EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 10. 1. 2017
COM(2016) 820 final

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV

o odporúčaniach reforiem v oblasti regulácie odborných služieb

{SWD(2016) 436 final}

I. Regulácia odborných služieb v príslušnom kontexte

I.1. Politický kontext

Prehĺbenejší a spravodlivejší vnútorný trh je jednou z desiatich priorít Komisie. Európska rada sa domnieva, že *„zabezpečenie prehĺbenejšieho a spravodlivejšieho jednotného trhu bude dôležité pre vytváranie nových pracovných miest, podporu produktivity a zabezpečenie atraktívneho prostredia pre investície a inováciu“*[1].

Komisia vo svojej stratégii jednotného trhu so službami a tovarom z 28. októbra 2015[2] oznámila, že pre členské štáty vydá usmernenie o potrebe reforiem v odborných službách. Toto opatrenie je jednou z činností a stratégií na jednotnom trhu, v prípade ktorých Európska rada vyzvala na urýchlené vykonanie do roku 2018[3]. Európsky parlament schválil iniciatívu Komisie vo svojej správe o stratégii jednotného trhu[4].

Regulácia odborných služieb je výsadou členských štátov. Jej cieľom je zabezpečiť ochranu cieľov všeobecného záujmu. Konkrétny spôsob, akým členské štáty regulujú povolania, vyplýva z mnohých faktorov, ako sú: význam, ktorý spoločnosť kladie na konkrétne ciele všeobecného záujmu, ktoré majú byť chránené; účinnosť rôznych administratívnych a súdnych mechanizmov dohľadu; hospodárska situácia; relatívny hospodársky význam daného odvetvia pre príslušnú krajinu a sila záujmových skupín.

Kombinácia týchto faktorov a výsledné posúdenia politiky viedli k prijatiu rôznych regulačných modelov. Existencia rôznych modelov nie je problém. Cieľom preto nie je priamo alebo nepriamo zavádzať konkrétny regulačný model v celej EÚ.

Bez ohľadu na to, ktorý regulačný rámec je zvolený, regulácia vytvára prekážky pre fungovanie jednotného trhu a brzdí potenciál rastu a vytvárania pracovných miest v hospodárstvach EÚ. Odstránenie takýchto prekážok otvára možnosti a má pozitívny vplyv na produktivitu a konkurencieschopnosť hospodárstva EÚ. Bez ohľadu na model platný v jednotlivých krajinách alebo regiónoch platí, že ak je možné odstrániť obmedzenia alebo uviesť ich na primeranejšiu úroveň, treba to vykonať v prospech občanov, spotrebiteľov a odborníkov. Na tento účel budú užitočné skúsenosti o najlepšom spôsobe postupu, získané od iných členských štátov.

Prekážky pre rast a obchod môžu mať pôvod v zdanlivo menej významných obmedzeniach, ktorých kumulatívne účinky môžu byť škodlivé. Cieľom tohto oznámenia je nielen pomáhať členským štátom s odstraňovaním konkrétnych neodôvodnených značných obmedzení, ale aj vytvoriť u členských štátov „pozitívne“ povedomie o regulácii.

V reformných odporúčaniach uvedených v tomto oznámení sa rieši široká škála požiadaviek, a to pomocou porovnávacej analýzy, ktorá je v duchu a v zmysle vzájomného hodnotenia

[1] Závery Európskej rady z 28. júna 2016 a 20. – 21. októbra 2016. Európska rada už vo svojich záveroch z 24. – 25. októbra 2013 zdôraznila význam vzájomného hodnotenia regulovaných povolaní, ktoré zaviedla Komisia, a vyzvala na urýchlený pokrok. Touto iniciatívou by sa mali identifikovať zostávajúce prekážky v prístupe k povolaniam v členských štátoch, posúdiť kumulatívny účinok všetkých obmedzení uložených na rovnaké povolanie a navrhnúť vhodné opatrenia.

[2] Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Zlepšovanie jednotného trhu: viac príležitostí pre ľudí a podniky, COM(2015) 550 final.

[3] Pozri tiež závery Rady pre konkurencieschopnosť z 29. februára 2016, v ktorých uvítala pravidelné usmernenia o regulovaných povolaniach pre jednotlivé krajiny, a to aj vzhľadom na ich potenciál zabezpečiť, aby regulácia zo strany každého členského štátu bola primeraná, a zdôraznila potrebu zabezpečiť účinné a konzistentné nadväzujúce opatrenia. Rada vo svojich záveroch z 1. – 2. marca 2012 zdôraznila dôležitosť napredovania pri presadzovaní vzájomného uznávania odborných kvalifikácií, znižovaní počtu regulovaných povolaní a odstraňovaní neodôvodnených regulačných prekážok.

[4] 2015/2354(INI).

vykonaného s členskými štátmi v priebehu uplynulých troch rokov[5]. Cieľom týchto odporúčaní je podporiť členské štáty pri vytváraní regulačného prostredia, ktoré je priaznivé pre rast, inováciu a tvorbu pracovných miest. Nevzťahujú sa iba na prípady porušenia práva Únie, aj keď niektoré z uvádzaných požiadaviek môžu takéto porušenie predstavovať.

Z niekoľkých nedávnych štúdií vyplýva, že v rozvoji odborných služieb sa skrýva významný nevyužitý potenciál. V jednej takejto nedávnej štúdii Svetovej banky sa uviedlo, že produktivita by sa podľa odhadov mohla zvýšiť o 5 %, ak by sa znížili prekážky v oblasti služieb[6]. Z ďalšej štúdie vyplynulo, že príchod a odchod firiem má významný vplyv na mieru ziskovosti a efektívnosť prideľovania zdrojov v odvetví odborných služieb (právnych, účtovných, architektonických a inžinierskych)[7]. V posúdení hospodárskeho vplyvu vybraných prekážok na štyri odvetvia služieb pre podniky, ktoré Komisia uverejnila v roku 2015 (architekti, stavební inžinieri, účtovníci a právnici), sa potvrdil významný hospodársky vplyv na intenzitu hospodárskej súťaže, ziskovosť odvetvia a efektívnosť prideľovania zdrojov[8].

Ba čo viac, vzhľadom na povahu poskytovania služieb má toto odvetvie silné vzájomné väzby s ostatnými odvetviami hospodárstva, napríklad výrobou[9]. Vzhľadom na význam trhu EÚ so službami pre celkové hospodárstvo EÚ je dobre fungujúci trh so službami kľúčovým prvkom, pokiaľ ide o zameranie Komisie na podporu tvorby pracovných miest, rastu a investícií.

V tomto oznámení sú identifikované možnosti na zlepšenie regulačného prostredia pre niekoľko hospodársky významných skupín odborných služieb. Reformné odporúčania sú sformulované pre každý členský štát so zohľadnením konkrétneho existujúceho regulačného prostredia. Vzhľadom na odlišné regulačné prístupy nemajú všetky členské štáty rovnakú potrebu preskúmať a upravovať reguláciu. V dôsledku toho sa odporúčania v jednotlivých krajinách líšia a niektoré členské štáty nemusia dostať odporúčania pre jednu alebo viacero odborných služieb. Niektoré zo zistených potrieb reforiem môžu mať aj závažnejšie, či dokonca právne dôsledky v prípadoch, keď možno stanoviť porušenie práva EÚ.

Komisia bude spoločne s členskými štátmi monitorovať vykonávanie odporúčaní uvedených v tomto oznámení a tam, kde je to vhodné, navrhne opatrenia na odstránenie zvyšných prekážok. Tie by mohli mať formu opatrení v oblasti presadzovania, pokiaľ ide o možné porušenia práva Únie, alebo formu legislatívnych návrhov na odstránenie zvyšných prekážok.

Toto oznámenie a jeho reformné odporúčania dopĺňajú širší ročný prieskum rastu vykonaný Komisiou tým, že poskytujú komplexnú a hĺbkovú analýzu zahŕňajúcu všetky členské štáty vo vybraných odvetviach a skupinách povolaní a sú v nich stanovené konkrétne možnosti reformy vo všetkých členských štátoch v týchto odvetviach. Stanovuje sa v ňom konkrétnejší prístup v dôležitej oblasti pre štrukturálne reformy a v relevantných prípadoch sa ním dopĺňa a podporuje analýza Komisie a odporúčania pre jednotlivé krajiny v rámci európskeho semestra.

[5] Opis tohto hodnotenia sa nachádza ďalej v bode I.2.
[6] Pravidelná hospodárska správa EÚ, jeseň 2016, skupina Svetovej banky.
[7] „Product Market Review 2013 — Financing the real economy“ (Preskúmanie trhu výrobkov 2013 – Financovanie reálnej ekonomiky); European economy 8/2013, Európska komisia.
[8] http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/13405?locale=en.
[9] Pozri napríklad E. Fernández Corugedo a E. Pérez Ruiz, „The EU Services Directive: Gains from Further Liberalisation“ (Smernica EÚ o službách: výhody ďalšej liberalizácie), pracovný dokument MMF, 2014. Výsledky tejto štúdie sú založené na vplyve ďalšej liberalizácie na francúzske hospodárstvo. V štúdii sa poukazuje najmä na to, že zvýšenie celkovej produktivity faktorov v odvetví ostatných ekonomických činností (ktoré zahŕňajú najmä služby pre podniky) by viedlo k výrazným účinkom presahovania v rámci celého hospodárstva.

I.2. Právny kontext

Odborné služby predstavujú veľmi dôležitý prvok v hospodárstve členských štátov a EÚ. Mnohé z nich poskytujú zásadné vstupy pre ostatných účastníkov trhu a hospodárstvo ako celok a mnohé z nich pôsobia v citlivých oblastiach, ktoré sú často charakterizované asymetriou informácií a zohľadňovaním širších politických cieľov, ako sú napríklad fungovanie systému súdnictva, bezpečnosť zastavaného prostredia atď.

Je na každom členskom štáte, aby rozhodol, či je potrebné zasiahnuť a zaviesť pravidlá a obmedzenia pre prístup k povolaniu alebo jeho výkon, pokiaľ sa dodržiavajú zásady nediskriminácie a proporcionality. Členské štáty určujú cieľ verejného záujmu, ktorý chcú chrániť, a vyberajú si najvhodnejší spôsob na jeho dosiahnutie.

Požiadavky kladené na odborné služby sú predmetom judikatúry Európskeho súdneho dvora. Súdny dvor opakovane rozhodol, že vnútroštátne regulačné úpravy týkajúce sa povolaní vrátane požiadaviek na kvalifikáciu, hoci aj uplatňované bez diskriminácie, môžu brániť občanom a spoločnostiam z EÚ v uplatňovaní základných slobôd garantovaných zmluvami, resp. znižovať ich atraktivitu[10]. Súdny dvor takisto uviedol, že skutočnosť, že jeden členský štát ukladá mene prísne pravidlá než druhý členský štát, neznamená, že pravidlá tohto druhého štátu sú neprimerané a nezlučiteľné s právom EÚ. Je na členských štátoch, aby posúdili, či je v jednotlivých prípadoch potrebné zaviesť obmedzenia týkajúce sa odborných činností pri zohľadnení celého regulačného kontextu.

V mnohých prípadoch je regulácia odôvodnená, napr. pokiaľ ide o otázky zdravia a bezpečnosti. Aby však regulácia plnila svoj účel, musí sa pravidelne preskúmavať s cieľom zohľadniť meniace sa prostredia, napr. technickú inováciu, vzdelanejších spotrebiteľov atď. Zavedené pravidlá už nemusia byť najvhodnejšie a mohli stratiť svoje opodstatnenie z dôvodu vývoja technológií, spoločnosti alebo trhu. Vývoj môže takisto vyvolať potrebu regulačných opatrení, napríklad v oblasti vyhýbania sa daňovým povinnostiam a daňových únikov. Primeraná reakcia však nemusí nevyhnutne spočívať v regulovaní konkrétneho povolania a môže byť skôr všeobecnejšia, napríklad pravidlá povinného zverejňovania uložené akémukoľvek sprostredkovateľovi v daňových záležitostiach.

Už v roku 2013 bola zmenená smernica o uznávaní odborných kvalifikácií[11], pričom zmenou sa zaviedol postup transparentnosti a **vzájomného hodnotenia**, v rámci ktorého členské štáty oznamovali, ktoré povolania regulujú, a preskúmali príslušné prekážky obmedzujúce prístup k určitým povolaniam[12]. Cieľom tohto postupu bolo preskúmať všetky regulované povolania v každom členskom štáte v záujme dosiahnutia regulačného prostredia, ktoré je primerané a prispôsobené skutočným cieľom ochrany všeobecných záujmov. V tomto kontexte sa ako o príkladoch na znázornenie odlišných regulačných prístupov medzi členskými štátmi diskutovalo o viacerých povolaniach s cieľom získať lepší prehľad a lepšie pochopiť regulačné riešenia v odborných službách iných členských štátov[13].

[10] Pozri významný rozsudok vo veci C-340/89 *Vlassopoulou*, vec C-313/01 *Morgenbesser*, vec C-345/08 *Peśla*.
[11] Smernica 2005/36/ES zmenená smernicou 2013/55.
[12] V oznámení Komisie z 2. októbra 2013 [COM(2013)676] sa stanovuje pracovný plán na zlepšenie transparentnosti regulačných úprav jednotlivých štátov týkajúcich sa povolaní a na posúdenie a prediskutovanie odôvodnenosti a proporcionality existujúcich pravidiel (vzájomné hodnotenie). V rámci tohto procesu, ktorý sa začal v roku 2014, bolo potrebné, aby členské štáty najprv zaradili všetky povolania, ktoré regulujú, do databázy regulovaných povolaní spolu so všetkými regulačnými opatreniami, ktoré zaviedli pre každé oznámené povolanie. Na základe týchto informácií boli potom požiadané, aby preskúmali vplyv týchto opatrení a zvážili ich hodnotu pri ochrane legitímnych verejných záujmov.
[13] Správy vypracované po týchto diskusiách sa nachádzajú na stránke http://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/transparency-mutual-recognition_sk.

Jedným zo záverov, ktoré možno vyvodiť z diskusií pri postupe vzájomného hodnotenia je, že samotné rozdiely medzi regulačnými koncepciami nemusia nutne znamenať potrebu reformy. Platí však, že hoci ciele verejného záujmu, ktoré sa majú reguláciou chrániť, sú podobné, úroveň regulácie môže byť taká odlišná, že vyvoláva otázky, prečo je úroveň zasahovania štátu v jednej alebo viacerých krajinách obzvlášť vysoká. Obmedzenia môžu existovať aj v členských štátoch, ktoré neregulujú určité povolanie, napríklad v prípadoch, keď dôležitú úlohu na trhu zohrávajú systémy osvedčovania.

Postup vzájomného hodnotenia vyvrcholil požiadavkou, aby členské štáty predložili Komisii do 18. januára 2016 **národné akčné plány** (NAP), v ktorých načrtnú a odôvodnia rozhodnutia, ktoré prijali v dôsledku tejto analýzy na zachovanie alebo zmenu regulácie povolaní[14].

Sedem členských štátov, konkrétne **Cyprus**, **Grécko**, **Írsko**, **Maďarsko**, **Malta**, **Slovinsko** a **Španielsko** doteraz nepredložilo svoje národné akčné plány. Pri pohľade na obsah národných akčných plánov, ktoré boli predložené, sa úroveň ambícií veľmi líši, keďže niektoré členské štáty opisujú komplexný prístup k revízii právnych predpisov alebo cielené reformy v konkrétnych povolaniach, zatiaľ čo iné ukázali pomerne malé ambície realizovať reformy. V prípade niektorých členských štátov sa opatrenia uvedené v ich pláne týkajú minulých opatrení, pretože už prešli procesom reforiem, aj keď to nevyhnutne nemusí znamenať, že už nie je priestor pre ďalšie reformy. V iných prípadoch sa zdá, že neexistuje dostatočná politická vôľa vážne a otvorene preskúmať súčasnú situáciu.

V **stratégii jednotného trhu** Komisie bol oznámený celý rad opatrení[15] na zlepšenie vnútroštátnej regulácie povolaní, konkrétne:

- pas/preukaz služieb,
- zlepšený postup oznamovania podľa smernice o službách,
- usmernenia o konkrétnych potrebách reforiem podľa jednotlivých krajín a povolaní,
- zavedenie analytického rámca pre analýzu proporcionality („test proporcionality“).

Usmernenia týkajúce sa reformných odporúčaní a test proporcionality možno považovať za navzájom sa doplňujúce: zatiaľ čo cieľom tohto oznámenia je nabádať členské štáty, aby vykonali konkrétne úpravy existujúceho regulačného rámca pre konkrétne povolania, cieľom testu proporcionality je konať preventívne poskytovaním všeobecného súboru kritérií, ktoré členským štátom pomáhajú dôkladne posúdiť odôvodnenia a potreby budúcej regulácie povolaní vo všetkých odvetviach pred tým, než prijmú nové právne predpisy alebo vykonajú zmeny existujúcich pravidiel. Cieľom reformných odporúčaní aj testu proporcionality je zlepšiť pristupovanie členských štátov k regulácii, nie však prostredníctvom príkazov, ale skôr zabezpečením lepších regulačných postupov s cieľom zaručiť primeranú reguláciu a zabrániť negatívnym hospodárskym dôsledkom.

Tieto činnosti predstavujú iniciatívy, ktoré má predložiť Komisia na základe článku 59 ods. 8 a 9 smernice o uznávaní odborných kvalifikácií. Podstatu týchto dvoch iniciatív schválili Európsky parlament[16] a Rada[17] v roku 2016. Rada vo svojich záveroch z 29. februára 2016

[14] Národný akčný plán je súčasťou právnych záväzkov, ktoré si musia členské štáty splniť pri transpozícii smernice o uznávaní odborných kvalifikácií. Nepredloženie plánu vystavuje členské štáty riziku, že sa proti nim začne viesť konanie o porušení povinnosti. Národné akčné plány sú verejne dostupné – pozri http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17943.

[15] Opatrenia vrátane uľahčenia cezhraničných operácií začínajúcich podnikov prostredníctvom jednotnej digitálnej brány boli prijaté 22. novembra 2016, pozri http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3882_sk.htm.

[16] Uznesenie Európskeho parlamentu z 26. mája 2016 o stratégii pre jednotný trh.

[17] Závery Rady o *stratégii jednotného trhu so službami a tovarom* z 29. februára 2016.

uvítala usmernenia o odborných službách pre jednotlivé krajiny a zdôraznila potrebu konzistentnejších posúdení proporcionality regulačných požiadaviek, pokiaľ ide o povolania[18].

I.3. Hospodársky kontext

Lepšie fungovanie jednotného trhu poskytuje členským štátom EÚ výhody na vnútroštátnej, ako aj globálnej úrovni. Služby tvoria spolu 71 % HDP, čo predstavuje o niečo viac než 10 biliónov EUR a 68 % celkovej zamestnanosti, t. j. zhruba 150 miliónov ľudí.[19] Vo všeobecnosti sa však uznáva, že úplný potenciál jednotného trhu so službami zostáva nevyužitý.

V súčasnosti, na základe toho, čo členské štáty oznámili v databáze regulovaných povolaní, existuje v EÚ viac ako 5 500 regulovaných povolaní[20]. Medzi jednotlivými krajinami existujú veľké rozdiely siahajúce od Litvy, ktorá vykázala iba 76 povolaní, až po Maďarsko s počtom 545[21]. Tieto čísla však málo vypovedajú o intenzite (alebo proporcionalite) regulácie, jej hospodárskom vplyve alebo charakteristikách ľudí, ktorých sa dotýka.

Cieľom regulácie odborných služieb je zabezpečiť ochranu celého radu cieľov všeobecného záujmu. Na základe osobitostí trhu, vnútroštátnych a politických preferencií bolo vyvinutých mnoho metód a modelov. Regulácia má tiež tendenciu byť komplexná, zahŕňať širokú škálu regulačných otázok a často obsahuje mnohé obmedzenia, ktoré siahajú od rozsiahlych či menej rozsiahlych výlučných práv na výkon určitých činností (vyhradené činnosti)[22] a ochrany profesijných titulov[23] až po obmedzenia právnych foriem spoločností alebo toho, kto kontroluje vlastníctvo alebo riadenie spoločností, ktoré poskytujú odborné služby. Dokonca aj keď takéto regulačné úpravy plne dosiahnu svoj politický cieľ, nemožno poprieť, že majú významný hospodársky vplyv.

Meranie presného hospodárskeho vplyvu regulácie v oblasti odborných služieb je zložité a až donedávna dokonca neexistovali žiadne číselné údaje o výskyte a účinkoch regulácie povolaní na trhu práce EÚ. Komisia v reakcii na nedostatok číselných údajov zadala vypracovanie historicky prvého reprezentatívneho prieskumu v rámci EÚ s cieľom poskytnúť údaje potrebné na meranie výskytu regulovaných povolaní[24]. V rámci tohto prieskumu, ktorý sa uskutočnil počas prvého štvrťroka 2015, bolo kontaktovaných viac ako 26 600 európskych občanov, pričom sa dospelo k záveru, že táto regulácia sa priamo dotýka 22 % európskej pracovnej sily, resp. viac ako 47 miliónov občanov. Jej výskyt sa v rámci Únie líši, a to od 14 % pracovnej sily v Dánsku po 33 % v Nemecku (pozri graf 1).

---

[18] Závery Rady z 29. februára 2016.

[19] Zdroj: štatistiky národných účtov.

[20] Pozri interaktívnu mapu v databáze regulovaných povolaní EÚ, ktorá obsahuje vizuálne znázornenie regulácie povolaní v krajinách EÚ (https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/free-movement-professionals/regulated-professions-database_en°). Táto databáza obsahuje informácie o regulovaných povolaniach, na ktoré sa vzťahuje smernica 2005/36/ES, a vyplýva z nej, že približne 600 rôznych „druhov povolaní“ je ovplyvnených reguláciou povolaní. V rámci každého druhu povolania existuje spravidla oveľa viac povolaní, na ktoré sa vzťahuje vnútroštátna terminológia. Dôvodom je, že v rámci každého druhu povolania existuje viacero poddruhov povolaní, ktoré počet regulovaných povolaní v EÚ zvyšujú približne na 5 500.

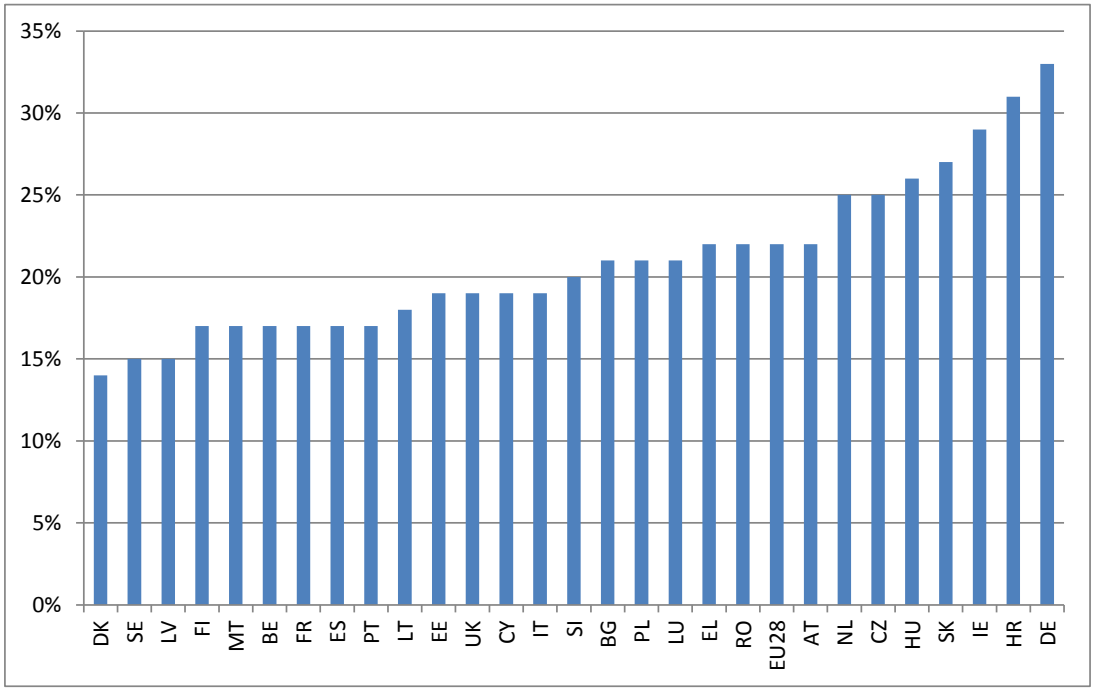
[21] Databáza regulovaných povolaní EÚ, november 2016.

[22] **Koncepcia vyhradených činností** sa netýka vždy činností, ktoré sú regulované zo zákona. „Vyhradzovanie činností“ by mohlo spočívať v akejkoľvek požiadavke vyhradzujúcej výkon služby pre držiteľov osobitnej odbornej kvalifikácie.

[23] **Ochrana titulu** sa vzťahuje na právne predpisy, ktoré priznávajú právo používať určitý profesijný titul (napr. právny zástupca, architekt, sprievodca cestovného ruchu) tým, ktorí spĺňajú konkrétne požiadavky, najčastejšie držiteľom určitej kvalifikácie.

[24] M. Koumenta a M. Pagliero (2016), „Measuring Prevalence and Labour Market Impacts of Occupational Regulation in the EU“ (Meranie výskytu regulácie povolaní v EÚ a jej účinkov na pracovnom trhu). Pozri: http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/20362 .

Graf 1: Podiel regulovaných povolaní na celkovej pracovnej sile, 2015



Zdroj: Prieskum TNS, 2015.

Z analýzy hospodárskych vplyvov regulácie vyplýva, že ak by sa zmiernili požiadavky prístupu, dané povolanie by mohlo vykonávať o 3 % až 9 % viac osôb v závislosti od povolania. V štúdii sa odhaduje, že regulácia znamená aj súhrnnú mzdovú prirážku vo výške približne 4 %, ale so značnými odchýlkami v závislosti od odvetvia (v niektorých oblastiach až do výšky 19,2 %)[25]. Je možné, že táto skutočnosť sa premieta do vyšších cien služieb pre spotrebiteľov. Prejavuje sa aj výraznými mzdovými rozdielmi medzi profesijnými skupinami a naznačuje, že regulácia formou vyhradených činností môže výrazne narušiť relatívne mzdy. Zo štúdie takisto vyplýva, že regulácia povolaní prispieva k mzdovej nerovnosti na európskom trhu práce, pričom zvýhodňuje najmä najvyššie príjmové skupiny.

Okrem toho, mnohé štúdie, ktorých vypracovanie Komisia zadala v poslednom čase, poukazujú na to, že primeranejšia regulácia prispôsobená trhovej realite, napr. uvoľnením najreštriktívnejších a najmenej opodstatnených požiadaviek, viedla k zlepšeniu dynamiky trhu, konkrétne k väčšiemu otvoreniu trhu, väčšiemu počtu začínajúcich podnikov a nových inovatívnych služieb, ktoré na trh priniesli noví účastníci[26]. Bolo by to tiež prínosom pre spotrebiteľov z hľadiska nižších cien v dôsledku znížených mier zisku.

Analýzou sa nakoniec potvrdilo, že nižšie prekážky by viedli k odvetviam s lepšou výkonnosťou a s účinnejším prideľovaním zdrojov[27]. Prípadové štúdie reforiem na vnútroštátnej úrovni poukazujú na vplyv, ktorý môžu mať reformy podmienok prístupu k regulovaným povolaniam a ich výkonu na toto odvetvie. V Grécku boli výsledkom reforiem nižšie ceny pre odberateľov služieb, ako sú právnické povolania, účtovníci a daňoví poradcovia, ktoré boli liberalizované reformou prijatou v roku 2011. Počet sprievodcov

[25] Mzdové prirážky a vysoké ziskové marže sú spoločným ukazovateľom monopolných príjmov, čo na druhej strane vedie k vysokým cenám pre spotrebiteľov a celkovo k chýbajúcej hospodárskej súťaži v rámci povolania.

[26] Účinky reforiem regulačných požiadaviek pre prístup k povolaniam: prípadové štúdie podľa jednotlivých krajín http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8525&lang=en.

[27] Európska komisia: „Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact“ (Služby pre podniky – posúdenie prekážok a ich hospodárskeho vplyvu); k dispozícii na stránke: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_sk.

cestovného ruchu a certifikovaných odhadcov sa v roku 2014 v porovnaní s ročným priemerom pred liberalizáciou viac ako zdvojnásobil[28]. Reforma regulácie právnych služieb v Poľsku, ktorá sa uskutočnila v rokoch 2005 až 2014, tam viedla k viac než zdvojnásobeniu počtu aktívnych právnikov a právnych poradcov, sprevádzanému nižším nárastom cien právnych služieb, ako je priemer. Podobne reforma povolaní realitného agenta a realitného manažéra viedla k čistému vytváraniu podnikov v tomto odvetví[29].

I.4. Analýza a usmernenia: nový ukazovateľ reštriktívnosti

Analýza a usmernenia pre povolania v kľúčových hospodárskych odvetviach

Toto oznámenie a jeho prílohy poskytujú podrobnú analýzu regulačných úprav, ktoré sa vzťahujú na architektov, stavebných inžinierov, účtovníkov, právnikov, patentových zástupcov, realitných agentov a sprievodcov cestovného ruchu. Týchto sedem skupín povolaní bolo vybraných preto, že patria do štyroch kľúčových hospodárskych odvetví (služby pre podniky, stavebníctvo, nehnuteľnosti a cestovný ruch). Mobilita v uvedených povolaniach je pomerne vysoká a tieto povolania sú regulované vo väčšine členských štátov, aj rozdielne. Znamená to, že existuje značný potenciál pre zmysluplné a hospodársky relevantné reformy.

Nový ukazovateľ reštriktívnosti regulácie povolaní

Ukazovateľ reštriktívnosti regulácie povolaní bol navrhnutý s cieľom podporiť kvalitatívnu analýzu prekážok a zohľadniť nahromadené bremeno mnohých požiadaviek, a nie na to, aby bol zameraný iba na opatrenia bez ohľadu na ich širšie následky. Tento ukazovateľ poskytuje objektívny a merateľný základ pre porovnávanie výkonnosti členských štátov v týchto siedmich vybraných skupinách povolaní.

Ukazovateľ reštriktívnosti zahŕňa tieto skupiny obmedzení: [30]

1. regulačný prístup: výlučné alebo spoločné vyhradené činnosti a ochrana titulu,

2. požiadavky na kvalifikáciu: roky vzdelávania a odbornej prípravy, povinná štátna skúška, priebežné povinnosti v oblasti profesijného rozvoja atď.,

3. iné vstupné požiadavky: povinné členstvo alebo registrácia v profesijnom orgáne, obmedzenie počtu udelených licencií, iné požiadavky na oprávnenia atď.,

4. požiadavky pre výkon: obmedzenie právnej formy spoločnosti, požiadavky na vlastníctvo podielov, obmedzenia týkajúce sa spoločného výkonu povolaní, nezlučiteľnosť činností atď.

Ukazovateľ reštriktívnosti čiastočne vychádza z posúdenia Komisie týkajúceho sa prekážok v oblasti služieb pre podniky, ktoré bolo po prvýkrát uverejnené v roku 2015,[31] ale presahuje ho tým, že obsahuje napríklad aj požiadavky na vzdelávanie, ktoré predtým neboli zahrnuté, s cieľom poskytnúť holistické komparatívne chápanie rôznych zavedených regulačných požiadaviek, ktoré zahŕňajú celé spektrum počnúc vzdelávaním a odbornou prípravou až po obmedzenia výkonu a nezlučiteľnosť povolaní. Zahŕňa rovnaké skupiny povolaní ako

[28] The effects of liberalisation of professional requirements in Greece (Účinky liberalizácie odborných požiadaviek v Grécku), E. Athanassiou, N. Kanellopoulos, R. Karagiannis, A. Kotsi, Centre for Planning and Economic Research (KEPE), Atény, 2015.

[29] Rojek M., Masior M., „The effects of reforms liberalising professional requirements in Poland“ (Účinky reforiem liberalizujúcich odborné požiadavky v Poľsku), Warsaw School of Economics, 2016.

[30] Podrobnejšie vysvetlenia sa nachádzajú v metodickej prílohe (pracovný dokument útvarov Komisie, oddiel V).

[31] Európska komisia: „Business Services — Assessment of Barriers and their Economic Impact“ (Služby pre podniky – posúdenie prekážok a ich hospodárskeho vplyvu); k dispozícii na stránke: https://ec.europa.eu/growth/single-market/services/economic-analysis_en.

regulácia OECD týkajúca sa trhu s produktmi (PMR)[32] s doplnením konkrétne patentových zástupcov, realitných agentov a sprievodcov cestovného ruchu. V tomto ukazovateli je na rozdiel od ukazovateľa PMR OECD zohľadnená celá škála zahrnutých povolaní a činností, ktoré existujú a líšia sa medzi členskými štátmi v každej zo zahrnutých oblastí; ukazovateľ obsahuje váhu každého obmedzenia z hľadiska jeho účinku a zahŕňa aktuálne informácie vyplývajúce zo vzájomného hodnotenia, pričom sa vo veľkej miere využíva databáza regulovaných povolaní EÚ. Tento nový ukazovateľ preto odráža najnovšie regulačné zmeny v členských štátoch, akou je napríklad francúzsky zákon o raste, hospodárskej činnosti a rovnakých hospodárskych príležitostiach, ktorý bol prijatý v roku 2015. To nevyhnutne vedie k výsledkom, ktoré sa môžu líšiť od predchádzajúcich posúdení, ktoré boli založené na ukazovateli PMR OECD.

Obmedzenia nemožno analyzovať oddelene bez zohľadnenia ostatných zavedených mechanizmov, ktoré majú toto obmedzenie doplniť alebo nahradiť. Holistický prístup umožňuje odhadnúť, do akej miery je regulačný rámec pre odborníkov reštriktívny. V tejto fáze však ukazovateľ neodhalí neregulačné prekážky ani úlohu, ktorú zohrávajú určité všeobecné zákony alebo mechanizmy, ktoré boli zavedené na ochranu spotrebiteľov a cieľov verejného záujmu. To je dôvod, prečo je ukazovateľ sprevádzaný kvalitatívnym posúdením a analýzou, ktoré poskytujú doplňujúce informácie o situácii v praxi.

Ekonometrická analýza: hospodársky vplyv regulácie[33]

Ekonometrická analýza, ktorú vykonala Komisia, v prípade týchto siedmich skupín odborných služieb naznačuje, že nižšie úrovne regulačných obmedzení zodpovedajú lepším hospodárskym výsledkom, konkrétne nižším príjmom pre etablované subjekty a väčšiemu rastu počtu podnikov.

Tento ukazovateľ môže byť použitý ako monitorovací nástroj na meranie vývoja úrovne reštriktívnosti regulácie v čase. Ďalej uvedená analýza predstavuje pre každú skupinu povolaní skóre, ktoré dosiahol ukazovateľ na úrovni EÚ, zaznamenané na konci novembra 2016. Pracovný dokument útvarov Komisie obsahuje ďalšie podrobné údaje za každý členský štát.

II. Analýza podľa povolaní

V nasledujúcich oddieloch sú opísané jednotlivé analyzované odvetvia. Koncepcie a (vnútroštátne) pojmy používané v súvislosti s týmito odbornými službami sú rozdielne, a organizácia a rozsah činností jednotlivých povolaní v týchto odvetviach sa v jednotlivých členských štátoch často líšia, a preto ich nemožno vždy jednoducho porovnať. Analýza zohľadňuje tieto rozdiely a je spracovaná na základe činností, ktoré patria do daného odvetvia, a nie na základe vnútroštátneho označenia alebo definície konkrétneho povolania. Táto skutočnosť sa týka najmä stavebného inžinierstva, v ktorom existuje veľká rozmanitosť a množstvo poddruhov povolaní, a takisto účtovníctva, ktoré je v členských štátoch organizované odlišne, v niektorých z nich nie je regulované alebo je vo veľkej miere diferencované medzi jednotlivé povolania, pričom každému z povolaní sú priradené odlišné oblasti činnosti.

32 Najnovšia aktualizácia ukazovateľa PMR OECD, ktorý bol prvýkrát vyvinutý v roku 1988, sa uskutočnila v roku 2013. Pozri: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-2013-update-of-the-oecd-s-database-on-product-market-regulation_5js3f5d3n2vl-en.

33 Pozri oddiel VI sprievodného dokumentu pracovných útvarov Komisie.

Nasledujúce posúdenie je založené prevažne na:

- informáciách poskytnutých samotnými členskými štátmi prostredníctvom databázy regulovaných povolaní,
- správach odvetvia určených na prediskutovanie v kontexte postupu vzájomného hodnotenia,
- ďalšom výskume vnútroštátnych právnych predpisov zo strany Komisie.

Tieto informácie boli overené a prediskutované s členskými štátmi pri niekoľkých príležitostiach. V posúdení sa takisto zohľadňujú doručené sťažnosti alebo iná spätná väzba od zainteresovaných strán týkajúca sa obmedzení, ktorým čelia.

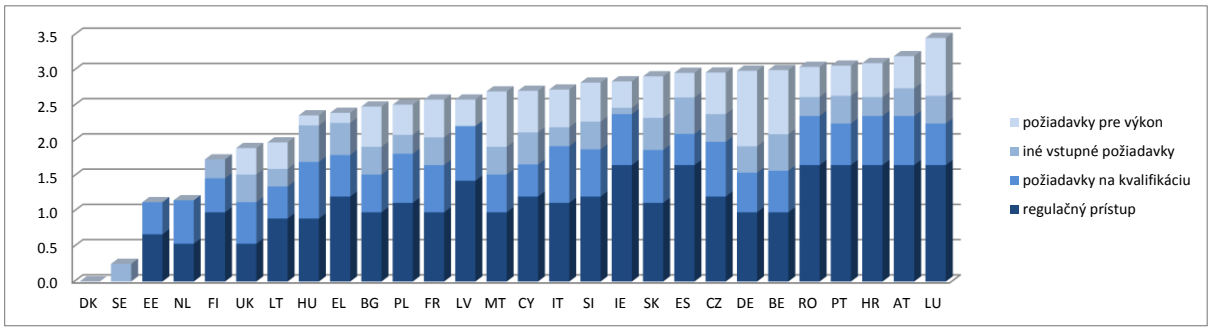
Každá analýza obsahuje grafické znázornenie ukazovateľa reštriktívnosti. Tieto informácie treba interpretovať spolu s opisnou analýzou uvedenou pre každé povolanie. Cieľom tohto ukazovateľa je zachytiť relatívnu intenzitu zavedenej regulácie pre každé z povolaní v každom členskom štáte. Tento ukazovateľ nezohľadňuje neregulačné prekážky. V kvalitatívnom opise sú však odzrkadlené v čo najväčšej miere a v závislosti od informácií, ktoré mala Komisia k dispozícii. Medzi výsledkami vyplývajúcimi z ukazovateľa a reformnými odporúčaniami preto nevyhnutne neexistuje dokonalá korelácia.

Na základe uvedených odporúčaní by členské štáty mali opätovne posúdiť a prehodnotiť obmedzenia uložené poskytovateľom služieb a reguláciu vybraných odborných odvetví, a mali by zvážiť najmä kumulatívny účinok rôznych vrstiev regulačných opatrení. Niektoré odporúčania sa týkajú všetkých členských štátov, zatiaľ čo iné sú adresované aj členským štátom, ktoré neregulujú určité povolanie, ale v ktorých bolo zistené riziko vzniku nových prekážok.

II.1. Architekti

Toto povolanie je zamerané na plánovanie, navrhovanie a posudzovanie výstavby budov a okolitého priestoru. Z tohto dôvodu patria medzi najviac uvádzané odôvodnenia regulácie tohto povolania verejná bezpečnosť a ochrana, ochrana príjemcov služieb a životného prostredia, čím sa poukazuje na riziká nekvalitnej výstavby. Pri pohľade na všetky informácie zhromaždené na účely tohto oznámenia existujú značné rozdiely medzi prístupmi k spoločným cieľom.

Graf 2: Ukazovateľ reštriktívnosti – architekti



Zdroj: Európska komisia, november 2016.

Graf 2 znázorňuje relatívnu pozíciu členských štátov z hľadiska reštriktívnosti, pokiaľ ide o prístup k povolaniu architekta a výkon tohto povolania v súlade s novým ukazovateľom reštriktívnosti, ktorý vypracovala Komisia.

Vzdelávanie architektov bolo do značnej miery harmonizované tak, že kvalifikácie majú výhodu automatického uznávania podľa smernice o uznávaní odborných kvalifikácií. Medzi

harmonizované minimálne požiadavky podľa tejto smernice patrí 5 rokov vzdelávania alebo 4 roky vzdelávania a zároveň 2 roky praktickej prípravy[34]. V skutočnosti na získanie prístupu k povolaniu väčšina členských štátov požaduje okrem minimálne 5-ročnej vysokoškolskej prípravy aj ďalšie obdobia praktickej prípravy alebo skúsenosti (napr. **Rakúsko** 5 rokov vzdelávania plus 3 roky praktickej prípravy, **Česká republika** 5+3, **Rumunsko** 6+2, **Slovensko** 6+3, **Slovinsko** 5+3). Najbežnejšie uplatňované obdobie vzdelávania je celkovo 7 rokov na základe modelu 5+2. V 15 krajinách sa vyžaduje aj štátna skúška.

Na rozdiel od ostatných členských štátov, ktoré stanovujú, že v oblasti architektúry môžu legálne pôsobiť iba kvalifikovaní odborníci s príslušnými licenciami, osvedčeniami alebo registráciou na príslušnom orgáne, **Dánsko**, **Estónsko**, **Fínsko** a **Švédsko** neregulujú toto povolanie ako také, ale spoliehajú sa na ostatné kontroly spôsobilosti v oblasti stavebníctva[35]. Rozdiely medzi týmito dvoma modelmi môžu byť menej významné, než sa môže zdať, ak „neregulujúce" krajiny používajú osvedčenia o spôsobilostiach architektov alebo *ad hoc* hodnotenie spôsobilostí alebo skúseností pri konkrétnych prípadoch ako podmienku na to, aby architekti mohli poskytovať konkrétne služby (napr. predkladať plány alebo stavebné povolenia).

Najväčšie rozdiely medzi členskými štátmi sú vo vyhradených činnostiach. Rovnako ako v prípade stavebných inžinierov, tieto výhrady môžu byť stanovené v rôznych predpisoch a regulačných úpravách, ktoré môžu zahŕňať predpisy týkajúce sa výstavby, rekonštrukcie, ochrany kultúrnych pamiatok, energetickej účinnosti a iné.

Ak sú tieto činnosti vyhradené, často zvyknú byť spoločné so súvisiacimi povolaniami, najmä stavebnými inžiniermi. Zatiaľ čo **Spojené kráľovstvo a Holandsko** využívajú výlučne ochranu titulov architektov bez akýchkoľvek výhrad, **Chorvátsko**, **Írsko**, **Luxembursko**, **Portugalsko**, **Rakúsko**, **Rumunsko**, **Španielsko a Taliansko** vyhradzujú okrem ochrany titulov aj širokú škálu činností, ako sú:

- architektonická tvorba a plánovanie, štúdie realizovateľnosti,
- preskúmanie návrhu a súvisiacej dokumentácie,
- príprava, predloženie, podpis technickej kontroly a súladu alebo dokumentácia týkajúca sa povolení alebo certifikácia projektov,
- riadenie nákladov na výstavbu, monitorovanie výstavby a jej realizácie,
- návrh mestského územného plánovania.

Poľsko a **Slovensko** takisto vyhradzujú mnohé činnosti, ale bez ochrany titulu. **Bulharsko** vyhradzuje pre architektov/inžinierov vypracovanie územných plánov a investičných projektov, ako aj predkladanie týchto dokumentov a plánov príslušným orgánom. **Nemecko** vyhradzuje vypracovanie dokumentov so žiadosťou o stavebné povolenie, čo je činnosť, ktorú niektorí považujú za najdôležitejšiu, pre architektov a inžinierov v rámci všetkých spolkových krajín[36]. Ako príklad nedávnych zmien slúži **Írsko**: táto krajina, v ktorej do roku 2007 nebola regulácia, odvtedy zaviedla ochranu titulov spolu s vyhradenými činnosťami.

[34] Uplatňuje sa spolu s výsledkami vzdelávania opísanými v článku 46 smernice.
[35] Napríklad v Estónsku je na vykonávanie určitých odborných činností potrebné odborné osvedčenie (t. j. osvedčenie na určitej úrovni vydané orgánom pre vydávanie osvedčení).
[36] Odchýlky v regulácii v rámci spolkových krajín sa netýkajú iba výhrad, ale aj požiadaviek na vlastníctvo podielov/predchádzajúcu odbornú prax. Na regionálnej úrovni sa tiež požaduje registrácia a v dôsledku toho sa líši.

Keď sa pozrieme na rozdiely v akumulácii doplňujúcich opatrení, intenzita regulácie sa začína rozchádzať:

Po prvé, **Cyprus**, **Estónsko**, **Fínsko**, **Holandsko**, **Maďarsko**, **Malta** a **Rakúsko** nezaviedli žiadne požiadavky týkajúce sa poistenia, zatiaľ čo **Belgicko**, **Bulharsko**, **Česká republika**, **Francúzsko**, **Chorvátsko**, **Írsko**, **Litva**, **Lotyšsko**, **Luxembursko**, **Nemecko**, **Poľsko, Portugalsko**, **Rumunsko**, **Slovensko**, **Spojené kráľovstvo, Španielsko a Taliansko** tak urobili.

Po druhé, obmedzenia týkajúce sa právnej formy spoločnosti a vlastníctva podielov ukladá 16 členských štátov, pričom všetky okrem **Cypru, Malty** a **Rakúska** ich ukladajú popri požiadavkách týkajúcich sa poistenia. **Belgicko, Cyprus** a **Rumunsko** majú mimoriadne prísne obmedzenia týkajúce sa právnej formy spoločnosti alebo vlastníctva podielov. Napríklad **Cyprus** vyžaduje 100 % vlastníctvo podielov odborníkmi a neumožňuje poskytovanie architektonických služieb prostredníctvom verejných akciových spoločností. **Belgicko** požaduje, aby 60 % podielov a hlasovacích práv bolo v držbe architektov, zatiaľ čo **Malta** obmedzuje právne formy spoločnosti, ale vyžaduje aj 100 % vlastníctvo podielov. **Rumunsko** požaduje, aby podniky vlastnili iba architekti. Umožňuje však zakladanie komerčných projektových spoločností, ktorých hlavným predmetom činnosti je architektonický projekt, pod podmienkou, že v tejto spoločnosti pracuje aspoň jeden architekt. **Česká republika**, **Francúzsko, Nemecko, Rakúsko**, **Slovensko** a **Španielsko** požadujú, aby aspoň 50 % podielov vlastnili odborníci.

Okrem toho, v **Rakúsku** musí do výlučného rozsahu činnosti architektonických firiem patriť poskytovanie architektonických služieb, čím sa výrazne obmedzuje možnosť spoločného vykonávania ostatných povolaní.

Asi 15 členských štátov stanovuje kontinuálny profesijný rozvoj, ale používa širokú škálu prístupov: **Rumunsko** požaduje až 96 hodín ročne (päťročné cykly, 6 cyklov počas kariéry), zatiaľ čo **Maďarsko** ho vyžaduje počas päťročného skúškového cyklu a **Holandsko** vyžaduje iba 16 hodín ročne. **Dánsko** požaduje, aby zamestnávatelia odkladali 10 % ročnej mzdy zamestnancov na zabezpečenie ich kontinuálneho profesijného rozvoja, zatiaľ čo **Rakúsko** architektom umožňuje uznávať ich odbornú prácu ako kontinuálny profesijný rozvoj.

Ďalší bod, ktorý je potrebné zvážiť, sa týka fragmentácie v prístupe na trh, čo môže viesť k zbytočným nejasnostiam a hľadaniu úrovní oprávnenia v krajinách, ako sú **Lotyšsko a Poľsko.**

Odporúčania

Chorvátsko, **Írsko**, **Luxembursko**, **Poľsko**, **Portugalsko, Rakúsko**, **Rumunsko, Slovensko, Španielsko a Taliansko** by mali znovu zvážiť široký rozsah vyhradených činností.

Belgicko, Cyprus, Česká republika, Francúzsko, Nemecko, Rakúsko, Rumunsko, Slovensko a Španielsko by mali zvážiť vplyv obmedzenia vlastníctva podielov a foriem spoločnosti, ktoré uplatňujú popri iných.

Rakúsko by malo posúdiť proporcionalitu svojich obmedzení pre multidisciplinárne činnosti.

Je potrebné, aby **Cyprus** a **Malta** preskúmali požiadavku, aby odborníci vlastnili 100 % podielov v spoločnosti.

Členské štáty s fragmentovaným systémom povolaní alebo viacnásobnými požiadavkami na certifikáciu, ako **Lotyšsko** a **Poľsko**, by mali zvážiť vplyv svojho systému na voľný pohyb odborníkov a odôvodniteľnosť prípadných prekážok.

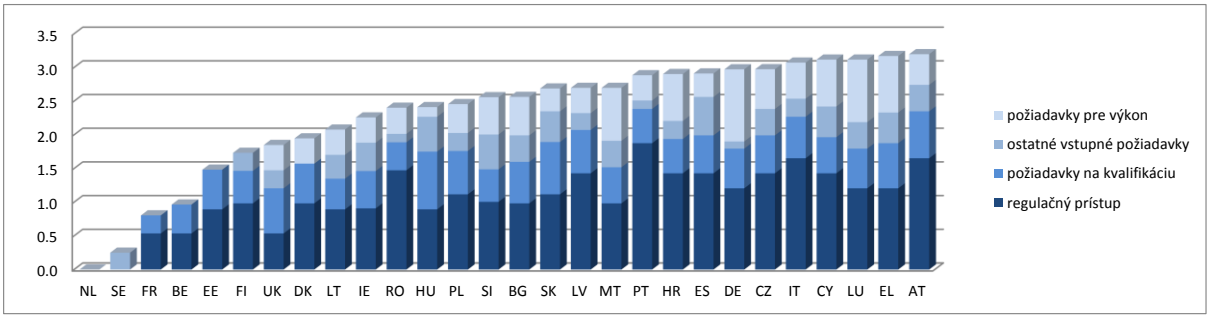
Členské štáty, ktoré uplatňujú povinnosť odbornej certifikácie pre neregulované povolania alebo ktoré využívajú iné kontrolné mechanizmy, najmä pri poskytovaní určitých služieb, by mali preskúmať celkový súlad a praktické účinky tohto modelu s cieľom zabrániť tomu, aby sa stal prekážkou v prístupe k povolaniu.

Írsko by malo podrobnejšie zvážiť vplyv a potrebu posledných zmien, najmä vo vzťahu k vyhradeným činnostiam.

II.2. Inžinieri

V regulácii povolania stavebného inžiniera existuje v jednotlivých členských štátoch mnoho podobností. V „rozsahu činností“ možno opakovane nájsť tie isté všeobecné definície a mnohé členské štáty uvádzajú pri regulovaní tohto povolania rovnaké riziká a sledujú rovnaké všeobecné záujmy. Napriek tejto konvergencii sa regulačný prístup k tomuto povolaniu v jednotlivých členských štátoch značne líši.

Graf 3: Ukazovateľ reštriktívnosti – stavební inžinieri



Zdroj: Európska komisia, november 2016.

Graf 3 znázorňuje relatívnu pozíciu členských štátov z hľadiska reštriktívnosti, pokiaľ ide o prístup k povolaniu stavebného inžiniera a výkon tohto povolania v súlade s novým ukazovateľom reštriktívnosti.

Panuje všeobecná zhoda, že služby, ktoré poskytujú inžinieri, musia byť na takej úrovni, aby zaistili bezpečnosť stavieb a verejnosti a zaručili kvalitu poskytovanej služby. Zatiaľ čo vo väčšine členských štátov sa regulácia tohto povolania považuje za nevyhnutný prístup na zaručenie bezpečnosti, ostatné členské štáty našli iné spôsoby, ako zabezpečiť kvalitu alebo ako zaručiť príslušné ciele všeobecného záujmu. Napríklad v **Holandsku** existuje regulácia stavebných noriem, čím sa zabezpečuje kvalita vykonávanej práce. Vo **Švédsku** má tradične veľký význam zásada zodpovednosti klienta spolu s kontrolami vykonanej práce zo strany obcí. Pokiaľ ide o architektov, rozdiely medzi týmito dvoma modelmi môžu byť menej významné, než sa môže zdať, ak „neregulujúce“ krajiny používajú osvedčenia spôsobilostí inžinierov[37] alebo *ad hoc* hodnotenie spôsobilostí alebo skúseností na základe jednotlivých prípadov ako podmienku, ktorá inžinierom umožňuje poskytovať konkrétne služby (napr. predkladať stavebné plány alebo povolenia atď.).

[37] Napríklad v Estónsku je v rámci určitých modelov vykonávania odborných činností potrebné odborné osvedčenie (t. j. osvedčenie na určitej úrovni vydané orgánom pre vydávanie kvalifikácií).

Pokiaľ ide o certifikovaných inžinierov, niektoré členské štáty spomedzi regulujúcich krajín, ako sú **Belgicko**, **Francúzsko** a **Spojené kráľovstvo,** chránia iba používanie profesijného titulu.

Vo väčšine krajín existuje niekoľko spôsobov, akým možno vykonávať povolanie inžiniera v závislosti buď od limitovaných oprávnení/povolení/titulov, ktoré sa udeľujú, a/alebo od rôznych udelených úrovní zodpovednosti. Týka sa to minimálne **Českej republiky, Fínska**, **Grécka**, **Chorvátska, Írska**, **Litvy**, **Lotyšska**, **Luxemburska**, **Maďarska**, **Poľska**, **Portugalska**, **Rumunska**, **Slovinska**, **Slovenska, Spojeného kráľovstva, Španielska** a **Talianska**. Napríklad **Lotyšsko** má najviac špecializovaný režim s približne 80 druhmi možných osvedčení pre stavebných inžinierov v rôznych oblastiach činnosti (inžiniersky výskum alebo projektovanie, riadenie stavebných prác, stavebný dohľad alebo preskúšanie stavebných odborníkov). V **Poľsku** vykonávajú činnosti týkajúce sa projektovania a výstavby buď dvaja inžinieri rozličného typu, alebo ich spoločne vykonáva jeden inžinier v závislosti od nadobudnutej kvalifikácie. Okrem toho môžu stavební inžinieri v závislosti od úrovne kvalifikácie vykonávať projektovú/stavebnú činnosť v rámci obmedzenej alebo úplnej spôsobilosti.

Tieto rozdiely v organizácii povolania sa odrážajú aj vo vyhradených činnostiach, ktoré sa preto v jednotlivých krajinách takisto líšia. Vyhradené činnosti sa vo všeobecnosti týkajú prevažne projektovania alebo výstavby. **Česká republika, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko**, **Rumunsko, Španielsko** a **Taliansko** využívajú širokú škálu vyhradených činností, aj keď niektoré z týchto činností sa vykonávajú spoločne s inými povolaniami. **Malta** má tú zvláštnosť, že vyhradené činnosti nie sú uvedené v jednom zákone. Namiesto toho možno v rôznych právnych aktoch nájsť odkazy na „*Periti*“ ako na jediného odborníka, ktorý môže vykonávať určité činnosti a niesť za ne zodpovednosť. V **Nemecku** je výhrada obmedzená na predkladanie projektových dokumentov.

Obmedzenia týkajúce sa požiadaviek na vlastníctvo podielov ukladá **Cyprus**, **Malta**, **Nemecko**, **Rakúsko**, **Slovensko** a **Španielsko**. Napríklad **Cyprus a Malta** vyžadujú 100 % vlastníctvo podielov odborníkmi, zatiaľ čo **Nemecko, Rakúsko** a **Slovensko** vyžadujú, aby odborníci vlastnili minimálne 50 % podielov.

V **Rakúsku** musí byť výlučnou činnosťou firiem v oblasti stavebného inžinierstva poskytovanie inžinierskych služieb, čím sa výrazne obmedzuje možnosť spoločného výkonu s inými povolaniami.

Približne 14 členských štátov vyžaduje členstvo v profesijnej organizácii a v 16 členských štátoch je povinné poistenie hmotnej zodpovednosti pri výkone povolania.

V prípade cezhraničnej mobility inžinierov môže koexistencia jednotných a rozdrobených systémov vytvárať prekážky pre stavebných inžinierov, ktorí sa presúvajú z krajiny s jednotným systémom do krajiny s rozdrobeným systémom. Napríklad pre inžiniera pochádzajúceho z krajiny, kde majú stavební inžinieri možnosť vykonávať mnohé rozličné druhy práce v ktoromkoľvek odvetví, by v krajinách ako **Lotyšsko** alebo **Rumunsko** bolo ťažké určiť odvetvie stavebného inžinierstva, ku ktorému by mohol mať prístup, a môže byť zložité, či dokonca nemožné získať prístup ku všetkým odvetviam bez zložitých kompenzačných opatrení.

Odporúčania

Česká republika, **Poľsko, Portugalsko**, **Rakúsko**, **Rumunsko, Španielsko** a **Taliansko** by mali opätovne prehodnotiť širokú škálu vyhradených činností.

Malta by mala objasniť, ktoré činností sú vyhradené pre *„Periti“*.

Španielsko by malo opätovne posúdiť požiadavku na získanie oprávnenia od profesijnej organizácie pre určité projekty/práce.

Je potrebné, aby **Cyprus** a **Malta** preskúmali požiadavku, aby odborníci vlastnili 100 % podielov v spoločnosti.

Nemecko, Rakúsko a **Slovensko** by mali posúdiť proporcionalitu požiadaviek na vlastníctvo podielov.

Rakúsko by malo posúdiť obmedzenia pre multidisciplinárne činnosti.

Členské štáty, ktoré uplatňujú povinnosť odbornej certifikácie pre neregulované povolania alebo ktoré využívajú iné kontrolné mechanizmy, najmä pri poskytovaní určitých služieb, by mali preskúmať celkový súlad a praktické účinky tohto modelu s cieľom zabrániť tomu, aby sa stal prekážkou v prístupe k povolaniu.

Členské štáty s fragmentovaným systémom povolaní alebo viacnásobnými požiadavkami v závislosti od konkrétnych vykonávaných činností, ako je **Lotyšsko**, by mali zvážiť vplyv svojho systému na voľný pohyb odborníkov a odôvodniteľnosť prípadných prekážok.

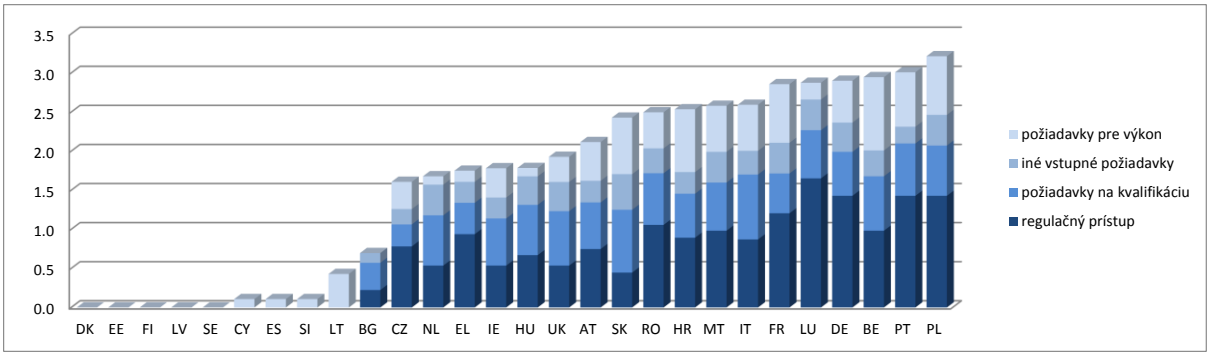
II.3. Účtovníci/daňoví poradcovia

Účtovníci/daňoví poradcovia sú obzvlášť rozmanitá skupina povolaní, ako sú účtovníci, certifikovaní účtovníci alebo daňoví poradcovia, s veľkými rozdielmi medzi členskými štátmi, pokiaľ ide organizáciu povolaní v tejto oblasti a o príslušnú reguláciu. Jedno alebo viacero povolaní v tejto oblasti sú regulované v 19 členských štátoch, a to buď:

- prostredníctvom vyhradených činností a chránených titulov (**Belgicko, Francúzsko, Luxembursko, Malta, Nemecko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Taliansko**),
- prostredníctvom vyhradených činností (**Bulharsko**, **Česká republika**, **Chorvátsko**, **Maďarsko**, **Slovensko**), alebo
- iba prostredníctvom ochrany profesijného titulu (**Grécko, Holandsko, Írsko, Spojené kráľovstvo**).

Napríklad v **Spojenom kráľovstve** je účtovníctvo veľmi konkurenčné odvetvie a hoci je vstup do tohto povolania bez odbornej kvalifikácie teoreticky možný, absolventi, ktorí sú držiteľmi profesijného titulu, majú oproti iným uchádzačom značnú konkurenčnú výhodu. V deviatich členských štátoch, konkrétne na **Cypre**, v **Dánsku**, **Estónsku**, vo **Fínsku**, v **Litve**, **Lotyšsku**, **Slovinsku, Španielsku** a vo **Švédsku** nie je toto povolanie ako také regulované. Členské štáty vo všeobecnosti odôvodňujú reguláciu v tomto odvetví významnou úlohou, ktorú daňoví poradcovia/účtovníci zohrávajú vo všetkých daňových systémoch s cieľom pomáhať spotrebiteľom a daňovým poplatníkom pri plnení ich daňových povinností.

Graf 4: Ukazovateľ reštriktívnosti – účtovníci/daňoví poradcovia



Zdroj: Európska komisia, november 2016.

Graf 4 zobrazuje relatívnu pozíciu členských štátov z hľadiska reštriktívnosti, pokiaľ ide o prístup k povolaniu účtovníka/daňového poradcu a výkon tohto povolania v súlade s novým ukazovateľom reštriktívnosti. Tento ukazovateľ nezohľadňuje reguláciu povolania audítora, ktoré je regulované vo všetkých členských štátoch na základe smernice 2006/43/ES o štatutárnom audite ročných účtovných závierok a konsolidovaných účtovných závierok.

Niektoré členské štáty vyhradzujú daňové poradenstvo aj účtovné služby (často vykonávané spoločne s inými odborníkmi, napríklad v **Českej republike**, vo **Francúzsku**,[38] **Portugalsku, Rumunsku**). **Bulharsko** a **Luxembursko** vyhradzujú iba účtovníctvo, t. j. vedenie účtovníctva/vypracúvanie konsolidovaných účtovných závierok, kým **Nemecko** vyhradzuje iba daňové poradenstvo a zastupovanie pred daňovými orgánmi. **Rumunsko** má v tomto odvetví tri rôzne regulované povolania, zatiaľ čo **Rakúsko** má štyri povolania.

Taliansko vyhradzuje určité, pomerne jednoduché mzdové činnosti pre účtovníkov, čo predstavuje dodatočnú záťaž pre malé podniky. **Chorvátsko** v súčasnosti vykonáva reformu povolania daňového poradcu, pričom stanovuje veľmi širokú škálu činností, ktoré sú buď výlučne vyhradené pre toto povolanie, alebo zahŕňajú jednoduché úlohy, ako je vypracovanie daňového priznania pre občanov a malé podniky. Kým **Francúzsko** vyhradzuje vedenie účtovníctva pre účtovných expertov, vnútroštátny súd nedávno rozhodol, že vkladanie elektronických účtovných záznamov pred ich schválením nepatrí do rozsahu pôsobnosti vyhradených činností. Tento rozsudok sa však plne nevykonáva.

Požiadavky na kvalifikáciu sa v jednotlivých členských štátoch takisto výrazne líšia. Celková dĺžka odbornej prípravy sa pohybuje od 3 rokov (**Grécko**, **Česká republika**) do 8 rokov (**Francúzsko**, **Rumunsko**).

Podľa informácií v databáze regulovaných povolaní sa kontinuálny profesijný rozvoj vyžaduje v **Belgicku**, **Írsku**, **Maďarsku**, na **Malte**, v **Nemecku, Poľsku**, **Portugalsku**, **Rumunsku** a na **Slovensku**.

Povinná registrácia v profesijnom orgáne alebo v profesijnom registri je stanovená v 15 členských štátoch, napríklad vo **Francúzsku**, v **Grécku**, **Luxembursku, Nemecku a Taliansku**.

Poistenie hmotnej zodpovednosti pri výkone povolania je povinné v 14 členských štátoch, t. j. v **Belgicku**, **Českej republike**, vo **Francúzsku**, v **Chorvátsku**, **Írsku**, na **Malte,** v **Nemecku**, **Poľsku, Portugalsku, Rakúsku**, **Rumunsku, na Slovensku, v Spojenom kráľovstve a Taliansku.**

[38] Vo Francúzsku je daňové poradenstvo zahŕňajúce komplexné záležitosti vyhradené pre právnikov, ale účtovní experti môžu poskytovať svojim klientom daňové poradenstvo. Audítori a notári môžu takisto poskytovať daňové poradenstvo, ak súvisí s ich činnosťou.

V mnohých prípadoch sú pravidlá nezlučiteľnosti alebo multidisciplinárne obmedzenia, ktoré sa dotýkajú účtovníkov/daňových poradcov, stanovené v regulácii iných povolaní, napríklad právnikov a audítorov.

V niektorých členských štátoch, napríklad v **Nemecku a** vo **Francúzsku,** platia zákazy spoločného vykonávania činností, ktoré umožňujú spoluprácu iba s obmedzeným počtom povolaní, napríklad v odvetví práva alebo účtovníctva. Zdá sa, že **Belgicko** ukladá prísne pravidlá nezlučiteľnosti, ktorými sa účtovníckym povolaniam v Belgicku zakazujú multidisciplinárne činnosti a súbežné vykonávanie akejkoľvek inej hospodárskej činnosti.

Niekoľko členských štátov (**Nemecko**, **Portugalsko** a **Rumunsko**) takisto stanovuje požiadavky na právnu formu a vlastníctvo podielov. Kým **Nemecko** umožňuje odborným spoločnostiam za určitých podmienok vykonávať činnosti súvisiace s daňovým poradenstvom, existuje právna neistota v otázke, za akých podmienok môžu odborné spoločnosti so sídlom v inom členskom štáte legálne poskytovať dočasné alebo príležitostné služby. **Belgicko**, **Francúzsko, Írsko**, **Malta**, **Nemecko**, **Poľsko**, **Portugalsko**, **Rumunsko** a **Slovensko** vyžadujú, aby odborníci vlastnili minimálne 50 % podielov.

Medzi ostatné požiadavky na oprávnenia patria dobrá povesť a dôkaz o tom, že nebol vyhlásený konkurz, alebo povinnosť mať bydlisko na území daného štátu (**Chorvátsko**). Zdá sa, že obmedzenia, ktorými sa vyžaduje bydlisko na území daného štátu, sú v rozpore s právom Únie.

Odporúčania

Všetky členské štáty regulujúce povolania v tomto odvetví by mali opätovne zvážiť, či jednoduché úlohy, ako sú mzdové činnosti alebo vypracúvanie daňových priznaní, vyhradia pre vysokokvalifikovaných odborníkov.

Chorvátsko by malo i) opätovne posúdiť proporcionalitu rozšíreného rozsahu činností vyhradených pre daňových poradcov ako súčasť nadchádzajúcej reformy, najmä pokiaľ ide o nevyhnutnosť vyhradenia činností, ako je vypracovanie daňových priznaní; ii) zvážiť možnosť vykonávania činnosti daňového poradenstva spoločne s inými odborníkmi v tomto odvetví v súlade s judikatúrou vo veci C-451/03.

Je potrebné, aby **Chorvátsko** odstránilo obmedzenia, ktoré vyžadujú bydlisko na území tohto štátu.

Je takisto potrebné, aby **Chorvátsko** plne zohľadnilo odborné kvalifikácie získané v zahraničí v súlade so smernicou o uznávaní odborných kvalifikácií.

Taliansko a **Rumunsko** by mali posúdiť konzistentnosť vyhradených činností a ich rozdelenie medzi viacero regulovaných povolaní v tomto odvetví. Konkrétne **Taliansko** by malo plne zohľadniť judikatúru Súdneho dvora vo veci C-79/01 pri definovaní činností vyhradených pre odborníkov, najmä mzdových činností.

Francúzsko by malo objasniť rozsah činností vyhradených pre účtovných expertov, najmä pokiaľ ide o úlohy, ako je vkladanie elektronických účtovných záznamov, v súlade s vnútroštátnou judikatúrou a judikatúrou vo veci C-79/01.

Belgicko by malo opätovne posúdiť pravidlá nezlučiteľnosti, ktorými sa zakazuje súbežné vykonávanie akejkoľvek inej hospodárskej činnosti pre všetky druhy účtovníckych povolaní, najmä tie, v prípade ktorých by sa v jednotlivých prípadoch mohlo predísť konfliktu záujmov.

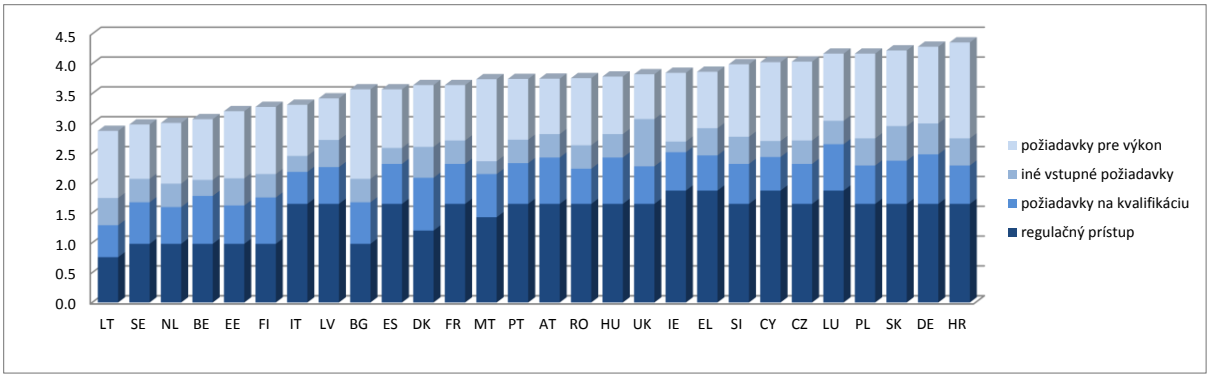
Nemecko by malo zabezpečiť riadne nadväzujúce opatrenia na vec C-342/14 s cieľom zabezpečiť transparentnosť a právnu istotu, najmä pokiaľ ide o poskytovanie služieb v oblasti daňového poradenstva spoločnosťami so sídlom v iných členských štátoch.

Belgicko, **Francúzsko**, **Írsko**, **Malta**, **Nemecko**, **Poľsko**, **Portugalsko**, **Rumunsko** a **Slovensko** by mali posúdiť proporcionalitu požiadaviek na vlastníctvo podielov.

II.4. Právnici

Vnútroštátne regulačné prístupy týkajúce sa právnikov sú vo všetkých členských štátoch pomerne jednotné v tom zmysle, že toto povolanie je vo všetkých členských štátoch regulované prostredníctvom vyhradených činností a chráneného titulu[39].

Graf 5: Ukazovateľ reštriktívnosti – právnici



Zdroj: Európska komisia, november 2016.

Graf 5 znázorňuje relatívnu pozíciu členských štátov z hľadiska reštriktívnosti, pokiaľ ide o prístup k povolaniu právnika a výkon tohto povolania v súlade s novým ukazovateľom reštriktívnosti.

Vzhľadom na rôzne činnosti tohto povolania, napr. zastupovanie na súde, právne poradenstvo, vypracúvanie právnych dokumentov, prijali členské štáty rôzne prístupy, pokiaľ ide o rozsah činností vyhradených pre právnikov.

Všetky členské štáty vyhradzujú pre právnikov činnosti spojené so zastupovaním klientov pred súdnymi orgánmi, aj keď konkrétny spôsob sa môže líšiť (túto činnosť niekedy vykonávajú aj iné právnické povolania). Napríklad **Španielsko** reguluje v tomto odvetví dve povolania: *abogados* a *procuradores*. Niektoré činnosti však vyhradzuje výlučne pre *procuradores*, napríklad technické zastupovanie klientov alebo predkladanie dokumentov súdom, pričom *abogados* sú rovnako kvalifikovaní na vykonávanie týchto činností a vzťahujú sa na nich podobné pravidlá profesijného správania. V **Spojenom kráľovstve** majú Anglicko a Wales, Severné Írsko a Škótsko osobitné pravidlá pre povolania *právneho zástupcu* (solicitor) a *obhajcu* (barrister) alebo *advokáta* (advocate) a pre tieto dve kategórie vyhradzujú širokú škálu činností, ako sú právo vystupovať pred súdom, vedenie sporu,

[39] Na základe podobnosti pri regulovaní tohto povolania, najmä prostredníctvom ochrany profesijného titulu, môžu právnici využívať dve osobitné smernice, konkrétne pokiaľ ide o možnosť dočasného alebo príležitostného poskytovania služieb na základe profesijného titulu získaného v domovskej krajine (smernica 77/249/EHS), alebo pokiaľ ide o možnosť trvalého usadenia sa v inom členskom štáte na základe profesijného titulu získaného v domovskej krajine (smernica 98/5/ES). Keďže v týchto dvoch smerniciach sa nedefinujú činnosti vyhradené pre toto povolanie vo všeobecnosti, odkazujú na „činnosť právnikov“, ako sú činnosti týkajúce sa zastupovania klienta v súdnom konaní alebo pred subjektmi verejného sektora, ako aj právneho poradenstva.

činnosti vyhradených nástrojov, činnosti súvisiace s pozostalosťou, notárske činnosti a skladanie prísah.

Právne poradenstvo je vyhradené pre právnikov v niekoľkých členských štátoch, ako sú **Francúzsko**, **Maďarsko**, **Nemecko**, **Poľsko**, **Portugalsko**, **Rumunsko a Slovensko**. V tomto kontexte môžu nejasnosti týkajúce sa presného obsahu tejto vyhradenej činnosti viesť k problémom v oblastiach, ako je poskytovanie právnych konzultácií online a digitálna automatizácia právnych dokumentov osobami bez právneho vzdelania. Hoci technologický vývoj do istej miery obmedzil informačnú asymetriu medzi právnikmi a spotrebiteľmi pomocou právnych informácií, ako je legislatíva a judikatúra, ktoré sú široko dostupné na internete, v **Bulharsku** sa v návrhu zákona z roku 2015 navrhuje vyhradiť právnikom právne konzultácie a zastupovanie pred mnohými správnymi orgánmi.

Vzhľadom na osobitnú úlohu právnických povolaní patria pravidlá týkajúce sa prístupu k týmto povolaniam a ich výkonu medzi najprísnejšie v odvetví služieb pre podniky. Pokiaľ ide o kvalifikáciu, v prevažnej väčšine členských štátov sa požaduje vysokoškolské vzdelanie (povinný vysokoškolský titul v oblasti práva) a následná povinná stáž a/alebo ďalšia odborná prax a preskúšanie v advokátskej komore. Celková dĺžka odbornej prípravy sa pohybuje od 3 rokov (**Írsko**) do 9 rokov (**Slovinsko**). Zdá sa však, že v niektorých členských štátoch (**Grécko, Taliansko**), sa odborná príprava a skúsenosti získané v zahraničí náležite nezohľadňujú pri umožnení prístupu k právnickým stážam pre právnikov[40]. **Španielsko** nedávno zaviedlo nové pravidlá týkajúce sa kvalifikácie právnikov, pričom existujú nejasnosti v oblasti registrácie absolventov, ktorí začali študovať pred vstupom reformy do platnosti.

Niektoré členské štáty ukladajú dodatočné požiadavky na odbornú kvalifikáciu (napr. dodatočná odborná prax), aby bolo možné vykonávať povolanie pred najvyššími súdmi (**Belgicko, Bulharsko**, **Francúzsko, Grécko a Nemecko**). V niektorých z týchto krajín, napr. v **Belgicku, Francúzsku a Nemecku**, sa na právnikov pôsobiacich pred najvyššími súdmi vzťahujú aj ďalšie požiadavky na oprávnenia, pričom podmienky prístupu právnikov z iných členských štátov, ktorí pôsobia na základe titulu získaného vo svojom domovskom štáte, zostávajú nejasné.

Povinný kontinuálny profesijný rozvoj sa vyžaduje vo väčšine členských štátov s výnimkou **Českej republiky**, **Grécka**, **Malty**, **Slovenska, Slovinska** a **Španielska**, kde je dobrovoľný. Napriek rozsiahlej judikatúre o uznávaní kvalifikácií[41] sa vzájomné uznávanie cezhraničného kontinuálneho profesijného rozvoja právnikov zdá problematické, najmä pre tých právnikov, ktorí chcú využiť práva, ktoré im boli udelené na základe uvedených dvoch smerníc o právnikoch.

Všetky členské štáty ukladajú povinnú registráciu v profesijnom orgáne alebo v profesijnom registri. V tejto súvislosti možno v niektorých krajinách, ako sú **Írsko** a **Spojené kráľovstvo,** pozorovať nedávny vývoj, ktorého výsledkom je oddelenie právnych regulačných orgánov od zastupiteľských orgánov.

Väčšina členských štátov ukladá prísne pravidlá nezlučiteľnosti a multidisciplinárne obmedzenia,[42] ako aj požiadavky na právnu formu a vlastníctvo podielov. Tieto požiadavky sa musia posúdiť so zreteľom na rozsah vyhradených činností. Zatiaľ čo takéto obmedzenia

[40] Pozri vec C-313/01 *Morgenbesser*, kde sa absolventom práva umožňuje právnická stáž v ktoromkoľvek členskom štáte na základe posúdenia kvalifikácie získanej v zahraničí.
[41] Vec C-340/89 *Vlassopoulou.*
[42] Pozri vec C-309/99 *Wouters.*

môžu byť odôvodnené pri činnostiach týkajúcich sa zastupovania na súde, ich kumulatívne účinky sa javia prísnejšie v prípadoch, keď sú aj ostatné činnosti vyhradené pre právnikov.

V tejto súvislosti majú všetky členské štáty buď všeobecné pravidlo predchádzať konfliktu záujmov, alebo podrobné pravidlá týkajúce sa nezlučiteľnosti, ktorými sa zakazuje výkon určitých činností, ako sú obchodná činnosť alebo zamestnanecký pomer, s výnimkou tých, ktoré sú výslovne povolené (napr. výuka alebo výskum). Napríklad v **Taliansku** nie je možné, aby právnici zároveň vykonávali povolanie zástupcov pre patenty, hoci tieto dve povolania majú podobné pravidlá profesijného správania a spoločné činnosti.

Multidisciplinárne obmedzenia siahajú od úplného zákazu (**Bulharsko**, **Česká republika**) až po umožnenie určitých multidisciplinárnych činností s obmedzeným počtom povolaní (**Francúzsko**, **Holandsko, Nemecko**). V **Estónsku** sa právnici môžu zúčastňovať na riadení spoločnosti, ak je takáto účasť zlučiteľná s profesijnými činnosťami povolania „*advokaat*“ a nemôže ohroziť nezávislosť právnika.

Obmedzený počet členských štátov umožňuje účasť osôb bez právnického vzdelania v advokátskych kanceláriách umožňuje[43]. **Spojené kráľovstvo** (konkrétne Anglicko a Wales) zaviedli pre právnych zástupcov (*solicitors*) možnosť podieľať sa na alternatívnych obchodných štruktúrach (*alternative business structures*, ABS), pri ktorých sa neprávnikom umožňuje vlastníctvo a výkon multidisciplinárnej praxe. Vlastníctvo spoločností osobami bez právnického vzdelania je možné aj v **Španielsku** (až do výšky 25 %) a do istej miery aj v **Dánsku**. V **Nemecku** musia viac ako 50 % podielov spoločnosti vlastniť právnici (vlastníkmi podielov môžu byť iba iní odborníci z oblasti práva alebo účtovníctva). Nemecký ústavný súd vo februári 2016 vyhlásil, že zákaz profesijných obchodných spoločností právnikov s lekármi a farmaceutmi je protiústavný. Vo **Fínsku** musia podiely v spoločnostiach s ručením obmedzeným síce vlastniť *advokáti*, advokátska komora však môže v konkrétnych prípadoch udeliť výnimku. Verejné obchodné spoločnosti sú spravidla povolené a v mnohých členských štátoch je výkon tohto povolania možný aj vo forme odborných spoločností. Mnohé krajiny právnikom takisto umožňujú využívať formu spoločnosti s ručením obmedzením, napríklad **Belgicko**, **Cyprus, Fínsko**, **Francúzsko, Nemecko a Rakúsko**.

Poistenie hmotnej zodpovednosti pri výkone povolania je povinné vo všetkých členských štátoch s výnimkou **Grécka a Lotyšska**, kde je dobrovoľné. Táto povinnosť v mnohých prípadoch zahŕňa všetky činnosti súvisiace s výkonom tohto povolania vrátane cezhraničných služieb poskytovaných v inom členskom štáte. Poistná zmluva tak môže pokrývať celé územie EÚ na základe jediného poistného (napr. **Francúzsko, Španielsko**), čo uľahčuje mobilitu odborníkov. Rozdiely existujú aj v minimálnom poistnom krytí a príslušných poplatkoch. Napríklad v **Spojenom kráľovstve** sú náklady oveľa vyššie než v iných členských štátoch z dôvodu širokého rozsahu pôsobnosti vyhradených činností a osobitného charakteru trhu Spojeného kráľovstva[44].

Popri skôr uvedených požiadavkách vyžaduje väčšina členských štátov občianstvo EÚ, čistý záznam vedený v registri trestov a zloženie prísahy o dodržiavaní pravidiel profesijného správania a právnych predpisov. Stále nie je jasné, či **Slovinsko** umožňuje občanom EÚ, ktorí

[43] V tejto súvislosti smernica 98/5/ES umožňuje členským štátom ukladať určité obmedzenia týkajúce sa formy zoskupenia alebo požiadaviek na vlastníctvo podielov v advokátskych kanceláriách, ale iba do tej miery, do akej sú odôvodnené, potrebné a primerané na základe posúdenia jednotlivých prípadov. To znamená, že takéto požiadavky sa musia vnímať v spojení s článkom 59 smernice o uznávaní odborných kvalifikácií, ktorá zahŕňa všetky regulované povolania.

[44] Reštriktívnosť tejto požiadavky bola zdôraznená v štúdii o hodnotení právneho rámca pre voľný pohyb právnikov, pozri http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/studies/2013-lawyers/report_en.pdf.

získali kvalifikáciu v Slovinsku, vykonávať toto povolanie v rámci slovinského titulu z dôvodu požiadavky na slovinské občianstvo. **Cyprus** podmieňuje výkon tohto povolania požiadavkou bydliska, čo sa zdá v rozpore s právom Únie a ohrozuje účinnosť smerníc o právnikoch[45]. **Taliansko** nedávno stanovilo požiadavku minimálne piatich prípadov ročne ako dôkaz dodržiavania všeobecnej požiadavky na nepretržitý a pravidelný výkon tohto povolania. V **Chorvátsku** právnik, ktorý svoje povolanie nevykonáva dlhšie ako 6 mesiacov, bude zbavený práva na výkon povolania, čo je problematické najmä pre právnikov, ktorí sa chcú usadiť alebo poskytovať služby v zahraničí.

Odporúčania

Všetky členské štáty, ktoré vyhradzujú právne poradenstvo, by mali objasniť rozsah pôsobnosti tohto vyhradzovania s cieľom uľahčiť poskytovanie služieb právneho poradenstva zo strany právnikov alebo iných poskytovateľov služieb, najmä pri službách online.

Všetky členské štáty by mali posúdiť požiadavky na právnu formu a vlastníctvo podielov, pravidlá nezlučiteľnosti a multidisciplinárne obmedzenia, najmä so zreteľom na proporcionalitu týchto obmedzení vo vzťahu k hlavným zásadám, ako je nezávislosť tohto povolania, a k príslušným opatreniam dohľadu. Okrem toho by sa mal zvážiť kumulatívny účinok takýchto požiadaviek v prípadoch, keď by ich účinky mohli byť zvýraznené v prípade rozsiahleho vyhradzovania činností (napr. v prípadoch, keď je aj právne poradenstvo súčasťou vyhradených činností).

Cyprus by mal preskúmať pravidlo týkajúce sa požiadavky na pobyt, pokiaľ ide o štátnych príslušníkov EÚ, ktorí chcú získať prístup k tomuto povolaniu na Cypre, zatiaľ čo **Slovinsko** by malo odstrániť požiadavku štátnej príslušnosti pre štátnych príslušníkov EÚ, ktorí získali kvalifikáciu v Slovinsku.

Bulharsko by v rámci svojho návrhu nového zákona malo opätovne posúdiť potrebu vyhradenia právneho poradenstva a zastupovania občanov pred správnymi orgánmi pre právnikov.

Taliansko by malo objasniť požiadavky obmedzujúce vykonávanie tohto povolania, napríklad široký rozsah pravidla o nezlučiteľnosti, najmä pri povolaniach, ktoré majú podobné pravidlá profesijného správania, napríklad zástupcovia pre patenty. Odôvodnenosť a proporcionalita požiadavky na minimálne päť prípadov ročne, ktorá bola nedávno zavedená, by sa mali znovu posúdiť.

Chorvátsko by malo preskúmať ustanovenie, podľa ktorého bude právnik, ktorý svoje povolanie nevykonáva dlhšie ako 6 mesiacov, zbavený práva na výkon povolania.

Belgicko, **Francúzsko** a **Nemecko** by mali zaviesť väčšiu transparentnosť a preskúmať proporcionalitu pravidiel prístupu pre právnikov, ktorí chcú vykonávať svoju prax pred príslušnými najvyššími súdmi, a najmä objasniť pravidlá, ktoré sa vzťahujú na európskych právnikov.

Nemecko by malo preskúmať potrebu zachovania vekových obmedzení pre výkon tohto povolania pred Spolkovým súdnym dvorom (*Bundesgerichtshof*), v porovnaní s opatreniami, ktoré sa zdajú vhodnejšie na dosiahnutie sledovaných cieľov, ako je napríklad odborná prax.

[45] Podľa ustálenej judikatúry umožňujú moderné metódy dopravy a telekomunikácií právnikom udržiavať potrebné kontakty s klientmi a súdnymi orgánmi. Sledovaný cieľ možno dosiahnuť tým, že sa právnikom stanovia povinnosti, ktoré obmedzia vykonávanie ich činností v menšej miere, vyžadujúc, aby právnici, ktorí poskytujú služby, disponovali adresou pre poskytovanie služieb v miestnej právnickej kancelárii, kam by mohli byť riadne doručované oznámenia od súdneho orgánu.

Je potrebné, aby **Španielsko** preskúmalo rozsah pôsobnosti činností vyhradených pre *procuradores*, a najmä to, či určité činnosti, ako je technické zastupovanie alebo predkladanie dokumentov súdom, možno vykonávať spoločne s povolaním *abogados*. Španielsko by takisto malo vydať jasné usmernenia a pokyny týkajúce sa registrácie právnikov po vstupe nového systému kvalifikácie do platnosti.

Spojené kráľovstvo by malo posúdiť možnosť prijatia flexibilnejšieho prístupu, pokiaľ ide o povinnosti poistenia hmotnej zodpovednosti pri výkone povolania, s cieľom znížiť finančnú záťaž pre odborníkov.

Grécko a Taliansko by mali zabezpečiť, aby sa odborná príprava a skúsenosti získané v zahraničí náležite zohľadňovali tak, aby právnici mohli získať prístup k právnickým stážam v súlade s judikatúrou vo veci C-313/01.

II.5. Zástupcovia pre patenty/ochranné známky

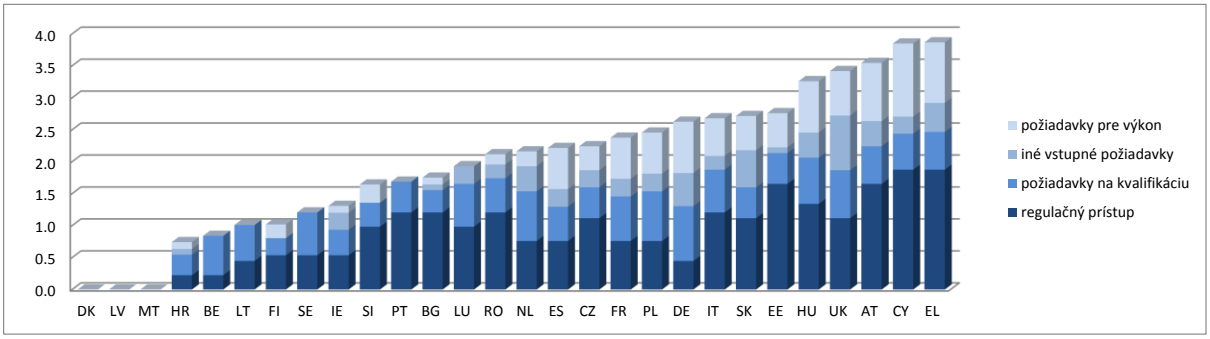
Povolanie zástupcu pre patenty/ochranné známky[46] je ako také regulované v 22 členských štátoch, zatiaľ čo v ďalších dvoch sú relevantné činnosti výslovne vyhradené pre právnikov. Vo väčšine krajín je toto povolanie regulované formou vyhradených činností a chráneného titulu (**Bulharsko, Estónsko, Francúzsko, Holandsko, Luxembursko, Poľsko, Portugalsko, Rakúsko, Rumunsko, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Španielsko, Švédsko a Taliansko**). Niekoľko krajín chráni iba profesijný titul (**Fínsko**, **Írsko a Švédsko**), zatiaľ čo sedem krajín reguluje toto povolanie iba prostredníctvom vyhradených činností (**Belgicko, Česká republika, Chorvátsko, Litva, Maďarsko, Nemecko, Slovensko**)[47]. Na záver možno konštatovať, že **Cyprus** a **Grécko** vyhradzujú tieto činnosti iba pre právnikov.

Dôvody, ktoré členské štáty uvádzajú v prospech regulovania tohto povolania, sú založené: a) na ochrane spotrebiteľov a príjemcov služby (napr. držiteľov práv) a b) na integrite ochranných mechanizmov a systémov spravodlivosti, ktoré sa zaoberajú týmito otázkami. Členské štáty preto ako dôvod regulácie uvádzajú skutočnosť, že zástupcovia pre patenty/ochranné známky pracujú s veľmi zložitými zákonmi v oblasti duševného vlastníctva a s technickými aspekty inovácií a že ich nesprávne konanie by poškodilo postavenie ich klientov a celkové nakladanie s právami duševného vlastníctva a ich ochranu v krajine.

[46] V niekoľkých členských štátoch sa zástupcovia pre patenty nazývajú patentoví zástupcovia (napríklad v Rakúsku a Nemecku sú to „*Patentanwälte*“).

[47] Treba takisto poznamenať, že existuje kvalifikácia európskeho patentového zástupcu na základe Európskeho patentového dohovoru, ktorý podpísali všetky členské štáty EÚ. Táto kvalifikácia umožňuje odborníkom používať uvedený titul v prípade zastupovania pred Európskym patentovým úradom. Táto kvalifikácia však neumožňuje výkon povolania zástupcu pre patenty v tých signatárskych krajinách, ktoré toto povolanie regulujú.

Graf 6: Ukazovateľ reštriktívnosti – zástupcovia pre patenty/ochranné známky



Zdroj: Európska komisia, november 2016.

Graf 6 znázorňuje relatívnu pozíciu členských štátov z hľadiska reštriktívnosti, pokiaľ ide o prístup k povolaniu zástupcu pre patenty/ochranné známky a výkon tohto povolania v súlade s novým ukazovateľom reštriktívnosti.

Rozsah vyhradených činností sa v jednotlivých členských štátoch líši. Niektoré členské štáty (**Bulharsko**, **Estónsko**, **Litva, Luxembursko, Maďarsko, Slovinsko a Spojené kráľovstvo**) vyhradzujú činnosti v oblasti poradenstva a zastupovania pred patentovým úradom alebo inými správnymi orgánmi výlučne pre zástupcov pre patenty/ochranné známky. V **Litve** výhrada platí iba pre cudzincov, ktorí nemajú trvalý pobyt (alebo nie sú usadení ako právnické osoby) v členskom štáte EÚ a **Španielsko** vyhradzuje iba zastupovanie štátnych príslušníkov krajiny, ktorá nie je krajinou EÚ. V **Poľsku** sú vyhradené činnosti v oblasti poradenstva, zastupovania pred patentovým úradom a pred správnymi súdmi z hľadiska iných aspektov priemyselného vlastníctva, než sú ochranné známky, vyhradené výlučne pre zástupcov pre patenty.

Zastupovanie pred súdmi vo veciach duševného vlastníctva je vyhradené výlučne pre zástupcov pre patenty v **Nemecku** a **Maďarsku**. Niekoľko krajín povoľuje spoločné vykonávanie tejto činnosti s inými odborníkmi, ako sú právnici, notári alebo právni poradcovia (**Bulharsko**, **Česká republika**, **Estónsko**, **Poľsko**, **Portugalsko, Rakúsko**, **Slovensko a Taliansko**). Iné členské štáty vyhradzujú činnosť zastupovania na súde vo všeobecnosti vrátane záležitostí týkajúcich sa duševného vlastníctva právnikom alebo iným odborníkom pracujúcim v oblasti práva, nie však zástupcom pre patenty (napríklad **Belgicko**, **Francúzsko, Portugalsko, Rumunsko**, **Slovinsko** a **Španielsko).**

Činnosť vypracúvania právnych dokumentov o záležitostiach duševného vlastníctva je v niekoľkých členských štátoch (**Česká republika**, **Poľsko, Rakúsko**, **Rumunsko**, **Slovensko**) vyhradená pre zástupcov pre patenty a iných odborníkov pracujúcich v oblasti práva. **Maďarsko** ju však vyhradzuje výlučne pre zástupcov pre patenty.

Maďarsko pre zástupcov pre patenty takisto vyhradzuje činnosť vykonávania výskumu alebo poskytovania poradenstva spojeného s právami priemyselného vlastníctva.

V niektorých krajinách, ktoré neregulujú povolanie zástupcu pre patenty/ochranné známky ako také, t. j. na **Cypre a v Grécku**, sú však príslušné činnosti vyhradené pre právnikov.

Požiadavky na kvalifikáciu sa v jednotlivých členských štátoch takisto výrazne líšia. Zatiaľ čo všetky členské štáty požadujú vysokoškolské vzdelanie v trvaní od 3 do 5 rokov, niektoré členské štáty, konkrétne **Chorvátsko, Írsko, Maďarsko** a **Rakúsko,** vyžadujú špecializované štúdiá (v oblasti techniky alebo vedy). **Spojené kráľovstvo** vyžaduje špecializované kurzy v oblasti patentového práva a práva ochrannej známky, pričom existuje iba veľmi malý počet kurzov, ktoré schválil registračný orgán.

Predchádzajúca odborná prax sa vyžaduje vo väčšine členských štátov, jej trvanie sa však líši – v rozpätí od 2 rokov (**Bulharsko**), 5 rokov (**Chorvátsko, Litva**) dokonca až po 7,5 roka (**Rakúsko**). V niektorých členských štátoch sa vyžaduje odborná stáž pod dohľadom zástupcu pre patenty (**Belgicko, Holandsko, Írsko, Luxembursko, Maďarsko, Nemecko, Poľsko, Spojené kráľovstvo a Taliansko**). Vo väčšine členských štátov je potrebné zložiť skúšku.

To znamená, že celková dĺžka požadovaného vzdelania by sa mohla pohybovať od 3 rokov v **Portugalsku** (kde sa nevyžaduje stáž ani predchádzajúce skúsenosti) do 7 rokov (**Nemecko**) alebo dokonca do 12,5 roka (**Rakúsko**). Túto skutočnosť treba vnímať so zreteľom na to, že tieto činnosti môžu vykonávať napríklad aj právnici bez potreby špecializácie na právo duševného vlastníctva.

Poistenie pri výkone povolania sa vyžaduje v 12 členských štátoch a niektoré tiež obmedzujú podmienky, za ktorých sa toto poistenie poskytuje (napríklad **Spojené kráľovstvo**).

Viacero členských štátov ukladá obmedzenia týkajúce sa požiadaviek na právnu formu spoločnosti a vlastníctvo podielov. Napríklad **Rakúsko** požaduje, aby 100 % odbornej firmy vlastnili zástupcovia pre patenty/ochranné známky. Iné krajiny, ako **Rumunsko**, umožňujú založenie buď odbornej spoločnosti (v 100 % vlastníctve zástupcov pre patenty/ochranné známky), alebo bežnej spoločnosti (bez odborníkov). **Maďarsko** reguluje profesijné obchodné spoločnosti (v ktorých musia zástupcovia pre patenty vlastniť 100 % podielov) aj odborné spoločnosti (v ktorých musia zástupcovia pre patenty vlastniť 75 % podielov). **Francúzsko** nestanovuje požiadavku na vlastníctvo podielov, ale namiesto toho požaduje, aby mali zástupcovia pre patenty/ochranné známky v spoločnosti rozhodovaciu právomoc. **Grécko** a **Cyprus** vyžadujú, aby 100 % spoločníkov boli právnici. **Nemecko** a **Poľsko** vyžadujú, aby minimálne 50 % podielov vlastnili odborníci.

Viacero členských štátov takisto úplne zakazuje výkon povolania zástupcu pre patenty spolu s inými povolaniami (napríklad **Rakúsko** a **Maďarsko**), zatiaľ čo iné krajiny umožňujú spoločný výkon tohto povolania iba s právnickými alebo účtovnými povolaniami (**Estónsko, Nemecko**).

Pokiaľ ide o cezhraničné poskytovanie služieb, v niekoľkých členských štátoch ešte smernica 2013/55/EÚ[48] nebola transponovaná do vnútroštátneho práva o zástupcoch pre patenty/ochranné známky. Napríklad **Nemecko a Spojené kráľovstvo** stanovením obmedzeného zoznamu kvalifikácií, ktoré sa majú uznávať, neumožňujú uznávanie odbornej kvalifikácie zástupcu pre patenty/ochranné známky z niektorých členských štátov EÚ.

Slovensko vyžaduje osobitný postup uznávania pre držiteľov diplomov z iných členských štátov EÚ, aby mohli získať prístup k (neregulovanému) povolaniu asistenta patentového zástupcu.

Odporúčania

Slovensko by malo zabezpečiť, aby bol postup uznávania uplatňovaný na držiteľov zahraničných diplomov, ktorí chcú získať prístup k povolaniu asistenta patentového zástupcu, v súlade s ustanoveniami ZFEÚ o voľnom pohybe pracovníkov a o nediskriminácii a s príslušnou judikatúrou.

[48] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ z 20. novembra 2013, ktorou sa mení smernica 2005/36/ES o uznávaní odborných kvalifikácií a nariadenie (EÚ) č. 1024/2012 o administratívnej spolupráci prostredníctvom informačného systému o vnútornom trhu (nariadenie o IMI).

Nemecko a **Spojené kráľovstvo** by mali čo najskôr transponovať smernicu 2013/55/EÚ a zabezpečiť súlad s právom EÚ o zástupcoch pre patenty.

Nemecko, Rakúsko a **Spojené kráľovstvo** by mali prehodnotiť rozličné úrovne regulačných opatrení, napríklad tie, ktoré vyžadujú mnoho rokov odbornej praxe alebo odbornej prípravy nad rámec požiadaviek základnej odbornej prípravy, a snažiť sa ponúknuť alternatívne spôsoby získania kvalifikácie.

Estónsko, **Chorvátsko**, **Litva** a **Švédsko** by mali opätovne posúdiť podmienku predchádzajúcej odbornej praxe ako požiadavku na prístup k povolaniu zástupcu pre patenty/ochranné známky.

Spojené kráľovstvo by malo posúdiť požiadavky týkajúce sa poistenia s cieľom zabezpečiť, aby neboli príliš reštriktívne.

Estónsko, **Maďarsko**, **Poľsko, Rakúsko** a **Spojené kráľovstvo** by mali posúdiť rozsah činností vyhradených pre zástupcov pre patenty/ochranné známky. **Cyprus** a **Grécko** by mali posúdiť proporcionalitu opatrení, ktoré vyhradzujú činnosti súvisiace s priemyselným vlastníctvom výlučne pre právnikov.

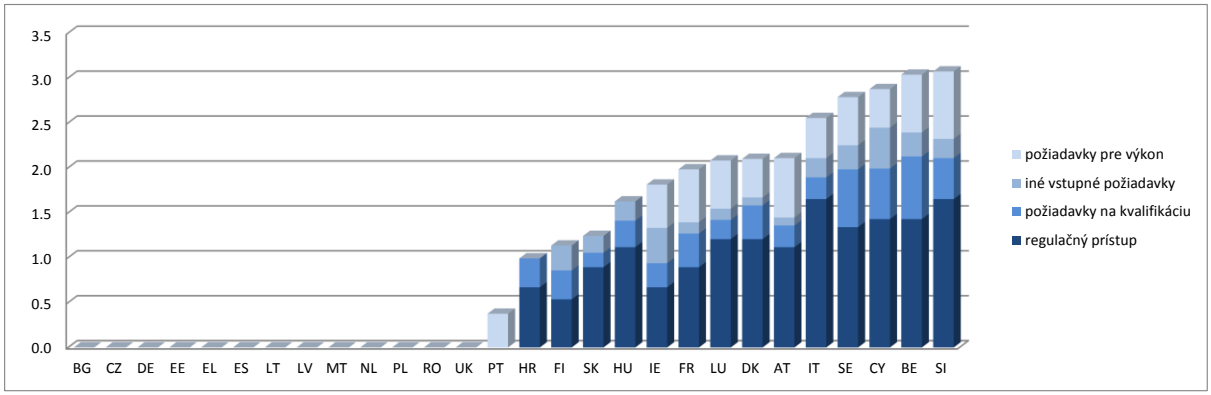
Maďarsko a **Rakúsko** by mali posúdiť proporcionalitu zákazov spoločného výkonu povolania zástupcu pre patenty/ochranné známky s inými povolaniami.

Maďarsko, **Nemecko, Poľsko a Rakúsko** by mali posúdiť proporcionalitu požiadaviek na vlastníctvo podielov.

II.6. Realitní agenti

Regulačný prístup v odvetví nehnuteľností sa v jednotlivých krajinách výrazne líši. Zatiaľ čo v niektorých členských štátoch je povolanie už dlhší čas regulované (napr. v **Rakúsku** je regulované od roku 1973), v iných bola regulácia zavedená iba nedávno (napr. v roku 2011 v **Írsku**). Zdá sa, že tri krajiny majú v úmysle regulovať prístup k tomuto povolaniu (**Česká republika**, **Nemecko** a **Slovensko**). Naopak, **Holandsko**, **Poľsko** a **Portugalsko** sa nedávno rozhodli pre dereguláciu.

Graf 7: Ukazovateľ reštriktívnosti – realitní agenti



Zdroj: Európska komisia, november 2016.

Graf 7 znázorňuje relatívnu pozíciu členských štátov z hľadiska reštriktívnosti, pokiaľ ide o prístup k povolaniu realitného agenta a výkon tohto povolania v súlade s novým ukazovateľom reštriktívnosti.

Toto povolanie je regulované v 14 členských štátoch: v **Belgicku**, na **Cypre**, v **Dánsku**, vo **Fínsku**, **Francúzsku**, v **Chorvátsku**, **Írsku, Luxembursku, Maďarsku**, **Rakúsku**, na

Slovensku[49]**,** v **Slovinsku,** vo **Švédsku a v Taliansku.** Väčšina krajín vykonáva reguláciu prostredníctvom vyhradených činností**. Belgicko, Cyprus, Dánsko, Fínsko,**[50] **Írsko, Luxembursko, Slovinsko a Taliansko** vykonávajú reguláciu formou vyhradených činností spolu s ochranou titulu. **V Španielsku** existuje určitá regionálna regulácia činností realitných agentov.

Väčšina krajín má podobné činnosti vyhradené pre realitných agentov. Tieto činnosti v zásade pozostávajú z pôsobenia ako sprostredkovateľ medzi tými, ktoré kupujú a predávajú nehnuteľnosť, vrátane poskytovania poradenstva. V niektorých prípadoch však realitní agenti vykonávajú aj iné úlohy okrem toho, že spájajú obe strany v rámci transakcie a poskytujú im poradenstvo, pričom niektoré z týchto činností sú pomerne zložité. Napríklad v severských krajinách poskytujú realitní agenti s licenciou právne poradenstvo v rámci svojej úrovne odbornosti (napr. vo **Švédsku** realitní agenti s licenciou pomáhajú pri vypracúvaní príslušnej dokumentácie alebo poskytujú poradenstvo k zmluvným ustanoveniam). Vo **Fínsku** sa väčšina transakcií, ktorých sa zúčastňuje realitný agent, týka predaja a nákupu podielov v bytovom družstve bez osobitného potvrdenia úradného notára. Oceňovanie/posudzovanie nehnuteľností sa uvádza v prípade **Dánska** a **Talianska**[51], zatiaľ čo v **Rakúsku** je pre realitných agentov vyhradené zastupovanie pred verejnými orgánmi/na súdoch (pokiaľ nie je vyhradené pre právnikov), ako aj vykonávanie verejných dražieb majetku. V **Belgicku** a vo **Francúzsku** sa realitní agenti zapájajú do činností súvisiacich so správou spoluvlastníctva a správou majetku v rámci úlohy nazývanej *syndic*.

V mnohých prípadoch vykonávajú činnosť realitných agentov aj právnici a/alebo notári. V niekoľkých málo prípadoch sa zdá, že minimálne niektoré realitné maklérske činnosti sú vyhradené výlučne pre kvalifikovaných realitných agentov (**Cyprus, Írsko**, **Luxembursko**, **Rakúsko**, **Slovinsko a Švédsko**).

Vo väčšine krajín sa vyžaduje vzdelanie v trvaní približne 2 – 3 roky, ktoré môže byť potrebné doplniť aj o stáž a/alebo pracovné skúsenosti a/alebo skúšky. V niektorých najprísnejších prípadoch možno takúto reguláciu čiastočne vysvetliť niektorými zložitejšími úlohami, ktorými sú realitní agenti poverení (napr. v **Dánsku, Rakúsku a** vo **Švédsku**). Opačná situácia je vo **Fínsku, v Chorvátsku**, **Maďarsku** a **Taliansku**, ktoré majú pomerne nízke požiadavky na kvalifikáciu. Napríklad v **Maďarsku** trvá vzdelávací program iba 6 mesiacov, kým vo **Fínsku** sa vyžaduje iba skúška a nie je potrebná žiadna osobitná odborná príprava ani predchádzajúca prax. V **Chorvátsku** a **Taliansku** sa vyžaduje povinná skúška dostupná pre držiteľov vysokoškolského diplomu a v prípade **Talianska** absolvovanie 80-hodinového kurzu odbornej prípravy.

Vo väčšine prípadov existujú alternatívne spôsoby získania požadovanej kvalifikácie. Iba v **Belgicku**, na **Cypre,** vo **Fínsku, v Chorvátsku, Taliansku a** vo **Švédsku** sa zdá, že je len jeden spôsob získania kvalifikácie realitného agenta.

Krajiny s pomerne nízkou úrovňou regulácie aj tie s vyššími požiadavkami disponujú ďalšími prostriedkami na zabezpečenie ochrany spotrebiteľa a predchádzanie podvodom. Kým väčšina krajín vyžaduje povinnú registráciu v profesijných alebo štátnych orgánoch a povinné poistenie zodpovednosti za škodu pri výkone povolania, iné tiež vyžadujú, aby odborníci

[49] Slovensko nepovažuje toto povolanie za regulované vzhľadom na to, že sa regulujú len obchodné činnosti. Viac informácií sa nachádza v pracovnom dokumente útvarov Komisie, ktorý tvorí prílohu k tomuto oznámeniu.
[50] Zatiaľ čo vo Fínsku je titul chránený, zákon takisto ukladá povinnosť, aby mali požadovanú kvalifikáciu zodpovední manažéri a aspoň polovica tých osôb, ktoré sa podieľajú na práci agentúry.
[51] V Maďarsku, Lotyšsku a Litve sú odhadcovia/oceňovatelia majetku regulovaní ako samostatné povolanie.

predložili čistý výpis z registra trestov a/alebo potvrdenie o bezúhonnosti,[52] alebo aby poskytli potvrdenie o finančnej spôsobilosti/finančnú záruku[53]. Požiadavky na povinný kontinuálny profesijný rozvoj nie sú významné z hľadiska trvania, pričom sa zistilo, že existujú iba v piatich krajinách[54].

Niekoľko krajín osobitne zakazuje vykonávanie určitých nezlučiteľných činností. V niektorých prípadoch však tento zákaz prekračuje rámec jednoduchého všeobecného zákazu konfliktu záujmov (napr. **Švédsko** a **Taliansko**). Napríklad v **Taliansku** majú realitní agenti zakázané vykonávať akékoľvek verejné zamestnanie (okrem práce na kratší pracovný čas) alebo iné činnosti ako samostatne zárobkovo činná osoba alebo podnikateľ. V **Slovinsku** sa na vykonávanie realitnej činnosti vzťahuje požiadavka na občianstvo[55].

Na druhej strane, v krajinách, ktoré toto povolanie neregulujú, sú záujmy spotrebiteľov chránené inými spôsobmi, napríklad všeobecnými právnymi predpismi o ochrane spotrebiteľov, občianskym a trestným právom a pravidlami profesijného správania. Samoregulácia a dobrovoľné systémy osvedčovania slúžia ako ďalšia alternatíva k regulácii. Týka sa to napríklad **Českej republiky**, **Holandska**, **Litvy**, **Poľska** a **Spojeného kráľovstva**.

Odporúčania

Cyprus, Írsko, Luxembursko, **Rakúsko**, **Slovinsko a Švédsko** by mali zvážiť možnosť sprístupnenia činností, ktoré sú v súčasnosti vyhradené pre realitných agentov, ostatným odborníkom.

Belgicko, **Cyprus**, **Dánsko**, **Francúzsko**, **Írsko, Rakúsko**, **Slovensko** a **Švédsko** by mali vyhodnotiť, do akej miery je zachovanie povinných požiadaviek na kvalifikáciu nevyhnutné vzhľadom na úlohy, ktoré vykonávajú realitní agenti, a ciele tejto regulácie.

Belgicko, Cyprus, **Fínsko**, **Chorvátsko, Švédsko** a **Taliansko** by mali zvážiť možnosť alternatívnych spôsobov prístupu k tomuto povolaniu.

Belgicko by malo vyhodnotiť potrebu obmedzení týkajúcich sa vlastníctva podielov a hlasovacích práv.

Slovinsko by malo prehodnotiť svoju požiadavku na občianstvo pre realitných agentov.

Ako súčasť nadchádzajúcej reformy by **Česká republika** mala predísť viacnásobným vrstvám regulácie a dôkladne posúdiť, či by sa cieľ ochrany spotrebiteľa mohol zabezpečiť menej reštriktívnymi opatreniami, napríklad zavedením chráneného titulu.

Nemecko by malo monitorovať prebiehajúce diskusie s cieľom zaviesť novú reguláciu a založiť akékoľvek zmeny regulácie na dôkladnom posúdení proporcionality.

Taliansko by malo vyhodnotiť potrebu a proporcionalitu zákazov nezlučiteľných činností.

Španielsko by malo preskúmať existujúce regionálne regulačné úpravy, keďže by mohli viesť k zmätku v oblasti prístupu k tomuto povolaniu a jeho výkonu a mohli by tvoriť prekážky pre mobilitu.

[52] Rakúsko, Slovinsko, Maďarsko a Taliansko.
[53] Rakúsko, Belgicko, Dánsko, Francúzsko, Fínsko a Maďarsko.
[54] Belgicko, Francúzsko, Írsko, Švédsko a Slovinsko.
[55] Zákony ustanovujú vzájomné uznávanie kvalifikácií získaných v iných členských štátoch, ale zdá sa, že na cudzích štátnych príslušníkov, ktorí získali kvalifikáciu v Slovinsku, sa tieto pravidlá nevzťahujú.

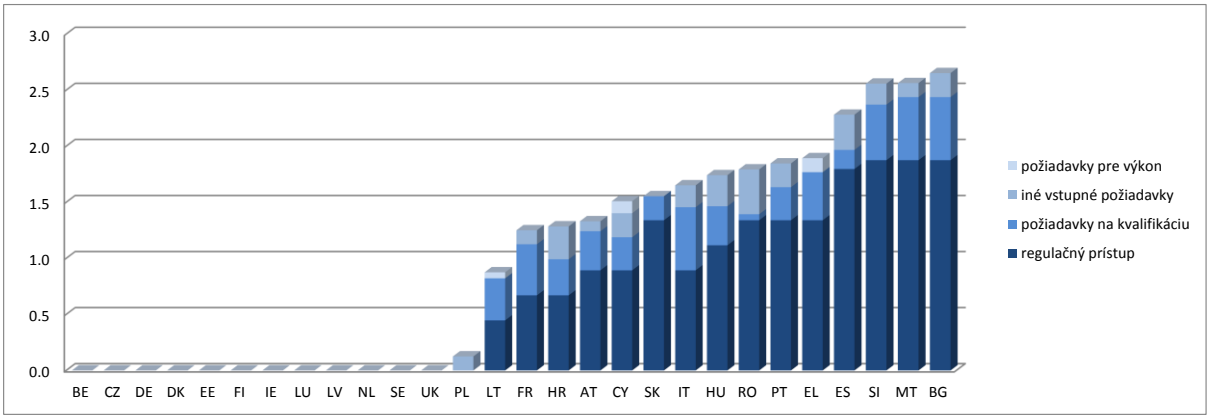
Slovensko by malo odstrániť požiadavku vzťahujúcu sa na držiteľov kvalifikácií z iných členských štátov EÚ, aby sa podrobili postupu akademického uznania diplomu.

II.7. Sprievodcovia cestovného ruchu

Povolanie sprievodcu cestovného ruchu je regulované v 14 členských štátoch, konkrétne v **Bulharsku**, na **Cypre**, vo **Francúzsku,** v **Grécku, Chorvátsku**, **Litve, Maďarsku**, na **Malte**, v **Rakúsku**, **Rumunsku**, na **Slovensku**, v **Slovinsku**, **Španielsku a Taliansku**, pričom pokiaľ ide o intenzitu regulácie, existujú tu pomerne výrazné rozdiely. K regulácii dochádza častejšie v južnej časti Európy a v oblasti Stredozemia. Spravidla vychádza z úvah o kultúrnom, historickom, archeologickom a umeleckom dedičstve a náležitom ocenení.

Samotné odvetvie cestovného ruchu aj správanie spotrebiteľov sa v posledných rokoch vyvíjali a dnešné poznatky o kultúrnych pamiatkach a miestach kultúrneho dedičstva sú čoraz viac dostupné prostredníctvom iných zdrojov informácií vrátane digitálnych zdrojov. Odôvodnenosť a proporcionalita regulácie sprievodcov cestovného ruchu sa musia dôsledne posúdiť s cieľom zabezpečiť, aby sa obmedzenia vzťahovali iba na to, čo je nevyhnutné na predchádzanie poškodeniu kultúrneho bohatstva členského štátu.

Graf 8: Ukazovateľ reštriktívnosti – sprievodcovia cestovného ruchu



Zdroj: Európska komisia, november 2016.

Graf 8 znázorňuje relatívnu pozíciu členských štátov z hľadiska reštriktívnosti, pokiaľ ide o prístup k povolaniu sprievodcu cestovného ruchu a výkon tohto povolania v súlade s novým ukazovateľom reštriktívnosti.

Výrazné rozdiely existujú dokonca aj medzi regulujúcimi členskými štátmi. Zatiaľ čo **Bulharsko**, **Malta, Slovinsko a Španielsko** stanovujú vyhradené činnosti spolu s ochranou titulu, väčšina regulujúcich členských štátov reguluje toto povolanie iba formou vyhradených činností[56].

Rozsah vyhradených činností sa v jednotlivých členských štátoch značne líši. V **Bulharsku a Rakúsku** existuje veľmi široká škála činností, ktoré sú vyhradené pre držiteľov osobitných odborných kvalifikácií, medzi ktoré patrí aj sprevádzanie osôb s cieľom ukázať a vysvetliť im sociálnu a politickú situáciu vo vnútroštátnom a medzinárodnom kontexte, sprevádzanie osôb v rámci športových a spoločenských podujatí a eskortovanie turistov z letiska do ich hotela.

[56] Viac informácií o regulácii tohto povolania a súvisiacich povolaniach, ako je vedúci zájazdu alebo pracovník cestovnej agentúry, sa nachádza v správe, ktorá bola vypracovaná v rámci vzájomného hodnotenia.

Je však potrebné zdôrazniť, že vyhradená činnosť je obmedzenie, ktoré by sa malo vzťahovať len na to, čo je prísne nevyhnutné na ochranu všeobecného verejného záujmu.

Osobitnú pozornosť si okrem toho zaslúži vytváranie vyhradených činností pri regulácii na regionálnej úrovni v spolkových alebo regionálnych štátoch, ak je rozsah týchto činností geograficky obmedzený v rámci jedného členského štátu, napríklad v **Chorvátsku, Španielsku a Taliansku**. V dôsledku toho môže byť nevyhnutné, aby odborníci získali rozličné kvalifikácie a oprávnenia v rámci jedného členského štátu, ak chcú vykonávať svoje činnosti vo viacerých regiónoch. Takéto rozdiely môžu ešte viac komplikovať prístup k povolaniu a jeho výkonu[57] a môžu vyvolať otázky týkajúce sa zlučiteľnosti s právom Únie.

Požadované odborné kvalifikácie sa v regulujúcich členských štátoch líšia. Úroveň kvalifikácie sa líši počnúc odbornou prípravou až po akademickú kvalifikáciu, a to v dĺžke od jedného roka na **Cypre** do 5 rokov v **Taliansku**.

Zatiaľ čo v **Grécku** sa spočiatku vyžadoval diplom zo školy pre sprievodcov cestovného ruchu, v poslednom čase môžu držitelia určených všeobecných diplomov, ako sú diplomy z archeológie, histórie, sociálnej antropológie, etnológie atď. získať licenciu sprievodcu cestovného ruchu po tom, ako úspešne ukončia osobitný dvojmesačný kurz odbornej prípravy. V **Taliansku** zahŕňa kvalifikačná skúška písomný test, ktorý sa týka historického a umeleckého dedičstva konkrétnej oblasti regiónu, a pohovor. V **Španielsku** a **Taliansku** existuje viacero rôznych regulačných úprav v závislosti od regiónu alebo autonómnej oblasti, ktorý(-á) reguluje povolanie a stanovuje požiadavky. Väčšina členských štátov uviedla, že sú potrebné veľmi špecifické znalosti týkajúce sa danej krajiny, ako sú znalosti jej histórie a umenia (napr. **Cyprus, Slovinsko**).

Chorvátsko, **Slovinsko** a **Španielsko** organizujú štátne skúšky pre povolanie sprievodcov cestovného ruchu.

V tomto povolaní neexistujú žiadne obmedzenia týkajúce sa právnej formy, vlastníctva podielov alebo kontroly riadenia.

Existencia zoznamu lokalít, v ktorých je práca sprievodcu vyhradená pre držiteľov osobitných kvalifikácií, a stanovenie pravidiel pre získanie takýchto osobitných kvalifikácií môže tiež predstavovať neodôvodnené obmedzenia, ak neboli posúdené reálne dôvody pre zapísanie jednotlivých lokalít do zoznamu a ak sa skúšky konajú iba každé dva roky, čo je zrejme prípad **Talianska. V** iných členských štátoch, napríklad vo **Francúzsku,** majú k istému počtu historických pamiatok prístup iba kvalifikovaní sprievodcovia cestovného ruchu. V **Chorvátsku** sa v zákone výslovne uvádza, že odborné sprievodcovské služby v múzeu, galérii, chránenej prírodnej oblasti, na archeologickom nálezisku atď. sa nepovažujú za činnosti sprievodcov cestovného ruchu. Mohlo by to viesť k fragmentácii trhu a značnému zaťaženiu poskytovateľov služieb z iného členského štátu, ktorí sprevádzajú turistov po rôznych častiach krajiny a neobmedzujú poskytovanie svojich služieb na konkrétnu lokalitu.

Odporúčania

Všetky regulujúce členské štáty by mali zvážiť odôvodnenosť a proporcionalitu regulácie tohto povolania.

[57] Pozri tiež pracovný dokument útvarov Komisie o výsledku vykonávania kontrol výkonnosti vnútorného trhu so službami [SWD(2012)147], ktorý sprevádza oznámenie Komisie o implementácii smernice o službách COM(2012)261.

Bulharsko, **Malta, Rakúsko a Slovinsko** by mali zvážiť zavedenie presnejšej definície vyhradených činností vzhľadom na veľmi široký a nedefinovaný rozsah vyhradených činností.

Chorvátsko a **Taliansko** by mali: i) objasniť regulačný rámec upravujúci sprievodcov cestovného ruchu vzhľadom na odlišné regionálne regulačné úpravy, ktoré, ako sa zdá, bránia prístupu na trh, a ovplyvňujú vnútroštátnych poskytovateľov služieb, ako aj tých, ktorí poskytujú dočasné služby; ii) preskúmať zoznam lokalít vyhradených pre držiteľov osobitných kvalifikácií a zvážiť primeranosť každej výhrady.

Španielsko by malo: i) preskúmať prístup k činnosti sprievodcov cestovného ruchu, ktorý je v súčasnosti v jednotlivých autonómnych oblastiach odlišný, čo obmedzuje prístup k tomuto povolaniu a jeho výkon tak pre usadených poskytovateľov služieb, ako aj pre tých, ktorí poskytujú dočasné služby; ii) zabezpečiť celoštátnu platnosť oprávnení.