

**SMERNICA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY (EÚ) 2018/958****z 28. júna 2018****o teste proporcionality pred prijatím novej regulácie povolání**

EURÓPSKY PARLAMENT A RADA EURÓPSKEJ ÚNIE,

so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej článok 46, článok 53 ods. 1 a článok 62,

so zreteľom na návrh Európskej komisie,

po postúpení návrhu legislatívneho aktu národným parlamentom,

so zreteľom na stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru <sup>(1)</sup>,

po porade s Výborom regiónov,

konajúc v súlade s riadnym legislatívnym postupom <sup>(2)</sup>,

keďže:

- (1) Sloboda výberu povolania je základným právom. Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) zaručuje slobodu výberu povolania, ako aj slobodu podnikania. Voľný pohyb pracovníkov, sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby sú základné zásady vnútorného trhu zakotvené v Zmluve o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“). Vnútroštátne predpisy riadiace prístup k regulovaným povolaniam by preto nemali vytvárať neodôvodnené alebo neprimerané prekážky pri uplatňovaní týchto základných práv.
- (2) V prípade absencie osobitných ustanovení stanovených v práve Únie, ktorými by sa harmonizovali požiadavky na prístup k regulovanému povolaniu alebo na jeho vykonávanie, členský štát má právomoc rozhodnúť o tom, či a ako regulovať povolanie v rámci zásad nediskriminácie a proporcionality.
- (3) Zásada proporcionality je jednou zo všeobecných zásad práva Únie. Z judikatúry <sup>(3)</sup> vyplýva, že vnútroštátne opatrenia, ktoré sťažujú alebo robia menej prítlačlivým výkon základných slobôd zaručených ZFEÚ, by mali spĺňať štyri podmienky, konkrétne by mali: uplatňovať sa nediskriminačným spôsobom, byť odôvodnené cieľmi verejného záujmu, byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa a nie sú nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie uvedeného cieľa.
- (4) V smernici Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES <sup>(4)</sup> je zahrnutá povinnosť členských štátov posúdiť proporcionality svojich požiadaviek obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie a povinnosť oznámiť Komisii výsledky uvedeného posúdenia, čím sa začal „proces vzájomného hodnotenia“. Uvedený proces znamená, že členské štáty musia vykonať previerku všetkých svojich právnych predpisov súvisiacich so všetkými povolaniami, ktoré boli regulované na ich území.
- (5) Výsledky procesu vzájomného hodnotenia odhalili nedostatok zrozumiteľnosti, pokiaľ ide o kritériá, ktoré majú členské štáty použiť pri posudzovaní proporcionality požiadaviek obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, a takisto odhalili nerovnomernú kontrolu takýchto požiadaviek na všetkých úrovniach regulácie. Aby sa predišlo rozdrobeniu vnútorného trhu a aby sa odstránili prekážky pri začatí a pri vykonávaní určitých zárobkových alebo samostatne zárobkových činností, mal by existovať spoločný prístup na úrovni Únie, čím by sa zabránilo prijímaniu neprimeraných opatrení.
- (6) V oznámení Komisie z 28. októbra 2015 s názvom „Zlepšovanie jednotného trhu: viac príležitostí pre ľudí a podniky“ Komisia poukázala na potrebu prijať analytický rámec proporcionality, ktorý členské štáty použijú pri revízií existujúcich regulačných úprav povolání alebo pri navrhovaní nových úprav.

<sup>(1)</sup> Ú. v. EÚ C 288, 31.8.2017, s. 43.

<sup>(2)</sup> Pozícia Európskeho parlamentu zo 14. júna 2018 (zatiaľ neuverejnený v úradnom vestníku) a rozhodnutie Rady z 21. júna 2018.

<sup>(3)</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 30. novembra 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, odsek 37.

<sup>(4)</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 30.9.2005, s. 22).

- (7) Cieľom tejto smernice je stanoviť pravidlá pre posúdenie proporcionality, ktoré majú členské štáty vykonať pred zavedením novej alebo zmenou existujúcej regulácie povolání s cieľom zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu a zároveň zaručiť transparentnosť a vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa.
- (8) Činnosti, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, by sa mali týkať regulovaných povolání spadajúcich do rozsahu pôsobnosti smernice 2005/36/ES. Táto smernica by sa mala vzťahovať na požiadavky, ktoré obmedzujú prístup k existujúcim regulovaným povolaniam alebo novým povolaniam, ktoré členské štáty zvažujú regulovať, alebo ktoré obmedzujú ich vykonávanie. Táto smernica by sa mala uplatňovať popri smernici 2005/36/ES a bez toho, aby boli dotknuté iné ustanovenia stanovené v osobitnom právnom akte Únie týkajúce sa prístupu k regulovaným povolaniam alebo ich výkonu.
- (9) Touto smernicou nie je dotknutá právomoc členských štátov vymedziť organizáciu a obsah svojich systémov vzdelávania a odbornej prípravy, a najmä pokiaľ ide o ich možnosť delegovať na profesijné organizácie právomoc organizovať alebo dohliadať na odborné vzdelávanie a odbornú prípravu. Ustanovenia, ktoré neobmedzujú prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, vrátane redakčných zmien, technických úprav obsahu kurzov odbornej prípravy či modernizácie predpisov týkajúcich sa odbornej prípravy, by nemali patriť do rozsahu pôsobnosti tejto smernice. Ak odborné vzdelávanie alebo odborná príprava spočíva v činnostiach, ktoré sú odmeňované, mala by sa zaručiť sloboda usadiť sa a sloboda poskytovať služby.
- (10) Ak členské štáty transponujú osobitné požiadavky týkajúce sa regulácie konkrétneho povolania stanovené v samostatnom akte Únie, ktorý členským štátom neumožňuje zvoliť si presný spôsob, ktorým sa majú transponovať, posúdenie proporcionality v súlade s osobitnými ustanoveniami tejto smernice by sa nemalo uplatňovať.
- (11) Členské štáty by mali mať možnosť spoľahnúť sa na spoločný regulačný rámec založený na jasne vymedzených právnych pojmoch týkajúcich sa rôznych spôsobov regulácie povolania v celej Únii. Existuje niekoľko spôsobov regulácie povolania, napríklad vyhradením prístupu k určitej činnosti alebo vykonávania danej činnosti pre držiteľov odbornej kvalifikácie. Členské štáty môžu takisto regulovať jeden zo spôsobov vykonávania povolania, a to stanovením podmienok pre používanie profesijných titulov alebo uloženie požiadaviek na kvalifikáciu len na samostatne zárobkovo činné osoby, platených odborníkov alebo manažérov alebo právnych zástupcov podnikov, najmä v prípade, že činnosť vykonáva právnická osoba v podobe odbornej spoločnosti.
- (12) Členské štáty by pred zavedením nových alebo pred zmenou existujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie mali posúdiť proporcionality takýchto ustanovení. Rozsah posudzovania by mal byť primeraný povahe, obsahu a vplyvu zavádzaného ustanovenia.
- (13) Dôkazné bremeno, pokiaľ ide o odôvodnenie a proporcionality, nesú členské štáty. Dôvody na reguláciu, o ktoré sa členský štát opiera na základe odôvodnenia, by teda mali byť sprevádzané analýzou vhodnosti a proporcionality opatrenia prijatého daným členským štátom, ako aj konkrétnymi dôkazmi, ktoré podporujú jeho argumenty. Hoci členský štát nevyhnutne nemusí predložiť osobitnú štúdiu alebo osobitnú formu dôkazov či materiálov, ktoré by určili proporcionality takejto opatrenia pred jeho prijatím, mal by vykonať objektívnu analýzu, pri ktorej zohľadní osobitné okolnosti daného členského štátu a v rámci ktorej preukáže, že dosiahnutie cieľov verejného záujmu je skutočne ohrozené.
- (14) Členské štáty by mali vykonávať posúdenia proporcionality objektívnym a nezávislým spôsobom vrátane prípadov, keď je povolanie regulované nepriamo, a to prostredníctvom poverenia regulovať konkrétnej profesijnej organizácie. Uvedené posúdenie by mohlo obsahovať obsahovať aj stanovisko získané od nezávislého orgánu, vrátane existujúcich orgánov, ktoré sú súčasťou vnútroštátneho legislatívneho procesu, povereného príslušným členským štátom poskytovať takéto stanovisko. To je dôležité najmä v prípadoch, ak posúdenie vykonávajú miestne úrady, regulačné orgány alebo profesijné organizácie, ktorých väčšia blízkosť k miestnym podmienkam a odborné vedomosti by v určitých prípadoch mohli znamenať, že sú vo vhodnejšej pozícii na určenie najlepšieho spôsobu plnenia cieľov verejného záujmu, ale ktorých politická voľba by mohla poskytnúť výhody existujúcim prevádzkovateľom na úkor nových účastníkov na trhu.
- (15) Je vhodné monitorovať proporcionality nových alebo zmenených ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie po ich prijatí. Preskúvanie proporcionality obmedzujúceho vnútroštátneho opatrenia v oblasti regulovaných povolání by malo byť založené nielen na zámere daného vnútroštátneho opatrenia v čase jeho prijatia, ale aj na jeho vplyve, ktorý sa posudzuje po jeho prijatí. Posudzovanie proporcionality vnútroštátneho opatrenia by malo byť založené na zmenách, ktoré v oblasti regulovaného povolania nastali od prijatia opatrenia.

- (16) Ako potvrdzuje ustálená judikatúra, je zakázané akékoľvek neodôvodnené obmedzenie vyplývajúce z vnútroštátneho práva, ktoré obmedzuje slobodu usadiť sa alebo slobodu poskytovať služby, vrátane akejkoľvek diskriminácie na základe štátnej príslušnosti alebo bydliska.
- (17) Ak začatie a vykonávanie zárobkových alebo samostatne zárobkových činností je podmienené dodržiavaním určitých požiadaviek súvisiacich s osobitnými odbornými kvalifikáciami priamo alebo nepriamo stanovenými členskými štátmi, je potrebné zabezpečiť, aby takéto požiadavky boli odôvodnené cieľmi verejného záujmu, napríklad takýmito cieľmi v zmysle ZFEÚ, konkrétne verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou a verejným zdravím, alebo závažnými dôvodmi verejného záujmu, ktoré sú ako také uznané v judikatúre Súdneho dvora. Takisto je potrebné objasniť, že medzi závažnými dôvodmi verejného záujmu, ktoré sú uznané judikatúrou Súdneho dvora, sú zachovanie finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia, ochrana spotrebiteľa, ochrana príjemcov služieb, a to aj zaručením kvality remeselnej práce, a ochrana pracovníkov; zabezpečenie riadneho výkonu spravodlivosti; zaistenie spravodlivosti obchodných transakcií; boj proti podvodom a predchádzanie daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a zabezpečenie účinnosti fiškálneho dohľadu; bezpečnosť dopravy; ochrana životného prostredia a mestského prostredia; zdravie zvierat; duševné vlastníctvo; ochrana a zachovanie národného historického a umeleckého dedičstva; ciele sociálnej politiky a ciele kultúrnej politiky. Podľa ustálenej judikatúry dôvody čisto ekonomického charakteru, konkrétne podpora národného hospodárstva na úkor základných slobôd, ako aj čisto administratívne dôvody, napríklad vykonávanie kontrol alebo zhromažďovanie štatistických údajov, nemôžu predstavovať závažné dôvody verejného záujmu.
- (18) Je vecou členských štátov, aby určili úroveň ochrany, ktorú chcú poskytovať cieľom verejného záujmu, a primeranú úroveň regulácie v medziach proporcionality. Skutočnosť, že jeden členský štát ukladá menej prísne pravidlá než iný členský štát, neznamená, že pravidlá tohto druhého štátu sú neprimerané, a preto nezlučiteľné s právom Únie.
- (19) Pokiaľ ide o ochranu verejného zdravia, podľa článku 168 ods. 1 ZFEÚ sa pri stanovovaní a uskutočňovaní všetkých politík a činností Únie má zabezpečiť vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia. Táto smernica je v plnom súlade s uvedeným cieľom.
- (20) Členské štáty by mali zvážiť kritériá na posúdenie proporcionality a dodatočné kritériá, ktoré sú relevantné pre analýzu daného regulovaného povolania, aby zabezpečili, že ustanovenia, ktoré zavedú, a zmeny, ktoré urobia v existujúcich ustanoveniach, budú primerané. Ak má členský štát v úmysle regulovať povolanie alebo meniť existujúce predpisy, mala by sa vziať do úvahy povaha rizík súvisiacich so sledovanými cieľmi verejného záujmu, najmä riziká pre príjemcov služieb vrátane spotrebiteľov, pre odborníkov alebo pre tretie strany. Takisto treba mať na pamäti, že v oblasti profesionálnych služieb zvyčajne existuje asymetria informácií medzi spotrebiteľmi a odborníkmi vzhľadom na to, že odborníci majú vysokú úroveň odborných znalostí, ktorú spotrebiteľia nemusia mať.
- (21) Požiadavky týkajúce sa odbornej kvalifikácie by sa mali považovať za potrebné iba vtedy, ak existujúce opatrenia, napríklad právne predpisy o bezpečnosti výrobkov alebo právne predpisy o ochrane spotrebiteľa, nemožno považovať za vhodné alebo skutočne účinné na dosiahnutie sledovaného cieľa.
- (22) Na splnenie požiadavky proporcionality by opatrenie malo byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa. Opatrenie by sa malo považovať za vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa len vtedy, ak skutočne odráža záujem dosiahnuť cieľ dôsledným a systematickým spôsobom, napríklad ak sa podobné riziká súvisiace s určitými činnosťami riešia porovnateľným spôsobom a ak sa výnimky z daných obmedzení uplatňujú v súlade s uvedeným cieľom. Vnútroštátne opatrenie by okrem toho malo skutočne prispieť k dosiahnutiu sledovaného cieľa, a preto ak nemá skutočný vplyv, ktorý by ho odôvodňoval, nemalo by sa považovať za vhodné.
- (23) Členské štáty by mali náležite vziať do úvahy celkový dosah opatrenia na voľný pohyb osôb a služieb v rámci Únie, na výber pre spotrebiteľov a na kvalitu poskytovanej služby. Na základe toho by sa členské štáty mali uistiť najmä o tom, či rozsah obmedzenia prístupu k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávaniu je úmerný dôležitosti sledovaných cieľov a očakávaných prínosov.
- (24) Členské štáty by mali vykonať porovnanie medzi predmetným vnútroštátnym opatrením a alternatívnymi, menej obmedzujúcimi prostriedkami, ktoré by viedli k dosiahnutiu rovnakých cieľov, ale ukladali by menej obmedzení. Ak sú opatrenia odôvodnené iba ochranou spotrebiteľa a ak sa zistené riziká obmedzujú na vzťah medzi odborníkom a spotrebiteľom a preto neovplyvňujú negatívne tretie strany, členské štáty by mali posúdiť, či by sa ich cieľ mohol dosiahnuť menej obmedzujúcimi prostriedkami, než je vyhradenie činností pre odborníkov. Napríklad v prípade, že sa spotrebiteľia môžu uvážlivo rozhodnúť, či využijú služby kvalifikovaných odborníkov alebo nie,

mali by sa využiť menej obmedzujúce prostriedky, napríklad ochrana profesijného titulu alebo zápis v profesijnom registri. Regulácia pomocou vyhradených činností a chráneného profesijného titulu by sa mala zväziť v prípade, že sú opatrenia zamerané na zabránenie riziku vážneho narušenia cieľov verejného záujmu, napríklad verejného zdravia.

- (25) Ak je to relevantné vzhľadom na povahu a obsah opatrenia, ktoré sa analyzuje, členské štáty by tiež mali zohľadniť tieto prvky: súvislosť medzi rozsahom odborných činností povolania a požadovanou odbornou kvalifikáciou; komplexnosť úloh, najmä pokiaľ ide o úroveň, povahu a trvanie požadovanej odbornej prípravy alebo praxe; existenciu rôznych spôsobov získania odbornej kvalifikácie; to, či činnosti vyhradené pre určitých odborníkov môžu byť spoločné s inými odborníkmi; a stupeň nezávislosti pri výkone regulovaného povolania, najmä ak sú činnosti súvisiace s regulovaným povolaním vykonávané pod dohľadom a na zodpovednosť riadne kvalifikovaného odborníka.
- (26) Táto smernica zohľadňuje vedecký a technologický pokrok a prispieva k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu, a to aj v digitálnom prostredí. Vzhľadom na rýchlosť technologických zmien a vedeckého rozvoja by mohli byť aktualizácie požiadaviek týkajúcich sa prístupu zvlášť dôležité pre množstvo povolaní, najmä profesionálne služby, ktoré sa poskytujú elektronickými prostriedkami. Ak členský štát reguluje povolanie, mala by sa vziať do úvahy skutočnosť, že vedecký a technologický vývoj by mohol znížiť alebo zvýšiť asymetriu informácií medzi odborníkmi a spotrebiteľmi. V prípade, že vedecký a technologický vývoj so sebou nesie vysoké riziko pre cieľ verejného záujmu, prináleží členským štátom, aby v prípade potreby podnecovali odborníkov k tomu, aby držali krok s týmto vývojom.
- (27) Členské štáty by mali vykonať komplexné posúdenie okolností, za ktorých sa prijíma a vykonáva opatrenie, a preskúmať najmä účinok nových alebo zmenených ustanovení v spojení s inými požiadavkami obmedzujúcimi prístup k povolaniu alebo jeho vykonávanie. Začatie a vykonávanie určitých činností môže byť podmienené dodržiavaním niekoľkých požiadaviek, napríklad pravidiel súvisiacich s organizáciou daného povolania, povinným členstvom v profesijnej organizácii alebo v profesijnom orgáne, profesijnou etikou, dohľadom a zodpovednosťou. Preto pri posudzovaní účinkov nových alebo zmenených ustanovení by členské štáty mali zohľadniť existujúce požiadavky, ktoré zahŕňajú nepretržitý profesijný rozvoj, povinné členstvo v profesijnej organizácii alebo v profesijnom orgáne, systémy registrácie alebo udeľovania oprávnení, kvantitatívne obmedzenia, osobitné požiadavky na právnu formu a vlastnícku štruktúru, územné obmedzenia, multidisciplinárne obmedzenia a pravidlá nezlučiteľnosti, požiadavky týkajúce sa poistného krytia, požiadavky na jazykové znalosti v rozsahu potrebnom pre vykonávanie povolania, požiadavky na pevné minimálne a/alebo maximálne sadzby a požiadavky týkajúce sa reklamy.
- (28) Na dosiahnutie cieľov verejného záujmu môže byť vhodné zaviesť dodatočné požiadavky. Samotná skutočnosť, že by sa mal posúdiť ich individuálny alebo kombinovaný účinok, neznamená, že tieto požiadavky sú zjavne neprimerané. Napríklad povinnosť absolvovať nepretržitý profesijný rozvoj môže byť vhodná na zabezpečenie toho, aby odborníci držali krok s vývojom vo svojich príslušných oblastiach, pokiaľ sa tým nestanovujú diskriminačné a neprimerané podmienky na úkor nových účastníkov. Rovnako sa môže považovať za vhodné aj povinné členstvo v profesijnej organizácii alebo v profesijnom orgáne v prípade, ak štát poveril tieto profesijné organizácie alebo profesijné orgány zabezpečovaním príslušných cieľov verejného záujmu, napríklad pri dohľade nad legitímnym vykonávaním povolania alebo pri organizovaní alebo kontrole nepretržitej odbornej prípravy. V prípade, že sa nezávislosť povolania nedá primerane zaručiť inými prostriedkami, členské štáty by mohli zväziť uplatnenie záruk, ako je obmedzenie vlastníckych podielov osôb, ktoré dané povolanie nevykonávajú, alebo stanovenie toho, že väčšinu hlasovacích práv majú mať osoby, ktoré dané povolanie vykonávajú, pokiaľ takéto záruky nepresahujú rámec toho, čo je potrebné na ochranu cieľa verejného záujmu. Členské štáty by mohli zväziť stanovenie požiadaviek na pevné minimálne a/alebo maximálne sadzby, ktoré musia poskytovatelia služieb splňať, najmä v prípade služieb, pri ktorých je to nutné v záujme účinného uplatňovania zásady úhrady nákladov, pokiaľ je takéto obmedzenie primerané a v prípade potreby sú stanovené odchýlky od týchto minimálnych a/alebo maximálnych sadzieb. Ak sa zavedením dodatočných požiadaviek duplikujú požiadavky, ktoré už členský štát zaviedol v súvislosti s inými pravidlami alebo postupmi, takéto požiadavky nemožno považovať za primerané na dosiahnutie sledovaného cieľa.
- (29) Podľa hlavy II smernice 2005/36/ES členské štáty nemôžu poskytovateľom služieb, ktorí sú usadení v inom členskom štáte a ktorí poskytujú profesionálne služby dočasne a príležitostne, uložiť požiadavky alebo obmedzenia, ktoré sú v uvedenej smernici zakázané, napríklad povolenie od profesijnej organizácie či orgánu alebo registrácia či členstvo v nich alebo existencia zástupcov na území hostiteľského členského štátu na účely prístupu k regulovanému povolaniu alebo jeho vykonávania. Členské štáty môžu v prípade potreby požadovať od poskytovateľov služieb, ktorí chcú dočasne poskytovať služby, aby poskytli informácie formou písomného vyhlásenia, ktoré sa má

vypracovať pred prvým poskytnutím služby, a toto vyhlásenie každoročne obnovovali. V záujme uľahčenia poskytovania profesionálnych služieb je vzhľadom na dočasný či príležitostný charakter služby preto potrebné pripomenúť, že požiadavky, ako sú automatická dočasná registrácia alebo forma členstvo v profesijnej organizácii alebo v profesijnom orgáne, vyhlásenia podané vopred a požiadavky týkajúce sa dokumentov, ako aj úhrada príspevku alebo akýchkoľvek poplatkov, by mali byť primerané. Tieto požiadavky by nemali viesť k neúmernému zaťaženiu poskytovateľov služieb, ani by nemali brániť uplatňovaniu slobody poskytovať služby alebo ho robiť menej príťažlivým. Členské štáty by mali posúdiť najmä to, či požiadavka poskytovať určité informácie a dokumenty v súlade so smernicou 2005/36/ES a možnosť získať ďalšie podrobnosti na základe administratívnej spolupráce medzi členskými štátmi prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu sú primerané a postačujú na to, aby sa zamedzilo vážnemu riziku obchádzania platných pravidiel poskytovateľmi služieb. Táto smernica by sa však nemala vzťahovať na opatrenia určené na zabezpečenie súladu s platnými podmienkami zamestnávania.

- (30) Ako potvrdzuje ustálená judikatúra, zdravie a život ľudí zaujíma prvé miesto medzi záujmami, ktoré chráni ZFEÚ. Preto by členské štáty mali náležite zohľadňovať cieľ zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia ľudí pri posudzovaní požiadaviek na zdravotnícke povolania, ako sú vyhradené činnosti, chránený profesijný titul, nepretržitý profesijný rozvoj alebo pravidlá týkajúce sa organizácie daného povolania, profesijná etika a dohľad, pričom musia byť dodržané minimálne podmienky pre odborné vzdelávanie stanovené v smernici 2005/36/ES. Členské štáty by mali predovšetkým zabezpečiť, aby regulácia zdravotníckych povolaní s dôsledkami pre verejné zdravie a bezpečnosť pacientov bola primeraná a prispievala k zaručeniu prístupu k zdravotnej starostlivosti, ktorý sa v charte uznáva ako základné právo, ako aj k bezpečnej, vysokokvalitnej a účinnej zdravotnej starostlivosti pre občanov na ich území. Pri formulovaní politík zameraných na služby zdravotnej starostlivosti by sa mala zohľadňovať potreba zabezpečiť prístupnosť, vysokú kvalitu služby a dostatočné a bezpečné zásobovanie liekmi v súlade s potrebami verejného zdravia na území daného členského štátu, ako aj potreba zabezpečiť profesijnú nezávislosť zdravotníckych pracovníkov. Pokiaľ ide o opodstatnenosť regulácie zdravotníckych povolaní, členské štáty by mali vziať do úvahy cieľ zabezpečenia vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia, vrátane prístupnosti a vysokej kvality zdravotnej starostlivosti pre občanov a dostatočné a bezpečné zásobovanie liekmi, pričom zohľadnia mieru voľnej úvahy uvedenú v článku 1 tejto smernice.
- (31) Pre správne fungovanie vnútorného trhu je veľmi dôležité zabezpečiť, aby členské štáty poskytovali informácie občanom, zastupiteľským združeniam a iným príslušným zainteresovaným stranám vrátane sociálnych partnerov pred zavedením nových alebo zmenou existujúcich požiadaviek obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie. Členské štáty by mali zapojiť všetky dotknuté strany a dať im možnosť, aby vyjadrili svoje názory. Ak je to relevantné a vhodné, členské štáty by mali vykonávať verejné konzultácie v súlade so svojimi vnútroštátnymi postupmi.
- (32) Členské štáty by navyše mali v plnej miere zvažovať aj práva občanov na prístup k spravodlivosti, ako je zaručený podľa článku 47 charty a článku 19 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „Zmluva o EÚ“). Z toho vyplýva, že v súlade s postupmi stanovenými vo vnútroštátnom práve a ústavných zásadách by vnútroštátne sudy mali mať možnosť posúdiť proporcionality požiadaviek, ktoré patria do rozsahu pôsobnosti tejto smernice, s cieľom zabezpečiť každej fyzickej alebo právnickej osobe právo na účinný opravný prostriedok voči obmedzeniam slobodnej voľby povolania, slobode usadiť sa a slobode poskytovať služby.
- (33) Na účely výmeny informácií o najlepších postupoch by členské štáty mali prijať potrebné opatrenia na podporu výmeny primeraných a pravidelne aktualizovaných informácií s inými členskými štátmi v súvislosti s reguláciou povolaní vrátane informácií o účinkoch takejto regulácie. Komisia by mala uvedenú výmenu uľahčovať.
- (34) V záujme zvýšenia transparentnosti a podpory posudzovania proporcionality na základe porovnateľných kritérií by informácie poskytnuté členskými štátmi, bez toho, aby bol dotknutý článok 346 ZFEÚ, mali byť ľahko dostupné v databáze regulovaných povolaní, čo umožní ostatným členským štátom a zainteresovaným stranám predkladať pripomienky Komisii a dotknutému členskému štátu. Komisia by mala uvedené pripomienky náležite zohľadniť vo svojej súhrnnej správe vypracovanej v súlade so smernicou 2005/36/ES.
- (35) Keďže ciele tejto smernice, teda zabezpečenie riadneho fungovania vnútorného trhu a zabránenie neprimeraným obmedzeniam prístupu k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávania, nie je možné uspokojivo dosiahnuť na úrovni členských štátov, ale z dôvodu rozsahu tohto opatrenia ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, môže Únia prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 Zmluvy o EÚ. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku táto smernica neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov,

PRIJALI TÚTO SMERNICU:

#### Článok 1

##### **Predmet úpravy**

V tejto smernici sa stanovujú pravidlá pre spoločný rámec na vykonávanie posúdení proporcionality pred zavedením nových alebo zmenou existujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie s cieľom zabezpečiť riadne fungovanie vnútorného trhu a zároveň zaručiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľa. Nemá vplyv na právomoc členských štátov v prípade neexistujúcej harmonizácie a na ich voľnosť rozhodovať o tom, či a ako regulovať povolanie v rámci obmedzení tvorených zásadami nediskriminácie a proporcionality.

#### Článok 2

##### **Rozsah pôsobnosti**

1. Táto smernica sa vzťahuje na legislatívne, regulačné alebo správne ustanovenia členských štátov, ktorými sa obmedzuje prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, alebo jeden zo spôsobov ich vykonávania, vrátane použitia profesijných titulov a odborných činností povolených v rámci daného titulu, ktoré spadajú do pôsobnosti smernice 2005/36/ES.
2. Príslušné ustanovenia tejto smernice sa neuplatňujú v prípade, že sú osobitné požiadavky týkajúce sa regulácie daného povolania stanovené v samostatnom akte Únie, ktorý členským štátom neumožňuje zvoliť si presný spôsob, ktorým majú byť transponované.

#### Článok 3

##### **Vymedzenie pojmov**

Na účely tejto smernice sa uplatňujú vymedzenia pojmov zo smernice 2005/36/ES.

Okrem toho sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

- a) „chránený profesijný titul“ je forma regulácie povolania, pri ktorej je použitie titulu v odbornej činnosti alebo skupine odborných činností podmienené priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení, vlastníctvom osobitnej odbornej kvalifikácie, a pri ktorej nesprávne použitie uvedeného titulu podlieha sankciám;
- b) „vyhradené činnosti“ je forma regulácie povolania, pri ktorej prístup k odbornej činnosti alebo skupine odborných činností je vyhradený, či už priamo alebo nepriamo, na základe legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení pre členov regulovaného povolania, ktorí majú konkrétnu odbornú kvalifikáciu, a to vrátane prípadov, keď je činnosť spoločná s inými regulovanými povolaniami.

#### Článok 4

##### **Posudzovanie nových opatrení ex ante a monitorovanie**

1. Členské štáty vykonávajú posúdenie proporcionality v súlade s pravidlami stanovenými v tejto smernici, a to pred zavedením nových alebo zmenou existujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie.
2. Rozsah posúdenia uvedeného v odseku 1 je primeraný povahe, obsahu a vplyvu ustanovenia.
3. Akékoľvek ustanovenie uvedené v odseku 1 musí byť sprevádzané vysvetlením, ktoré je dostatočne podrobné, aby umožnilo vyhodnotiť súlad so zásadou proporcionality.
4. Dôvody pre konštatovanie, že ustanovenie uvedené v odseku 1 je odôvodnené a proporcionálne, musia byť podložené kvalitatívnymi, a ak je to možné a relevantné, aj kvantitatívnymi faktormi.
5. Členské štáty zabezpečia, aby sa posúdenie uvedené v odseku 1 vykonalo objektívnym a nezávislým spôsobom.
6. Členské štáty monitorujú súlad nových alebo zmenených legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie so zásadou proporcionality po ich prijatí, a to so zreteľom na akékoľvek zmeny, ktoré nastali od prijatia predmetných ustanovení.

## Článok 5

**Nediskriminácia**

Členské štáty pri zavádzaní nových alebo zmene existujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie zabezpečia, aby tieto opatrenia neboli priamo ani nepriamo diskriminačné na základe štátnej príslušnosti alebo bydliska.

## Článok 6

**Odôvodnenie na základe cieľov verejného záujmu**

1. Členské štáty zabezpečia, že legislatívne, regulačné alebo správne ustanovenia obmedzujúce prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, ktoré majú v úmysle zaviesť, a že zmeny, ktoré majú v úmysle urobiť v existujúcich ustanoveniach, sú odôvodnené cieľmi verejného záujmu.
2. Členské štáty zväžia najmä to, či sú ustanovenia uvedené v odseku 1 objektívne odôvodnené na základe verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia alebo na základe závažných dôvodov verejného záujmu, ako sú zachovanie finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia; ochrana spotrebiteľov, príjemcov služieb a pracovníkov; zabezpečenie riadneho výkonu spravodlivosti; zabezpečenie spravodlivosti obchodných transakcií, boj proti podvodom a predchádzanie daňovým únikom a vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a zabezpečenie účinnosti fiškálneho dohľadu; bezpečnosť dopravy; ochrana životného prostredia a mestského prostredia; zdravie zvierat; duševné vlastníctvo; ochrana a zachovanie národného historického a umeleckého dedičstva; ciele sociálnej politiky a ciele kultúrnej politiky.
3. Dôvody čisto ekonomického charakteru alebo čisto administratívne dôvody nepredstavujú závažné dôvody verejného záujmu, ktoré by odôvodňovali obmedzenie prístupu k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávania.

## Článok 7

**Proporcionalita**

1. Členské štáty zabezpečia, aby legislatívne, regulačné alebo správne ustanovenia obmedzujúce prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie, ktoré zavedú, a že zmeny, ktoré v existujúcich opatreniach vykonajú, boli vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaného cieľa a neprekročili rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie uvedeného cieľa.
2. Na tento účel členské štáty pred prijatím ustanovení uvedených v odseku 1 zväžia:
  - a) povahu rizík súvisiacich so sledovanými cieľmi verejného záujmu, najmä rizík pre príjemcov služieb vrátane spotrebiteľov, pre odborníkov alebo tretie strany;
  - b) to, či sú existujúce pravidlá osobitného alebo všeobecnejšieho charakteru, napríklad pravidlá obsiahnuté v právnych predpisoch o bezpečnosti výrobkov alebo v právnych predpisoch o ochrane spotrebiteľa, nedostatočné na dosiahnutie sledovaného cieľa;
  - c) vhodnosť ustanovenia, pokiaľ ide o jeho vhodnosť na dosiahnutie sledovaného cieľa, a to, či skutočne odráža tento cieľ dôsledným a systematickým spôsobom, a teda či rieši zistené riziká podobným spôsobom ako pri porovnateľných činnostiach;
  - d) dosah na voľný pohyb osôb a služieb v rámci Únie, na výber pre spotrebiteľov a na kvalitu poskytovanej služby;
  - e) možnosť použitia menej obmedzujúcich prostriedkov na dosiahnutie cieľa verejného záujmu; na účely tohto písmena, ak sú ustanovenia odôvodnené iba ochranou spotrebiteľa a ak sa zistené riziká obmedzujú na vzťah medzi odborníkom a spotrebiteľom, a preto nemajú negatívny vplyv na tretie strany, členské štáty posúdia najmä to, či cieľ možno dosiahnuť pomocou prostriedkov, ktoré sú menej obmedzujúce než vyhradenie činností;
  - f) účinok nových alebo zmenených ustanovení v spojení s inými ustanoveniami obmedzujúcimi prístup k povolaniu alebo jeho vykonávanie, a najmä spôsob, akým nové alebo zmenené ustanovenia v spojení s inými požiadavkami prispievajú k dosiahnutiu cieľa verejného záujmu, a či sú nevyhnutné na dosiahnutie daného cieľa.

Členské štáty zväžia aj tieto faktory, ak sú relevantné pre povahu a obsah zavádzaného alebo meneného ustanovenia:

- a) súvislosť medzi rozsahom činností povolania alebo činností preň vyhradených a požadovanou odbornou kvalifikáciou;

- b) súvislosť medzi komplexnosťou príslušných úloh a potrebou, aby tí, ktorí ich vykonávajú, mali osobitnú odbornú kvalifikáciu, najmä pokiaľ ide o úroveň, povahu a trvanie požadovanej odbornej prípravy alebo praxe;
- c) možnosť získania odbornej kvalifikácie prostredníctvom alternatívnych spôsobov;
- d) či a prečo činnosti vyhradené pre určité povolania môžu alebo nemôžu byť spoločné s inými povolaniami;
- e) stupeň nezávislosti pri výkone regulovaného povolania a vplyv organizačných opatrení a opatrení dohľadu na dosiahnutie sledovaného cieľa, najmä ak sú činnosti súvisiace s regulovaným povolaním vykonávané pod dohľadom a zodpovednosťou riadne kvalifikovaného odborníka;
- f) vedecký a technologický rozvoj, ktorý môže účinne znížiť alebo zvýšiť asymetriu informácií medzi odborníkmi a spotrebiteľmi.

3. Na účely odseku 2 prvého pododseku písm. f) členské štáty posúdia účinok nových alebo zmenených ustanovení v spojení s jednou alebo viacerými z nasledujúcich požiadaviek, pričom zohľadňujú skutočnosť, že takéto účinky môžu byť pozitívne, ako aj negatívne, a to najmä:

- a) vyhradené činnosti, chránený profesijný titul alebo akákoľvek iná forma regulácie v zmysle článku 3 ods. 1 písm. a) smernice 2005/36/ES;
- b) povinnosti podrobiť sa kontinuálnemu profesijnému rozvoju;
- c) pravidiel súvisiace s organizáciou daného povolania, profesijnou etikou a dohľadom;
- d) povinné členstvo v profesijnej organizácii alebo v profesijnom orgáne, systémy registrácie alebo udeľovania oprávnení, najmä ak tieto požiadavky znamenajú vlastníctvo osobitnej odbornej kvalifikácie;
- e) kvantitatívne obmedzenia, najmä požiadavky obmedzujúce počet oprávnení na prax, alebo určujúce minimálny alebo maximálny počet zamestnancov, riadiacich pracovníkov alebo zástupcov, ktorí majú osobitné odborné kvalifikácie;
- f) osobitné požiadavky na právnu formu alebo požiadavky týkajúce sa vlastníckej štruktúry alebo riadenia spoločnosti v rozsahu, v akom sú tieto požiadavky priamo spojené s výkonom regulovaného povolania;
- g) územné obmedzenia vrátane prípadov, keď je povolanie regulované v častiach územia členského štátu iným spôsobom než v ostatných častiach;
- h) požiadavky obmedzujúce výkon regulovaného povolania spoločne alebo v partnerstve, ako aj pravidlá nezlučiteľnosti;
- i) požiadavky týkajúce sa poisťného krytia alebo iných prostriedkov osobnej alebo kolektívnej ochrany profesijnej zodpovednosti;
- j) požiadavky na jazykové znalosti v rozsahu potrebnom pre vykonávanie povolania;
- k) požiadavky na pevné minimálne a/alebo maximálne sadzby;
- l) požiadavky týkajúce sa reklamy.

4. Pred zavedením nových alebo zmenou existujúcich ustanovení členské štáty okrem toho zabezpečia súlad špecifických požiadaviek súvisiacich s dočasným a príležitostným poskytovaním služieb, ktoré sú stanovené v hlave II smernice 2005/36/ES, so zásadou proporcionality, vrátane:

- a) automatickej dočasnej registrácie alebo pro forma členstva v profesijnej organizácii alebo orgáne, uvedenej v článku 6 prvom odseku písm. a) smernice 2005/36/ES;
- b) vyhlásenia, ktoré je potrebné urobiť vopred, podľa článku 7 ods. 1 smernice 2005/36/ES, dokumentov, ktoré sa vyžadujú podľa odseku 2 uvedeného článku alebo akejkoľvek inej rovnocennej požiadavky;
- c) zaplatenia príspevku alebo akýchkoľvek poplatkov vyžadovaných na účely administratívnych postupov, ktoré súvisia s prístupom k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávaním, zo strany poskytovateľa služieb.



Tento odsek sa nevzťahuje na opatrenia určené na zabezpečenie dodržiavania platných podmienok zamestnania, ktoré členské štáty uplatňujú v súlade s právom Únie.

5. Ak sa opatrenia uvedené v tomto článku týkajú regulácie zdravotníckych povolání a majú dôsledky pre bezpečnosť pacientov, členské štáty zohľadňujú cieľ zabezpečiť vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia.

#### Článok 8

##### **Informácie a účasť zainteresovaných strán**

1. Členské štáty vhodnými prostriedkami sprístupnia informácie občanom, príjemcom služieb a iným príslušným zainteresovaným stranám vrátane tých, ktoré nie sú členmi daného povolania, pred zavedením nových alebo zmenou existujúcich legislatívnych, regulačných alebo správnych ustanovení obmedzujúcich prístup k regulovaným povolaniam alebo ich vykonávanie.

2. Členské štáty vhodným spôsobom zapoja všetky dotknuté strany a dajú im možnosť, aby vyjadrili svoje názory. Ak je to relevantné a vhodné, členské štáty vykonajú verejné konzultácie v súlade so svojimi vnútroštátnymi postupmi.

#### Článok 9

##### **Účinná náprava**

Členské štáty zabezpečia, aby bol k dispozícii účinný prostriedok nápravy, pokiaľ ide o záležitosti, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, v súlade s postupmi stanovenými vo vnútroštátnom práve.

#### Článok 10

##### **Výmena informácií medzi členskými štátmi**

1. Na účely efektívneho uplatňovania tejto smernice členské štáty prijímajú potrebné opatrenia na podporu výmeny informácií medzi členskými štátmi o záležitostiach, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, a o konkrétnom spôsobe, akým regulujú povolanie, alebo o účinkoch takejto regulácie. Komisia takúto výmenu informácií uľahčuje.

2. Členské štáty informujú Komisiu o orgánoch verejnej moci zodpovedných za prenos a prijímanie informácií na účely uplatňovania odseku 1.

#### Článok 11

##### **Transparentnosť**

1. Členské štáty zaznamenávajú dôvody, na základe ktorých sa možno domnievať, že ustanovenia posudzované v súlade s touto smernicou sú odôvodnené a primerané, a ktoré sa spolu s ustanoveniami majú Komisii oznamovať v súlade s článkom 59 ods. 5 smernice 2005/36/ES, v databáze regulovaných povolání uvedenej v článku 59 ods. 1 smernice 2005/36/ES a Komisia ich zverejňuje.

2. Členské štáty a iné zainteresované strany môžu predložiť pripomienky Komisii alebo členskému štátu, ktorý oznámil ustanovenia a dôvody, pre ktoré sa domnieva, že sú odôvodnené a primerané. Komisia tieto pripomienky náležite zohľadní vo svojej súhrnnej správe vypracovanej podľa článku 59 ods. 8 smernice 2005/36/ES.

#### Článok 12

##### **Preskúmanie**

1. Do 18. januára 2024 a potom každých päť rokov predloží Komisia správu Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní a prínose tejto smernice vrátane, okrem iného, jej rozsahu pôsobnosti a efektívnosti.

2. V prípade potreby sa k správe uvedenej v odseku 1 priložia aj príslušné návrhy.

#### Článok 13

##### **Transpozícia**

1. Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou do 30. júla 2020. Bezodkladne o tom informujú Komisiu.

Členské štáty uvedú priamo v prijatých opatreniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Podrobnosti o odkaze upravia členské štáty.

2. Členské štáty oznámia Komisii znenie hlavných opatrení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prijímú v oblasti pôsobnosti tejto smernice.

#### Článok 14

#### **Nadobudnutie účinnosti**

Táto smernica nadobúda účinnosť dvadsiatym dňom po jej uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*.

#### Článok 15

#### **Adresáti**

Táto smernica je určená členským štátom.

V Bruseli 28. júna 2018

*Za Európsky parlament*

*predseda*

A. TAJANI

*Za Radu*

*predsedníčka*

L. PAVLOVA

---