtrnácti členských státech, tj. v **Belgii, České republice, Francii, Chorvatsku, Irsku, Itálii, na Maltě, v Německu, Polsku, Portugalsku, Rakousku, Rumunsku, na Slovensku** a ve **Spojeném království**.

V mnoha případech jsou pravidla neslučitelnosti nebo omezení multidisciplinárních činností týkající se účetních / daňových poradců ve skutečnosti stanovena v předpisech upravujících jiná povolání, jako jsou advokáti a auditoři.

Některé členské státy, například **Německo** a **Francie**, zavedly zákaz společného výkonu činností a umožňují spolupráci pouze s omezeným počtem profesí, například v právní nebo účetní oblasti. Zdá se, že **Belgie** ukládá účetním profesím v Belgii přísná pravidla neslučitelnosti, která zakazují multidisciplinární činnosti a současný výkon jiné hospodářské činnosti.

Několik členských států (**Německo, Portugalsko** a **Rumunsko**) ukládá rovněž požadavky týkající se právní formy a držení účasti. Ačkoliv **Německo** umožňuje profesionálním společnostem vykonávat za určitých podmínek činnosti související s daňovým poradenstvím, neexistuje dostatečná právní jistota ohledně podmínek, za nichž mohou legálně služby poskytovat dočasně či příležitostně profesionální společnosti usazené v jiných členských státech. **Belgie, Francie, Irsko, Malta, Německo, Polsko, Portugalsko, Rumunsko** a **Slovensko** vyžadují, aby odborníci drželi nejméně 50% účast.

K dalším požadavkům pro povolení patří dobrá pověst a doklad o tom, že společnost nevyhlásila dříve úpadek, nebo povinnost mít bydliště nebo sídlo na území daného státu (**Chorvatsko**). Omezení vyžadující bydliště nebo sídlo na území daného státu se zdá být v rozporu s právem Unie.

Doporučení

Všechny členské státy, které regulují povolání v tomto odvětví, by měly přehodnotit vyhrazení jednoduchých úkolů, jako jsou činnosti v oblasti mzdového účetnictví nebo vyhotovení daňového přiznání, pro vysoce kvalifikované odborníky.

Chorvatsko by mělo i) v rámci chystané reformy znovu posoudit přiměřenost rozšířeného rozsahu činností vyhrazených pro daňové poradce, zejména co se týká potřeby vyhradit takové činnosti, jako je vyhotovení daňových přiznání; ii) uvážit možnost sdílení činnosti v oblasti daňového poradenství s ostatními odborníky v daném odvětví v souladu s rozsudkem ve věci C-451/03.

Chorvatsko musí zrušit omezení, která vyžadují bydliště nebo sídlo na území daného státu.

Chorvatsko musí rovněž plně zohledňovat odborné kvalifikace získané v zahraničí v souladu se směrnicí o odborných kvalifikacích.

Itálie a Rumunsko by měly posoudit soudržnost vyhrazených činností a rozložení mezi několik regulovaných povolání v daném odvětví. **Itálie** by zejména měla při vymezování činností vyhrazených pro odborníky, především činností v oblasti mzdového účetnictví, plně zohlednit rozsudek Soudního dvora ve věci C-79/01.

Francie by měla zajistit jasnost ohledně rozsahu činností vyhrazených pro účetní znalce, zejména co se týká úkolů, jako je vyhotovování účetních zápisů elektronicky, v souladu s vnitrostátní judikaturou a rozsudkem ve věci C-79/01.

Belgie by měla znovu posoudit pravidla neslučitelnosti, která zakazují současný výkon jiné hospodářské činnosti u všech typů účetních profesí, zejména u profesí, v nichž by bylo možno střetu zájmu předejít v jednotlivých případech.

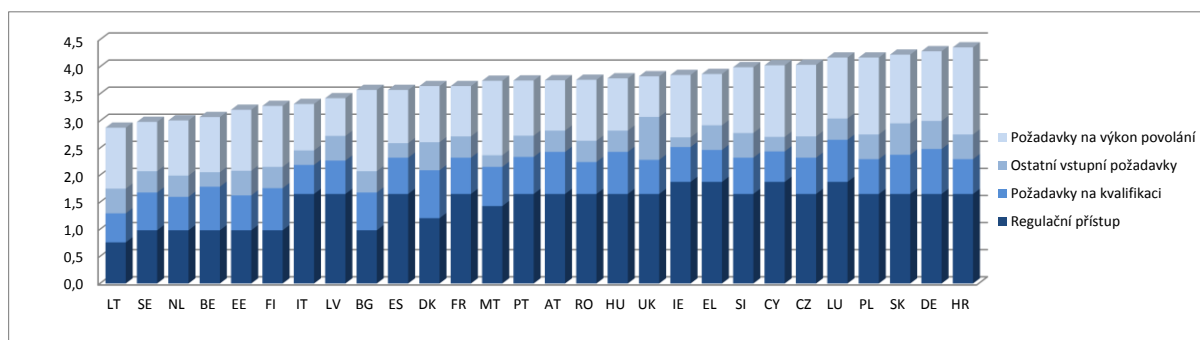
Německo by mělo zajistit přijetí náležitých opatření v návaznosti na rozsudek ve věci C-342/14 s cílem zajistit transparentnost a právní jistotu, zejména co se týká služeb daňového poradenství poskytovaných společnostmi usazenými v ostatních členských státech.

Belgie, Francie, Irsko, Malta, Německo, Polsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovensko by měly posoudit přiměřenost požadavků týkajících se držení účasti.

II.4 Advokáti

Vnitrostátní přístupy k regulaci povolání advokáta jsou v členských státech poměrně jednotné v tom smyslu, že povolání je ve všech členských státech regulováno vyhrazením činností a ochranou profesního označení³⁹.

Graf č. 5: Ukazatel restriktivnosti: advokáti



Zdroj: Evropská komise, listopad 2016.

Graf č. 5 ukazuje relativní pozici členských států, pokud jde o restriktivnost přístupu k povolání advokáta a jeho výkonu, a to podle nového ukazatele restriktivnosti.

Vzhledem k různým činnostem vykonávaným v rámci tohoto povolání, jako je zastupování u soudu, právní poradenství, vyhotovení právních listin, přijaly členské státy různé přístupy, pokud jde o rozsah činností vyhrazených pro advokáty.

Všechny členské státy vyhrazují pro advokáty činnosti související se zastupováním klientů u justičních orgánů, ačkoli se může lišit způsob, jakým se to skutečně děje (tato činnost je

³⁹ Na základě podobností při regulaci povolání, zejména ochranou profesního označení, mají advokáti prospěch ze dvou zvláštních směrnic, pokud jde o možnost poskytovat služby dočasně nebo příležitostně pod profesním označením domovské země (směrnice 77/249/EHS), nebo možnost trvalého výkonu povolání v jiném členském státě pod profesním označením domovské země (směrnice 98/5/ES). Ačkoli tyto dvě směrnice nedefinují činnosti, které jsou pro toto povolání vyhrazeny obecně, odkazují na „činnost advokátů“, například činnosti týkající se zastupování klienta v soudním řízení nebo u orgánů veřejné moci, jakož i právní poradenství.

někdy sdílena s jinými právníckými profesemi). Například **Španělsko** reguluje v daném odvětví dvě povolání: *abogados* a *procuradores*. Určité činnosti však vyhrazuje výhradně pro posledně uvedené povolání, například technické zastupování klientů nebo předávání listin soudům, přičemž *abogados* mají stejnou kvalifikaci k vykonávání těchto činností a podléhají podobným pravidlům pro výkon povolání. Ve **Spojeném království** mají Anglie a Wales, Severní Irsko a Skotsko zvláštní pravidla týkající se povolání *solicitor* a *barrister* nebo *advocates* a vyhrazují pro tyto dvě kategorie širokou škálu činností, jako je právo na slyšení, vedení soudního sporu, převody nemovitostí nebo majetku podle specifických zákonných ustanovení, vyřizování dědických záležitostí, notářská činnost a vykonávání přísah a vyhotovování místopřísežných prohlášení.

Právní poradenství je pro advokáty vyhrazeno v řadě členských států, jako je **Francie, Maďarsko, Německo, Polsko, Portugalsko, Rumunsko a Slovensko**. V této souvislosti může nedostatečná jasnost ohledně přesného obsahu této vyhrazené činnosti vést k potížím v oblastech, jako je poskytování právních konzultací na internetu a digitalizace právních listin ze strany neprávnicků. Ačkoli technologický rozvoj snížil do jisté míry informační asymetrii mezi advokáty a spotřebiteli, kdy jsou právní informace jako právní předpisy a judikatura obecně dostupné na internetu, v **Bulharsku** návrh zákona z roku 2015 navrhuje vyhrazení právních konzultací a zastupování u řady správních orgánů pro advokáty.

Vzhledem k zvláštní úloze advokátů patří pravidla týkající se přístupu k tomuto povolání a jeho výkonu v odvětví podnikatelských služeb k nejprísnejším. Pokud jde o kvalifikaci, ve velké většině členských států se vyžaduje vysokoškolské vzdělání (povinný je diplom v oboru práva), načež následuje povinný praktický výcvik a/nebo další odborná praxe a advokátní zkouška. Celková doba odborné přípravy je v rozmezí od tří let (**Irsko**) do devíti let (**Slovensko**). Zdá se však, že v některých členských státech (**Itálie, Řecko**) se při povolování přístupu k odbornému výcviku pro advokáty řádně nepřihlíží k odborné přípravě a praxi získané v zahraničí⁴⁰. **Španělsko** nedávno zavedlo nová pravidla týkající se kvalifikace advokátů, nejsou však dostatečně jasná, pokud jde o registraci absolventů, kteří zahájili studium před vstupem reformy v platnost.

Některé členské státy ukládají na odbornou kvalifikaci další požadavky (např. další odbornou praxi) za účelem působení u nejvyšších soudů (**Belgie, Bulharsko, Francie, Německo a Řecko**). V některých z těchto zemí, například v **Belgii, Francii a Německu**, se na advokáty působící u vrchních soudů vztahují dodatečné požadavky pro povolení a nejsou jasné podmínky přístupu pro advokáty z ostatních členských států působící pod profesním označením domovské země.

Povinný nepřetržitý profesní rozvoj se vyžaduje ve většině členských států s výjimkou **České republiky, Malty, Řecka, Slovenska, Slovinska a Španělska**, kde je dobrovolný. Navzdory rozsáhlé judikatuře o uznávání odborných kvalifikací⁴¹ je vzájemné uznávání přeshraničního nepřetržitého profesního rozvoje v případě advokátů (jak se zdá) problematické, zejména u advokátů, kteří chtějí využít práv, která jim přiznávají dvě směrnice o advokátech.

Všechny členské státy ukládají povinnou registraci u profesního subjektu nebo v profesním rejstříku. V tomto ohledu lze v některých zemích zaznamenat změny, například v **Irsku a Spojeném království**, jež mají za následek oddělení regulačních orgánů a reprezentativních organizací pro právníká povolání.

⁴⁰ Viz rozsudek ve věci *Morgenbesser*, C-313/01, který absolventům vysoké školy v kterémkoli členském státě umožňuje absolvovat odborný výcvik pro právníká povolání po posouzení kvalifikace získané v zahraničí.

⁴¹ Věc *Vlassopoulou*, C-340/89.

Většina členských států ukládá přísná pravidla neslučitelnosti a omezení týkající se multidisciplinárních činností⁴², jakož i požadavky na právní formu a držení účasti ve společnosti. Tyto požadavky je nutno posoudit s ohledem na rozsah vyhrazených činností. Zatímco u činností souvisejících se zastupováním u soudu může být toto vyhrazení odůvodněné, zdá se, že jejich kumulativní účinky jsou přísnější, jsou-li pro advokáty vyhrazeny i jiné činnosti.

Všechny členské státy mají v tomto ohledu buď obecné pravidlo, které předchází střetu zájmů, nebo podrobná pravidla neslučitelnosti, která zakazují výkon určitých činností, jako je obchod nebo závislá pracovní činnost, s výjimkou činností, jež jsou výslovně povoleny (např. výuka nebo výzkum). Například v **Itálii** není možné, aby advokáti vykonávali současně povolání patentového zástupce, ačkoli obě povolání mají podobná pravidla pro výkon povolání a některé činnosti sdílejí.

Omezení týkající se multidisciplinárních činností sahají od úplného zákazu (**Bulharsko, Česká republika**) po povolení určitých multidisciplinárních činností s omezeným počtem profesí (**Francie, Německo, Nizozemsko**). V **Estonsku** se mohou advokáti podílet na řízení společnosti, je-li tato účast slučitelná s odbornou činností advokáta („advokaat“) a neohrožuje jeho nezávislost.

Jen málo členských států povoluje účast neprávnicků v právnických společnostech⁴³. **Spojené království** (konkrétně Anglie a Wales) zavedlo možnost, aby se *solicitor* zapojil do jiných podnikových struktur (*alternative business structures*, ABS), které povolují vlastnictví neprávnickům a výkon multidisciplinárních činností. Vlastnictví společností ze strany neprávnicků je možné rovněž ve **Španělsku** (až 25 %) a do jisté míry i v **Dánsku**. V **Německu** musejí advokáti vlastnit ve společnosti více než 50 % podíl (podílníky mohou být pouze jiní příslušníci právnických nebo účetních profesí). V únoru 2016 německý ústavní soud prohlásil, že zákaz partnerských společností s lékaři a farmaceuty je protiústavní. Ve **Finsku**, kde musí podíly ve společnostech s ručením omezeným vlastnit advokáti (*advocates*), může advokátní komora v určitých případech udělit výjimku. Běžná partnerství jsou obvykle přípustná a v mnoha členských státech je výkon povolání možný rovněž ve formě profesionální společnosti. Řada zemí také umožňuje, aby advokáti využívali formu společnosti s ručením omezením, například **Belgie, Finsko, Francie, Kypr, Německo a Rakousko**.

Pojištění odpovědnosti při výkonu povolání je povinné ve všech členských státech kromě **Lotyšska** a **Řecka**, kde je dobrovolné. V mnoha případech se tato povinnost vztahuje na veškeré činnosti související s výkonem povolání, včetně přeshraničních služeb poskytovaných v jiném členském státě. Pojistka se proto může na základě jednoho pojistného vztahovat na celé území EU (např. **Francie, Španělsko**), což usnadňuje mobilitu odborníků. Rozdíly existují i v minimálním krytí a příslušných poplatcích. Například ve **Spojeném království** jsou náklady mnohem vyšší než v ostatních členských státech, a to kvůli velkému rozsahu vyhrazených činností a zvláštní povaze trhu ve Spojeném království⁴⁴.

⁴² Viz věc *Wouters*, C-309/99.

⁴³ Směrnice 98/5/ES v této souvislosti členským státům umožňuje ukládat určitá omezení s ohledem na formu skupiny nebo požadavky na držení účasti v právnických společnostech, avšak pouze v rozsahu, v jakém to je odůvodněné, nezbytné a přiměřené po posouzení každého jednotlivého případu. To znamená, že tyto požadavky je nutno prostudovat ve spojení s článkem 59 směrnice o odborných kvalifikacích, který se vztahuje na všechna regulovaná povolání.

⁴⁴ Restriktivnost tohoto požadavku byla vyzdvížena ve studii týkající se hodnocení právního rámce pro volný pohyb advokátů (*Evaluation of the Legal Framework for the Free Movement of Lawyers*), viz http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf

Kromě výše uvedených požadavků vyžaduje většina členských států občanství EU, čistý trestní rejstřík a složení přísahy týkající se dodržování pravidel pro výkon povolání a právních předpisů. Není jasné, zda **Slovinsko** umožňuje občanům EU, kteří získali kvalifikaci ve Slovinsku, vykonávat povolání pod slovinským profesním označením, a to kvůli požadavku na slovinské občanství. **Kypr** ukládá požadavek týkající se bydliště nebo sídla za účelem výkonu povolání, což se zdá být v rozporu s právem Unie a narušuje to účinnost směrnic o advokátech⁴⁵. **Itálie** uložila nedávno požadavek na nejméně pět případů ročně jako doklad o splnění obecného požadavku na nepřetržitý a pravidelný výkon povolání. V **Chorvatsku** by advokát, který nevykonává praxi déle než šest měsíců, přišel o právo vykonávat povolání, což je obzvláště problematické pro advokáty, kteří se chtějí usadit nebo poskytovat služby v zahraničí.

Doporučení

Všechny členské státy, které vyhrazují právní poradenství, by měly objasnit rozsah vyhrazení s cílem usnadnit poskytování právních konzultací ze strany advokátů nebo jiných poskytovatelů služeb, zejména v případě on-line služeb.

Všechny členské státy by měly posoudit požadavky na právní formu a držení účasti ve společnosti, pravidla neslučitelnosti a omezení týkající se multidisciplinárních činností, zejména s cílem zohlednit přiměřenost těchto omezení ve vztahu k základním zásadám, jako je nezávislost povolání, a k odpovídajícím opatřením v oblasti dohledu. Mimoto je nutno uvážit kumulativní účinek těchto požadavků v případech, kdy jejich dopady mohou být zesíleny v důsledku rozsáhlého vyhrazení činností (je-li například součástí vyhrazených činností i právní poradenství).

Kypr by měl přezkoumat pravidlo týkající se požadavku na bydliště nebo sídlo, který se vztahuje na státní příslušníky EU, kteří usilují o přístup k povolání na Kypru, a **Slovinsko** by mělo zrušit požadavek na státní příslušnost pro občany EU, kteří získali kvalifikaci ve Slovinsku.

Bulharsko by mělo u nového návrhu zákona přehodnotit nezbytnost vyhrazení právního poradenství a zastupování občanů u správních orgánů pro advokáty.

Itálie by měla objasnit požadavky omezující výkon povolání, jako je například široká oblast působnosti pravidla neslučitelnosti, zejména u povolání s podobnými pravidly pro výkon povolání, jako jsou patentoví zástupci. Je třeba znovu posoudit odůvodněnost a přiměřenost nedávno zavedeného požadavku na nejméně pět případů ročně.

Chorvatsko by mělo přezkoumat ustanovení, podle něhož advokát, který nevykonává praxi po dobu delší než šest měsíců, přijde o právo vykonávat povolání.

Belgie, Francie a Německo by měly zajistit větší transparentnost a přezkoumat přiměřenost pravidel přístupu v případě advokátů, kteří chtějí působit u vrchních soudů, a zejména objasnit pravidla vztahující se na evropské advokáty.

Německo by mělo přezkoumat potřebu zachovat věková omezení pro výkon praxe u Spolkového soudního dvora (*Bundesgerichtshof*), vyhodnotit ji oproti opatřením, jako je například odborná praxe, která se k dosažení sledovaných cílů jeví jako vhodnější.

⁴⁵ Podle ustálené judikatury umožňují moderní způsoby dopravy a telekomunikační prostředky advokátům udržovat potřebné kontakty s klienty a justičními orgány. Sledovaného cíle lze dosáhnout tím, že advokátům jsou uloženy povinnosti, které omezují výkon jejich činností v menším rozsahu a vyžadují, aby advokát poskytující služby měl adresu pro doručování u místní advokátní kanceláře, kam lze řádně doručovat oznámení dotyčného justičního orgánu.

Španělsko musí přezkoumat rozsah činností vyhrazených pro *procuradores*, a zejména to, zda nelze určité činnosti, například technické zastupování nebo předávání listin soudům, sdílet s *abogados*. Španělsko by mělo vydat rovněž jednoznačné pokyny a instrukce ohledně registrace advokátů po vstupu nového systému kvalifikace v platnost.

Spojené království by mělo posoudit možnost přijetí pružnějšího přístupu, pokud jde o povinnost pojištění odpovědnosti při výkonu povolání, s cílem snížit finanční zátěž odborníků.

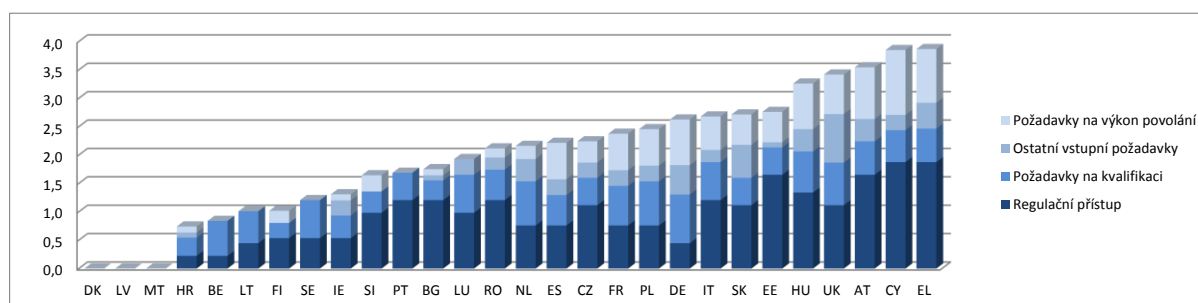
Itálie a Řecko by měly zajistit, aby byla řádně zohledněna odborná příprava a praxe získaná v zahraničí, aby advokáti měli přístup k odbornému výcviku pro právníká povolání v souladu s rozsudkem ve věci C-313/01.

II.5 Patentoví/známkoví zástupci

Povolání patentového/známkového zástupce⁴⁶ je jako takové regulováno ve 22 členských státech, zatímco v dalších dvou státech jsou příslušné činnosti výslovně vyhrazeny pro advokáty. Ve většině zemí je povolání regulováno vyhrazením činností a ochranou profesního označení (**Bulharsko, Estonsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovinsko, Spojené království, Španělsko a Švédsko**). Řada zemí chrání pouze profesní označení (**Finsko, Irsko a Švédsko**), zatímco sedm zemí reguluje povolání pouze vyhrazením činností (**Belgie, Česká republika, Chorvatsko, Maďarsko, Německo, Litva, Slovensko**)⁴⁷. **Kypr a Řecko** vyhrazují tyto činnosti pouze pro advokáty.

Důvody, které členské státy uvádějí s ohledem na regulaci tohoto povolání, souvisejí s: a) ochranou spotřebitelů a příjemců služby (např. držitelů práv) a b) integritou mechanismů ochrany a justičních systémů, které se těmito otázkami zabývají. Členské státy tudíž udávaly jako důvod regulace skutečnost, že se patentoví/známkoví zástupci zabývají velmi složitými právními předpisy v oblasti duševního vlastnictví a technickými aspekty inovací a že by jejich nesprávný postup mohl poškodit postavení jejich klientů a celkové zacházení s právy duševního vlastnictví a ochranu těchto práv v jejich zemi.

Graf č. 6: Ukazatel restriktivnosti: patentoví/známkoví zástupci



Zdroj: Evropská komise, listopad 2016.

Graf č. 6 ukazuje relativní pozici členských států, pokud jde o restriktivnost přístupu k povolání patentového/známkového zástupce a jeho výkonu, a to podle nového ukazatele restriktivnosti.

⁴⁶ V řadě členských států se patentoví zástupci nazývají patentovými advokáty (např. v AT a DE „*Patentanwälte*“).

⁴⁷ Zmínit je třeba i existenci kvalifikace evropského patentového zástupce podle Evropské patentové úmluvy, kterou podepsaly všechny členské státy. Tato kvalifikace umožňuje odborníkovi používat zmíněný titul při zastupování u Evropského patentového úřadu. Tato kvalifikace však neumožňuje výkon povolání patentového zástupce v zemích, které sice úmluvu podepsaly, toto povolání však regulují.

Rozsah vyhrazených činností se v jednotlivých členských státech liší. Některé členské státy (**Bulharsko, Estonsko, Maďarsko, Litva, Lucembursko, Slovinsko a Spojené království**) vyhrazují výlučně pro patentové/známkové zástupce činnost v oblasti poradenství a zastupování u patentového úřadu či jiných správních orgánů. **Litva** vyhrazuje tuto činnost pouze v případě cizinců, kteří nejsou stálými rezidenty (nebo nejsou usazeni jako právnické osoby) v členském státě EU, a **Španělsko** s ohledem na zastupování státních příslušníků třetích zemí. V **Polsku** jsou vyhrazené činnosti v oblasti poradenství, zastupování u patentového úřadu a u správních soudů ve věci jiných aspektů průmyslového vlastnictví než ochranné známky vyhrazeny výlučně patentovým zástupcům.

V **Německu** a **Maďarsku** je zastupování u soudů ve věcech duševního vlastnictví vyhrazeno výlučně pro patentové zástupce. Řada zemí umožňuje sdílet tuto činnost s jinými odborníky, jako jsou advokáti, notáři nebo právní poradci (**Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Itálie, Polsko, Portugalsko, Rakousko a Slovensko**). Ostatní členské státy vyhrazují činnost týkající se zastupování u soudu obecně, včetně ve věcech duševního vlastnictví, pro advokáty nebo příslušníky jiných právnických profesí, nikoli však pro patentové zástupce (např. **Belgie, Španělsko, Francie, Portugalsko, Rumunsko a Slovinsko**).

V řadě členských států (**Česká republika, Polsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko**) je pro patentové zástupce a příslušníky jiných právnických profesí vyhrazena činnost spočívající ve vyhotovování právních listin ve věcech duševního vlastnictví. **Maďarsko** však vyhrazuje tuto činnost výhradně pro patentové zástupce.

Maďarsko vyhrazuje pro patentové zástupce rovněž činnost spočívající v provádění výzkumu nebo poskytování poradenství v souvislosti s právy průmyslového vlastnictví.

V určitých zemích, které povolání patentového/známkového zástupce jako takové neregulují, tj. na **Kypru** a v **Řecku**, jsou však příslušné činnosti vyhrazeny pro advokáty.

V jednotlivých členských státech se rovněž značně liší požadavky na kvalifikaci. Ačkoli všechny členské státy vyžadují vysokoškolský diplom a délku studia od tří do pěti let, některé členské státy, konkrétně **Chorvatsko, Maďarsko, Irsko a Rakousko**, vyžadují specializované studium (technické nebo přírodovědné obory). **Spojené království** vyžaduje specializované kurzy v oblasti patentového a známkového práva a registrační orgán schválil pouze velmi malý počet kurzů.

Ve většině členských států se vyžaduje předchozí odborná praxe, doba trvání je však v rozmezí od dvou let (**Bulharsko**), pěti let (**Chorvatsko, Litva**) až po sedm a půl roku (**Rakousko**). V některých členských státech se vyžaduje odborný výcvik pod dohledem patentového zástupce (**Belgie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Polsko a Spojené království**). Ve většině členských států je třeba složit zkoušku.

To znamená, že celková délka požadovaného vzdělávání může být od tří let v **Portugalsku** (kde se nevyžaduje odborný výcvik ani předchozí praxe) a sedmi let (**Německo**) až po dvanáct a půl roku (**Rakousko**). To je nutno posoudit na základě skutečnosti, že činnosti mohou vykonávat rovněž například advokáti, aniž by se museli specializovat na právo duševního vlastnictví.

Pojištění odpovědnosti při výkonu povolání se vyžaduje ve dvanácti členských státech a některé členské státy omezují také podmínky, za nichž je pojištění poskytováno (např. **Spojené království**).

Několik členských států ukládá omezení týkající se formy společnosti a držení účasti ve společnosti. Například **Rakousko** vyžaduje, aby profesionální společnost vlastnili plně

patentoví/známkoví zástupci. Ostatní země, například **Rumunsko**, umožňují založení profesionální společnosti (zcela ve vlastnictví patentových/známkových zástupců), nebo běžné společnosti (s neodborníky). **Maďarsko** reguluje partnerské společnosti (kdy patentoví zástupci musí držet 100% účast) i profesionální společnosti (v nichž musí patentoví zástupci držet 75% účast). **Francie** nestanoví požadavek na držení účasti, místo toho však vyžaduje, aby patentoví/známkoví zástupci měli ve společnosti rozhodovací pravomoc. **Řecko a Kypr** vyžadují, aby byli všichni partneři právníky. **Německo** a **Polsko** vyžadují, aby odborníci drželi nejméně 50% účast.

Několik členských států rovněž zcela zakazuje výkon povolání patentového zástupce společně s jinými profesemi (např. **Rakousko** a **Maďarsko**), zatímco jiné povolují společný výkon pouze s právníckými nebo účetními profesemi (**Estonsko, Německo**).

Co se týká přeshraničního poskytování služeb, v řadě členských států nebyla ve vnitrostátním právu týkajícím se patentových/známkových zástupců dosud provedena směrnice 2013/55/EU⁴⁸. Například **Německo** a **Spojené království** neumožňují v důsledku stanovení omezeného seznamu uznávaných kvalifikací uznávání odborné kvalifikace patentového/známkového zástupce z některých členských států EU.

Slovensko vyžaduje zvláštní postup uznávání v případě držitelů diplomů z ostatních členských států EU za účelem přístupu k (neregulovanému) povolání asistenta patentového zástupce.

Doporučení

Slovensko by mělo zajistit, aby byl postup uznávání, který se vztahuje na držitele zahraničních diplomů, kteří žádají o přístup k povolání asistenta patentového zástupce, v souladu s ustanoveními SFEU o volném pohybu pracovníků a zákazu diskriminace a s příslušnou judikaturou.

Německo a **Spojené království** by měly co nejdříve provést ve vnitrostátním právu směrnici 2013/55/EU a zajistit soulad s právními předpisy EU, které se týkají patentových zástupců.

Německo, Rakousko a **Spojené království** by měly přehodnotit různé úrovně regulačních opatření, například požadavek na několik let odborné praxe nebo odborného výcviku navíc k základním požadavkům na odbornou přípravu, a pokusit se nabídnout alternativní způsoby získání kvalifikace.

Estonsko, Chorvatsko, Litva a **Švédsko** by měly znovu posoudit podmínku předchozí odborné praxe jakožto požadavku pro přístup k povolání patentového/známkového zástupce.

Spojené království by mělo posoudit požadavky na pojištění s cílem zajistit, aby nebyly příliš omezující.

Estonsko, Maďarsko, Polsko, Rakousko a **Spojené království** by měly posoudit rozsah vyhrazených činností pro patentové/známkové zástupce. **Kypr** a **Řecko** by měly posoudit přiměřenost opatření spočívajících ve vyhrazení činností v souvislosti s průmyslovým vlastnictvím výlučně pro advokáty.

Maďarsko a **Rakousko** by měly posoudit přiměřenost zákazu společného výkonu povolání patentového/známkového zástupce s ostatními profesemi.

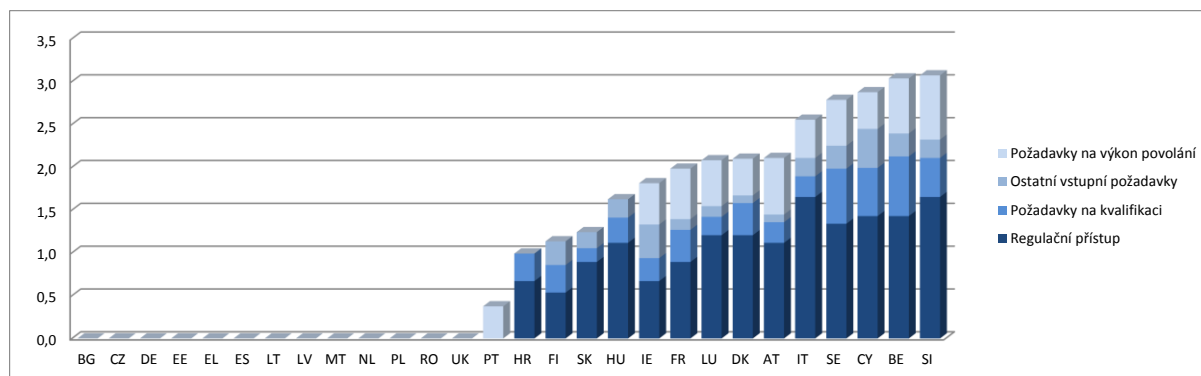
⁴⁸ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“).

Maďarsko, Německo, Rakousko a Polsko by měly posoudit přiměřenost požadavků na držení účasti ve společnosti.

II.6 Realitní agenti

V odvětví nemovitostí se regulační přístupy v jednotlivých zemích značně liší. Zatímco v některých členských státech je povolání regulováno dlouhou dobu (např. v **Rakousku** je regulováno od roku 1973), v ostatních byla regulace zavedena teprve nedávno (např. v roce 2011 v **Irsku**). Zdá se, že tři země mají v úmyslu regulovat přístup k tomuto povolání (**Česká republika, Německo a Slovensko**). Naopak **Nizozemsko, Polsko a Portugalsko** se nedávno rozhodly pro deregulaci.

Graf č. 7: Ukazatel restriktivnosti: realitní agenti



Zdroj: Evropská komise, listopad 2016.

Graf č. 7 ukazuje relativní pozici členských států, pokud jde o restriktivnost přístupu k povolání realitního agenta a jeho výkonu, a to podle nového ukazatele restriktivnosti.

Toto povolání je regulováno ve čtrnácti členských státech: v **Belgii, Dánsku, Finsku, Francii, Chorvatsku, Irsku, Itálii, na Kypru, v Lucembursku, Maďarsku, Rakousku, na Slovensku**⁴⁹, ve **Slovinu** a **Švédsku**. Většina zemí je reguluje prostřednictvím vyhrazení činností. **Belgie, Dánsko, Finsko**⁵⁰, **Irsko, Itálie, Kypr, Lucembursko a Slovinsko** je regulují vyhrazením činností spolu s ochranou profesního označení. Ve **Španělsku** je činnost realitních agentů do určité míry regulována na regionální úrovni.

Většina zemí vyhradila pro realitní agenty podobné činnosti. Většinou se jedná o vystupování jako zprostředkovatel mezi kupujícími a prodávajícími nemovitostí, včetně poskytování poradenství. V některých případech však realitní agenti vykonávají úkoly nad rámec propojení stran transakce a poskytování poradenství, přičemž některé z těchto činností jsou poměrně složité. Například v severských zemích poskytují licencovaní realitní agenti právní poradenství v rámci své odborné působnosti (např. ve **Švédsku** jsou licencovaní realitní agenti nápomocní při vypracování příslušné dokumentace nebo poskytování poradenství ohledně smluvních ustanovení, ve **Finsku** se většina transakcí za účasti realitního agenta týká prodeje a nákupu podílů v bytovém družstvu bez zvláštního schválení oficiálním notářem). **Dánsko a Itálie** uvádějí odhady/oceňování nemovitostí⁵¹, zatímco v **Rakousku** je pro realitní agenty vyhrazeno zastupování u orgánů veřejné moci / soudů (není-li vyhrazeno pro

⁴⁹ Slovensko nepovažuje toto povolání za regulované, jelikož regulovány jsou pouze obchodní činnosti. Více informací viz pracovní dokument útvarů Komise připojený k tomuto sdělení.

⁵⁰ Ačkoli ve Finsku je profesní označení chráněno, zákon rovněž vyžaduje, aby měli odpovědní vedoucí a nejméně polovina osob pracujících v realitní agentuře požadované kvalifikace.

⁵¹ V Litvě, Lotyšsku a Maďarsku je povolání odhadce nemovitostí regulováno jako samostatné povolání.

advokáty) a rovněž konání veřejných dražeb nemovitostí. V **Belgii** a **Francii** se realitní agenti podílejí na činnostech v oblasti správy společného vlastnictví a správy nemovitostí v rámci úlohy tzv. *syndic*.

V mnoha případech jsou činnosti realitních agentů sdíleny s advokáty a/nebo notáři. V několika málo případech se však zdá, že výlučně pro kvalifikované realitní agenty jsou vyhrazeny přinejmenším určité činnosti v rámci zprostředkování nemovitostí (**Irsko, Kypr, Lucembursko, Rakousko, Slovinsko a Švédsko**).

Většina zemí vyžaduje vzdělávání v délce přibližně dvou až tří let, které musí být případně doplněno odborným výcvikem a/nebo praxí a/nebo zkouškou. V některých nejpřísnějších případech může být tato regulace částečně vysvětlena určitými složitějšími úkoly, které jsou realitním agentům svěřeny (např. v **Dánsku, Rakousku a Švédsku**). To je v kontrastu se zeměmi jako **Finsko, Chorvatsko, Itálie a Maďarsko**, které mají poměrně nízké požadavky na kvalifikaci. Například v **Maďarsku** činí doba trvání vzdělávacího programu pouze šest měsíců, zatímco ve **Finsku** se skládá pouze z zkoušky, nevyžaduje se však zvláštní odborná příprava nebo předchozí praxe. V **Chorvatsku** a **Itálii** je povinná zkouška, kterou mohou skládat držitelé vysokoškolského diplomu, a v případě **Itálie** se vyžaduje absolvování vzdělávacího kurzu v délce 80 hodin.

Ve většině případů existují alternativní způsoby získání požadovaných kvalifikací. Zdá se, že pouze v **Belgii, Finsku, Chorvatsku, v Itálii, na Kypru a Švédsku** existuje jen jeden způsob získání kvalifikace realitního agenta.

Jak země s poměrně nízkou úrovní regulace, tak i země s vyššími požadavky mají dodatečné způsoby zajištění ochrany spotřebitele a předcházení podvodům. Zatímco většina zemí vyžaduje povinnou registraci u profesních nebo státních subjektů a povinné pojištění odpovědnosti při výkonu povolání, jiné vyžadují rovněž to, aby odborníci prokázali, že nebyli odsouzeni za spáchání trestného činu, a/nebo svou bezúhonnost⁵², nebo aby poskytli informace o finanční situaci / finanční záruce⁵³. Požadavky na povinný nepřetržitý profesní rozvoj nejsou významné, pokud jde o dobu trvání, a byly zjištěny pouze v pěti zemích⁵⁴.

Několik málo zemí výslovně zakazuje výkon určitých neslučitelných činností. V některých případech však tento zákaz jde nad rámec pouhého obecného zákazu střetu zájmů (např. v **Itálii** a **Švédsku**). Kupříkladu v **Itálii** nemohou realitní agenti vykonávat zaměstnání ve veřejné správě (pouze na částečný úvazek) nebo jiné činnosti jako osoba samostatně výdělečně činná nebo podnikatel. Ve **Slovinsku** je výkon činnosti realitního agenta vázán na požadavek občanství⁵⁵.

V zemích, které toto povolání neregulují, jsou na druhou stranu zájmy spotřebitelů chráněny jinými způsoby, jako jsou obecné právní předpisy o ochraně spotřebitele, občanské a trestní právo a pravidla pro výkon povolání. Další alternativou regulace je samoregulace a dobrovolné certifikační systémy. Tak je tomu například v **České republice, Litvě, Nizozemsku, Polsku a Spojeném království**.

Doporučení

⁵² Itálie, Maďarsko, Rakousko a Slovinsko.

⁵³ Belgie, Dánsko, Francie, Finsko, Maďarsko a Rakousko.

⁵⁴ Belgie, Francie, Irsko, Slovinsko a Švédsko.

⁵⁵ Je zajištěno vzájemné uznávání kvalifikací získaných v ostatních členských státech, avšak na cizí státní příslušníky, kteří získali kvalifikaci ve Slovinsku, se (jak se zdá) tato pravidla nevztahují.

Irsko, Kypr, Lucembursko, Rakousko, Slovinsko a Švédsko by měly zohlednit možnost otevření činností, které jsou v současnosti vyhrazeny výlučně pro realitní agenty, i pro ostatní odborníky.

Belgie, Dánsko, Francie, Irsko, Kypr, Rakousko, Slovensko a Švédsko by měly vyhodnotit, do jaké míry jsou nezbytné závazné požadavky na kvalifikaci s ohledem na úkoly vykonávané realitními agenty a na cíle regulace.

Belgie, Finsko, Chorvatsko, Itálie, Kypr a Švédsko by měly zvážit možnost alternativních způsobů přístupu k povolání.

Belgie by měla vyhodnotit potřebu omezení týkajících se držení účasti ve společnosti a hlasovacích práv.

Slovinsko by mělo u realitních agentů přehodnotit požadavek na občanství.

V rámci chystané reformy by **Česká republika** měla zamezit více úrovním regulace a pečlivě posoudit, zda by cíle spočívajícího v ochraně spotřebitele nemohlo být dosaženo méně omezujícími prostředky, například zavedením chráněného profesního označení.

Německo by mělo sledovat probíhající diskuse o zavedení nové regulace a založit případnou změnu regulace na důkladném posouzení přiměřenosti.

Itálie by měla vyhodnotit nezbytnost a přiměřenost zákazu neslučitelných činností.

Španělsko by mělo revidovat stávající regionální předpisy, jelikož ty mohou vést k dezorientaci, pokud jde o přístup k tomuto povolání a jeho výkon, a mohou vytvářet překážky mobility.

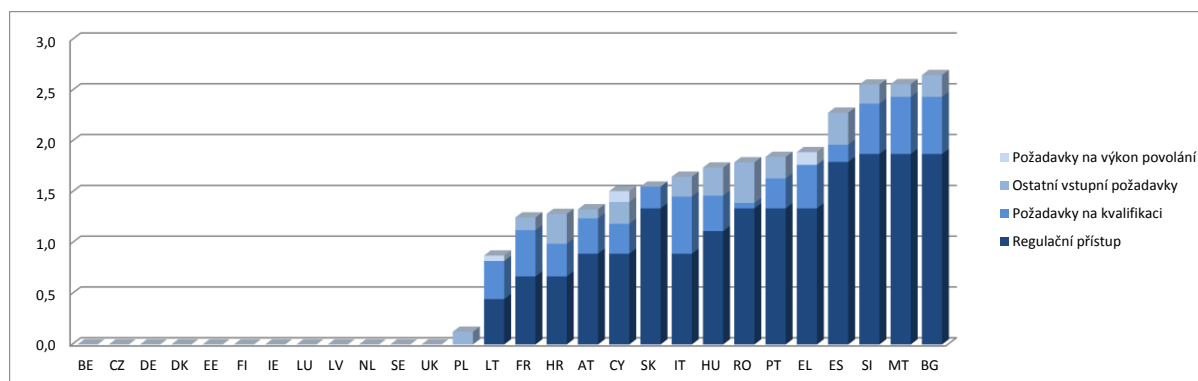
Slovensko by mělo zrušit požadavek, aby držitelé kvalifikací z ostatních členských států absolvovali postup uznávání vysokoškolských diplomů.

II.7 Průvodci cestovního ruchu

Povolání průvodce cestovního ruchu reguluje čtrnáct členských států, konkrétně **Bulharsko, Francie, Chorvatsko, Kypr, Itálie, Litva, Maďarsko, Malta, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko**, s určitými významnými rozdíly, pokud jde o intenzitu regulace. Regulace se vyskytuje více v jižní části Evropy a okolo Středomoří. Obvykle je založena na aspektech kulturního, historického, archeologického a uměleckého dědictví a jeho náležitého ocenění.

Samotné odvětví cestovního ruchu i chování spotřebitelů se v minulých letech měnilo a v současnosti jsou poznatky o kulturních a historických památkách v rostoucí míře dostupné prostřednictvím jiných zdrojů informací, včetně digitálních. Odůvodněnost a přiměřenost regulace průvodců cestovního ruchu je nutno pečlivě posoudit, aby bylo zajištěno, že omezení jsou uložena pouze v míře nutné k tomu, aby se zabránilo poškození kulturního bohatství určitého členského státu.

Graf č. 8: Ukazatel restriktivnosti: průvodci cestovního ruchu



Zdroj: Evropská komise, listopad 2016.

Graf č. 8 ukazuje relativní pozici členských států, pokud jde o restriktivnost přístupu k povolání průvodce cestovního ruchu a jeho výkonu, a to podle nového ukazatele restriktivnosti.

I mezi regulujícími členskými státy existují značné rozdíly. Zatímco **Bulharsko, Malta, Slovinsko** a **Španělsko** vyhrazuji činnosti spolu s ochranou profesního označení, většina regulujících členských států povolání reguluje pouze vyhrazením činnosti⁵⁶.

Rozsah vyhrazených činností se v jednotlivých členských státech značně liší. V **Bulharsku** a **Rakousku** existuje široká škála činností, které jsou vyhrazeny pro držitele zvláštních odborných kvalifikací. To zahrnuje rovněž doprovázení osob s cílem ukázat jim a vysvětlit sociální a politickou situaci ve vnitrostátním a mezinárodním kontextu, doprovázení osob na sportovní a společenské události a doprovázení turistů z letiště do hotelu. Je však třeba zdůraznit, že vyhrazení činnosti představuje omezení, jež by se mělo pouze v míře naprosto nezbytné k ochraně obecného zájmu.

Vyhrazení činností si v případě, je-li ve spolkových nebo regionálních státech regulováno na regionální úrovni, zaslouží zvláštní pozornost, pokud je rozsah činnosti v rámci jednoho členského státu omezen geograficky, například v **Chorvatsku, Itálii** a **Španělsku**. V důsledku toho musí odborníci případně získat v rámci jednoho členského státu různé kvalifikace a povolení, chtějí-li své činnosti vykonávat ve více než jednom regionu. Tyto rozdíly komplikují přístup k povolání a jeho výkon⁵⁷ a mohou vyvolávat problémy v souvislosti se slučitelností s právem Unie.

Mezi regulujícími členskými státy existují rozdíly s ohledem na požadované odborné kvalifikace. Úroveň kvalifikace se liší od odborného vzdělání po vysokoškolské vzdělání, a to v délce od jednoho roku na **Kypru** po pět let v **Itálii**.

V **Řecku** se sice původně vyžadoval diplom ze školy pro průvodce cestovního ruchu, nyní však mohou licenci průvodce cestovního ruchu získat i držitelé konkrétních obecných diplomů, například v oboru archeologie, historie, sociální antropologie, etnologie atd., pokud úspěšně absolvovali zvláštní dvouměsíční vzdělávací kurz. V **Itálii** zahrnuje kvalifikační zkouška písemný test na téma historického a uměleckého dědictví určité oblasti v regionu a pohovor. V **Itálii** a **Španělsku** existuje řada různých předpisů v závislosti na regionu nebo autonomní oblasti, které regulují povolání a požadavky. Většina členských států uvedla, že

⁵⁶ Pokud jde o více informací o regulaci tohoto povolání a souvisejících profesí, jako je delegát nebo zprostředkovatel služeb cestovního ruchu, viz zpráva vyhotovená v rámci vzájemného hodnocení.

⁵⁷ Viz rovněž pracovní dokument útvarů Komise „Výsledky kontroly užitečnosti vnitřního trhu pro služby“ (SWD(2012) 147) připojený ke sdělení Komise o provádění směrnice o službách (COM(2012) 261).

jsou zapotřebí velmi specifické znalosti o dané zemi, například znalost její historie a umění (např. **Kypr, Slovinsko**).

Chorvatsko, Slovinsko a Španělsko organizují státní zkoušky pro povolání průvodce cestovního ruchu.

U tohoto povolání neexistují žádná omezení týkající se právní formy nebo držení účasti ve společnosti či kontroly nad jejím řízením.

Existence seznamu míst, na nichž je činnost průvodce vyhrazena pro držitele zvláštních kvalifikací, a stanovení pravidel pro získání těchto zvláštních kvalifikací mohou rovněž vytvářet neodůvodněné překážky, pokud nebyly posouzeny skutečné důvody pro zařazení každého z těchto míst na seznam a pokud jsou zkoušky organizovány pouze co dva roky, jak tomu je (jak se zdá) v **Itálii**. V ostatních členských státech, například ve **Francii**, mohou v některých historických památkách provádět pouze kvalifikovaní průvodci cestovního ruchu. V **Chorvatsku** zákon výslovně uvádí, že se odborné průvodcovské služby v muzeích, galeriích, chráněných krajinných oblastech, archeologických lokalitách atd. nepovažují za činnosti průvodců cestovního ruchu. To může vést k roztříštěnosti trhu a ukládat značnou zátěž poskytovatelům služeb z jiných členských států, kteří doprovázejí turisty v různých částech země a neomezují poskytování služby na určité místo.

Doporučení

Všechny regulující členské státy by měly uvážit odůvodněnost a přiměřenost regulace tohoto povolání.

Bulharsko, Malta, Rakousko a Slovinsko by měly zvážit zpřesnění definice vyhrazených činností vzhledem k velmi širokému či nevymezenému rozsahu vyhrazených činností.

Chorvatsko a Itálie by měly: i) vyjasnit regulační rámec, který upravuje činnost průvodců cestovního ruchu, a to vzhledem k rozdílným regionálním předpisům, které (jak se zdá) brání v přístupu na trh a které se nepříznivě dotýkají vnitrostátních poskytovatelů služeb i poskytovatelů dočasných služeb; ii) přezkoumat seznam míst, kde mohou působit pouze držitelé zvláštních kvalifikací a posoudit přiměřenost každého takového vyhrazení.

Španělsko by mělo: i) přezkoumat přístup k činnosti průvodců cestovního ruchu, který se v současnosti v jednotlivých autonomních oblastech liší, což omezuje přístup k povolání a jeho výkon u usazených poskytovatelů služeb i poskytovatelů dočasných služeb; ii) zajistit celostátní platnost povolení.