

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**PRÁVNICKÁ FAKULTA**

**RIGORÓZNÍ PRÁCE**

**Uznávání odborné kvalifikace jako nástroj k výkonu povolání  
v členských státech EU**

**Recognition of professional qualification as a tool for pursuing  
of the profession in the EU member states**

**Konzultant: doc. JUDr. Věra Štangová, CSc.**

**Zpracovatel: Mgr. Zuzana Tesař Rašková**

**31. října 2016**

---

## **PROHLÁŠENÍ:**

Prohlašuji, že jsem rigorózní práci vypracovala samostatně a vyznačila všechny citace z pramenů.

V Praze dne 31. října 2016

.....

*podpis studenta*

## **PODĚKOVÁNÍ:**

Tímto bych chtěla velmi poděkovat paní doc. JUDr. Věře Štangové, CSc. za vstřícný a trpělivý přístup, cenné připomínky a odborné rady při zpracování předkládané rigorózní práce. Můj velký dík patří i mé rodině, která mě po celou dobu zpracování práce velmi podporuje.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Individuální pracovní právo, kolektivní pracovní právo, zaměstnanost, uznávání odborné kvalifikace, regulovaná profese, volný pohyb osob, jednotný vnitřní trh, svoboda usazování, Evropská unie, primární a sekundární právo, směrnice, Smlouva o EU (SEU), Smlouva o fungování EU (SFEU), Soudní dvůr EU.

## **KEY WORDS**

Individual Labour Law, Collective Labour Law, Employment, Recognition of Professional Qualifications, Regulated Profession, Free Movement of Persons, Single Internal Market, Freedom of Establishment, European Union, Primary and Secondary Law, Directive, The Treaty on European Union (TEU), The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), European Court of Justice.

## **SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK**

EU – Evropská unie

ČR – Česká republika

OZ – Občanský zákoník

ZP – Zákoník práce

MŠMT – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie,

SEU – Smlouva o Evropské unii

ES – Evropská společenství

EHS – Evropský hospodářské společenství

EHP – Evropský hospodářský prostor

IMI – systém pro výměnu informací o vnitřním trhu

ECTS – evropský systém přenosu a shromažďování kreditů

ČAK – Česká advokátní komora

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

## OBSAH:

ÚVOD.....	7
1. POJETÍ PRACOVNÍHO PRÁVA, JEHO FUNKCE A POSTAVENÍ V SYSTÉMU PRÁVA. 10	
1.1. Vazba pracovního práva na nový občanský zákoník.....	12
1. 2. Současná pracovněprávní úprava v ČR v kontextu členství v EU.....	19
2. ÚVOD DO PRÁVA EVROPSKÉ UNIE A UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE .....	21
2.1. Úvod do práva EU.....	21
2. 2. Co je uznávání odborné kvalifikace.....	23
2.2.1. Uznávání odborného vzdělání.....	24
2.2.2. Profesní uznávání.....	26
3. PRÁVNÍ ÚPRAVA UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE .....	29
3.1. Volný pohyb osob a uznávání odborné kvalifikace v primárním právu Unie .....	29
3.1.1. Zakotvení volného pohybu ve Smlouvě o fungování EU.....	30
3.1.2. Požadavek odborné kvalifikace jako překážka volného pohybu osob .....	32
3.2. Vývoj právního základu pro vydávání směrnic o uznávání odborných kvalifikací podle primárního práva EU .....	37
3.2.1. Požadavek jednomyslnosti hlasování v citlivých otázkách spojených s odbornými kvalifikacemi .....	41
3.3. Právní úprava uznávání odborných kvalifikací v sekundárním právu Unie .....	43
3.3.1. Směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací.....	44
3.3.1.1. Obecné poznámky ke směrnici 2005/36/ES a jejímu vzniku.....	44
3.3.1.2. Rozsah působnosti směrnice 2005/36/ES.....	52
3.3.1.3. Struktura směrnice 2005/36/ES.....	70
3.3.1.4. Jazykové požadavky v souvislosti s výkonem regulované profese v hostitelském členském státě.....	77
3.3.1.5. Kvalifikace ze třetích zemí.....	78
3.3.1.6. Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení	

(EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“)	78
3.4. Vývoj judikatury Soudního dvora v otázkách uznávání odborné kvalifikace	82
3.5. Právní úprava uznávání odborných kvalifikací v českém právním řádu	93
3.5.1. Jednotlivé části zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace	96
3.5.2. Návrh transpoziční novely zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace	101
3.6. Řízení o uznání odborné kvalifikace v České republice	103
4. KONKRÉTNÍ PŘÍKLADY NĚKTERÝCH PROFESÍ	105
4.1. Kvalifikace advokáta	105
4.1.1. Advokátní koncipient	111
4.2. Problematika notářů na vnitřním trhu	113
4.2.1. Článek 51 SFEU	114
4.2.2. Postavení notářů v žalovaných státech	118
4.2.3. Notáři jako podnikatelé v rámci vnitřního trhu	119
4.2.4. Důsledky pro ČR a další nežalované státy	120
4.2.5. Použitelnost směrnice 2005/36/ES na notáře	121
4.3. Příklady uznávání některých sektorových (oborových) profesí	122
4.3.1. Lékaři	122
4.3.1.1. Jednotlivé způsoby uznávání kvalifikace lékařů	123
4.3.2. Architekti	124
ZÁVĚR	126
SUMMARY	128
ZUSAMMENFASSUNG	130
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A ZDROJŮ	132

## ÚVOD

Téma výkonu povolání v členských státech EU umožněné díky uznání odborné kvalifikace jsem si zvolila na základě svého dlouholetého působení na Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy ČR, kde jsem se touto oblastí mnoho let zabývala jako národní koordinátor České republiky pro tuto problematiku. Zároveň se domnívám, že toto téma je v současné době velmi důležité a bude i nadále nabývat na svém významu z důvodu stále sílícího volného pohybu pracovních sil a služeb v rámci svobody volného pohybu osob. Oblast uznávání odborné kvalifikace považuji za podstatnou, i když zatím ne příliš známou součást pracovního práva. Zaměstnanci i jiní profesionálové stále častěji využívají svých možností pracovního uplatnění v zahraničí. Této své možnosti v dnešní Evropě hojně využívají nejen odborníci z oblasti zdravotnictví – zejména zdravotní sestry, lékaři, farmaceuti, porodní asistentky či veterinární lékaři, ale také architekti, inženýři či právníci a mnoho dalších. Většina z nich spadá do kategorie takzvaných regulovaných povolání, proto jsem se zaměřila na problematiku uznání odborné kvalifikace jako nástroje k výkonu povolání v jiném členském státě EU.

Uznávání odborné kvalifikace je upraveno v našem právním řádu teprve od roku 2004, kdy Česká republika přistoupila k Evropské unii. Jde o zcela nový institut mající vliv na přístup jednotlivců k výkonu povolání nejen v České republice, ale hlavně na vnitřním trhu EU, v dalších zemích Evropského hospodářského prostoru a ve Švýcarsku. Díky systému vzájemného uznávání odborných kvalifikací došlo nejen ke značnému zjednodušení možnosti usazení se v kterémkoli členském státě EU v rámci výkonu jedné ze čtyř základních svobod EU, jíž je volný pohyb osob, ale zejména i k postupnému odstraňování administrativní zátěže a v neposlední řadě také ke snadnějšímu přístupu k přeshraničnímu poskytování služeb. Systém postavený na vzájemné důvěře mezi členskými státy si klade za cíl dosažení oprávnění k výkonu povolání v podobě kladného rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace v rámci jednostupňového řízení, čímž velmi pružně reaguje na potřeby pracovních trhů jednotlivých členských zemí EU.

V předkládané práci se chci zaměřit nejen na otázku vzájemného uznávání kvalifikací, ale také na související otázku osobní působnosti ustanovení Smluv o volném pohybu osob a na ně navazující sekundární legislativy EU.

Po dlouhou dobu zůstávala značná část oblasti uznávání profesních kvalifikací v právu Evropské unie neupravena sekundárními předpisy. Přitom právě tato právní úprava je důležitou podmínkou uskutečnění volného pohybu osob. Po uplynutí přechodného období pro uskutečnění svobody usazování a svobody volného poskytování služeb proto Soudní dvůr EU schválil relevantní ustanovení Smlouvy o základních svobodách za přímo použitelná, a to i v oblasti uznávání profesních kvalifikací. Toto rozhodnutí můžeme dnes chápat jako jediné správné z hlediska dosažení cíle umožnit výkon všech základních svobod garantovaných Smlouvou koncem přechodného období.

Svou práci jsem systematicky rozdělila do úvodu, čtyř kapitol a závěru. V první kapitole se zabývám pojetím pracovního práva, jeho funkcemi a postavením v systému práva. V druhé kapitole navazuji výkladem úvodu do práva Evropské unie a specifické oblasti evropského práva uznávání odborné kvalifikace. Třetí kapitola práce zahrnuje právní úpravu uznávání odborných kvalifikací, a to s ohledem na úpravu této problematiky jak v právu evropském, tak v právním řádu České republiky. Součástí této kapitoly pojednávající o právní úpravě uznávání odborných kvalifikací jsou také exkurzy do oblasti úpravy jazykových požadavků v souvislosti s výkonem regulované profese nebo kvalifikace ze třetích zemí. Neméně důležitými podkapitolami je také vývoj judikatury Soudního dvora EU v otázkách uznávání odborné kvalifikace nebo poslední vývoj uznávání odborné kvalifikace v právním řádu ČR v kontextu transpoziční novely zákona o uznávání odborné kvalifikace. Poslední, čtvrtou kapitolu své práce, jsem věnovala příkladům konkrétních profesí a jejich eventualit na více či méně snadné uznání kvalifikace za účelem jejich výkonu v jiném členském státě EU. Zvolila jsem jednak profese z oblasti práva jako advokát, advokátní koncipient či notář, ale také profesi lékaře jako zástupce oblasti zdravotní, či architekta zastupujícího oblast stavební.



Cílem předkládané práce je analýza systému profesního uznávání v EU jako nástroje k přístupu a výkonu povolání. Jde o důležitou problematiku zejména z hlediska volného pohybu osob jako jedné ze čtyř základních svobod EU.

# 1. POJETÍ PRACOVNÍHO PRÁVA, JEHO FUNKCE A POSTAVENÍ V SYSTÉMU PRÁVA

Pracovní právo tvoří soubor právních norem, které upravují v zásadě tři oblasti. Historicky první a současně asi nejdůležitější z nich je pracovní právo individuální.

Individuální pracovní právo bývá obvykle chápáno jako soubor právních vztahů, v nichž pracovní sílu fyzické osoby občana užívá za odměnu jiný subjekt – zaměstnavatel, kterým je právnická nebo fyzická osoba. Jedná se tedy o vztahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Těžištěm úpravy individuálního pracovního práva je zákoník práce, tj. zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Druhou oblastí pracovního práva, která se v řadě případů do značné míry prolíná s individuálním pracovním právem a doplňuje jej, je pracovní právo kolektivní. Kolektivní pracovněprávní vztahy zahrnují právní vztahy mezi subjekty, které zastupují kolektivy zaměstnanců (v České republice jsou jimi především odborové organizace a dále rady zaměstnanců), a zaměstnavateli, respektive jejich sdruženími. Součástí kolektivního pracovního práva je však též soubor norem, které jsou výsledkem smluvněprávních jednání uvedených subjektů kolektivních právních vztahů (především normativní část kolektivních smluv). Kolektivní pracovněprávní vztahy jsou právně upraveny jednak přímo v zákoníku práce, který upravuje především jejich hmotněprávní stránku, a jednak v zákoně o kolektivním vyjednávání (zákon č. 2/1991 Sb., o kolektivním vyjednávání, ve znění pozdějších předpisů), který upravuje především procesněprávní stránku těchto vztahů, dále postup smluvních stran při přípravě a uzavírání kolektivních smluv a současně stanoví, kdy se subsidiárně použije zákoník práce.

Třetí oblastí, která spadá do pracovního práva, je právní úprava zaměstnanosti. Jedná se o regulaci vztahů, které vznikají při realizaci práva občana získávat prostředky pro své životní potřeby prací podle ustanovení čl. 26 Listiny základních práv a svobod (právo na zaměstnání podle § 1 zákona o zaměstnanosti). Uvedené vztahy vznikají zejména mezi občany a příslušnými státními orgány (Ministerstvem práce a sociálních věcí ČR a Úřadem práce ČR, resp. jeho krajskými pobočkami),

mezi zaměstnavateli a uvedenými státními orgány a také mezi občany a zaměstnavateli. Tyto vztahy ovšem nespadají do působnosti zákoníku práce a jsou upraveny zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů a prováděcími předpisy k tomuto zákonu<sup>1)</sup>. Oblast právní úpravy zaměstnanosti obsahuje řadu veřejnoprávních prvků.

Pracovní právo historicky vzniklo z důvodu potřeby chránit ekonomicky slabší stranu pracovního vztahu, tj. zaměstnance. I v současné době je možno považovat ochrannou funkci za nejdůležitější a převažující funkci pracovního práva. Na druhou stranu nelze tuto funkci rozhodně považovat za jedinou. Vedle ochranné funkce hraje nezanedbatelnou roli i organizační funkce pracovního práva. Pracovní právo vytváří rámec a podmínky, za nichž se uskutečňuje pracovní proces, vymezuje míru práce, odměny za práci a stanoví pravidla pro fungování trhu práce. Poskytuje rovněž zaměstnavatelům nástroje pro řízení podniku a jednotlivých zaměstnanců a jejich kolektivů. Dále také mimo jiné vytváří podmínky i pro účast zaměstnanců a jejich organizací a orgánů na řízení podniků.

Vzhledem ke své převažující ochranné funkci bývá pracovní právo někdy považováno za součást *sociálního práva*. Sociální právo je zpravidla chápáno jako souhrn právních norem zahrnovaných do pracovního práva a právních norem zahrnovaných do práva sociálního zabezpečení. Pojem sociální právo je však spíše integrujícím pojmem pro oblast pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, než aby bylo považováno za samostatné právní odvětví. Pracovní právo je nejen v České republice, ale i v naprosté většině ostatních zemí považováno za samostatné právní odvětví. Jeho samostatnost je však relativní v tom směru, že všechna právní odvětví jsou navzájem propojena řadou vazeb a vztahů, takže tvoří subsystémy jednoho systému, který ve svém souhrnu vytvářejí, a to právního řádu.

Skutečnost, zda určité právní vztahy jsou pracovněprávními či nikoliv, má při současné koncepci zákoníku práce stěžejní význam z hlediska aplikačního. Současná platná právní úprava vychází ze samostatnosti pracovního práva vůči občanskému právu a občanský zákoník lze na pracovněprávní vztahy používat pouze na principu

---

<sup>1)</sup> Podobně též: Bělina, M. a kolektiv: Pracovní právo, 6. vydání, Praha, C.H.Beck 2014, str. 3 a 4.

subsidiarity. Vzhledem k tomu, že pro pracovní právo je jeho vztah k občanskému právu nepochybně velmi důležitý, navazuji na tuto tematiku v následující subkapitole své práce, a to nejen z pohledu platné a účinné úpravy v ČR, ale též v určitém historickém kontextu a současně také z obecnějšího pohledu.

## **1. 1. Vazba pracovního práva na nový občanský zákoník**

Dne 1. ledna 2014 nabyl účinnosti nový občanský zákoník a současně s ním také zákon č. 303/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekodifikace soukromého práva. Tento zákon obsahuje ve své části šedesáté sedmé i změny zákoníku práce. Nejedná se sice o doposud poslední novelu zákoníku práce, nýbrž o tu nejvýznamnější z pohledu vazby na kodex soukromého práva. Od té doby byl zákoník práce několikrát novelizován.

Vzhledem ke skutečnosti, že vztah občanského a pracovního práva byl předmětem velmi častých diskuzí v jednotlivých přípravných etapách rekodifikace soukromého práva již od 90. let, a to i v návaznosti na přípravné práce rekodifikace pracovního práva, považuji za vhodné se o tomto vztahu alespoň stručně zmínit i z historického hlediska.

V ČR byl problém vztahu občanského a pracovního práva ještě citlivější vzhledem k historickému vývoji po roce 1948. Direktivně řízená ekonomika nepřipouštěla smluvní volnost ani nedávala prostor kolektivnímu vyjednávání. Navíc tehdejší ideologická koncepce vycházela z toho, že práce není zbožím, a tudíž pracovní činnost nemůže být upravována občanským právem. Důsledkem toho byla kodifikace ze šedesátých let a v rámci ní zákoník práce přijatý v roce 1965 (zákon č. 65/1965 Sb.), který sice znamenal kodifikaci pracovněprávní úpravy, ale na druhou stranu došlo k zpřetrhání historických vazeb mezi pracovním a občanským právem. Tento krajní extrém odtržení pracovního práva od občanského práva přitom nebyl proveden zdaleka ve všech bývalých východoevropských zemích. Kodifikace pracovního práva v té podobě, jak byla provedena v bývalém Československu, znamenala úpravu všech obecných institutů v zákoníku práce (v celé řadě případů se

jednalo o parafrázování občanského zákoníku) a bylo vyloučeno i subsidiární použití občanského zákoníku na pracovněprávní vztahy. Tímto způsobem byl uměle deformován vztah občanského a pracovního práva a navíc byl zákoníkem práce koncepčně postaven jako kogentní norma, která téměř vyloučila smluvní (a to jak individuální, tak kolektivní) vyjednávání a velmi omezila smluvní svobodu.

První zákoník práce byl sice z hlediska legislativně technického poměrně zdařilým dílem, ale byl samozřejmě velice silně ovlivněn politickými, společenskými a ekonomickými podmínkami, za nichž byl připravován a schválen. Vazba na občanské právo byla také jednou z nejzásadnějších otázek diskutovaných při přípravě nové pracovněprávní kodifikace. Výsledkem byl zákoník práce z roku 2006, který řešil vztah občanského zákoníku a zákoníku práce nikoliv na principu subsidiarity, ale na principu delegace.

Zákoník práce vycházel z koncepčně nové (a tedy zkušenostmi a praxí neproověřené) vazby mezi občanským právem a pracovním právem a již tento samotný fakt vzbuzoval pochybnosti o její realizaci v budoucí aplikační praxi. Princip delegace nesporně vystavoval nový zákoník práce větší nestabilitě z hlediska nové soukromoprávní úpravy, než by byl princip subsidiarity. Bohužel se nepodařilo vrátit právní úpravu „do původního historického stavu“ a – namísto tradiční vazby subsidiarity – byla zvolena nešťastně koncepce delegace.

Koncepce delegace byla napadena návrhem na zrušení tehdejšího ustanovení § 4 zákoníku práce podaným k Ústavnímu soudu skupinou poslanců a senátorů. Ústavní soud přisvědčil námitce navrhovatelů napadající princip delegace a ustanovení § 4 zrušil. V odůvodnění nálezu pak Ústavní soud neshledal princip delegace, jak byl zakotven v ustanovení § 4 ve vztahu k občanskému zákoníku, za souladný s principy právního státu. Ústavní soud zdůraznil, že zásadně platí, že občanské právo je obecným soukromým právem (resp. občanský zákoník je obecným soukromoprávním předpisem) subsidiárně platným vůči ostatním soukromoprávním odvětvím. Předpisy upravující tato odvětví mají zásadně přednost, avšak neupravují-li určitou otázku, nastupuje obecná občanskoprávní úprava. Nálezem Ústavního soudu tak došlo k jednoznačnému a do budoucna nezpochybnitelnému vymezení

vztahu občanského a pracovního práva, z něhož v současné době vychází jak občanský zákoník, tak i zákoník práce<sup>2)</sup>.

Základním pravidlem pro použití Občanského zákoníku na pracovněprávní vztahy je, že ustanovení OZ se použijí tehdy, jestliže zákoník práce použit nelze. OZ se tak použije na pracovněprávní vztahy:

- nevylučuje-li to výslovně ZP,
- nemá-li ZP použitelnou úpravu,
- použití v souladu se zásadami pracovního práva<sup>3)</sup>.

Nový občanský zákoník ve svém ustanovení § 2401 plně respektuje historickou vazbu pracovního práva na občanský zákoník, s tím, že občanský zákoník je obecnou normou pro celé soukromé právo, včetně pracovního. Tento princip je dnes již ostatně výslovně obsažen v samotném zákoníku práce (v ZP je princip subsidiarity výslovně zakotven s účinností od 1. 1. 2012), který ve svém upraveném ustanovení § 4 (přijaté po nálezů Ústavního soudu) stanoví, že pracovněprávní vztahy se řídí zákoníkem práce, nicméně nelze-li jej použít, řídí se občanským zákoníkem, a to vždy v souladu se základními zásadami pracovněprávních vztahů. Na druhou stranu občanský zákoník plně respektuje autonomii pracovního práva a ponechává úpravu pracovního poměru a vůbec celé oblasti pracovního práva zvláštním zákonům, především zákoníku práce. Z druhé věty ustanovení § 2401 odst. 1 občanského zákoníku vyplývá, že nejen pracovní poměr, jakož i práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele z pracovního poměru, ponechává občanský zákoník jinému zákonu, ale i celou oblast závislé práce přenechává zvláštní úpravě. Jiné smlouvy o výkonu závislé práce zakládající mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem obdobný závazek, jsou především dohoda o pracovní činnosti a dohoda o provedení práce, upravené v části třetí zákoníku práce. Pracovní poměr a právní vztahy založené dohodou

---

<sup>2)</sup> Ke vztahu pracovního práva a občanského práva podobně též: Štangová, V.: Rovné zacházení a zákaz diskriminace v pracovním právu, A. Čeněk, Plzeň 2010, str. 38 a následující.

<sup>3)</sup> Srovnání: Vysokajová, M., Kahle, B., Randlová, N., Hůrka, P., Doležilek, J.: Zákoník práce, Komentář, Praha, Wolters Kluwer 2015, str. 12.

o provedení práce a dohodou o pracovní činnosti jsou považovány za základní pracovněprávní vztahy. Zákoník práce ve svém ustanovení § 3 vychází z toho, že závislá práce může být v zásadě vykonávána výlučně v základním pracovněprávním vztahu, nicméně připouští, že může být vykonávána i ve vztazích upravených zákony majícími ve vztahu k zákoníku práce povahu zvláštních právních předpisů. Typicky takový zákon je např. služební zákon (zákon č. 234/2014 Sb., zákon o státní službě, ve znění pozdějších předpisů).

Z ustanovení § 2401 odst. 2 občanského zákoníku vyplývá, že na základní pracovněprávní vztahy (tj. na pracovní poměr, právní vztahy založené dohodou o pracovní činnosti a dohodou o provedení práce), jako i na další smlouvy zakládající výkon závislé práce, na základě zvláštních právních předpisů nelze použít ustanovení občanského zákoníku o ochraně spotřebitele – „*Na práva a povinnosti zaměstnance a zaměstnavatele se nepoužijí ustanovení tohoto zákona o ochraně spotřebitele*“. K tomu je však potřeba uvést, že skutečnost, že celou řadu ustanovení občanského zákoníku, nelze použít na pracovněprávní vztahy vyplývá do značné míry již ze samotné podstaty pracovněprávních vztahů. Další omezení použití ustanovení občanského zákoníku na pracovněprávní vztahy vyplývá z ustanovení § 4 zákoníku práce, protože nelze aplikovat ustanovení, která by byla v rozporu se základními zásadami pracovněprávních vztahů (základní zásady pracovněprávních vztahů jsou přitom normativně zakotveny v ustanovení § 1a zákoníku práce), navíc v jednotlivých ustanoveních zákoníku práce je aplikace některých ustanovení občanského zákoníku výslovně vyloučena.

Z dosud uvedeného je zřejmé a vyplývá to ostatně i z důvodové zprávy k novému občanskému zákoníku, že nový občanský zákoník nemá ambice zasahovat do pracovního práva. Nicméně některé výjimky přece jenom nový občanský zákoník činí. Je to zejména nová úprava svéprávnosti obsažená v ustanovení § 35 občanského zákoníku, která od 1. 1. 2014 nahrazuje dosavadní úpravu této problematiky obsaženou v ustanovení § 6 zákoníku práce v jeho znění platném do 31. 12. 2013. V této souvislosti si nemohu odpustit poznámku, že na rozdíl od autorů nového občanského zákoníku se domnívám, že právní úprava způsobilosti zaměstnanců k právům a povinnostem a k právním jednáním měla být ponechána nadále v oblasti pracovněprávní, a to zejména s ohledem na svou specifickou. O opaku nepřesvědčují

ani argumenty, že všechny statusové věci musí upravit nový občanský zákoník, protože právě úlohou pracovního práva je obsáhnout specifika v obecné soukromoprávní úpravě neuvedené. Nevidím tedy důvod, aby občanský zákoník tuto problematiku upravoval ve svém ustanovení § 35 a obsahoval izolovaná pracovněprávní ustanovení, která zbytečně občanský zákoník zatěžují.

Nicméně diskuse nad tím, v jakém kodexu má být ten který institut upraven, není zdaleka tak podstatná jako věcný obsah těchto ustanovení. A tady právě celé ustanovení § 35 OZ vzbuzuje celou řadu výrazných pochybností. Předkladatel zvolil odlišnou úpravu, než byla dřívější pracovněprávní úprava, přitom jsem přesvědčena, že tato úprava nečinila žádné problémy a nebyly důvody pro její změnu.

Nová úprava ustanovení § 35 odst. 1 OZ je dle mého názoru nepraktická, neboť znemožňuje sjednání pracovněprávního vztahu s osobou, která již dovršila patnácti let a přitom neukončila povinnou školní docházku. Běžně se v praxi stává (a v tomto směru nebyl jakýkoli důvod právní úpravu měnit), že pokud osoba dovršila patnácti let, uzavírala pracovněprávní vztah s tím, že jako den nástupu do práce nesmí být sjednán den, který by předcházel dni ukončení povinné školní docházky. Tím byl dostatečně chráněn veřejnoprávní zájem na dokončení povinné školní docházky této osoby, ale na druhou stranu jí nebylo bráněno v tom, aby si např. v květnu či červnu před dokončením povinné školní docházky sjednala pracovněprávní vztah se dnem nástupu do práce na začátek července. Nová právní úprava takový postup bez zjevného důvodu znemožňuje.

Určité pochybnosti navíc vyvolává samotná dikce ustanovení § 35 odst. 1 OZ „nezletilý, který dovršil patnáct let a ukončil povinnou školní docházku, se může zavázat k výkonu závislé práce podle jiného právního předpisu“. Toto ustanovení výslovně zmiňuje pouze způsobilost k právnímu jednání zavazujícímu k výkonu závislé práce. Jsem přesvědčena, že pokud má takový nezletilý způsobilost uzavřít pracovněprávní vztah, musí nutně mít i způsobilost k dalším právním jednáním v pracovněprávních vztazích, včetně způsobilosti takový právní vztah vlastním jednáním rozvázat. Z logiky věci pak vyplývá, že dosažením patnácti let věku a ukončením povinné školní docházky nevzniká pouze způsobilost k právnímu jednání, ale i způsobilost k protiprávnímu jednání v oblasti pracovního práva,



tj. deliktní způsobilost. Z uvedeného lze dovodit, že dovršením věku patnácti let a ukončením povinné školní docházky, vzniká nezletilému plná svéprávnost jako zaměstnanci v oblasti pracovního práva, byť nebude ve smyslu ustanovení § 30 OZ plně svéprávný pro celou oblast soukromého práva. Výjimka z jeho plné pracovněprávní svéprávnosti platí pouze, pokud tuto svéprávnost omezuje v dílčích věcech samo pracovní právo. Je tomu tak u dohody o odpovědnosti podle ustanovení § 252 odst. 2 ZP a u dohody o odpovědnosti za ztrátu svěřených věcí podle ustanovení § 255 odst. 3, které smějí být uzavřeny nejdříve v den, kdy fyzická osoba dosáhne osmnácti let věku.

Ještě závažnější a pro praxi nepředvídatelné důsledky může přinést ustanovení § 35 odst. 2 OZ, jenž je zcela novou úpravou, která umožňuje zákonným zástupcům nezletilého mladšího šestnácti let rozvázat pracovní poměr za nezletilého. Pokud „nezletilým“ (což je i současná úprava) dáváme plnou způsobilost k právním jednáním v oblasti pracovního práva, nevidím důvod, aby zákonný zástupce takto drastickým způsobem zasahoval do smluvního vztahu dvou subjektů, tj. zaměstnavatele a zaměstnance. Domnívám se dokonce, že je v rozporu s principy soukromého práva, aby někdo třetí zasáhl do smluvního vztahu, který uzavřely dva jiné subjekty, a to dokonce tak razantním způsobem, že tento vztah proti jejich vůli zruší. I tehdy, pokud bychom připustili výjimečnost vazby zákonného zástupce na nezletilého, nelze odhlédnout od toho, že navrhovaným způsobem dochází právním jednáním zákonného zástupce k rušení práv třetích osob, tj. zaměstnavatelů. Nabízí se tak otázka, vůči komu bude zaměstnavatel uplatňovat nároky, které mu vzniknou v souvislosti s ukončením pracovního poměru, zda vůči zaměstnanci či zákonnému zástupci. Pomíjíme navíc skutečnost, že může dojít i k rozporu mezi zákonnými zástupci „nezletilého“ (navzájem i samotným „nezletilým“, např. v případě rozvodu rodičů apod.). Novou úpravu považuji za neodůvodnitelný zásah do osobních a sociálních zájmů fyzické osoby, který je dokonce v rozporu s moderními trendy směřujícími spíše k diskusím o snižování věkové hranice např. v oblasti trestní odpovědnosti či sexuálních otázek.

Shora uvedené ustanovení § 35 odst. 2 OZ je pak provedeno ve zmiňované novele zákoníku práce č. 303/2013 Sb. (dále jen novela), a to v ustanovení § 56a a v §77 odst. 5 a 6.

V ostatním směru je vliv nového občanského zákoníku na pracovní právo spíše nepřímý, vyplývající ze skutečnosti, že občanský zákoník je, jak shora uvedeno, subsidiárně aplikovatelný na pracovněprávní vztahy. Je logické, že pokud se mění občanský zákoník, bude to mít i značný dopad i na oblast pracovněprávních vztahů, což platí zejména pro obecnou část občanského zákoníku, která bezprostředně ovlivňuje obecnou část pracovního práva.

Na druhou stranu platí pro pracovní právo po 1. 1. 2014, že se nejedná o žádné razantní změny, když většina úpravy pracovního práva je novým občanským zákoníkem či novelou zákoníku práce více méně nedotčena. Považuji za potřebné zdůraznit, že převažující část zákoníku práce je změnami buď vůbec nedotčena, nebo pouze v minimální míře. Platí to např. o pracovní době a době odpočinku, bezpečnosti a ochraně při práci, odměňování za práci a odměně za pracovní pohotovost, náhradě výdajů v souvislosti s výkonem práce, překážkách v práci, dovolené, péči o zaměstnance, náhradě škody, informování a projednávání, působnosti odborové organizace i radě zaměstnanců<sup>4)</sup>.

Můžeme v tomto směru dospět k závěru, že pro pracovní právo nepochybně platí kontinuita právní úpravy i po 1. 1. 2014. Troufám si navíc tvrdit, že kontinuita platí nejen v oblasti právní úpravy, což považuji za zcela jednoznačné, ale kontinuita bude platit i pro většinu judikatury. Pokud však jde o judikaturu, je třeba ovšem pečlivě zvažovat její použitelnost na pracovněprávní úpravu i po 1. 1. 2014, zejména, ale nejen v takových otázkách jako je např. neplatnost právního jednání. Nicméně jsem přesvědčena, že většina dosavadní judikatury nám výrazně pomůže při aplikaci pracovního práva i po 1. 1. 2014.

---

<sup>4)</sup> Bělina, M. a kolektiv: Obdobně citace v poznámce pod čarou č. 1, str. 15 a 16.

## **1. 2. Současná pracovněprávní úprava v ČR v kontextu členství v EU**

Je nepochybné, že pracovní právo ČR je zejména od konce 90. let výrazně ovlivňováno právem Evropských společenství. K nejvýznamnější změně českého pracovního práva ve vazbě na EU došlo před vstupem ČR do EU tzv. harmonizační novelou zákoníku práce uskutečněnou zákonem č. 155/2000 Sb., která harmonizovala české pracovní právo s téměř třemi desítkami směrnic EU a dotkla se mnoha desítek ustanovení předchozího zákoníku práce. Mezníkem byl samozřejmě 1. květen 2004 – den vstupu České republiky do EU. Již před naším vstupem do EU započal harmonizační proces, který se po vstupu kontinuálně změnil v proces implementační přinášející další zásahy do českého pracovního práva s ohledem na právo Evropské unie. Ovlivňování a změny českého pracovního práva se v tomto směru nedotýkají celého pracovněprávního systému rovnoměrně. Jsou instituty, které v důsledku vstupu do EU doznaly dalekosáhlých změn, jako je například oblast rovného zacházení a zákaz diskriminace, pracovní doby, doby odpočinku, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Naproti tomu jsou oblasti českého pracovního práva, jako je např. odpovědnost za škodu, u nichž k výraznějším změnám s ohledem na právo Evropské unie nedošlo.

Klíčovým slovem pro pracovní právo nejen v českém a evropském kontextu, ale celosvětově se stává liberalizace a zejména pak „flexibilita“. Pracovněprávní úprava musí chtít nechtít respektovat i globalizaci a liberalizaci světové ekonomiky, která s sebou přináší další požadavky na flexibilitu právní úpravy. Větší flexibilita je totiž nejen základním požadavkem z hlediska přeměny české rigidní, kogentní pracovněprávní úpravy na moderní evropskou pracovněprávní úpravu, ale je klíčovým slovem pro celosvětový trend v pracovním právu<sup>5)</sup>. V současné době prochází legislativním procesem novela zákoníku práce. Jedním z jejích hlavních cílů je větší flexibilita pracovněprávních vztahů, zejména pokud jde o snazší návrat zaměstnankyň pro mateřské dovolené a zaměstnankyň a zaměstnanců pro rodičovské

---

<sup>5)</sup> Srov. vystoupení generálního zpravodaje Lance Compa k prvnímu tématu „Trade Liberalization and Labour law“ Světového kongresu pracovního práva a práva sociálního zabezpečení v září 2006 v Paříži. In World Congress of Labour Law and Social Security Law. General Reports, Paris, 5 au 8 Septembre 2006.

dovolené zpět do práce. Globální světová konkurence vede obecně ke snaze redukovat pracovní právní ochranu zaměstnanců. Přes dílčí a národní výkyvy vítězí neoliberální trend flexibility. Obecná snaha vytvořit pro investory „přátelský rámec“ a „přátelské“ podnikatelské klima vede z pracovní právního pohledu k následujícím trendům:

- eliminovat (z hlediska naší právní terminologie) rozšiřování závaznosti kolektivních smluv;
- omezovat národní kolektivní smlouvy a kolektivní vyjednávání tlačit na podnikovou úroveň;
- umožnit podnikovým kolektivním smlouvám jít pod úroveň dosaženou (z hlediska naší terminologie) vyššími kolektivními smlouvami;
- umožnit jednání a dohody jdoucí pod úroveň minimálních zákonných standardů (alespoň v takových otázkách, jako jsou pracovní doba a přesčasová práce);
- zavést nové omezení stávek;
- upravit zvláštní výjimky pro pracovní podmínky v malých a středních firmách;
- prodloužit výrazně zkušební dobu;
- připustit nové, zvláštní individuální pracovní smlouvy s menší sociální ochranou (tzv. prekérní zaměstnání) – příkladem může být větší liberalizace pracovních poměrů na dobu určitou;
- vytvořit delší vyrovnávací období pro kalkulaci přesčasů za účelem umožnit zaměstnavateli rozšíření pracovní doby bez placení přesčasů;
- omezit platby, které nejsou vázány na výkon práce, včetně dovolené, svátků, pracovních neschopností a podobně.

Za další celosvětový trend je dále považováno posilování regulace prostřednictvím tzv. soft law, tj. především kolektivních smluv proti zákonné regulaci.

## 2. ÚVOD DO PRÁVA EVROPSKÉ UNIE A UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE

### 2.1. Úvod do práva EU

Právo Evropské unie, společné právo Evropské unie je základem evropské integrace (evropské sjednocení). Sleduje cíl jednotného společného práva ve všech členských zemích a staví na základech původní historické zkušenosti kontinentálního evropského práva. Jde tedy o nezávislý právní systém, který je nadřazen právním systémům jednotlivých členských států. Unijní právo je jednou ze specifických částí mezinárodního práva se stále silnějšími prvky federativními. Na jeho vzniku, zavedení, dohledem nad ním a na dalším jeho vývoji se podílí řada institucí EU.

Společné právo EU má tři oblasti, které se navzájem prolínají:

- primární právo
- sekundární právo
- judikatura (výkon soudní moci, souzení).

Evropské právo je zakotveno v takzvaném „*Acquis communautaire*“<sup>6)</sup>, které tvoří primární právo, právní akty Unie, judikatura, související články a externí odkazy.

Primární právo EU sestává především ze základních smluv EU, ale i dalších úmluv. Jedná se o dohody, které byly uzavřeny mezi Evropskou unií a vládou příslušného členského státu a které odpovídají právní formě smluv. Musejí být ratifikovány parlamenty členských států, stejně jako všechny jejich případné změny.

---

<sup>6)</sup> **Acquis communautaire** [a.ki kɔmyno'te:ʁ] IPA je francouzský termín pro právní řád Evropské unie. Označuje souhrn všech právních pravidel v jakékoliv formě (obecně závazných i individuálně závazných aktů) a dokonce i právně nezávazných dokumentů (deklarace, prohlášení, Bílé knihy, strategie atd.), které se vztahují k činnosti Evropské unie. Do češtiny pojem nebývá překládán. Odborné slovníky uvádějí český smyslový překlad „komunitární bohatství“.

Smlouvy EU se týkají také úkolů a pravomocí institucí a orgánů EU. Dále upravují zákonodárné, výkonné a judikurní postupy společného práva EU. Zakládající smlouvy Evropských společenství byly několikrát měněny nebo doplňovány. Obdobně se vyvíjejí i smlouvy Evropské unie.

Právní akty unie (dříve tzv. sekundární právo) vycházejí ze smluv EU a jsou vytvářeny a schvalovány podle postupů stanovených ve člancích smluv EU. V zakládajících smlouvách Evropských společenství byly stanoveny následující právní akty:

- **nařízení** – jsou obecně závazná a bezprostředně použitelná v každém členském státě, aniž by k tomu byly potřebné, nebo vyhrazené, jakékoli kroky na národní úrovni, pokud nejde o rámcové nařízení, které je příliš obecné, než aby se samo o sobě dalo aplikovat, nebo samo předpokládá vydání národního prováděcího předpisu; nařízení jsou bezprostředně aplikovatelná
- **směrnice** – je nástrojem harmonizace, jimiž členské státy dosáhnout určitých cílů během určené doby, přičemž národní instituce mohou určit prostředky, jak jich dosáhnout, směrnice musejí být transponovány do práva jednotlivých členských států, konkrétní způsob transpozice je každý stát povinen oznámit Komisi; nejsou použitelné bezprostředně, ale musejí být implementovány do národních právních řádů ve lhůtě, kterou směrnice stanoví (obecná lhůta k implementaci je dvouletá)
- **rozhodnutí** – jsou pro příjemce závazná, mohou se týkat členských zemí, právnických či fyzických osob, členské státy jako adresáti jsou povinny přijmout potřebná prováděcí opatření
- **doporučení a stanoviska** – nejsou závazná, nedodržení doporučení však může být v některých případech sankcionováno

Všechny nařízení, směrnice a rozhodnutí určená všem členským státům EU jsou zveřejněna v Úředním věstníku Evropské unie.

Judikatura EU, vykonávání její soudní pravomoci, obsahuje rozsudky Soudního dvora Evropské unie a Soudu první instance ve sporech, které jsou jim předloženy Komisí, soudy členských států, organizacemi a jednotlivci. Uznávání

odborné kvalifikace, kterým se tato práce hlavně zabývá z pohledu volného pohybu osob a možnosti výkonu povolání v jiných členských státech, je zakotveno v primárním právu Evropské unie a na tomto základě dále upraveno směrnicemi sekundárního práva. Tato úprava a další podrobnosti jsou dále rozpracovány v následujících kapitolách této práce.

## ***2. 2. Co je uznávání odborné kvalifikace***

Chceme-li se zabývat systémem uznávání odborných kvalifikací v Evropské unii, je třeba na úvod předeslat, že se tento systém oproti tradičním systémům uznávání studia nebo vzdělání, existujícím v členských státech EU, vyznačuje mnohými odlišnostmi. V tomto smyslu je nutné rozlišovat mezi systémy akademického a profesního uznávání<sup>7)</sup>.

Profesní uznávání se používá v případech, kdy je třeba pro účely výkonu povolání nebo jiné činnosti doložit, že odborná kvalifikace získaná v zahraničí odpovídá odborné kvalifikaci požadované k výkonu povolání podle práva cílového hostitelského státu. Odborná kvalifikace přitom mohla být získána studiem, praktickým výcvikem, nebo v rámci výkonu odborné praxe, nebo také kombinací těchto prvků.

Akademické uznávání je naproti tomu možno definovat jako uznávání rovnocennosti diplomů, kvalifikací nebo částí studijních programů jedné (domácí nebo cizí) vzdělávací instituce jinou vzdělávací institucí. Obvykle je takové uznání považováno za základ pro přijetí k dalšímu studiu v druhé instituci nebo jako uznání umožňující určitý druh výjimky z povinnosti opakovat studium některých částí programu. Akademické uznávání je charakterizováno detailním porovnáváním studijních plánů, jehož výsledkem je pak rozhodnutí o tom, zda vzdělání získané

---

<sup>7)</sup> Viz sdělení Komise o uznávání diplomů za akademickými a profesními účely, KOM (94) 596 konečné. Ke vzájemným souvislostem mezi systémy akademického a profesního uznávání viz závěry Rady ze dne 6. května 1996 týkající se synergií akademického a profesního uznávání kvalifikací ve Společenství (Úř. Věst. 1996, C 195, s. 6).

v zahraničí je rovnocenné vzdělání poskytovanému v České republice či nikoli. Naproti tomu výsledkem procesu profesního uznávání je rozhodnutí o tom, zda dotyčná osoba má dostatečné znalosti, schopnosti a dovednosti, aby mohla vykonávat konkrétní povolání nebo činnost v hostitelském členském státě.

### **2.2.1. Uznávání odborného vzdělání**

Před přijetím právních předpisů o uznávání odborných kvalifikací bylo v členských státech EU akademické uznávání jediným normativně upraveným postupem uznávání kvalifikace<sup>8)</sup>. Z pohledu současnosti je však tento způsob uznávání kvalifikace v Unii nevyhovující, jelikož členské státy k zahájení výkonu odborné činnosti často požadují i jiné druhy odborného vzdělání a přípravy než jen samotné studium. Uznávání všech složek odborné kvalifikace by bylo příliš administrativně náročné a zatěžující pro osoby hledající přístup na trh druhého členského státu. Pravidla přijatá tehdejším Společenstvím v oblasti přístupu k výdělečným činnostem a jejich výkonu v členských státech proto vyvinula výše uvedenou metodu profesního uznávání. Na unijní úrovni byly rovněž vydány i některé předpisy a vyvinuty některé právně nezávazné nástroje usnadňující uznávání akademických kvalifikací<sup>9)</sup>. V českém právním řádu je uznávání vzdělání upraveno pro základní, střední a vyšší odborné vzdělání v ustanovení § 108 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) a v jeho prováděcí vyhlášce č. 12/2005 Sb., Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky o podmínkách uznání rovnocennosti a nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami.

V zásadě rozhodují o nostrifikaci dokladů krajské úřady (MŠMT pak rozhoduje o nostrifikaci zahraničního vysvědčení, které bylo vydáno zahraniční školou se vzdělávacím programem, jenž je uskutečňován po dohodě s MŠMT; Ministerstvo

---

<sup>8)</sup> Rozsudky ze dne 28. dubna 1977, 71/76, Thieffry, Recueil, s. 765, a ze dne 28. června 1977, 11/77, Patrick Recueil, s. 1199.

<sup>9)</sup> Tzv. „Evropský kvalifikační rámec“ představuje soubor aktů vydaných Společenstvím za účelem zvýšení transparentnosti akademických a jiných kvalifikací udělovaných v členských státech spočívající především na rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 2241/2004/ES ze dne 15. prosince 2004 o jednotném rámci Společenství pro průhlednost v oblasti kvalifikací a schopností (Europass) (Úř. Věst. L 390, s. 6.).



vnitřně rozhoduje o nostrifikaci a vydává osvědčení o uznání rovnocennosti v oblasti činnosti policie a požární ochrany).

Školský zákon rozeznává dva možné postupy nostrifikace. V případě, že existuje mezinárodní smlouva o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o vzdělání, vydává se osvědčení. V případě, kdy mezinárodní smlouva o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů neexistuje, je vydáváno rozhodnutí. Může nastat situace, kdy krajský úřad v rámci řízení o nostrifikaci zjistí, že obsah a rozsah vzdělání v zahraniční škole se v porovnání s obdobným rámcovým vzdělávacím programem v České republice podstatně odlišuje, pak je žádost zamítnuta. V případě, že se obsah a rozsah vzdělání v zahraniční škole odlišuje zčásti nebo ze zahraničního vysvědčení není patrný obsah a rozsah vyučovacích předmětů, nařídí krajský úřad nostrifikační zkoušku (podmínky její organizace upravuje výše uvedená vyhláška MŠMT). Pokud žadatel nevykoná nostrifikační zkoušku úspěšně, pak krajský úřad žádost o nostrifikaci také zamítne.

O uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání rozhodují v zásadě veřejné vysoké školy podle ustanovení § 89 a § 90 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů ve znění pozdějších předpisů (zákon o vysokých školách). Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy vydává osvědčení o uznání vzdělání pouze tehdy, bylo-li získáno ve státě, s nímž je uzavřena smlouva o uznávání rovnocennosti dokladů (případně o uznávání dokladů o vzdělání) a ministerstvo je touto smlouvou k uznání zmocněno, nebo případně tehdy, jestliže existují pochybnosti o tom, která veřejná vysoká škola uskutečňuje obsahově obdobný studijní program a je tedy příslušná rozhodnout o uznání. Jedná-li se o oblast vojenství, o uznání rozhoduje dle § 95 odst. 9 zákona o vysokých školách Ministerstvo obrany; v oblasti bezpečnostních služeb pak rozhoduje o uznání Ministerstvo vnitra.

Bilaterální mezinárodní smlouvy o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladů o dosaženém vzdělání a dokladů o udělení vědeckých hodností a titulů jsou uzavřeny s Bulharskem (č. 43/1983 Sb.) – platnost byla ukončena v polovině roku 2008, Maďarskem (č. 92/2005 Sb.m.s.), Polskem (č. 104/2006 Sb.m.s.), Slovenskem (č. 33/2001 Sb.m.s.), Slovinskem (č. 52/2000 Sb.m.s.) – považována za platnou pro

republiku Bosna a Hercegovina, a některými nástupnickými státy bývalého SSSR (123/1973 Sb.)<sup>10)</sup>. Uznávání (nostrifikaci) nepodléhají odborné kurzy (např. masér, kosmetička apod.) získané v zahraničí, jelikož nedeklarují stupeň dosaženého vzdělání. Nicméně tyto předpisy a nástroje nespádají do předmětu zkoumání této práce, kterým je výlučně systém profesního uznávání jako nástroj k přístupu a výkonu povolání.

### 2.2.2. Profesní uznávání

Z uvedeného vyplývá, že předmětem přezkumu a uznávání v rámci systému profesního uznávání zpravidla nebude všeobecné vzdělání nebo část akademického vzdělání, ale **ukončené odborné vzdělání**, které **opravňuje** dotyčnou osobu v daném členském státě **k výkonu povolání nebo jiné výdělečné činnosti**. Soudní dvůr EU ve své ustálené judikatuře uznává, že mezi odborné vzdělání spadá zejména vysokoškolské a vyšší vzdělání<sup>11)</sup>. Odborné vzdělání je přitom předmětem jedné z politik Unie, v níž Unie disponuje pouze podpůrnými pravomocemi, které v této oblasti zejména vylučují harmonizaci ( ustanovení čl. 165 odst. 4 první odrážka a čl. 166 odst. 4 SFEU)<sup>12)</sup>. V následujícím textu je pojem odborného vzdělávání v souladu s terminologií předpisů sekundárního práva často nahrazen pojmem „odborná příprava“, popřípadě „vzdělávání a odborná příprava“. Tyto pojmy jsou používány v obdobném smyslu.

Oblast uznávání odborných kvalifikací pro účely výkonu povolání nebyla do 1. května 2004 v České republice upravena. Zejména potřeba důsledné úpravy zásady volného pohybu osob v souladu s požadavky Evropského společenství s cílem

---

<sup>10)</sup> Více informací: Seznam mezinárodních smluv v působnosti MŠMT – Smlouvy o vzájemném uznávání rovnocennosti dokladu o vzdělání.

<sup>11)</sup> Rozsudky ze dne 2. února 1988, 24/86, Blaizot, Recueil, s. 379, body 15 až 20; ze dne 27. září 1988, 42/87, Komise v. Belgie, Recueil, s. 5445, body 7 a 8, ze dne 7. července 2005, C-147/03, Komise v. Rakousko, Sb. rozh. s. I-5969, bod 33, a ze dne 11. ledna 2007, C-40/05, Lyyski, Sb. rozh. s. I-99, bod. 29.

<sup>12)</sup> Soudní dvůr již před časem zahrnul podmínky přístupu k odbornému vzdělávání do oblasti působnosti základních svobod, viz rozsudky ze dne 13. února 1985, 293/83, Gravier, Recueil, s. 593, bod 25; ze dne 1. července 2004, C-65/03, Komise v. Belgie, Sb. rozh. s. I-6427, bod 25, a ze dne 7. července 2005, C-147/03, Komise v. Rakousko, Sb. rozh. s. I-5969, bod. 32.

volného uplatnění na pracovním trhu Evropského společenství vedla k přijetí zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), který nabyl účinnosti dnem vstupu České republiky do Evropské unie.

### **2.2.2.1. Regulovaná povolání a činnosti**

Důležitým pojmem v oblasti profesního uznávání je **regulované povolání a činnost**. Jedná se o každé takové povolání nebo činnost, k jejichž výkonu je nutné **splnění zákonem stanových podmínek** daného členského státu EU. Vzhledem k tomu, že předmětem harmonizace práva členských států EU nejsou tyto požadavky, respektive podmínky, je jejich určení plně v kompetenci jednotlivých členských států. Důsledkem toho je v každém členském státě jiná situace v regulaci přístupu k těmto povoláním (tj. každý členský stát reguluje jiný počet povolání a činností, má jiný rozsah této regulace a u každého povolání a činnosti se požadavky liší). Pokud by neexistoval mechanismus, který by umožňoval státnímu příslušníku jednoho členského státu plně kvalifikovanému (oprávněnému) pro výkon regulovaného povolání či činnosti ve svém domovském státě vykonávat toto povolání či činnost v jiném členském státě (při splnění určitých podmínek), znamenalo by to **porušení jedné ze základních svobod, na kterých je EU založena – volného pohybu osob ve státech EU**.

Důvody pro regulaci povolání a činnosti jsou různé. Většinou je s výkonem takového povolání nebo činnosti spojeno vysoké riziko buď pro okolí (např. činnosti v jaderné energetice, práce s výbušninami), nebo pro uživatele určité služby (např. ve zdravotnictví, v dopravě a přepravě). Dále jsou kvalifikační požadavky na výkon některých povolání předepsány tam, kde existuje možnost zneužití určité služby nebo poznatků, ke kterým má provozovatel služby přístup (např. v bankovníctví, pojišťovnictví a právních službách). Regulovaná povolání a pracovní činnosti představují jen určitý podíl ze všech ekonomických činností, v různých oblastech hospodářství různě rozsáhlý.

Protože se kvalifikační požadavky národní legislativy obvykle vztahovaly k dosažení diplomů a vysvědčení v příslušném státě, byly překážkou k uznání

kvalifikací občanů ostatních států ES, kteří shodná nebo podobná povolání vykonávali (mnohdy i po velmi dlouhou dobu) v zemi svého původu. K tomu přistupovala i určitá omezení práva cizinců získat členství v národních stavovských organizacích, byť toto členství rozhodovalo o možnosti vykonávat příslušné povolání.

Účelem obecného systému vzájemného uznávání profesních kvalifikací není harmonizovat kvalifikační požadavky jednotlivých členských států. Proto si např. členský stát může stanovit jiné a přísnější kvalifikační požadavky u určitého povolání než jiné členské státy, jestliže tu takovou potřebu cítí. Obecný systém sice zásadně stanovuje povinnost takového členského státu uznat kvalifikaci žadatele o výkon tohoto přísněji regulovaného povolání, jestliže je pro stejné povolání (byť mírněji regulované) kvalifikován v jiném členském státě nebo ho zde vykonával. Pro výraznější rozdíly v požadované kvalifikaci a v kvalifikaci, kterou žadatel má, existují v rámci obecného systému vyrovnávací mechanismy (adaptační období, zkouška způsobilosti, nutnost doložit odbornou praxi).

### 3. PRÁVNÍ ÚPRAVA UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE

Právo EU rozlišuje mezi právem na rovné zacházení a právem na rovné příležitosti. Právo na rovné příležitosti je pojem užší, vztahuje se pouze na přístup k zaměstnání, zatímco právo na rovné zacházení pokrývá celou oblast profesionálního života zaměstnanců. V případech, kdy je pro účely výkonu povolání nebo jiné činnosti potřeba doložit, že odborná kvalifikace získaná v zahraničí odpovídá odborné kvalifikaci požadované k výkonu profese dle práva cílového (hostitelského) státu, se přistoupí k uznávání odborné kvalifikace neboli profesnímu uznávání. Systém vzájemného uznávání odborných kvalifikací mezi členskými státy EU slouží zejména **k odstranění bariér na vnitřním trhu a k usnadnění výkonu volného pohybu osob** a výkonu zvoleného povolání.

#### ***3.1. Volný pohyb osob a uznávání odborné kvalifikace v primárním právu Unie***

Jedním ze základních úkolů Unie je správa vnitřního trhu. Vnitřní trh je v ustanovení čl. 22a Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) definován jako prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, a to v souladu s ustanoveními Smluv, tj. SFEU a Smlouvy o Evropské unii (dále jen „SEU), které mají stejnou právní sílu a na nichž je Unie založena. Jedním z hlavních úkolů Unie je pak podle čl. 2b SFEU stanovení pravidel hospodářské soutěže nezbytných pro fungování vnitřního trhu.

Cíl stanovení pravidel hospodářské soutěže přitom nelze chápat jen ve spojitosti se zbožím a službami. Míra nediskriminační hospodářské soutěže v oblastech zboží a služeb je pochopitelně ovlivněna zejména fungujícím systémem volného pohybu ekonomicky činných subjektů, podnikatelů, či zaměstnanců mezi členskými státy Evropské unie, a jejich uplatněním se na místním trhu. Tato vzájemná migrace osob mezi členskými státy přispívá na jednu stranu k provázanosti a vyšší míře konvergence jednotlivých ekonomik a na druhou stranu k prohlubování sociálních vztahů mezi jednotlivými členskými státy EU. Flexibilní systém volného

pohybu osob mezi členskými státy dále napomáhá cíli zajistit vysokou úroveň zaměstnanosti ve Společenství.

### **3.1.1. Zakotvení volného pohybu ve Smlouvě o fungování EU**

Oblast volného pohybu osob je upravena v Hlavě III, v ustanovení článků 39 až 55 SFEU. Do této oblasti spadají tři základní svobody vnitřního trhu – svoboda pohybu pracovníků (čl. 39 – 42 SFEU), svoboda usazování (čl. 43 – 48a SFEU) a svoboda poskytování služeb přes hranici (čl. 49 – 54 SFEU).

Svoboda pohybu pracovníků zahrnuje, za podmínek stanovených SFEU a sekundárními předpisy ES, právo státních příslušníků členských států na *rovné zacházení v zaměstnání, právo na odměnu za vykonanou práci a právo na rovné zacházení v dalších pracovních podmínkách; právo ucházet se o nabízená zaměstnání* a za tímto účelem se volně pohybovat na území jiných členských států, *právo pobývat na území členského státu za účelem výkonu zaměstnání a právo zůstat v tomto členském státě po skončení zaměstnání*. Přestože je ve Smlouvě o fungování EU svoboda pohybu pracovníků definována především jako zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, Soudní dvůr Evropské Unie (dále jen „Soudní dvůr“) rozšířil výkladem tento zákaz i na národní pravidla, která se aplikují bez ohledu na státní příslušnost daného pracovníka, ale brání jeho volnému pohybu<sup>13)</sup>.

Svoboda usazování zahrnuje jednak právo zahajovat a provozovat samostatnou výdělečnou činnost, jakož i zřizovat podniky, zejména společnosti, na území druhého členského státu (tzv. primární usazení), a jednak právo rozšíření podnikatelské činnosti provozované v jednom státě na území druhého prostřednictvím obchodních zastoupení, poboček (organizačních složek) nebo dceřiných společností (tzv. sekundární usazení). Čl. 43 SFEU zakazuje „omezení“ výše uvedených práv. I zde Soudní dvůr deklaroval, že se nejedná pouze o zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, ale že jsou zakázána i národní pravidla, která sice nerozlišují ve své

---

<sup>13)</sup> Např. rozsudek Soudního dvora v případě C-415/93 *Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman a ostatní a Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman*, SbSD 1995, I-4921.

aplikaci mezi státními příslušníky členských států, která však představují překážky těchto práv<sup>14)</sup>.

Svoboda poskytování služeb je ve své podstatě právem každého ekonomického subjektu poskytnout službu v jiném členském státě nebo ji v jiném státě přijímat. Zahrnuje právo poskytovatele služby usazeného v jednom členském státě provozovat svou činnost osobně na území druhého členského státu za účelem jejího poskytnutí. Toto právo je dočasné. Podobně jako u usazení vyžaduje ustanovení čl. 49 SFEU v cílovém členském státě nejen odstranění veškeré diskriminace poskytovatele služby na základě státní příslušnosti, ale také vyžaduje zrušení jakýchkoli překážek, přestože ve své aplikaci nerozlišují mezi domácími nebo zahraničními subjekty, které mohou znemožnit nebo bránit činnostem poskytovatele služby usazeného v jiném členském státě, kde v souladu s právem poskytuje obdobné služby<sup>15)</sup>.

V kontextu všech tří svobod Soudní dvůr EU uznává, že s ohledem na zvláštní charakter některých činností, zvláště pak odborných činností, mohou být některé překážky ospravedlněny a nebudou tedy postiženy zákazem podle ustanovení čl. 39, 43 a 49 SFEU. Pokud však má být národní opatření, které představuje překážku volného pohybu, ospravedlněno, musí se aplikovat bez rozdílu na domácí a zahraniční subjekty a jeho účelem musí být ochrana důležitého veřejného zájmu, jako například ochrana spotřebitele (respektive příjemce služby), ochrana pracovníků apod. Dále, toto opatření musí být vhodné k ochraně daného veřejného zájmu a nesmí být více omezující, než je k ochraně daného veřejného zájmu nezbytně nutné (musí být proporcionální)<sup>16)</sup>.

Ustanovení SFEU zakládající výše uvedené svobody mají přímý účinek (tzv. *direct effect*). To znamená, že je členské státy a jejich orgány musí aplikovat

---

<sup>14)</sup> Např. rozsudek Soudního dvora v případě C-19/92 *Dieter Kraus v Land Baden-Württemberg*, SbSD 1993, I-1663.

<sup>15)</sup> Např. rozsudek Soudního dvora v případě C-76/90 *Manfred Säger v Dennenmeyer & Co. Ltd.*, SbSD (1991) I-4221.

<sup>16)</sup> V oblasti svobody pohybu pracovníků, viz rozsudek *Bosman*, viz pozn. č. 7, odst. 104; v oblasti svobody usazování, např. rozsudek Soudního dvora v případech C-96/85 *Komise v. Francouzská republika*, SbSD 1986, 1485, odst. 11.

bezprostředně a přednostně před národním právem. Plné platnosti nabyly ustanovení čl. 43 a 49 dle dříve platné Smlouvy o založení Evropského společenství s uplynutím přechodného období, které skončilo začátkem 70. let, a za přímo účinné je vzápětí prohlásila série rozsudků Soudního dvora<sup>17)</sup>.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ustanovení čl. 39, 43 a 49 SFEU podléhají analogickému výkladu Soudního dvora EU, alespoň ve svých hlavních rysech. Soudní dvůr v části své judikatury začínající rozsudkem *Gebhard*<sup>18)</sup>, formuluje obecná pravidla aplikovatelná pro „všechny základní svobody vnitřního trhu“. Proto také pro účely následujícího výkladu hovořím souhrnně o „volném pohybu osob“, kromě případů, kdy je zapotřebí hovořit o jednotlivých svobodách odděleně samostatně.

### **3.1.2. Požadavek odborné kvalifikace jako překážka volného pohybu osob**

Členské státy mají v oblastech neharmonizovaných právními předpisy EU plnou pravomoc stanovit si vlastní podmínky týkající se odborné kvalifikace pro zahájení a výkon odborné činnosti na svém území a jsou oprávněny jako doklad o této odborné kvalifikaci vyžadovat předložení diplomů, či jiných dokladů a osvědčení<sup>19)</sup>. Rozdílné požadavky na odbornou kvalifikaci pro výkon určité činnosti v různých členských státech však vytvářejí zásadní překážky volného pohybu osob<sup>20)</sup>. Smlouva o fungování EU proto obsahuje v ustanovení čl. 53 (dříve článek 47 Smlouvy o ES) právní základ pro přijetí sekundárních předpisů za účelem usnadnění

---

<sup>17)</sup> V oblasti svobody pohybu pracovníků se ustanovení čl. 39 SFEU přímo aplikují již od 60. let a nevztahovalo se na ně zmíněné přechodné období (viz např. rozsudek ESD v případě 75/63 *M.K.H. Hoekstra v Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten*).

<sup>18)</sup> Rozsudek *Gebhard*, viz pozn. č. 10. odstavec 37 rozsudku obsahuje pravidlo možného ospravedlnění překážek z naléhavého důvodu veřejného zájmu, formulované společně pro všechny svobody garantované SFEU, ačkoliv samotný rozsudek se týkal pouze svobody usazování.

<sup>19)</sup> Rozsudky Soudního dvora v případech 222/86 *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (UNECTEF) v Georges Heylens a ostatní*, SbSD 1987, 4097, odst. 10; C-340/89 *Irene Vlassopoulou v Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden Wuerttemberg*, SbSD 1991, I-02357, odst. 9; C-104/91 *Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria v José Lusi Aguirre Borrell a ostatní*, SbSD 1992, I-3003, odst. 7; *Gebhard*.

<sup>20)</sup> Např. rozsudek *Vlassopoulou*, viz pozn. č. 13.



zahajování a provozování činností, upravujících vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci<sup>21)</sup>.

Pokud jeden členský stát vyžaduje pro výkon určité činnosti na svém území absolvování studia v určité délce a určitého specifického zaměření, a druhý členský stát pro výkon stejné činnosti vyžaduje absolvování studia jiného zaměření a jiné délky, je v podstatě znemožněna vzájemná migrace osob, které dané činnosti provozují, s výjimkou několika málo jedinců, kteří absolvovali potřebné kvalifikační kurzy či studium v obou členských státech. Tento problém lze na unijní úrovni řešit v zásadě dvěma způsoby.

Za prvé, členské státy mohou **sjednotit kvalifikační požadavky** pro výkon ekonomických činností, které spadají do okruhu vztahů, upravených Smlouvami. Proto předpokládá SFEU v ustanovení čl. 47 odst. 2 postupné odstraňování omezení pro výkon povolání lékařských, ostatních zdravotnických a farmaceutických v závislosti na koordinaci podmínek pro výkon těchto povolání v jednotlivých členských státech. Dle dříve platné Smlouvy o ES předpokládal čl. 47 odst. 2 přijetí sekundárních právních předpisů, měnících v členských státech dosavadní podmínky pro zahájení povolání. Tato opatření musí být přijata Radou jednomyslně<sup>22)</sup>. Za druhé, členské státy mohou své kvalifikační požadavky pro výkon hospodářských činností vzájemně koordinovat, bez potřeby jejich další harmonizace. Právní základ

---

<sup>21)</sup> Článek 53 SFEU stanoví:

1. Za účelem usnadnění přístupu osob k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu přijmou Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, jakož i koordinaci právních a správních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu.
2. Pokud jde o povolání lékařská, ostatní zdravotnická a farmaceutická, závisí postupné odstraňování omezení na koordinaci podmínek pro výkon těchto povolání v jednotlivých členských státech.

<sup>22)</sup> Mezi opatření přijatá na základě tohoto ustanovení řadíme především tzv. dřívější sektorové koordinační směrnice, které zavedly harmonizaci minimálních požadavků na odbornou přípravu určitých profesí: Např. Směrnice Rady 93/16/EHS ze dne 5. dubna 1993 o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemného uznávání jejich diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci, Úř. věst. L 165, 07.07.1993; Směrnice Rady ze dne 21. ledna 1980 o koordinaci právní a správních předpisů týkajících se přístupu k činnosti porodních asistentek a jejího výkonu (80/155/EHS), Úř. věst. L 218, 11.02.1980

pro přijetí těchto předpisů poskytuje SFEU v čl. 47 odst. 1. V tomto případě postačí k přijetí sekundárního předpisu v Radě kvalifikovaná většina<sup>23)</sup>.

Existenci ustanovení čl. 47 v SFEU však nelze chápat tak, že uskutečnění svobody volného pohybu je závislé na vydání výše uvedených sekundárních předpisů. Úkolem těchto sekundárních předpisů je pouze „usnadnit“ volný pohyb osob, nikoli jej uskutečnit. Samotné právo volného pohybu nemůže být závislé na jejich přijetí. Absence koordinačních nebo harmonizačních předpisů v oblasti uznávání odborných kvalifikací proto nemůže vyloučit přímý účinek ustanovení SFEU o volném pohybu osob<sup>24)</sup>.

Členské státy mají podle ustanovení čl. 3a SEU povinnost učinit veškerá vhodná obecná či zvláštní opatření k plnění závazků vyplývajících ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie. Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie. Z toho plyne, že i když členské státy mohou v rámci své kompetence stanovit podmínky týkající se odborné kvalifikace pro zahájení a výkon odborné činnosti na svém území a vyžadovat jako doklad o této odborné kvalifikaci určené diplomy, či jiné doklady a osvědčení, musí při výkonu této pravomoci zároveň dodržovat zákaz (přímé i nepřímé) diskriminace, řídit se zásadou proporcionality a respektovat základní svobody volného pohybu osob ve Společenství<sup>25)</sup>.

Státní příslušníci jiných členských států musí mít zejména možnost prokázat znalosti a dovednosti vyžadované v členském státě, ve kterém hodlají předmětnou činnost provozovat (dále jen „cílový členský stát“), na základě diplomů, osvědčení

---

<sup>23)</sup> Na základě tohoto ustanovení byly nejdříve přijaty tzv. přechodové směrnice doplněné směrnicemi o liberalizaci, které byly vydávány v průběhu 60. až 80. let a sektorově koordinovaly umožnění svobody usazení a svobody poskytování služeb až do vydání konsolidační směrnice 1999/42/ES. Dále byly na základě tohoto ustanovení vydány směrnice o vzájemném uznávání dokladů o formální kvalifikaci doplňující koordinační sektorové směrnice a posléze tzv. směrnice obecného systému.

<sup>24)</sup> Viz zejména rozsudky Soudního dvora v případech *van Binsbergen*, odst. 21 až 24; 71/76 *Jean Thieffry v Conseil de l'Ordre des avocats à la cour de Paris*, SbSD 1977, 00765, odst. 17 a další.

<sup>25)</sup> Tuto povinnost zdůraznil Soudní dvůr v kontextu uznávání kvalifikací v rozsudku *Thieffry*, viz pozn. č. 18, odst. 16. Viz také rozsudky *Vlassoupoulou a Aguirre Borrell* aj.

a jiných dokladů o formální kvalifikaci získaných v členském státě, ze kterého pocházejí (dále jen „členský stát původu“)<sup>26)</sup>. Na základě této premisy vyvinula judikatura Soudního dvora EU soubor pravidel, která v oblasti uznávání kvalifikací uplatňují:

- Především musí být v cílovém členském státě zajištěno bezproblémové uznávání formální i materiální platnosti dokladů vydaných v jiném členském státě, bez nutnosti jejich legalizace nebo jiného ověření. Příslušný uznávací orgán cílového členského státu musí hodnotit znalosti státního příslušníka jiného členského státu na základě údajů obsažených v jeho diplomu, či osvědčení, a to zejména s ohledem na charakter a délku studia a praktické přípravy, kterou tento státní příslušník podle těchto osvědčení absolvoval<sup>27)</sup>.
- Členský stát původu nesmí jako jediný přípustný doklad o odborné kvalifikaci vyžadovat diplom, či osvědčení vydané pouze v tomto státě, jelikož by tím byli nepřímo diskriminováni státní příslušníci jiných členských států<sup>28)</sup>.
- Cílový členský stát musí vzít v úvahu veškeré diplomy, veškerá osvědčení a jiné doklady o formální kvalifikaci státního příslušníka jiného členského státu, včetně jeho relevantní odborné praxe, a srovnat znalosti a dovednosti z nich vyplývající s požadavky tohoto státu na odbornou kvalifikaci<sup>29)</sup>.
- Členské státy musí předem stanovit seznamy oblastí, jejichž znalost je nezbytná pro výkon příslušné činnosti a bude se proto objektivně vyžadovat pro výkon příslušné činnosti, bez ohledu na státní příslušnost uchazeče

---

<sup>26)</sup> Rozsudky *Vlassopoulou*, viz pozn. č. 13, odst. 15 a 16; *Gebhard*, viz pozn. č. 10, odst. 38.

<sup>27)</sup> Rozsudek *Heylens*, odst. 13, *Vlassopoulou*, odst. 17; tato zásada byla posléze výslovně vyjádřena v obecných směrnících přijatých na základě čl. 53SFEU, dříve 47 ES.

<sup>28)</sup> Viz rozsudky Soudního dvora v případech C-154/89 *Komise v. Francouzská republika*, SbSD 1991, I- 00659, v souvislosti s průvodcovskou zkouškou; C-281/98 *Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, SbSD 2000, I-04139, v souvislosti s osvědčením o znalosti jazyka.

<sup>29)</sup> Rozsudek *Vlassopoulou*, odst. 16; k povinnosti vzít v úvahu i odbornou praxi viz rozsudky *Vlassopoulou*, odst. 21; C-319/92 *Salome Haim v Kassenzaharztliche Vereinigung Noddhein*, SbSD 1994, I-0425, odst. 27, 28.

o přístup k takové činnosti. Jak jinak by mohl příslušný orgán cílového členského státu porovnat znalosti a dovednosti osvědčené patřičnými doklady, se kterými uchazeč přichází z jiných členských států, s „diplomem“, který se vyžaduje pro výkon předmětné činnosti v cílovém členském státě<sup>30)</sup>?

- Cílový členský stát dále nemůže od státního příslušníka jiného členského státu vyžadovat, aby jeho znalosti nabyté v členském státě původu byly naprosto shodné s rozsahem znalostí potvrzených diplomem vyžadovaným v tomto členském státě, cílový členský stát však může požadovat, aby rozsah jeho znalostí byl alespoň odpovídající úrovně<sup>31)</sup>.
- Pokud v rámci srovnávací procedury vyjde najevo, že odborná kvalifikace dotčené osoby potvrzená doklady z jiných členských států a odborná kvalifikace vyžadovaná v cílovém členském státě si navzájem odpovídají jen částečně, může cílový členský stát po dotčené osobě požadovat, aby prokázala, že si chybějící odbornou kvalifikaci doplnila<sup>32)</sup>.
- Protože je volný přístup k povolání základním právem, které SFEU garantuje každému státnímu příslušníku členského státu, je nezbytné, aby byla zároveň zajištěna možnost soudní ochrany proti těm rozhodnutím správního orgánu, které výkon tohoto základního práva znemožňují. Tento požadavek koneckonců odráží obecnou zásadu unijního práva, která vychází ze společných ústavních tradic členských států a která je navíc zakotvena v čl. 6 a 13 Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod. Efektivní soudní přezkum závisí především na přezkoumání legality důvodů, na kterých bylo rozhodnutí založeno. Příslušný soud může proto žádat správní orgán, který ve věci rozhodl, aby mu tyto důvody dodal. V případech, kdy je třeba zajistit účinnou ochranu základního práva garantovaného Smlouvami, však musí osoba, které bylo toto právo upřeno, v každém případě mít nejlepší

---

<sup>30)</sup> Rozsudek Soudního dvora v případě C-145/99 *Komise v Italská republika*, SbSD 2002, I-02235, odst. 51 až 53.

<sup>31)</sup> Rozsudek *Heylens*, odst. 13; *Vlassopoulou*, odst. 17.

<sup>32)</sup> Rozsudek *Vlassopoulou*, odst. 19.

podmínky k jeho obraně a musí být schopna zhodnotit veškeré relevantní skutečnosti proto, zda má její návrh na soudní přezkum smysl, či ne. Proto je příslušný uznávací orgán členského státu povinen vždy sdělit uchazeči důvody, na kterých založil své negativní rozhodnutí<sup>33)</sup>.

### **3.2. Vývoj právního základu pro vydávání směrnic o uznávání odborných kvalifikací podle primárního práva EU**

Přestože je cílem této kapitoly podat výklad o právní úpravě podle sekundárních předpisů Unie, je třeba se úvodem zmínit o ustanoveních Smlouvy, na jejichž základě jsou opatření k usnadnění uznávání profesních kvalifikací Unie přijímána, tedy o právních základech těchto opatření. Evropská unie prošla od svého vzniku velmi dynamickým vývojem, takže první opatření k usnadnění uznávání kvalifikací byla vydávána Evropským hospodářským společenstvím (do 1. listopadu 1993, data vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost<sup>34)</sup>), poté Evropským společenstvím (do 1. prosince 2009, data vstupu Lisabonské smlouvy v platnost). Nyní drží pravomoc k jejich vydávání Evropská unie.

Úvodem bych ráda připomněla existenci zásady „svěřených“ pravomocí<sup>35)</sup>, podle níž dříve Společenství podle článku 5 ES bylo povinno jednat „v mezích pravomocí svěřených mu Smlouvou a cílů v ní stanovených“. V současné době je obdobná zásada stanovena v čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 a 2 SFEU. Tato ustanovení dosavadní znění této zásady částečně mění a rozvádějí. Podle nich se vymezení pravomocí Unie řídí **zásadou „svěření“ pravomocí** (čl. 5 odst. 1 SEU, přičemž Unie jedná pouze **„v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách**

---

<sup>33)</sup> Rozsudek Heylens, odst. 14 a 15; Vlassopoulou, odst. 22; čl. 8 odst. 2 směrnice 89/48/EHS a čl. 12 odst. 2 směrnice 92/51/EHS.

<sup>34)</sup> Článek R odst. 2 Maastrichtské smlouvy (Úř. Věst. 1992, C 191, s. 1).

<sup>35)</sup> Uvedené ustanovení bylo do zakládací smlouvy vloženo až Maastrichtskou smlouvou (viz její čl. G bod 5). V původní zakládací smlouvě byla zásada svěřených pravomocí vyjádřena jen ve vztahu k orgánům Společenství v čl. 4 odst. 1 druhém pododstavci.

**členskými státy pro dosažení cíl stanovených ve Smlouvách“** (čl. 5 odst. 2 první věta SEU). Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům (čl. 4 odst. 1 SEU a čl. 5 odst. 2 druhá věta SEU).

V kapitole 2 a 3 hlavy III původní Smlouvy o EHS se zmocnění k vydávání opatření v oblasti práva usazování a volného pohybu služeb nalézala v ustanoveních čtyřech člancích, totiž člancích 54 až 57 v souvislosti se svobodou usazování, a člancích 63 a 66 v souvislosti s volným pohybem služeb. Pokud jde o ustanovení článků 54 a 63, které obsahovaly souběžná ustanovení, zahrnoval každý z nich dva právní základy. První z nich, obsažený v ustanovení čl. 54 odst. 1 a čl. 63 odst. 1 Smlouvy, zmocňoval Radu na návrh Komise a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a se Shromážděním k jednomyslnému přijetí Obecného programu pro odstraňování stávajících omezení.

**Druhý z těchto právních základů**, obsažený v čl. 54 odst. 2 a čl. 63 odst. 2 Smlouvy, zmocňoval k provedení Obecného programu. Podle těchto ustanovení byly Radou přijímány směrnice na návrh Komise a po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a se Shromážděním do konce první etapy přechodného období (tedy do 31. prosince 1961)<sup>36)</sup> jednomyslně, a pak kvalifikovanou většinou. Po vstupu Jednotného evropského aktu v platnost dne 1. července 1987 měla Rada směrnice na základě čl. 54 odst. 2 přijímat ve spolupráci s Evropským parlamentem (tzv. „kooperační postup“ podle tehdejšího čl. 149 Smlouvy o EHS)<sup>37)</sup>. **Maastrichtská smlouva tento postup nahradila postupem spolurozhodovacím s větším zapojením Evropského parlamentu** podle ustanovení článku 189b Smlouvy o ES. Po určitých problémech na základě Amsterodamské smlouvy byl tento postup s platností od 1. května 1999 obsažen v nově označeném článku 251 ES (označení směrnic přijatých podle tohoto článku do budoucna odráží skutečnost, že zákonodárcem je Evropský parlament i Rada zároveň). Právní základ podle čl. 63 odst. 2 naproti tomu i nadále obsahoval původní konzultační postup. V rámci úprav provedených Amsterodamskou smlouvou byl z článků 54 a 63 rovněž vypuštěn

---

<sup>36)</sup> Článek 8 odst. 1 Smlouvy o založení EHS a rozhodnutí Rady ze dne 14. ledna 1962 o přechodu do druhé fáze přechodného období (Úř. Věst. 10, 10.2.1962, s. 164).

<sup>37)</sup> Viz čl. 6 odst. 1 a článek 7 Jednotného evropského aktu (Úř. Věst. 1987, L 169, s. 1).

právní základ k vydání Obecného programu podle odstavce 1 a ze znění právního základu podle odstavce 2 byly rovněž vypuštěny již právně neúčinné zmínky o přechodném období a Obecném programu<sup>38)</sup>. Nově přečíslované čl. 44 odst. 1 ES a čl. 52 odst. 1 ES nadále stanovily právní základ k vydání směrnic „k zavedení svobody usazování v určité oblasti činnosti“ a „k dosažení liberalizace určitého typu služeb“. Ten byl v obdobném znění při zavedení řádného legislativního postupu převzat do stávajících čl. 50 odst. 1 SFEU a čl. 59 odst. 1 SFEU.

Právní základ podle čl. 63 odst. 2 a 3 Smlouvy o EHS byl využíván pouze v případě **tzv. směrnic o liberalizaci a směrnic o přechodných opatřeních** (viz níže) v období zhruba do roku 1974. Od roku 1975 již byly směrnice v oblasti uznávání odborných kvalifikací vydávány pouze s odkazem na zvláštní zmocnění k vydávání směrnic za účelem vzájemného uznávání dokladů o dosaženém vzdělání a koordinace podmínek přístupu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu, které **Smlouva obsahovala již ve svém původním znění**. Toto zmocnění bylo obsaženo v jejím článku 57 kapitole o právu usazování, ale uvedené ustanovení bylo použitelné i v oblasti volného pohybu služeb na základě článku 66 Smlouvy o EHS. Ustanovení čl. 57 obsahuje dva právní základy:

První právní základ se nacházel v čl. 57 odst. 1, ve spojení s výhradou podle ustanovení čl. 57 odst. 3 uvedeného ustanovení, a **za účelem usnadnění přístupu osob k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu zmocňuje k přijetí směrnic upravujících vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci**. Výhrada platí u **lékařských, zdravotnických a farmaceutických povolání** v tom smyslu, že v těchto oblastech závisí postupné odstraňování omezení na koordinaci podmínek pro výkon těchto povolání v jednotlivých členských státech, a že je tedy předtím, než bude moci být přistoupeno ke vzájemnému uznávání, nebo současně se zavedením takového systému, třeba zavést potřebná koordinační opatření.

---

<sup>38)</sup> Článek 6 část I. body 33 a 37 Amsterodamské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (Úř. Věst. 1997, C 340, s. 1).

Právní základ podle čl. 57 odst. 1 je formulován obecně, a tak byl využíván pro přijetí všech směrnic obsahujících konkrétní ustanovení týkající se uznávání odborné kvalifikace, tj. směrnic o přechodných opatřeních, oborových směrnic, i později směrnic obecného systému uznávání odborných kvalifikací (viz níže).

**Svým věcným rozsahem se tento právní základ po celou dobu svého trvání nezměnil.** Pokud jde o procesní stránku, jsou směrnice podle tohoto právního základu od konce první etapy přechodného období přijímány v Radě kvalifikovanou většinou na návrh Komise a po konzultaci se Shromážděním, po úpravách provedených Jednotným evropským aktem ve spolupráci s Evropským parlamentem (kooperační postup). Maastrichtská smlouva tento postup změnila na postup spolurozhodovací podle čl. 189b Smlouvy o ES, který byl dále upraven Amsterodamskou smlouvou a nově obsažen v článku 251 ES. Na základě amsterodamské smlouvy krom toho rovněž došlo k přečíslování článku 57 Smlouvy o ES, který byl nově označován jako článek 47 ES.

Druhý právní základ se nachází v ustanovení čl. 57 odst. 2 původní Smlouvy o EHSa zmocňoval k přijetí směrnic ke koordinaci právních a správních předpisů členských států, jež se týkají přístupu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu. **Pojem „koordinace“ není ve Smlouvě nijak vymezen**, nicméně ze souvislostí, za nichž je tento pojem použit, vyplývá, že se jedná o vzájemné přizpůsobení právních řádů členských států ve prospěch určitého zájmu (v tomto případě volného pohybu samostatně výdělečně činných osob), aniž by bylo v rámci tohoto přizpůsobení cílem odstranit rozdíly mezi právními řády jednotlivých členských států<sup>39)</sup>.

Na základě tohoto právního základu byly v oblasti uznávání kvalifikací vydány především **koordinační směrnice tzv. oborového systému uznávání**, ale používaly jej i tzv. směrnice o přechodných opatřeních<sup>40)</sup>, které zaváděly přechodný systém

---

<sup>39)</sup> Viz Randelzhofer, in: Grabitz/Hilf, Art. 57 EGV (Maastrichter Fassung), marg. č. 13; Nicolaysen, G.: Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt. Das Beispiel der Banken und Bausparkassen, in: Battis, Ulrich; Engler, Helmut: Europäischer Binnenmarkt und nationaler öffentlicher Dienst, Regensburg 1989, 91, s. 113, a Görnitz, N.: Immer noch unterschätzt: Die gemeinschaftlichen Vlassopoulou-Grundsätze, EWS 1/2002, 20-31, s.27

<sup>40)</sup> Viz vymezení právního základu směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/42/ES ze dne 7. června 1999, kterou se zavádí postup pro uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci pro profesní



uznávání použitelný až do vydání těchto koordinačních opatření. Zatímco se právní základ podle ustanovení čl. 57 odst. 1 týkal výslovně uznávání dokladů o kvalifikaci, nebylo zmocnění ke koordinaci podmínek pro přístup k některým činnostem a jejich výkon v členských státech podle čl. 57 odst. 2 nezbytně spojeno s otázkami odborné kvalifikace. Na druhou stranu však byly některé koordinační předpisy upravující požadavky na odbornou kvalifikaci osob provozujících některé činnosti vydávány za pomoci jiných právních základů, např. pokud jde o činnosti povinného auditu účetních dokumentů nebo některé činnosti v dopravě.

Pokud jde o postup při přijímání koordinačních opatření, uvedený právní základ rovněž principálně podle ustanovení čl. 57 odst. 2 první a třetí věty Smlouvy o EHS předpokládá schvalování kvalifikovanou většinou na návrh Komise po konzultaci se Shromážděním (od roku 1987 ve spolupráci s Evropským parlamentem, od roku 1993 postupem spolurozhodovacím podle čl. 189b Smlouvy o ES, od roku 1999 tímž postupem podle čl. 251 ES).

### **3.2.1. Požadavek jednomyslnosti hlasování v citlivých otázkách spojených s odbornými kvalifikacemi**

Tento obecný postup je kvalifikován v ustanovení čl. 57 odst. 2 druhé větě Smlouvy o EHS, který požaduje **jednomyslnost hlasování v citlivých oblastech spojených s odbornými kvalifikacemi**. Obsah a znění této věty se v průběhu doby postupně vyvíjely. Ve svém původním znění požadovala jednomyslnost (i) v záležitostech, které jsou alespoň v jednom členském státě upraveny zákony, a u opatření týkajících se (ii) ochrany úspor, především bankovníctví a problematiky úvěru, jakož i (iii) podmínek týkajících se výkonu lékařských, ostatních zdravotnických a farmaceutických povolání v různých členských státech.

**Výhrada týkající se lékařských, ostatních zdravotnických a farmaceutických povolání byla doplněním výhrady podle čl. 57 odst. 3 Smlouvy o EHS, který postupně odstraňování omezení podmiňuje koordinací podmínek pro výkon uvedených povolání v jednotlivých členských státech.**

---

činnosti upravené směrnicemi o liberalizaci a přechodných opatřeních a kterou se doplňuje obecný systém uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci (Úř. věst. L 201, s. 77; Zvl. vyd. 05/03, s. 374), která právní úpravu směrnic o přechodných opatřeních sjednocuje.

Přestože byla tato podmínka jednomyslnosti pro lékařská, zdravotnická a farmaceutická povolání Jednotným evropským aktem vypuštěna (viz níže), byly již dříve vydané „oborové směrnice“ pro některá povolání ve zdravotnictví a farmacii přijata právě v souladu s původním zněním jednomyslně.

Výhrada požadující **jednomyslnost v záležitostech, které jsou alespoň v jednom členském státě upraveny zákony**, jistě vycházela z faktického zaměření liberalizace v prvním období spíše na činnosti v zemědělství a činnosti svou povahou živnostenské, z nižší míry regulace povolání a jistě také z nízkého počtu tehdejších členských států. Nicméně s postupujícím rozvojem odvětví služeb a rostoucím počtem členských států, představovalo toto ustanovení vážnou překážku při přijímání předpisů o vzájemném uznávání odborných kvalifikací Evropským hospodářským společenstvím, jelikož existovala větší pravděpodobnost, že některý členský stát bude v daném povolání upravovat požadavky na odbornou kvalifikaci zákonem.

**Jednotný evropský akt** svým ustanovením čl. 16 odst. 3 proto ustanovení čl. 57 odst. 2 druhou větou Smlouvy o EHS upravil v tom smyslu, že do budoucna požadovalo jednomyslnost jen o směrnících, k jejichž provedení jsou alespoň v jednom členském státě zapotřebí „*změny stávajících zásad zákonné právní úpravy jednotlivých povolání týkajících se vzdělání a podmínek přístupu fyzických osob k nim*“. Toto ustanovení zůstalo v podstatě nezměněno Maastrichtskou i Amsterodamskou smlouvou (po přečíslování čl. 47 odst. 2 druhá věta ES), nicméně i nadále mohlo působit určité výkladové obtíže<sup>41)</sup>. **Z hlediska restriktivního výkladu** totiž vede zdánlivě k závěru, že pokud je přístup k povolání nebo jeho výkon v jakémkoli členském státě upraven zákonem nebo na základě zákona, je třeba trvat na požadavku jednomyslnosti rozhodování v Radě v případě jakéhokoli koordinačního aktu týkajícího se příslušného odvětví činnosti. Je však třeba zohlednit i výklad extenzivní, který vede k závěru, že se požadavek jednomyslnosti vztahuje pouze na případy, kdy jednání na úrovni Společenství alespoň v jednom členském státě způsobí změnu základních zásad, na nichž spočívá zákonná úprava týkající se

---

<sup>41)</sup> Ehlermann, C.-D.: The internal market following the Single European Act, CMLR 24, (1987) 361, s. 377.

přístupu k povolání nebo jeho výkonu v tomto členském státě. Tomuto výkladu je třeba dát přednost, neboť je **v souladu s cílem usnadnění volného pohybu**, a tedy uskutečnění a rozvíjení vnitřního trhu.

I přes úpravy provedené Jednotným evropským aktem se Komise jako orgán Společenství s právem zákonodárné iniciativy nadále vyhýbala předkládání a prosazování návrhů, u nichž by se mohl členský stát výhrady jednomyslnosti uvedené v druhé větě ustanovení čl. 47 odst. 2 ES dovolávat. Snaha o usnadnění přijímání aktů Unie vedla k vypuštění výhrady podle ustanovení čl. 47 odst. 2 druhé věty ES okamžikem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. Článek 47 ES byl opětovně přečíslován a právní základy podle jeho odstavců 1 a 2 byly sloučeny do jediného ustanovení.

V současné době obsahuje ustanovení čl. 53 odst. 1 SFEU zmocnění za účelem usnadnění přístupu osob k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu k vydání jak směrnic upravujících vzájemné uznávání dokladů o kvalifikaci, tak směrnic o koordinaci právních předpisů členských států týkajících se přístupu k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu. Výhrada pro lékařská, ostatní zdravotnická a farmaceutická povolání však zůstala zachována v odstavci 2 článku 53 SFEU. Spolurozhodovací legislativní postup podle článku 251 ES byl nahrazen řádným legislativním postupem podle článku 294 SFEU.

### ***3.3. Právní úprava uznávání odborných kvalifikací v sekundárním právu Unie***

Současný platný právní rámec obsažený v právních aktech Unie, relevantní v souvislosti s otázkami uznávání odborné kvalifikace jak v případě usazení, tak v rámci příhraničního poskytování služeb, vychází z několika zásadních předpisů přijatých v posledních deseti letech Evropskou unií, které zcela nově upravily problematiku přeshraničního pohybu služeb. Tyto předpisy se vyznačují zejména svou obecnou povahou, jelikož se použijí obecně na předem neuzavřený okruh

činností nebo povolání (horizontální přístup)<sup>42)</sup>. Zákonomárci Společenství přijetím těchto předpisů s konečnou platností rezignoval na koordinaci podmínek týkajících se vzdělání a odborné přípravy v případě jednotlivých povolání<sup>43)</sup>, která pro něj přitom pro většinu doby existence EHS byla vedoucím principem.

### **3.3.1. Směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací**

#### **3.3.1.1. Obecné poznámky ke směrnici 2005/36/ES a jejímu vzniku**

Ráda bych poukázala, že vzhledem k praktickým poznatkům získaným v rámci uplatňování existujících systémů uznávání odborných kvalifikací, se zásadní nedostatky dosavadní právní úpravy – a zejména v oblasti poskytování služeb – staly nejpozději koncem 90. let zřejmými. Komise se proto již ve své **Strategii jednotného trhu v odvětví služeb** mezi jinými opatřeními k rozvoji trhu služeb zavázala k brzkému **předložení iniciativy k odstranění překážek v oblasti regulovaných povolání a uznávání odborných kvalifikací**<sup>44)</sup>.

Ve vztahu k dosavadním systémům uznávání Komise uvedla, že je především potřeba zintenzivnit spolupráci mezi příslušnými orgány členských států, poskytovat potenciálním zájemcům o uznání odborné kvalifikace více informací týkajících se podmínek přístupu k regulovaným profesím, a učinit tak systémy uznávání transparentnějšími, učinit postupy ke stanovení standardů kvality v případě automatického uznávání pružnějšími, zjednodušit organizačně příliš náročné konzultační postupy v případě poradních výborů pro odbornou přípravu harmonizovaných zdravotnických povolání, a pokud možno existující právní úpravu Společenství více zpřehlednit<sup>45)</sup>. Především však zdůraznila jasnou potřebu přijetí

---

<sup>42)</sup> Henssler, Martin: Der Richtlinienvorschlag über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, EuZW 2003, 229-233, s. 229.

<sup>43)</sup> Viz v tomto smyslu sdělení Komise určené Radě „Nové evropské pracovní trhy, otevřené pro všechny, s přístupem pro všechny, KOM(2001) 116 konečné, 28. 2. 2001, oddíl 4.3, s. 10. Viz rovněž Mann, Thomas: Randnotizen zum Richtlinientwurf über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, EuZW 20/2004, 615, s. 615.

<sup>44)</sup> Sdělení Komise Radě „Strategie jednotného trhu ve službách“, KOM(2000) 888 konečné, 29. 12. 2000, s. 30 Uvedeno mezi cíli na rok 2001.

<sup>45)</sup> V této souvislosti předložila Komise již dříve návrh rozhodnutí, kterým se zrušují rozhodnutí 75/364/EHS, 77/454/EHS, 78/688/EHS, 78/1028/EHS, 80/156/EHS, 85/434/EHS, KOM (1999) 177 konečné, 15. 7. 1999, jimiž se zřizovaly poradní výbory pro odbornou přípravu v povoláních

právní úpravy v případě dočasného poskytování služeb, která by byla pro poskytovatele služeb méně zatěžující, než jsou existující pravidla především v rámci obecného systému, spolu s přijetím konkrétnějších a účinnějších záruk v oblasti ochrany obecného zájmu<sup>46)</sup>.

Vzápětí na to Komise své náměty konkretizovala v dokumentu, jímž zahájila veřejnou konzultaci o budoucím režimu profesního uznávání<sup>47)</sup>. V tomto dokumentu jednak shrnula nedostatky, které ve stávající právní úpravě sama shledává, a jednak položila potenciálně dotčeným subjektům – zejména vnitrostátním orgánům a profesním sdružením – množství otázek ohledně fungování a hodnocení stávajícího režimu. **Mezi nedostatky uvedené právní úpravy** uvedla v případě obecného systému zejména náročné postupy na vnitrostátní úrovni a nepředvídatelnost rozhodnutí pro osoby pohybující se mezi členskými státy díky nutnosti přezkumu odborné kvalifikace každého jednotlivého žadatele, v případě dříve platných oborových směrnic absenci možnosti změny stanovených standardů vzdělání a obtíže při organizaci konzultačních postupů v rámci oborových směrnic. V obecné rovině pak uvedla, že dotčené orgány Společenství ve svých reakcích na výše uvedená sdělení zdůraznily potřebu **konsolidace stávajících právních předpisů**<sup>48)</sup>. Zvláště poukázala na nutnost další liberalizace volného pohybu služeb. Dále uvedla, že je třeba zajistit více informovanosti osob zájímajících se o výkon regulované činnosti v jiném členském státě o možnostech vyplývajících z právních předpisů Společenství a relevantní právé úpravě hostitelského členského státu a že některá sdružení

---

harmonizovaných oborovými směrnici s výjimkou obdobného výboru v oblasti architektiky. Tento návrh spočíval ve zrušení uvedených poradních výborů bez náhrady. Rada však návrh neprojednala a Komise jej nakonec před přijetím směrnice 2005/36/ES stáhla (Úř. Věst. C 75, 24. 3. 2005, s. 10).

<sup>46)</sup> Sdělení Komise Radě „Nové evropské pracovní trhy, otevřené pro všechny, s přístupem pro všechny, KOM(2001) 116 konečné, 28. 2. 2001, zejména s. 9 až 11.

<sup>47)</sup> Pracovní dokument zaměstnanců Evropské komise o budoucím režimu profesního uznávání, MARKT/D/8131/3/2001-EN, 21. 5. 2001, zejména s. 2 a 3.

<sup>48)</sup> Usnesení Evropského parlamentu (KOM(2001) 116-C5-0188/2001 – 2001/2084 (COS)) a stanovisko Hospodářského a sociálního výboru, Úř. Věst. 2001, C 311, s. 60.

zastupující příslušná povolání na evropské úrovni<sup>49)</sup> vyjádřila zájem na rozšíření možnosti automatického uznávání za určitých podmínek.

V rámci veřejné konzultace bylo Komisi doručeno přes tři sta odpovědí, z nichž pak Komise sestavila obecné shrnutí<sup>50)</sup>. Výsledkem konzultace je závěr, že proti změnám ve stávajícím systému uznávání odborných kvalifikací se v zásadě vyjádřily jen zástupci povolání advokáta a povolání harmonizovaných oborovými směrnici. Zástupci ostatních povolání jakož i členské státy vyjádřily zamýšleným změnám v podstatě podporu.

Pokud jde o další rozšíření systému automatického uznávání, nelze jej podle převažujícího názoru provést bez předchozí harmonizace vzdělání a odborné přípravy u konkrétních povolání. Určitou možností by však byly **tzv. společné platformy**, které by definovaly jednotný kvalifikační standard pro výkon dotčeného povolání zohledňující požadavky všech členských států a uznávaný ve všech členských státech, jehož splnění by bylo dobrovolné a bylo by ověřeno odpovídajícími zkouškami. S tímto standardem by se pak příslušník dotčeného povolání mohl volně pohybovat mezi členskými státy, aniž by podléhal obecnému systému uznávání odborné kvalifikace. Společné platformy by však co do svých důsledků neměly být postaveny na roveň harmonizované odborné přípravě podle oborových směrnic. Pokud jde o rozšíření administrativní spolupráce, bylo zejména navrhováno rozvinutí právní úpravy této spolupráce a zlepšení toku informací s využitím elektronických informačních sítí. Tyto sítě je rovněž třeba využít pro účely lepšího informování dotčených osob o systémech profesního uznávání.

Stanoviska dotčených osob v zásadě schvalovala navržené zavedení pružnějších postupů – konkrétně vydáním rozhodnutí Komise po konzultaci poradního výboru složeného ze zástupců členských států (tzv. „komitologický

---

<sup>49)</sup> V tomto ohledu se již dlouhodobě aktivně zapojují zejména evropská sdružení stavebních inženýrů, jako je FEANI (Fédération Européenne d'Associations Nationales d'Ingénieurs) – Evropská federace vnitrostátních sdružení inženýrů – a ECCE (European Council of Civil Engineers) – Evropská rada stavebních inženýrů.

<sup>50)</sup> Dokument Komise: Výsledky konzultačního postupu Evropské komise o budoucím režimu profesního uznávání, MARKT/D/3723/2002-EN, 6. 2. 2002.

postup“<sup>4)</sup> – za účelem aktualizace minimálních požadavků na vzdělání a odbornou přípravu v případech harmonizovaných povolání. Sporná byla však účast profesních sdružení v rámci těchto postupů. Zatímco sama profesní sdružení byla pro co největší zapojení takových organizací do přímé spolupráce s Komisí<sup>51)</sup>, členské státy podmiňovaly takovou účast přijetím vhodných záruk.

**Vcelku záporné reakce** se dostalo záměru dále liberalizovat dočasné přeshraniční poskytování služeb. Členské státy uvedly, že by byly připraveny přijmout liberalizaci nanejvýš jen v některých oborech činnosti, a že by spíše dávaly přednost zjednodušení procesních podmínek přístupu poskytovatelů služeb k dotčenému povolání v hostitelském členském státě minimalizací či úplným odstraněním administrativních požadavků a nákladů pro poskytovatele služeb. Pro tyto účely bude třeba zavést zvláštní režim pro poskytování služeb, odlišný od režimu použitelného v případě svobody usazování. **Možnost uplatnit vyrovnávací opatření** v případě poskytovatelů služeb by však každopádně měla být zachována, jelikož rozdíly v odborné kvalifikaci nelze nahradit zkušenostmi nabytými v průběhu odborné praxe. Profesní sdružení měla v otázce liberalizace ještě větší pochybnosti než členské státy a zdůrazňovala především potřebu **chránit příjemce služby**. Další liberalizace je podle nich možná jen tehdy, budou-li stanoveny konkrétní podmínky pro **zaručení bezpečnosti, ochrany spotřebitele a kvality služeb**.

Na základě svých výše zmíněných východisek a uvedených výsledků veřejné konzultace Komise zpracovala a Evropskému parlamentu a Radě do spolurozhodovacího legislativního postupu předložila **návrh směrnice o uznávání odborných kvalifikací**<sup>52)</sup>.

K tomuto návrhu byly Evropským parlamentem v prvním čtení předloženy **četné pozměňovací návrhy**, které byly vypracovány zejména ve Výboru pro právní

---

<sup>51)</sup> Obdobný názor v literatuře zastává např. Prieto, Catherine: Professions liberales, concurrence et libre circulation, R.A.E. – L.E.A. 3/2005, 447-462, s. 461 a 462.

<sup>52)</sup> Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací, KOM(2002) 119 konečné – COD 2002/0061 (Úř. věst. 2002, C 181 E, s. 183), 7. 3. 2002. Viz rovněž stanovisko Hospodářského a sociálního výboru ze dne 18. září 2002 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2003, C 61, s. 67).

záležitosti a vnitřní trh<sup>53)</sup>. Na jejich základě, jakož i na základě diskuzí, které mezitím proběhly v Radě, předložila Komise pozměněný návrh směrnice<sup>54)</sup>. Rada pak pozměněný návrh s některými změnami převzala do svého společného postoje<sup>55)</sup>. Ve druhém čtení v Evropském parlamentu byl k projednání určen Výbor pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele. Jeho doporučení<sup>56)</sup> však bylo v konečném legislativním usnesení Evropského parlamentu **zohledněno jen částečně**. Plénium tohoto shromáždění nakonec ve znění společného postoje Rady, které bylo samo výsledkem poměrně táhlých debat mezi zástupci členských států a Komise, odsouhlasilo jen méně významné úpravy<sup>57)</sup>, které byly pro Komisi i Radu přijatelné, takže se Komise vyslovila ve prospěch takto pozměněného společného postoje<sup>58)</sup>, a Rada toto znění schválila kvalifikovanou většinou podle dřívějšího čl. 251 odst. 3 ES.

Pro návrh směrnice se **vyslovily všechny členské státy kromě tří** – Německa a Řecka, které hlasovaly proti, a Lucemburska, které se zdrželo hlasování. Polsko směrnici schválilo i přesto, že otevřeně protestovalo proti převzetí režimu pro

---

<sup>53)</sup> Viz zpráva Výboru Evropského parlamentu pro právní záležitosti a vnitřní trh ze dne 15. prosince 2003 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (dokument EP, A5-0470/2003); zpravodajem byl evropský poslanec a člen uvedeného výboru Stefano Zapallá.

<sup>54)</sup> Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (předložený Komisi podle čl. 250 odst. 2 Smlouvy o ES), KOM(2004) 317 konečné – COD 2002/0061.

<sup>55)</sup> Společný postoj (ES) č. 10/2005 přijatý Radou dne 21. prosince 2004 v souladu s postupem stanoveným v článku 251 Smlouvy o založení Evropského společenství za účelem přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. C 58 E, 2005, s. 1) viz rovněž sdělení Komise Evropskému Parlamentu podle čl. 251 odst. 2 druhého pododstavce Smlouvy o ES týkající se společného postoje Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborné kvalifikace, KOM(2004) 853 konečné – COD 2002/0061, 6. 1. 2005.

<sup>56)</sup> Doporučení do druhého čtení Výboru Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele ze dne 28. dubna 2005 ke společnému postoji Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (dokument EP, A6-0119/2005); i v tomto případě byl zpravodajem člen uvedeného výboru Stefano Zapallá.

<sup>57)</sup> Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. května 2005 ke společnému postoji Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (T6-0173/2005).

<sup>58)</sup> Stanovisko Komise podle čl. 251 odst. 2 třetího pododstavce bodu c) smlouvy o ES ke změnám navrženým Evropským parlamentem týkajícím se společného postoje Rady v souvislosti s návrhem směrnice o uznávání odborných kvalifikací, kterým se mění návrh směrnice podle čl. 250 odst. 2 Smlouvy o ES, KOM(2005) 248 konečné – COD 2002/0061.



usazování dokladů vydávaných Polskem zdravotním sestřím odpovědným za všeobecnou péči a porodním asistentkám, které absolvovaly odbornou přípravu nesplňující minimální požadavky podle oborových směrnic, který však byl stanoven již v Aktu přistoupení z roku 2003<sup>59)</sup>, i do směrnice 2005/36/ES. Německo hlasovalo proti přijetí směrnice z důvodu zásadního nesouhlasu s konečnou úpravou přeshraničního poskytování služeb, která podle názoru tohoto členského státu nadměrně omezuje odpovědnost členských států v oblasti zajištění vysoké úrovně kvalifikace v rámci poskytování služeb. Řecko pro návrh nehlasovalo podle svého vyjádření z důvodu mnoha problémů, které v tomto státě způsobilo provozování systému franšíz v oblasti vzdělávání nebo poboček zahraničních vzdělávacích institucí, pokud jde o možnost výkonu kontroly kvality vzdělávání poskytovaného na jeho území. Lucembursko se zdrželo hlasování z důvodu nejistoty ohledně budoucího zahrnutí některých vzdělávacích programů do příslušné přílohy směrnice, podobně jako své znepokojení vyjádřilo Německo, přestože uznává, že směrnice je sice významným krokem k zajištění řádného fungování vnitřního trhu služeb<sup>60)</sup>.

**Směrnice vstoupila v platnost dne 20. října 2005 dvacátým dnem po zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie (článek 64) a členským státům byla k jejímu provedení do vnitrostátních právních předpisů poskytnuta od uvedeného data dvouletá lhůta (článek 63).**

Před tím, než v další kapitole zahájím vlastní výklad o směrnici 2005/36/ES je nutné předeslat, že její text v české jazykové verzi je nutné číst **spolu se třemi opravami (tzv. corrigendy)** zveřejněnými v Úředním věstníku<sup>61)</sup>, z nichž jedna je poměrně rozsáhlá. Tyto změny jdou daleko nad rámec jen drobných chyb, protože

---

<sup>59)</sup> Viz článek 20 Aktu o přistoupení z roku 2003, ve spojení s jeho přílohou II.2 (Volný pohyb osob), C (Vzájemné uznávání odborných kvalifikací), III (Oborové systémy), bod 2 (zdravotní sestry odpovědné za všeobecnou péči) písm. b) a bod 5 (porodní asistentky) písm. b) (Úř. věst. L 236, 23. 9. 2003).

<sup>60)</sup> Viz dodatek k předběžné verzi zápisu z jednání 2556. Zasedání Rady Evropské unie pro konkurenceschopnost konaného v Lucemburku ve dnech 6. a 7. června 2005, (dokument Rady 9816/05 ADD 1), bod jednání 14, body 4 až 8.

<sup>61)</sup> Opravy relevantní pro českou jazykovou verzi byly uveřejněny v Úř. věst. L 265, 11. 10. 2007, s. 27; Úř. věst. L 271, 16. 10. 2007, s. 18, a Úř. věst. L 93, 4. 4. 2008, s. 28.

častokrát věcně zcela mění význam jednotlivých ustanovení. Text směrnice byl totiž značně ovlivněn nekvalitním překladem společného postoje Rady, aniž by následně byla provedena důkladná jazyková revize tohoto překladu. **Ani vydání zmíněných oprav nevedlo k odstranění veškerých nedostatků v překladu znění směrnice.**

Již z popisu předcházejícího legislativního vývoje je zřejmé, že směrnice 2005/36/ES **nepřináší žádné fundamentální změny**, ale spíše integruje doposud platnou právní úpravu do jednoho právního předpisu. Směrnice 2005/36/ES proto především s účinkem ode dne uplynutí lhůty ke svému provedení členskými státy ruší směrnice obecného systému, všechny oborové směrnice (nikoliv však směrnice týkající se povolání advokáta) a směrnici 1999/42/ES. Odkazy na ně je třeba vykládat jako odkazy na ustanovení směrnice 2005/36/ES. Právní akty přijaté na základě zrušených směrnic však zůstávají nedotčeny (článek 62). Z uvedených okolností vyplývá, že v oblasti uznávání kvalifikací je možno v zásadě i nadále uplatňovat stejné zásady, přinejmenším v rozsahu, v němž se právní úprava podle směrnice 2005/36/ES a právní úprava podle směrnic, které zrušila, shodují<sup>62)</sup>.

**Směrnice byla přijata na základě tří zmocnění ve Smlouvě**, totiž článku 40 ES (nyní článek 46 SFEU) v oblasti volného pohybu pracovníků, čl. 47 odst. 1 ES a čl. 47 odst. 2 první a třetí věty (nyní čl. 53 odst. 1 SFEU) v oblasti usazování, a článku 55 ES (nyní čl. 62 SFEU) ve spojení s uvedenými ustanoveními článku 47 v oblasti volného pohybu služeb. Z použití těchto právních základů je třeba jednak vyvodit, že se směrnice vztahuje na činnosti vykonávané jak v zaměstnaneckém poměru, tak jako samostatně výdělečnou činnost, ať už jsou vykonávány na území dotčeného členského státu prostřednictvím stálé provozovny nebo jsou vykonávány přeshraničně. A jednak z použití těchto právních základů vyplývá, že směrnice 2005/36/ES nepřináší žádnou novou koordinaci vnitrostátních podmínek, která by ke svému provedení vyžadovala změnu stávajících zásad zákonné právní úpravy týkajících se vzdělání a odborné přípravy pro výkon jednotlivých povolání (viz čl. 47 odst. 2 druhá věta ES, která tak byla jako právní základ výslovně vyloučena). Stejně

---

<sup>62)</sup> V rozsudku ze dne 17. prosince 2009, C-586/08, *Rubino*, bod 27, totéž konstatoval Soudní dvůr ve vztahu k obecnému systému, a konkrétněji k osvědčení způsobilosti podle směrnice 92/51/EHS a směrnice 2005/36/ES.

jako v případě dosavadních směrnic je třeba směrnicí 2005/36/ES vykládat v souladu se základními svobodami, k jejichž provedení slouží. Touto směrnicí proto není dotčeno dodržování nediskriminačních požadavků ze strany osob pohybujících se v Unii, které hostitelský členský stát stanoví za předpokladu, že jsou objektivně zdůvodněné a přiměřené, a proto nejsou dotčena ani opatření nezbytná k zajištění vysoké úrovně ochrany zdraví a spotřebitelů (třetí a čtyřicátý čtvrtý bod odůvodnění).

Směrnice tak **slouží k naplnění cíle omezení překážek volného pohybu osob** a služeb mezi členskými státy podle čl. 3 odst. 1 písm. c) ES (nyní čl. 3 odst. 3 SFEU a čl. 26 odst. 2 SFEU), jehož součástí je i možnost státních příslušníků členských států vykonávat povolání, ať již jako osoby samostatně výdělečně činné nebo jako zaměstnanci, v jiném členském státě (první body odůvodnění směrnice 2005/36/ES). V rámci tohoto široce vymezeného cíle se směrnice konkrétně soustředí na ta omezení, která představují požadavky členských států na odbornou kvalifikaci pro přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon.

V rámci tohoto cíle proto také směrnice v celém rozsahu své působnosti stanoví **zásadu rovného zacházení**. Ta je vyjádřena v ustanovení týkajícím se účinků uznání odborné kvalifikace podle této směrnice, které stanoví, že uznání hostitelským členským státem oprávněné osobě v tomto členském státě umožňuje přístup k dotčenému povolání a jeho výkon za stejných podmínek, jaké mají státní příslušníci tohoto státu (čl. 4 odst. 1). Svě účinky zásada rovného zacházení zakotvená ve směrnici zakládá zejména v situacích týkajících se přístupu k regulovanému povolání, respektive umožnění jeho výkonu, dosud však nebyla jednoznačně objasněna otázka, zda se tato zásada rovněž vztahuje na otázky odměňování nebo jiných podmínek výkonu dotčeného povolání v hostitelském členském státě po uznání odborné kvalifikace<sup>63</sup>). Dále je třeba připomenout, že zásada rovného zacházení v návaznosti na uznání odborné kvalifikace se ve svém plném rozsahu uplatní jen tehdy, splní-li žadatel veškeré podmínky stanovené směrnicí pro takové uznání. Proto například **částečné uznání odborné kvalifikace** žadatele pro výkon jen několika dílčích činností zahrnutých v rámci dotčeného

---

<sup>63</sup>) Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, C-102/02, Beuttenmueller, Sb. rozh. s. I-5405.

regulovaného povolání v hostitelském členském státě nemusí v souladu s judikaturou Soudního dvora nezbytně vést k přiznání práva žadateli používat odpovídající označení příslušníků dotčeného povolání tohoto státu<sup>64)</sup>.

### **3.3.1.2. Rozsah působnosti směrnice 2005/36/ES**

Svůj rozsah působnosti směrnice definuje za použití pozitivního i negativního vymezení. Pokud jde o **pozitivní vymezení**, směrnice se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání, včetně svobodných povolání, v jiném členském státě, než je členský stát, v němž získal svou odbornou kvalifikaci, a to buď jako osoba samostatně výdělečně činná, nebo jako zaměstnanec (čl. 2 odst. 1).

**Osobní rozsah působnosti směrnice tedy zahrnuje jen státní příslušníky členských států.** Tím však není dotčena možnost zákonodárce rozšířit její působnosti prostřednictvím zvláštních právních předpisů i na jiné kategorie osob. V tomto ohledu směrnice přebírá pouze zásady dosavadních předpisů, a proto je pro podrobnosti třeba odkázat na výše uvedený výklad. Směrnice se vztahuje na osoby hospodářsky činné, popřípadě osoby zamýšlející zahájit hospodářskou činnost, ať již ve formě samostatně výdělečné činnosti, nebo zaměstnání.

**Věcný rozsah působnosti směrnice** tedy vychází z pojmu regulovaného povolání, jehož definice byla v podstatě převzata ze směrnice obecného systému při současném zjednodušení struktury dosavadní definice. Směrnice tak zejména opouští ve směrnících obecného systému prakticky nevyužitý pojem „regulované odborné činnosti“. I nadále však směrnice obsahuje hlavní, a podpůrně i alternativní vymezení regulovaného povolání jednak pro případ, že je činnost regulována přímo nebo nepřímo na základě právních předpisů – ať již zavedením vnitrostátního monopolu na výkon určitých činností nebo vnitrostátního monopolu na provozování činnosti pod určitým profesním označením<sup>65)</sup>, a jednak pro případ, že je tato činnost regulována nikoliv na základě právních předpisů, ale fakticky profesním sdružením

---

<sup>64)</sup> Rozsudek ze dne 19. ledna 2006, C-330/03, Colegio de Ingenieros, Sb. rozh. s. I-801.

<sup>65)</sup> Pertek, J.: La reconnaissance des diplomes, un acquis originál rationalisé et developpé par la directive n° 2005/36 du 7 octobre 2005, Europe 3/2006, studie 3, bod 3; Pertek, J.: L'Europe des professionnels de la santé, R.A.E. – L.E.A. 2/2003 – 2004, 221-251, s. 222-225.

nebo organizacím, které byly za tímto účelem dotčeným státem uznány [čl. 3 odst. 1 písm. a)]. Vzhledem k obecné povaze této definice se regulovanými povoláními rozumějí i činnosti dříve spadající do působnosti směrnice 1999/42/ES a oborových směrnic.

Vymezení působnosti směrnice výslovně připomíná, že **regulovanými povoláními mohou být i svobodná povolání**. Tato zmínka se do směrnice dostala na základě požadavku Evropského parlamentu, jehož Výbor pro právní záležitosti a vnitřní trh v prvním čtení dokonce navrhoval nahradit pojem regulovaného povolání, který je klíčový pro vymezení působnosti směrnice, pojmem svobodného povolání<sup>66)</sup>, a za tímto účelem navrhl definici inspirovanou vymezením pojmu „svobodných povolání“ v rozsudku Soudního dvora vydaném v kontextu právní úpravy týkající se daně z přidané hodnoty<sup>67)</sup>. Plénum Evropského parlamentu v prvním čtení toto doporučení částečně přijalo, takže požadovalo stanovení definice pojmu svobodného povolání v normativním textu vedle pojmu regulovaného povolání<sup>68)</sup>. Přestože ani Rada ani Komise s touto změnou nesouhlasily, navrhl Evropský parlament ve druhém čtení kompromisní řešení<sup>69)</sup>, které bylo nakonec Radou schváleno a které spočívalo v doplnění uvedené zmínky o svobodných povoláních do ustanovení o oblasti působnosti směrnice a dodatečného bodu odůvodnění směrnice, podle něhož svobodným povoláním je v souladu s touto

---

<sup>66)</sup> Viz blíže Mann, T.: Randnotizen zum Richtlinienentwurf über die Anerkennung von Beruqsqualifikationen, EuZW 20/2004, 615, s. 616.

<sup>67)</sup> Bod 39 rozsudku ze dne 11. října 2001, C-267/99, Urbing-Adam, Recueil, s. 7467; Soudní dvůr zde uvedl, že svobodnými povoláními pro potřeby dotčeného ustanovení směrnice 77/388/EHS jsou „činnosti, které se mimo jiné vyznačují intelektuální povahou, vyžadují kvalifikaci vysoké úrovně a jsou obvykle předmětem jasně a přísné profesní úpravy. V rámci výkonu takové činnosti je zvláště důležitý osobní prvek a výkon této činnosti je spojen s velkou mírou nezávislosti v rámci provádění profesních činností“.

<sup>68)</sup> Viz pozměňovací návrh č. 37 zprávy zmíněného Výboru ze dne 15. prosince 2003 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (A5-0470/2003) přednesené S. Zappalou, a čl. 4 odst. 1 písm. b) legislativního usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. února 2004 k témuž návrhu směrnice (T5-0086/2004) (Úř. věst. C 97, 22.4.2004, s. 136).

<sup>69)</sup> Čtyřicátý třetí bod odůvodnění a čl. 2 odst. 1 legislativního usnesení Evropského parlamentu ze dne 11. května 2005 ke společnému postoji Rady k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (T6-0173/2005).

směrnicí povolání vykonávané osobou, která na základě odpovídající odborné kvalifikace osobně, na vlastní odpovědnost a odborně nezávisle poskytuje intelektuální a koncepční služby v zájmu klienta a veřejnosti. Výkon takového povolání může v členských státech podléhat v souladu se Smlouvou zvláštním právním omezením, založeným na vnitrostátních právních předpisech a na právních předpisech stanovených v tomto rámci samosprávně příslušným profesním sdružením nebo organizací, které zaručují a dále rozvíjejí profesionalitu, kvalitu a vztah důvěry s klientem (čtyřicátý třetí bod odůvodnění konečného znění směrnice). Zmínka o svobodných povoláních ve směrnici je nicméně normativně redundantní. Směrnice totiž tento pojem v žádných jiných svých ustanoveních nepoužívá, a vymezení tohoto pojmu v bodu odůvodnění směrnice nezakládá žádné závazné právní účinky.

Na rozdíl od dřívějších směrnic obecného systému však ve směrnici 2005/36/ES **podpurná definice regulovaného povolání neobsahuje obecná kritéria pro vymezení takových sdružení**, ale odkazuje na konkrétní profesní sdružení nebo organizace uvedené v příloze I směrnice (čl. 3 odst. 2 první pododstavec). Výhodou této techniky je, že příslušný orgán hostitelského členského státu může v konkrétním případě pouze ověřit, zda žadatel nevykonával své povolání v členském státě původu jako člen uvedeného sdružení nebo organizace, a není tedy nucen posuzovat splnění stanovených obecných kritérií ve vztahu k organizacím zřízeným v jiných členských státech. Seznam těchto profesních sdružení a organizací může být aktualizován zveřejněním příslušné informace v Úředním věstníku Evropské unie. Pokud členský stát takové sdružení nebo organizaci zřídí, je proto povinen o tom informovat Komisi (čl. 3 odst. 2 třetí pododstavec). Zahrnutí na seznam však předpokládá ze strany příslušného sdružení či organizace splnění podmínek obdobných těm, které byly stanoveny ve směrnících obecného systému (čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec).

**Pojem regulovaného povolání v rámci svého vymezení používá pojem „odborná kvalifikace“**, který je směrnicí 2005/36/ES nově definován jako kvalifikace doložená dokladem o dosažené kvalifikaci, osvědčení způsobilosti nebo odborná praxe [čl. 3 odst. 1 písm. b)]. Odbornou kvalifikací se tedy rozumí soubor znalostí a dovedností nabytých v rámci programu teoretického nebo praktického

vzdělávání, osvědčených složením odborných zkoušek nebo také získaných v průběhu plnoprávného a skutečného výkonu dotčeného povolání [viz rovněž definici odborné praxe převzatou z dřívějších směrnic obecného systému v čl. 3 odst. 1 písm. i)]. „Dokladem o dosažené kvalifikaci“, což je rovněž pojem nově vymezený v uvedené směrnici, se pak rozumí diplomy, osvědčení nebo jiné doklady vydané příslušným orgánem v členském státě určeným v souladu s jeho právními předpisy, který prokazuje, že jeho držitel úspěšně dokončil odbornou přípravu získanou převážně ve Společenství [čl. 3 odst. 1 písm. c)].

**Podpůrně směrnice stanoví, že se za doklad o dosažené kvalifikaci rovněž považuje doklad vydaný ve třetí zemi, pokud jeho držitel poté, co byl jeho doklad o dosažené kvalifikaci uznán na území členského státu pro účely výkonu dotčeného povolání, získal na území tohoto státu v dotčeném povolání tříletou odbornou praxi potvrzenou zvláštním dokladem tohoto členského státu (čl. 3 odst. 3).** Toto ustanovení je zobecněním pravidla, které se původně uplatňovalo jen v rámci obecného systému<sup>70)</sup>. Za doklad vydaný v třetí zemi bude třeba v souladu s relevantní judikaturou Soudního dvora, podle níž je pro tyto účely určující právní řád státu, kterým se příslušný orgán řídí při vydávání takového dokladu<sup>71)</sup>, považovat nejen doklad, který byl vydán po ukončení odborné přípravy získané převážně mimo Unii, ale také doklad, který byl vydán po absolvování odborné přípravy převážně v Unii, ale nebyl vydán orgánem členského státu (ale například pobočkou zahraniční univerzity třetího státu). Nadále je tedy třeba takové doklady – s výhradou získání tříleté odborné praxe v Unii – uznávat v rámci všech systémů uznávání upravených směrnicí 2005/36/ES, včetně poskytování služeb.

---

<sup>70)</sup> Možnost uplatnění jiného než obecného systému uznávání odborných kvalifikací ve vztahu k držitelům dokladů vydaných třetími státy byla ze předchozího právního stavu hlavní otázkou ve věci, v níž byl vydán rozsudek Soudního dvora ze dne 19. Června 2003, C-110/01, Tennah-Durez, Recueil, s. I-6239.

<sup>71)</sup> V rozsudcích ze dne 23. října 2008, C-274/05, Komise v. Řecko, Sb. rozh. s. I-7969, C-286/06, Komise v. Španělsko, Sb. rozh. s. I-8025, a ze dne 29. ledna 2009, C-311/06, Cavallero, Sb. rozh. s. I-415, Soudní dvůr výslovně rozhodl, že v tomto ohledu je určující, jakými předpisy se řídilo vydávání dokladu o dosažené kvalifikaci.

Nikoliv výslovně vyjádřenou **součástí pozitivního vymezení rozsahu působnosti směrnice**, respektive jejích ustanovení týkajících se uznávání odborné kvalifikace, je rovněž **podmínka, aby žadatel v členském státě původu vykonával stejné povolání**, jako je povolání, které hodlá vykonávat v hostitelském členském státě. Tato zásada však vyplývá z výše zmíněného vymezení účelu směrnice (článek 1) a z jejího ustanovení týkajícího se účinků uznání odborné kvalifikace, podle něhož toto uznání hostitelským členským státem dotčené osobě umožňuje v tomto členském státě přístup ke stejnému povolání nebo výkon stejného povolání, jako je povolání, pro které získala kvalifikaci v domovském členském státě (čl. 4 odst. 1). Uvedená ustanovení tak vyjadřují zásadu, podle níž se ustanovení o uznávání odborné kvalifikace vztahují jen na případy sekundárního výkonu práva volného pohybu, tedy jen na případy, v nichž právo Společenství spojuje výkon subjektivních práv volného pohybu hospodářského subjektu se skutečností, že tento subjekt zamýšlí v hostitelském členském státě vykonávat stejnou činnost, kterou je již oprávněn vykonávat v jednom nebo více jiných členských státech. S ohledem na častý výskyt nejasností v otázkách totožnosti dotčených povolání v praxi<sup>72)</sup> se zákonodárce pokusil ve směrnici výraz „stejně povolání“ dále přiblížit, avšak v konečném důsledku zavedl pro toto posouzení jen další neurčité kritérium, když stanovil, že se dotčená povolání vykonávaná v členském státě původu a hostitelském členském státě považují za stejná, „pokud jsou činnosti, které toto povolání zahrnuje, srovnatelné“ (čl. 4 odst. 2). Vzhledem k povaze otázek řešených v praxi v případě posouzení totožnosti dotčených povolání, které byly podrobněji zmíněny v souvislosti s obdobnými ustanoveními dřívějších směrnic obecného systému, se však lze domnívat, že uvedené upřesnění nebude mít v budoucnu žádný zásadní význam.

Pokud jde o **negativní vymezení tohoto široce pojatého rozsahu působnosti směrnice**, jsou z něho výslovně vyloučeny situace, na něž se vztahuje „*jiná zvláštní úprava, která přímo souvisí s uznáváním odborných kvalifikací*“. Nejde však o vyloučení absolutní, ale jen v takovém rozsahu, v němž jsou tytéž otázky řešeny ve

---

<sup>72)</sup> Viz zejména rozsudky ze dne 29. dubna 2004, C-102/02, Beuttenmüller, Recueil, s. I-5405, a ze dne 19. ledna 2006, C-330/03, Colegio de Ingenieros, Recueil, s. I-801.



zvláštních předpisech (čl. 2 odst. 3)<sup>73)</sup>. Ve zbytku se podpůrně použijí ustanovení směrnice 2005/36/ES. Směrnice tak výslovně kodifikuje zásadu *lex specialis derogat generali*. „Zvláštní úpravou ve smyslu této zásady může směrnice rozumět buď obecné předpisy, které upravují otázky související s uznáváním odborných kvalifikací horizontálně, nebo zvláštní předpisy, které upravují uznávání odborných kvalifikací v případě konkrétních povolání nebo činností (vertikální přístup).“

Za horizontální předpis, který představuje *lex specialis* ve vztahu ke směrnici 2005/36/ES, lze v určitém smyslu považovat **směrnici o elektronickém obchodu**<sup>74)</sup>, která upravuje přeshraniční poskytování služeb informační společnosti. Službou informační společnosti se rozumí každá služba poskytovaná zpravidla za úplat, na dálku, elektronicky a na individuální žádost příjemce služeb<sup>75)</sup>. Pro takto poskytované výkony je charakteristické, že jsou poskytovány korespondenčním způsobem, to znamená, aniž by se poskytovatel a příjemce služeb museli osobně setkat. Vzhledem k širokému rozsahu vymezení služby informační společnosti mohou být takové služby poskytovány i v rámci regulovaných povolání, v nichž lze výsledky práce poskytovatele klientům doručovat elektronickou formou. Proto i takové služby mohou být v členských státech v konkrétních případech podřízeny požadavkům na odbornou kvalifikaci. Směrnice o elektronickém obchodu koneckonců ustanovení týkající se případného zohlednění kvalifikací obsahuje.

Ale právě z důvodu korespondenční povahy služeb informační společnosti je třeba současně pochybovat o kvalifikaci směrnice o elektronickém obchodu jako „zvláštní úpravy“ ve smyslu čl. 2 odst. 3 směrnice 2005/36/ES. Pozitivní vymezení rozsahu působnosti této směrnice totiž hovoří o tom, že se směrnice použije jen

---

<sup>73)</sup> Čtyřicátý druhý bod odůvodnění směrnice 2005/36/ES proto uvádí, že použitím této směrnice „nejsou dotčeny jiné zvláštní právní předpisy pro uznávání odborných kvalifikací“.

<sup>74)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 (směrnice o elektronickém obchodu) (Úř. věst. L 178, s. 1; Zvl. vyd. 13/25, s. 399).

<sup>75)</sup> Viz čl. 1 bod 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (Úř. věst. L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998, kterou se mění směrnice 98/34/ES o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (Úř. věst. L 217, s. 18; Zvl. vyd. 13/21, s. 8).

v případě „výkonu regulovaného povolání v členském státě“, a je proto rovněž možné předpokládat, že se směrnice použije jen v případě vlastního výkonu dotčené činnosti na území hostitelského členského státu. Pokud přeshraniční poskytování služeb není spojeno s osobní přítomností poskytovatele v hostitelském členském státě, neuplatní se zpravidla – **v souladu se zásadou teritoriality uplatňování správního práva** – ani požadavky právních předpisů hostitelského členského státu na odbornou kvalifikaci, a směrnice o uznávání odborných kvalifikací proto ani nepředpokládá právní úpravu takových situací. Tomu odpovídá i struktura směrnice, jejíž hlava II se použije na poskytování služeb spojených s osobní přítomností poskytovatele na území hostitelského členského státu (čl. 5 odst. 2 první pododstavec), a jejíž hlava III upravuje usazení se takového hospodářského subjektu na území hostitelského členského státu. Pokud tato směrnice předpokládá uplatňování požadavků na odbornou kvalifikaci členskými státy v souladu s takto chápanou zásadou teritoriality, nemůže se ani oblast její působnosti překrývat s oblastí působnosti směrnice o elektronickém obchodu, a tato druhá směrnice tudíž nemůže ve vztahu k první představovat *lex specialis*.

Z tohoto výkladu, podle něhož se ustanovení směrnice 2005/36/ES o uznávání kvalifikací nevztahuje na korespondenční poskytování přeshraničních služeb, však rovněž vyplývá, že v právu Společenství neexistuje – s výjimkou předpisů v oblasti ochrany spotřebitele, které upravují služby poskytované na dálku<sup>76)</sup> – **žádná právní úprava týkající se volného pohybu služeb, které jsou poskytovány korespondenčním způsobem, ale nejsou službami informační společnosti**. V těchto případech bude nezbytné **aplikovat přímo ustanovení primárního práva**, přičemž v rámci posouzení proporcionality případných vnitrostátních omezení takové činnosti bude třeba přihlížet zejména k okolnosti, že na území hostitelského členského státu nebyla sama o sobě vykonávána žádná výdělečná činnost, jak tomu

---

<sup>76)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/65/ES ze dne 23. září 2002 o uvádění finančních služeb pro spotřebitele na trh na dálku a o změně směrnice Rady 90/619/EHS a směrnice 97/7/ES a 98/27/ES (Úř. věst. L 271, s. 16; Zvl. vyd. 06/04, s. 321), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 (Úř. věst. L 149, s. 22) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES ze dne 13. listopadu 2007 (Úř. věst. L 319, s. 1) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES ze dne 20. května 1997 o ochraně spotřebitele v případě smluv uzavřených na dálku (Úř. věst. L 144, s. 19; Zvl. vyd. 15/03, s. 319), ve znění uvedených směrnic 2002/65/ES, 2005/29/ES a 2007/64/ES.

bylo do jisté míry ve věci *Säger v Dennemeyer*, v níž britský správce patentů poskytoval německým klientům služby spočívající ve sledování dnů vypršení platnosti jejich patentů a informování těchto klientů prostřednictvím telekomunikačních prostředků (zejména telefonicky)<sup>77)</sup>.

Směrnice 2005/36/ES neupravuje ani **pasivní stránku poskytování služeb**, a z podstaty svého účelu takovou úpravu vylučuje. Stanovení kvalifikačních předpokladů pro poskytovatele služby je totiž opatřením, které ve skutečnosti členské státy přijímají jen na straně poskytovatele služeb, nikoliv jejich příjemce. V případech omezení příjemce služeb jiným typem opatření (například zákaz vycestování ze země z důvodů vedení trestního řízení) bude nezbytné aplikovat přímo ustanovení primárního práva, přičemž legalita těchto opatření bude v konkrétním případě záležet na míře intenzity obecného zájmu, který je třeba chránit.

Pokud jde o zvláštní úpravu, jejíž povahu působnosti lze označit za „vertikální“ a která se týká uznávání odborných kvalifikací v případě konkrétních povolání nebo činností, je třeba za prvé jako zvláštní skupinu zmínit předpisy, které byly spolu s ostatními směrnici o uznávání kvalifikací přijaty podle právního základu v oblasti volného pohybu osob a služeb týkajícího se uznávání odborné kvalifikace, ale nebyly zrušeny směrnici obecného systému nebo směrnicí 1999/42/ES, a tudíž platily souběžně s touto směrnicí i nadále. V další kategorii je pak, za druhé, třeba zmínit předpisy, které se týkají požadavků na vzdělání a odbornou přípravu, a mohou i upravovat uznávání odborných kvalifikací, ale byly vydány na základě jiných ustanovení Smlouvy než uvedeného ustanovení výslovně zmocňujícího k úpravě otázek uznávání odborné kvalifikace.

Do první skupiny předpisů spadají konkrétně především **směrnice týkající se výkonu povolání advokáta** v členských státech, které v případě tohoto povolání jednak umožňují automatické připuštění k výkonu povolání v hostitelském členském státě pod profesním označením členského státu původu, a jednak přiznávají advokátům jiných členských států právo výkonu povolání pod profesním označením hostitelského členského státu po určité době odborné praxe absolvované v tomto

---

<sup>77)</sup> Rozsudek ze dne 25. července 1991, C-76/90, *Säger v Dennemeyer*, Recueil, s. I-4221.

státě<sup>78)</sup>. Použití těchto směrnic však **nevylučuje současné použití obecného systému uznávání kvalifikací**, pokud dotčená osoba hodlá zahájit výkon svého povolání pod profesním označením hostitelského členského státu dříve, než po splnění požadavků zvláštních směrnic týkajících se povolání advokáta (čtyřicátý druhý bod odůvodnění směrnice 2005/36/ES). Tuto možnost předpokládá výslovně směrnice 98/5/ES ve svém článku 10.

Zvláštní právní úpravu spadající do této první skupiny právních předpisů představují i **směrnice týkající se přeshraničního výkonu činnosti zprostředkovatelů pojištění**. Směrnice 77/92/EHS o přechodných opatřeních pro usnadnění výkonu práva usazování a volného pohybu služeb zprostředkovatelů pojištění obsahovala ustanovení typická pro přechodný systém, v jehož rámci byl výkon činnosti v hostitelském členském státě automaticky umožněn jen osobám, které prokázaly, že v členském státě původu absolvovaly odbornou praxi stanovené délky<sup>79)</sup>. Tato směrnice byla s účinností od 15. ledna 2005 nahrazena směrnicí 2002/92/ES, která koordinuje vnitrostátní požadavky na profesní způsobilost zprostředkovatelů pojištění, a to jak po stránce odborné kvalifikace, tak po stránce požadavků na dobrou pověst a pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu povolání. Volný pohyb těchto zprostředkovatelů je v důsledku uvedené koordinace automatický a předpokládá předchozí oznámení výkonu činnosti v jiném členském státě v případě zahájení tohoto výkonu příslušnému orgánu členského státu původu, který toto oznámení případně dále předává hostitelskému členskému státu, jehož právní předpisy oznámení výkonu dotčené činnosti na svém území vyžadují<sup>80)</sup>.

---

<sup>78)</sup> Směrnice Rady 77/249/EHS ze dne 22. března 1977 o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů (Úř. věst. L 78, s. 17; Zvl. vyd. 06/01, s. 52), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace (Úř. věst. L 77, s. 36; Zvl. vyd. 06/03, s. 83).

<sup>79)</sup> Články 4 až 6 směrnice Rady 77/92/EHS ze dne 13. prosince 1976 o opatřeních k usnadnění účinného výkonu svobody usazování a volného pohybu služeb u činnosti pojišťovacích agentů a makléřů (ze skupiny 630 ISIC), a zejména o přechodných opatřeních ohledně těchto činností (Úř. věst. L 26, 31. 1. 1977, s. 14).

<sup>80)</sup> Články 4 až 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/92/ES ze dne 9. prosince 2002 o zprostředkování pojištění (Úř. věst. L 9, 15. 1. 2003, s. 3; Zvl. vyd. 06/04, s. 330).

Jelikož směrnice o zprostředkování pojištění obsahuje komplexní úpravu volného pohybu zprostředkovatelů pojištění, a jelikož tato právní úprava v celém rozsahu nabízí výhodnější režim, než je režim uznávání zavedený obecným systémem, je třeba mít za to, že v tomto případě je souběžné použití směrnice 2005/36/ES v zásadě vyloučeno.

Do skupiny nezrušených původních směrnic spadají i **směrnice týkající se obchodu s toxickými látkami a jejich distribuce a činností zahrnujících odborné používání takových látek, včetně zprostředkovatelských činností**<sup>81)</sup>. Konkrétně směrnice 75/556/EHS umožňuje výkon základních svobod jen při splnění požadavku odborné praxe stanovené délky absolvované v členském státě původu. Pokud jde o její vzájemný vztah se směrnicí 2005/36/ES, je třeba učinit závěr, že směrnice 75/556/EHS se za současného právního stavu použije výlučně v případě, že žadatel splní její požadavky ohledně délky a případné povahy absolvované odborné praxe. Osoby, kterým není uznání jejich kvalifikace na základě této směrnice umožněno, se mohou dovolávat obecné směrnice o uznávání kvalifikací podobně, jako je tomu v případě směrnic týkajících se povolání advokáta.

Kromě výše uvedených směrnic vycházejících z právního základu podle tehdejšího ustanovení článku 57 Smlouvy (později článku 47 ES) existuje v Unii nemalé množství předpisů obsahujících „zvláštní úpravu“ vydaných s využitím právního základu v jiných oblastech upravených Smlouvou. Tak je tomu zejména v případě činnosti osob pověřených prováděním povinného auditu účetních dokumentů, zejména auditu účetních závěrek a souvisejících dokumentů obchodních společností. Původní tzv. „osmá obchodní směrnice“ upravovala pouze podmínky, které musí členské státy stanovit při přístupu k činnostem v oblasti auditu<sup>82)</sup>.

---

<sup>81)</sup> Směrnice Rady ze dne 4. června 1974, kterou se stanoví pravidla pro přechodná opatření v oblasti obchodu s toxickými látkami a jejich distribuce a v oblasti činností zahrnujících odborné používání takových látek, včetně zprostředkovatelských činností (74/556/EHS) (Úř. věst. L 307, 18. 11. 1974, s. 1; Zvl. vyd. 06/01, s. 34), a směrnice Rady ze dne 4. června 1974 o dosažení svobody usazování a volného pohybu služeb pro samostatně výdělečné činnosti a zprostředkovatelské činnosti v obchodě s toxickými látkami a jejich distribuci (74/557/EHS) (Úř. věst. L 307, 18. 11. 1974, s. 5; Zvl. vyd. 06/01, s. 38).

<sup>82)</sup> Osmá směrnice Rady ze dne 10. dubna 1984, založená na čl. 54 odst. 3 písm. g) Smlouvy, o schvalování osob pověřených prováděním povinného auditu účetních dokumentů (82/253/EHS) (Úř. věst. L 126, s. 20; Zvl. vyd. 17/01, s. 75).

K otázce **vzájemného vztahu osmé směrnice a obecného systému** se Soudní dvůr EU vyslovil nepřímo ve věci Makropoulos a další<sup>83)</sup>, která se týkala přípuštění skupiny žadatelů k výkonu činnosti provádění povinných auditů, mezi nimiž byly i osoby odborně kvalifikované k výkonu činnosti v jiných členských státech. Soudní dvůr ve svém rozsudku v podstatě uvedl, že systém stanovený směrnicí se netýká posouzení rovnocennosti žadatelovy kvalifikace příslušnými orgány hostitelského členského státu (bod 60). S odkazem na výše citovaný dvanáctý bod odůvodnění směrnice 84/253/EHS rovněž poznamenal, že právě směrnice 89/48/EHS se „týká vzájemného uznávání úředního schválení osob z jiných členských států“ (bod 60). Z toho lze dovozovat, že v diskutované věci Soudní dvůr stejně jako generální advokát Tizzano<sup>84)</sup> zastával názor o použitelnosti směrnice prvního obecného systému v případě auditorů. Jelikož se však předběžná otázka vnitrostátního soudu v této věci týkala výlučně výkladu osmé směrnice, nic dalšího ke směrnici obecného systému nebo její použitelnosti Soudní dvůr neuvedl. Směrnice upravující pouze požadavky na odbornou způsobilost osob věnujících se výkonu dotčené činnosti nebo samotný výkon této činnosti proto nebrání použití směrnic obecného systému v oblasti uznávání odborných kvalifikací.

Krátce po přijetí směrnice 2005/36/ES pak byla **osmá směrnice nahrazena směrnicí 2006/43/ES**, která kromě toho, že v podstatě přebírá a přizpůsobuje právní úpravu osmé směrnice, ve svém ustanovení týkajícím se **schvalování statutárních auditorů z jiných členských států** členským státům ukládá, aby zavedly postupy pro schvalování statutárních auditorů, kteří byli schválení v jiných členských státech<sup>85)</sup>. Ačkoliv toto ustanovení členským státům neukládá žádný zvláštní postup pro uznávání odborné kvalifikace, odkazuje v podstatě na obecný systém, když

---

<sup>83)</sup> Rozsudek ze dne 7. října 2004, C-255/01, Makropoulos a další, Sb. rozh. s. I-9077.

<sup>84)</sup> Body 72 a 73 stanoviska generálního advokáta předneseného dne 1. dubna 2004 ve věci Markopoulos a další, C-255/01, Sb. rozh. s. I-9077.

<sup>85)</sup> Článek 14 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/43/ES ze dne 17. května 2006 o povinném auditu ročních a konsolidovaných účetních závěrek, o změně směrnic Rady 78/660/EHS a 83/349/EHS a o zrušení směrnice Rady 84/253/EHS (Úř. věst. L 157, s. 87), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/30/ES ze dne 11. března 2008 (Úř. věst. L 81, s. 53).

stanoví, že tyto postupy nepřekračují požadavky na složení zkoušky způsobilosti podle směrnice 89/48/EHS<sup>86)</sup> a že zkouška způsobilosti, vedená v jednom z jazyků povolených podle jazykových předpisů platných v daném členském státě, se smí týkat pouze přiměřených znalostí statutárního auditora v oblasti právních předpisů tohoto členského státu v rozsahu, v jakém se vztahují k povinnému auditu. Jinými slovy se jeví, že směrnice 2006/43/ES tudíž ve skutečnosti implicitně předpokládá jednak použití obecného systému ve vztahu k auditorům, a jednak předpokládá skutečnost, že povolání auditora je povoláním vyžadujícím přesnou znalost vnitrostátního práva a jehož zásadní a trvalou součástí je poskytování právních rad nebo právní pomoci týkající se tohoto práva. Jelikož si však zákonodárce nebyl mimo vši pochybnost jist takovou kvalifikací auditorského povolání zejména v budoucí praxi Soudního dvora, rozhodl se v případě tohoto povolání přijmout zvláštní ustanovení uvedeného znění.

Poměrně početná skupina povolání je upravena **zvláštními právními předpisy vydanými** na základě ustanovení článku 71 ES (nyní článek 91 SFEU) **v oblasti dopravy**. Vzhledem k jejich velkému počtu není účelné o nich v této práci podat vyčerpávající výklad. Nicméně pro účely základní orientace v těchto předpisech je lze rozdělit na předpisy, které neupravují otázky uznávání odborné kvalifikace, ale pouze koordinují požadavky na odbornou nebo jinou způsobilost osob vykonávajících dotčené povolání, a na předpisy, které krom koordinace minimálních požadavků na odbornou způsobilost obsahují i ustanovení o uznávání odpovídajících kvalifikací mezi členskými státy. Do první kategorie přitom spadají například předpisy upravující odbornou způsobilost bezpečnostního poradce pro přepravu nebezpečných věcí po silnici, železnici a vnitrozemských vodních cestách<sup>87)</sup>, řídicího letového provozu<sup>88)</sup>, nebo s účinností od 19. ledna 2013 i povolání zkušební

---

<sup>86)</sup> Právně jednoznačnější by však byl v článku 14 směrnice 2006/43/ES obsažený přímý odkaz na směrnici 2005/36/ES, která směrnici 89/48/EHS nahradila a jejíž lhůta k vnitrostátnímu provedení uplynula před uplynutím lhůty k provedení směrnice 2006/43/ES.

<sup>87)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/18/EHS ze dne 17. dubna 2000 o minimálních požadavcích na zkoušky bezpečnostních poradců pro přepravu nebezpečných věcí po silnici, železnici a vnitrozemských vodních cestách (Úř. věst. L 118, s. 41; Zvl. vyd. 07/05, s. 31), která byla mezitím zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/68/ES ze dne 24. září 2008 o pozemní přepravě nebezpečných věcí (Úř. věst. L 260, s. 13).

<sup>88)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/23/ES ze dne 5. dubna 2006 o licenci řídicího letového provozu Společenství (Úř. věst. L 114, 27. 4. 2006, s. 22), nahrazena nařízením

komisaře v rámci vydávání řidičských průkazů<sup>89)</sup>. Jako konkrétní příklady předpisů spadajících do druhé kategorie pak lze uvést předpisy týkající se provozovatelů nákladní dopravy po vnitrozemských vodních cestách ve vnitrostátní a mezinárodní dopravě<sup>90)</sup>, provozovatelů silniční přepravy zboží a osob v oblasti vnitrostátní a mezinárodní dopravy<sup>91)</sup>, vedoucích plavidel pro přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách<sup>92)</sup>, pilotů civilních letadel<sup>93)</sup>, nebo námořníků<sup>94)</sup>. Předpisy uvedené v první kategorii ponechávají dostatek prostoru pro současné uplatnění směrnice o uznávání odborných kvalifikací, naproti tomu právní předpisy zahrnuté do kategorie druhé zpravidla obsahují vlastní vyčerpávající právní úpravu uznávání odpovídajících kvalifikací v členských státech, takže se v souladu s čl. 2 odst. 3 směrnice 2005/36/ES plně uplatní jen tato „zvláštní úprava“.

---

Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1108/2009 ze dne 21. října 2009 (Úř. věst. L 309, s. 51), a to s účinností ode dne přijetí prováděcích opatření Komise.

<sup>89)</sup> Článek 10 a příloha IV směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (přepřacované znění).

<sup>90)</sup> Směrnice Rady ze dne 9. listopadu 1987 o přístupu k povolání provozovatele nákladní dopravy po vnitrozemských vodních cestách ve vnitrostátní a mezinárodní dopravě a o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a ostatních dokladů formální způsobilosti pro toto povolání (87/540/EHS) (Úř. věst. L 322, s. 20; Zvl. vyd. 06/02, s. 168).

<sup>91)</sup> Směrnice Rady 96/26/ES ze dne 29. dubna 1996 o přístupu k povolání provozovatele silniční nákladní dopravy a provozovatele silniční osobní dopravy, jakož i o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci, s cílem umožnit účinný výkon svobody usazování těchto dopravců v oblasti vnitrostátní a mezinárodní dopravy (Úř. věst. L 124, s. 1; Zvl. vyd. 06/02, s. 285), ve znění zejména směrnice Rady 98/76/ES ze dne 1. října 1998 (Úř. věst. L 277, s. 17; Zvl. vyd. 06/03, s. 137), nahrazena s účinností od 4. prosince 2011 nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1071/2009 ze dne 21. října 2009 (Úř. věst. L 300, s. 51).

<sup>92)</sup> Směrnice Rady ze dne 16. prosince 1991 o vzájemném uznávání národních osvědčení vůdců plavidel pro přepravu zboží a cestujících po vnitrozemských vodních cestách (91/672/EHS) (Úř. věst. L 373, s. 29; Zvl. vyd. 06/01, s. 275), a směrnice Rady 96/50/ES ze dne 23. července 1996 o harmonizaci podmínek pro získání národních osvědčení vůdců plavidel pro přepravu zboží a cestujících na vnitrozemských vodních cestách v Společenství (Úř. věst. L 235, s. 31; Zvl. vyd. 06/02, s. 297).

<sup>93)</sup> Směrnice Rady ze dne 16. prosince 1991 o vzájemném uznávání licencí pro výkon funkcí v civilním letectví (91/670/EHS) (Úř. věst. L 373, s. 21; Zvl. vyd. 06/01, s. 270), nahrazena nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 216/2008 ze dne 20. února 2008 o společných pravidlech v oblasti civilního letectví a o zřízení Evropské agentury pro bezpečnost letectví, kterým se ruší směrnice Rady 91/670/EHS, nařízení (ES) č. 1592/2002 a směrnice 2004/36/ES (Úř. věst. L 79, s. 1).

<sup>94)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/25/ES ze dne 4. dubna 2001 o minimální úrovni výcviku námořníků (Úř. věst. L 136, s. 17; Zvl. vyd. 05/04, s. 104), nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/106/ES ze dne 19. listopadu 2008 o minimální úrovni výcviku námořníků (přepřacované znění) (Úř. věst. L 323, s. 33), a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/45/ES ze dne 7. září 2005 o vzájemném uznávání průkazů způsobilosti námořníků vydaných členskými státy a o změně směrnice 2001/25/ES (Úř. věst. L 255, s. 160).



Jako výjimku z rozsahu věcné působnosti směrnice lze rovněž chápat situace, na něž se vztahuje **výjimka pro činnosti spojené s výkonem veřejné moci** podle dosavadních čl. 39 odst. 4 ES, článku 45 ES, a popřípadě článku 55 ES (nyní čl. 45 odst. 4, a články 51 a 62 SFEU). Jak již bylo výše uvedeno, uplatňuje se v praxi tato výjimka v oblasti přístupu k určité činnosti nebo povolání a jejich výkonu téměř výlučně ve formě požadavku státní příslušnosti. Zákonodárce v této souvislosti pouze konstatoval, že použití těchto výjimek není směrnicí o uznávání odborných kvalifikací dotčeno, a zdůraznil v této souvislosti zejména povolání notáře (čtyřicátý první bod odůvodnění směrnice)<sup>95)</sup>. Přitom **otázka, do jaké míry spadá povolání notáře do rozsahu působnosti směrnice** o uznávání odborných kvalifikací, je předmětem prvního řízení zahájeného Komisí proti členskému státu pro porušení povinností, které pro něj vyplývají ze směrnice 2005/36/ES, ve vztahu ke konkrétnímu povolání (tedy nepočítaje řízení pro neoznámení vnitrostátních opatření k provedení směrnice)<sup>96)</sup>. Soudnímu dvoru EU byla koncem roku 2009 rovněž položena předběžná otázka týkající se mimo jiné uplatnění výjimky pro činnosti spojené s výkonem veřejné moci a uplatnění směrnice 2005/36/ES v případě povolání soudního znalce<sup>97)</sup>.

Jak již bylo uvedeno výše v rámci obecného výkladu věnovaného této výjimce, nelze podle mého názoru zastávaného v této práci na základě této výjimky bez dalšího vyloučit konkrétní povolání jako celek z působnosti ustanovení o uznávání odborných kvalifikací. Jednak je **spíše než ve vztahu k povolání jako celku třeba uvedenou výjimku uplatnit ve vztahu ke konkrétním činnostem**, jsou-li oddělitelné od výkonu zbytku příslušného povolání<sup>98)</sup>. Jsou-li tyto činnosti

---

<sup>95)</sup> To přitom bylo jedním z bodů sporu mezi Komisí, která neměla v úmyslu připustit vynětí notářů z rozsahu působnosti směrnice, a Evropským parlamentem, který jejich výslovné vyloučení požadoval. Irské předsednictví pak navrhlo začlenit výše uvedenou formulaci do odůvodnění směrnice. Pro podrobnosti, viz Mann, T.: Randnotizen zum Richtlinienentwurf über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, EuZW 20/2004, 615, s. 618.

<sup>96)</sup> Oznámení o žalobě podané ve věci C-52/08, Komise v. Portugalsko (Úř. věst. C 107, 26. 4. 2008, s. 15).

<sup>97)</sup> Viz oznámení o žalobách podaných ve věcech C-47/08, Komise v. Belgie, C-50/08, Komise v. Francie, a C-51/08, Komise v. Lucembursko (Úř. věst. C 128, 24. 5. 2008, s. 18 a 19); C-52/08, Komise v. Portugalsko, C-53/08 Komise v. Rakousko a C-54/08, Komise v. Německo (Úř. věst. C-107, 26. 4. 2008, s. 15 a 16), a C-61/08, Komise v. Řecko (Úř. věst. C-92, 12. 4. 2008, s. 20).

<sup>98)</sup> Rozsudek ze dne 21. června 1974, 2/74, Reyners, Recueil, s. 631, body 45 – 47.

oddělitelné, je třeba v případě státních příslušníků jiných členských států uvažovat o možnosti částečného uznání kvalifikace podle směrnice 2005/36/ES. A jednak je třeba pamatovat i na situace, v nichž se bude o výkon dotčených činností spojených s výkonem veřejné moci v hostitelském členském státě ucházet vlastní státní příslušník tohoto státu, který však získal odbornou kvalifikaci pro výkon odpovídající činnosti v jiném členském státě. V takových případech nelze na základě diskutované výjimky odůvodnit použití požadavku státní příslušnosti, ale není vyloučeno, že by za určitých okolností bylo možné na základě ustanovení Smlouvy odůvodnit uplatnění členským státem požadavku absolvování studia a odborné přípravy upravených za tímto účelem právními předpisy dotčeného členského státu, například požadavek odborné přípravy zahrnující studium v oboru právo na právnické fakultě téhož členského státu pro některé činnosti notáře. Požadavek absolvování studia na místní právnické fakultě je ostatně předmětem níže zmíněného řízení pro porušení povinnosti, takže lze doufat, že se k němu Soudní dvůr ve svém rozsudku blíže vyjádří.

**Oblast působnosti směrnice** o uznávání odborných kvalifikací lze rovněž vnímat jako **kombinaci oblastí působnosti směrnic, které zrušila**. Stejně tak byla rozšířena i **působnost koordinačních ustanovení převzatých z oborových směrnic** v tom smyslu, že zatímco dříve bylo podle těchto směrnic rozhodnutí ohledně uznání dokladů o vzdělání a odborné přípravě vydaných ve státě, který není členským státem, výslovně ponecháno v pravomoci členských států, směrnice 2005/36/ES nyní výslovně požaduje, aby členské státy v případě uznávání takových dokladů pro účely harmonizovaných povolání respektovaly minimální požadavky na odbornou přípravu stanovené v této směrnici (čl. 2 odst. 2 druhá věta). V praxi to znamená, že pokud členský stát hodlá uznat doklad o odborné kvalifikaci vydaný mimo Evropskou unii za účelem výkonu povolání, u něhož směrnice předepisuje minimální požadavky na odbornou přípravu, musí předtím ověřit, zda odborná příprava žadatele tyto minimální požadavky splňuje.

Toto ustanovení se přitom podle svého znění vztahuje i na minimální požadavky stanovené v souvislosti s povoláním architekta, což naznačuje, že

směrnice 2005/36/ES členským státům ukládá povinnost dodržet stanovené minimální požadavky na vzdělání a odbornou přípravu i v případě tohoto povolání. To by však znamenalo **významný odklon od dosavadního pojetí minimálních požadavků v případě architektů**, jelikož příslušná směrnice 85/384/EHS členským státům na rozdíl od ostatních oborových směrnic neukládala, aby těmito požadavky podmínily přístup k tomuto povolání nebo jeho výkon, ale tyto požadavky stanovila jen jako podmínky automatického uznávání v jiných členských státech. Na druhou stranu však ani směrnice 2005/36/ES v případě architektů – na rozdíl od ostatních harmonizovaných povolání [devatenáctý bod odůvodnění, čl. 10 písm. c) a čl. 21 odst. 6 první pododstavec] – výslovně členským státům povinnost přizpůsobit vzdělávací programy architektů neukládá.

Skutečnost, že v případě směrnice 2005/36/ES nebyl využit právní základ ke koordinaci vnitrostátních podmínek vyžadující ke svému provedení změnu stávajících zásad zákonné právní úpravy týkající se vzdělání a odborné přípravy pro výkon jednotlivých povolání (čl. 47 odst. 2 druhá věta ES), by rovněž mohla napovídat tomu, že **právní úprava minimálních požadavků na odbornou přípravu architektů není „kogentní“** v tom smyslu, že by nutila členské státy v uvedeném směru změnit své právní předpisy týkající se příslušné odborné přípravy. Na druhou stranu však tento argument není zcela přesvědčivý, jelikož lze na druhou stranu tvrdit, že díky existenci směrnice 85/384/EHS byly již programy odborné přípravy architektů v členských státech změněny. Dodatečné zavedení závaznosti minimálních požadavků i na vnitrostátní úrovni proto nevyžaduje změnu stávajících zásad právní úpravy členských států v oblasti odborné přípravy architektů.

Ustanovení směrnice proto **neřeší otázku míry závaznosti minimálních požadavků na odbornou přípravu architektů pro členské státy zcela jednoznačně**. Nelze pominout povinnost uloženou členským státům v čl. 2 odst. 2 druhé větě směrnice 2005/36/ES, aby v případě uznávání dokladů vydaných třetími zeměmi respektovaly stanovené minimální požadavky i v případě architektů. Pokud by si zákonodárce přál vyloučit architektky z tohoto ustanovení, jistě by to učinil tak, jak tomu bylo v případě devatenáctého bodu odůvodnění, čl. 10 písm. c) a čl. 21 odst. 6 prvního pododstavce této směrnice. Na druhou stranu však z existence této povinnosti zřejmě nelze vyvozovat „kogentnost“ minimálních požadavků na

odbornou přípravu architektů pro členské státy ve výše uvedeném smyslu, i když nelze skrývat, že takový přístup vede k určité vnitřní nesoudržnosti logiky právní úpravy směrnice. Tyto požadavky se tedy i nadále uplatní pouze jako podmínky použití automatického systému uznávání.

S výjimkou povolání s harmonizovanými požadavky na odbornou přípravu si členské státy ponechávají možnost uznávat v souladu se svými předpisy odborné kvalifikace získané mimo území Evropské unie. Vyplývá to z ustanovení směrnice, podle něhož každý členský stát může na svém území podle svých předpisů povolit státním příslušníkům členských států, kteří jsou držiteli odborné kvalifikace, jež nebyla získána v členském státě, vykonávat regulované povolání (čl. 2 odst. 2 první věta<sup>99)</sup>).

Díky uvedené zmínce, týkající se koordinačních ustanovení směrnice 2005/36/ES, je zřejmá jistá nesoudržnost mezi vymezením oblasti působnosti směrnice citovaným v úvodu této kapitoly a skutečným rozsahem použití této směrnice. Vymezení působnosti směrnice totiž naznačuje **její použití jen v přeshraničních situacích, když hovoří o státním příslušníkovi členských států, který hodlá vykonávat regulované povolání** „v jiném státě, než ve kterém získal svou odbornou kvalifikaci“. V tomto ohledu přebírá základní myšlenku obecného systému a systému zavedeného přechodnými směrnicemi. Nicméně, koordinační ustanovení oborových směrnice se tradičně uplatňovala i v čistě vnitrostátních situacích, jelikož harmonizovala základní požadavky na odbornou přípravu, které byly členské státy povinny respektovat bez ohledu na to, zda osoby, které se této odborné přípravy účastní, později využijí svých práv volného pohybu, či nikoliv<sup>100)</sup>. Směrnice 2005/36/ES navíc tato koordinační ustanovení bez obsahových změn převzala a posílila jejich význam mimo jiné tím, že uložila členským státům uvedenou povinnost respektovat minimální požadavky i v případě uznávání dokladů ze třetích států. Ze znění ostatních ustanovení směrnice proto nevyplývá žádný důvod, který by vedl k závěru, že by se koordinační ustanovení směrnice 2005/36/ES

---

<sup>99)</sup> Toto ustanovení v české jazykové verzi bylo předmětem opravy (Úř. věst. L 093, 4. 4. 2008, s. 28).

<sup>100)</sup> Vyplývá to mimo jiné z rozsudků ze dne 16. července 1998, C-93/97, Fédération Belge des Chambres Syndicales de Médecins v. Vlámská vláda a další, Recueil, s. I-4837; ze dne 25. února 1999, C-131/97, Carbonari a další, Recueil, s. I-1103, a ze dne 3. října 2000, C-371/97, Gozza a další, Recueil, s. I-7881 týkajících se lékařských povolání.

měly uplatňovat v jiném rozsahu než obdobná ustanovení oborových směrnic. Je proto třeba uzavřít, že koordinačních ustanovení směrnice 2005/36/ES harmonizujících minimální požadavky na odbornou přípravu se lze dovolávat i v čistě vnitrostátních situacích a že vymezení působnosti směrnice uvedené v jejím čl. 2 odst. 1 je v tomto rozsahu neúplné.

V souvislosti s rozsahem působnosti směrnice 2005/36/ES je rovněž třeba zmínit podmínku, jejíž splnění je předpokladem použitelnosti směrnice a podle níž musel žadatel v členském státě, na základě jehož dokladů o odborné způsobilosti usiluje o přístup k výkonu činnosti v jiném členském státě, získat alespoň určitou relevantní část odborné kvalifikace. Tuto zásadu zdůrazňuje judikatura napříč jednotlivými systémy uznávání odborné kvalifikace<sup>101)</sup>. Nebyla však vyjádřena výslovně v samotném normativním textu směrnice, a to i přes některé v tomto směru míněné pozměňovací návrhy zástupců členských států v Radě a Evropského parlamentu v rámci legislativního procesu<sup>102)</sup> motivované obavou z fenoménu zvaného „**qualification shopping**“, který popisuje mimo jiné situace osob, které v jednom členském státě získaly pouze část své odborné kvalifikace (například bez absolvování profesních zkoušek), tato část však byla uznána za dostatečnou pro výkon regulovaného povolání v jiném členském státě, který pro výkon téhož povolání stanoví méně náročné vstupní podmínky, a dotčená osoba se posléze na základě oprávnění vydaného v tomto jiném členském státě domáhá přístupu k výkonu regulované činnosti zpět v členském státě, v němž svou odbornou přípravu zahájila, ale plně nedokončila.

Této otázce se nakonec věnuje text odůvodnění směrnice, podle něhož směrnice 2005/36/ES neupravuje otázku, v jakém rozsahu mají členské státy uznávat

---

<sup>101)</sup> Např. rozsudek ze dne 7. února 1979, 115/78 Knoors, Recueil, s. 399, ze dne 6. října 1981, 246/80, Broekmeulen, Recueil, s. 2311, a ze dne 29. ledna 2009, C-311/06, Cavallero, Sb. rozh. s. I-415.

<sup>102)</sup> Viz zprávu Výboru Evropského parlamentu pro právní záležitosti a vnitřní trh ze dne 15. prosince 2003 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (dokument EP, A5-0470/2003) a prohlášení Řecka k vysvětlení svého hlasování proti návrhu směrnice v dodatku k předběžné verzi zápisu z jednání 2665. Zasedání Rady Evropské unie pro konkurenceschopnost konaného v Lucemburku ve dnech 6. a 7. června 2005 (dokument Rady 9816/05 ADD 1), bod jednání 14, body 4 až 8.

rozhodnutí jiných členských států o uznání odborné kvalifikace v souladu s touto směrnicí. Osoby, jejichž odborná kvalifikace byla podle této směrnice uznána, se nemohou této skutečnosti dovolávat v členském státě, z něhož pocházejí, za účelem získání práv, která z odborné kvalifikace získané v tomto členském státě nevyplývají, pokud neprokáží, že získaly „doplňující odbornou kvalifikaci“ v uvedeném jiném členském státě (dvanáctý bod odůvodnění). Směrnice by ostatně neměla zasahovat do oprávněného zájmu členských států zabránit tomu, aby se jejich vlastní státní příslušníci vyhýbali vynucování vnitrostátního práva týkajícího se povolání (jedenáctý bod odůvodnění poslední věta). Jakmile však uvedené osoby v členském státě, v němž jim bylo přiznáno oprávnění k výkonu dotčeného povolání, získaly jakoukoli relevantní část odborné kvalifikace (doplňující odbornou kvalifikaci), například pokud tyto osoby dotčené povolání skutečně vykonávaly a získaly tak odbornou praxi, nelze je již z rozsahu působnosti směrnice vyloučit, a to zpravidla ani s poukazem na to, že se vyhýbají uplatňování právních předpisů členského státu, v němž se ucházejí o přístup k dotčenému povolání<sup>103</sup>).

### **3.3.1.3. Struktura směrnice 2005/36/ES**

Ustanovení směrnice jsou systematicky rozdělena do **šesti hlav. Obecná ustanovení** použitelná v celém rozsahu působnosti směrnice bez ohledu na konkrétní systém uznávání jsou obsažena v hlavách I, IV, V a VI. Hlava I obsahuje ustanovení svou povahou úvodní. Je zde vymezen účel a rozsah působnosti směrnice, jakož i ustanovení o účincích uznání odborné kvalifikace v hostitelském členském státě a výčet základních definic. Směrnice v této své části vymezuje společně pro všechny systémy uznávání, které zahrnuje, mimo jiné pojmy regulovaného povolání, odborné kvalifikace a dokladu o dosaženém vzdělání, a ve zbytku přebírá některé definice podle dřívějších směrnic („regulované vzdělávání a odborná příprava“, „adaptační období“, „zkouška způsobilosti“, „ředitel podniku“). Hlava IV obsahuje ustanovení týkající se některých podmínek vlastního výkonu regulovaného povolání v hostitelském členském státě, která jsou společná všem systémům uznávání zahrnutých ve směrnici, jako je právo užívat akademické tituly, požadavek na znalost jazyka hostitelského členského státu v nezbytném rozsahu, a výkon povolání v rámci systému veřejného zdravotního pojištění. Hlava V upravuje administrativní

---

<sup>103</sup>) Např. rozsudek ze dne 29. ledna 2009, C-311/06 Cavallero, Sb. rozh. s. I-415.

spolupráci jednak mezi příslušnými orgány členských států navzájem, a jednak mezi těmito orgány a Komisí. Konečně hlava VI obsahuje ustanovení svou povahou závěrečná, jako jsou zrušující ustanovení, ustanovení o vstupu v platnost a o lhůtě k provedení do vnitrostátního práva, ale i jiná ustanovení, jako je ustanovení o podávání zpráv o uplatňování směrnice a ustanovení o dočasné jednostranné odchylce (ochranné opatření svého druhu) pro případ obtíží vyplývajících z uplatňování směrnice v některém členském státě.

Hlavy II a III pak obsahují ustanovení upravující **jednotlivé systémy pro uznávání odborné kvalifikace**. Hlava III se dále dělí na čtyři kapitoly, z nichž tři odrážejí tři dosavadní systémy uznávání, a jedna obsahuje ustanovení společná těmto systémům. Uvedená hlava směrnice tudíž obsahuje ustanovení o uznávání odborných kvalifikací, která při splnění všech stanovených podmínek vedou k přiznání práva vykonávat regulované povolání pod profesním označením hostitelského členského státu. **Hlava III je zdaleka nejobsáhlejší částí textu směrnice** a s některými odchylkami sjednocuje dosavadní právní úpravu obsaženou v jednotlivých zrušených směrniciích. Struktura této hlavy především odráží skutečnost, že do jednoho textu sjednocuje značně různorodou právní úpravu, a tak vytváří zdání nepřehledného normativního celku, který alespoň zdánlivě popírá původní cíl nové směrnice zjednodušení právní úpravy<sup>104)</sup>. Je však třeba poukázat na to, že směrnice přispívá k vyjasnění a zjednodušení stávající právní úpravy přinejmenším prostřednictvím zobecnění těch ustanovení, která se v jednotlivých předchozích směrniciích vždy opakovala. Díky zobecnění právní úpravy byly navíc uvedeny do souladu některé otázky, které byly v dřívějších směrniciích upraveny rozdílně (mimo jiné otázky uznávání dokladů vydaných třetími zeměmi, otázky rozvolněné odborné přípravy nebo otázky administrativní spolupráce) (devátý bod odůvodnění směrnice).

Zřejmě **největším přínosem nového rámce profesního uznávání je však skutečnost**, že právní úpravu obsaženou v hlavě III zákonodárce Společenství do budoucna vztáhl na situace spadající do působnosti práva usazování, a že ve vztahu k poskytovatelům služeb přijal v hlavě II směrnice zcela zvláštní právní úpravu

---

<sup>104)</sup> Henssler, M.: Der Richtlinienvorschlag über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, EuZW 8/2003, 229, s. 231, a Mann, T.: Randnotizen zum Richtlinienentwurf über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, EuZW 20/2004, 615, s. 619.

uznávání odborných kvalifikací, která je téměř ve všech ohledech pro dotčené poskytovatele příznivější než režim stanovený pro případ jejich usazení s výjimkou skutečnosti, že uznávání v takových případech vede zpravidla jen k přiznání práva vykonávat dotčené povolání pod profesním označením členského státu původu. Režim stanovený v případě přeshraničního poskytování služeb je použitelný pro všechna povolání spadající do působnosti směrnice 2005/36/ES, bez ohledu na systém, do jehož působnosti tato povolání spadají v případě výkonu práva na usazení podle hlavy III.

Směrnice rovněž obsahuje **sedm příloh**, z nichž prvních šest přebírá dosavadní právní úpravu. Příloha I převzala obsah dřívější přílohy ke směrnici 89/48/EHS a obsahuje seznam profesních sdružení a organizací splňujících zvláštní podmínky a stanovících požadavky týkající se odborné kvalifikace pro výkon činností, jež jsou pro účely směrnice považovány za regulovaná povolání. Přílohy II a III směrnice 2005/36/ES převzaly obsah příloh C a D směrnice 92/51/EHS obsahujících seznamy programů odborné přípravy, po jejichž ukončení jsou vydávány doklady o kvalifikaci, kterým je přiznáváno určité zvýhodněné postavení při uznávání v rámci obecného systému. Příloha IV obsahuje seznamy činností, které dříve spadaly do působnosti systému uznávání podle směrnice 1992/42/ES a byly obsaženy v části první její přílohy A. Přílohy V a VI se týkají oborového systému uznávání. Příloha V se dále člení na sedm částí týkajících se jednotlivých harmonizovaných povolání. V případě lékařských povolání část V.1.1. obsahuje seznam dokladů o dosažené kvalifikaci v oblasti základní odborné přípravy lékařů vydávaných členskými státy a podléhajících automatickému uznávání, jakož i subjektů vydávajících tyto doklady, část V.1.2. obsahuje seznam dokladů o dosažené kvalifikaci lékařů se specializací v oboru (odborní neboli specializovaní lékaři) a subjektů příslušných k jejich vydání. Část V.1.3. obsahuje názvy specializačních oborů v jednotlivých členských státech a rovněž minimální délku specializované odborné přípravy požadované pro výkon těchto specializací. Část V.1.4. pak obsahuje seznam automaticky uznávaných dokladů o dosažené kvalifikaci ve všeobecném lékařství. V případě ostatních povolání jsou v příloze stanoveny jednak minimální požadavky na odbornou přípravu, a jednak je zde uveden seznam dokladů o kvalifikaci vydávaných v členských státech pro výkon daného povolání



a podléhajících automatickému uznávání, jakož i subjekty příslušné k jejich vydání a profesní označení přiznávané držitelům takových dokladů. Odlišně je koncipována část V.7 týkající se povolání architekta, která obsahuje pouze seznam dokladů o dosažené kvalifikaci vydávaných v členských státech a podléhajících automatickému uznávání, jakož i orgánů příslušných k jejich vydání.

Všechny tyto části přílohy V rovněž obsahují referenční dny nebo referenční akademické roky zahájení odborné přípravy, které slouží k vymezení okamžiku, o něhož je odborná příprava pro dané povolání považována za takovou, která splňuje minimální požadavky podle směrnice, a odpovídající doklady jsou tedy automaticky uznávány, přičemž doklady vydané po ukončení odborné přípravy zahájené před tímto dnem podléhají zvláštním ustanovením o ochraně tzv. nabytých práv. Příloha VI směrnice pak v oblasti architektury obsahuje – odlišně od ostatních oborových systémů – právě seznam dokladů nesplňujících minimální požadavky, ale uznávaných automaticky na základě zmiňovaných nabytých práv. I tato příloha je pozůstatkem oborové směrnice týkající se architektů, podle níž nebyly členské státy povinny vztáhnout minimální požadavky na veškerou odbornou přípravu v oblasti architektury, ale byly nuceny to učinit jen v rozsahu, v němž usilovaly o to, aby doklady jimi vydávané po absolvování takové odborné přípravy byly automaticky uznávány v jiných členských státech. Právě proto musela již směrnice 85/384/EHS určit starší doklady o dosažené kvalifikaci uznávané automaticky na základě nabytých práv jednotlivě, a nikoli obecně jako v případě ostatních oborových systémů<sup>105)</sup>.

Konečně příloha VII se uplatňuje společně s kapitolou o usazování a stanoví taxativní seznam dokladů, jejichž předložení může hostitelský členský stát po dotčených osobách požadovat. Mezi těmito doklady jsou kromě relevantních dokladů o dosažené kvalifikaci, odborné způsobilosti a odborné praxi uvedeny i doklady prokazující způsobilost jiného druhu, jako je dobrá pověst, způsobilost spočívající ve skutečnosti, že žadatel neprošel úpadkem, fyzická a psychická zdravotní způsobilost,

---

<sup>105)</sup> Článek 11 směrnice Rady ze dne 10. června 1985 (85/384/EHS) (Úř. věst. L 223, s. 15; Zvl. vyd. 06/01, s. 118).

a doklady prokazující splnění podmínky finanční způsobilosti a podmínky uzavřeného pojištění proti finančním rizikům vyplývajícím z výkonu povolání.

V zájmu úplnosti výkladu uvedeného ve vztahu k dřívější právní úpravě, která nerozlišovala při svém použití mezi osobami hodlajícími se v hostitelském členském státě usadit a poskytovateli přeshraničních služeb, je totiž třeba učinit v této práci i několik poznámek k ustanovením směrnice týkajícím se práva usazování, která inkorporují zásady všech tří dosavadních systémů uznávání.

Pokud jde o otázky související se **strukturou směrnice**, nelze totiž ponechat beze zmínky vzájemný vztah jednotlivých systémů uznávání odborných kvalifikací obsažených v hlavě III kapitolách 1 až 3. Zatímco úvodní ustanovení kapitol 2 a 3 týkajících se podle svých názvů „uznávání odborné praxe“ a „uznávání na základě koordinace minimálních požadavků na odbornou přípravu“ se bez bližšího úvodu věnují otázce uznávání odborné kvalifikace (články 16 a 21), úvodní ustanovení kapitoly 1 nazvané „Obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci“ představuje jakýsi převodový mechanismus mezi těmito jednotlivými kapitolami (článek 10). Toto ustanovení rozvádí zásadu podpůrného použití obecného systému tím, že vyjmenovává vyčerpávajícím způsobem všechny možné případy jeho použití (viz rovněž sedmnáctý bod odůvodnění). Kromě toho, že se obecný systém tradičně použije ve vztahu k povoláním, u nichž nebyla odborná příprava předmětem koordinace a která nespádají ani do působnosti ustanovení o uznávání odborné praxe, byla působnost obecného systému nad rámec dosavadní právní úpravy rozšířena směrnicí 2005/36/ES i na situace, které dříve byly z působnosti sekundárních právních předpisů vyloučeny.

Právní úprava článku 10 vyjmenovává tyto situace velmi kasuistickým způsobem, který je třeba pro účely tohoto výkladu zobecnit. Za první kategorii případů uvedených v článku 10 lze označit situace, v nichž se žadatel uchází o výkon harmonizovaného povolání v hostitelském členském státě, ale není držitelem dokladu o dosažené kvalifikaci požadovaného pro automatické uznání. Směrnice přitom výslovně předpokládá takovou možnost jen v několika situacích, totiž v případě žadatelů, kteří v případě činností uvedených v příloze IV nesplnili podmínky pro uznání kvalifikace na základě odborné praxe [čl. 10 písm. a)], žadatelů, jejichž

odborná příprava nesplňuje minimální požadavky stanovené v rámci oborového systému a kteří nesplňují ani podmínku dodatečné odborné praxe požadovanou podle ustanovení umožňujících uznání odborné kvalifikace na základě zásady ochrany nabytých práv [čl. 10 písm. b)], a žadatelů, kteří nemohou využít oborového systému uznávání nebo systému uznávání na základě odborné praxe, jelikož nejsou držiteli dokladů o dosažené kvalifikaci vydaných v členských státech, ale splnili podmínky pro zahrnutí do působnosti směrnice (čl. 3 odst. 3 směrnice) [čl. 10 písm. g)]. Konečně směrnice v rámci této první kategorie případů rovněž uvádí situaci architekta, který je držitelem dokladu o odborné přípravě nesplňující minimální požadavky, na něhož se nevztahují ustanovení umožňující uznání na základě nabytých práv [čl. 10 písm. c)]. Důvodem, proč takové situace směrnice nepředvídá u jiných harmonizovaných povolání je výše uvedená skutečnost, že na rozdíl od případu povolání architekta není členským státům dovoleno umožnit výkon jiných harmonizovaných povolání osobám, jejichž odborná příprava nesplňuje stanovené minimální požadavky.

Do druhé kategorie případů uvedených v článku 10 pak spadají situace, v nichž žadatel po absolvování základní odborné přípravy splňující minimální požadavky podle směrnice navíc získal způsobilost ve specializačním oboru tohoto povolání, který však není oborovým systémem upraven, a v odpovídající specializaci hodlá být činný i v jiném členském státě. V této situaci je základní odborná kvalifikace žadatele uznávána automaticky v souladu s oborovým systémem, a jeho specializovaná odborná příprava podléhá přezkumu v rámci obecného systému [čl. 10 písm. d)]. Tyto případy se mohou týkat zejména specializovaných činností v oblasti architektury nebo farmacie, ale i těch specializačních oborů lékařství nebo zubního lékařství, které směrnice neupravuje.

Do třetí kategorie případů uvedených v článku 10 je třeba zařadit zvláštní případy specializovaných povolání v ošetrovatelství vyplývající z rozdílných právních úprav členských států v oblasti odborné přípravy zdravotních sester a ošetrovatelů jiných než odpovědných za všeobecnou péči (dětská sestra, ošetrovatel v oblasti psychiatrie). V několika členských státech jsou dokonce některé specializované činnosti v ošetrovatelství vykonávány po absolvování specifické základní odborné přípravy, tedy bez nutnosti získání doplňující odbornosti po získání

základní odborné přípravy předepsané směrnicí pro obor všeobecné péče. Podle příslušných ustanovení článku 10 se tak obecný systém vztahuje i na zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědné za všeobecnou péči, kteří po absolvování základní odborné přípravy splňující minimální požadavky podle směrnice získali specializaci v oboru a v hostitelském členském státě usilují o výkon téže specializace, která však v tomto státě nevyžaduje absolvování předepsané základní odborné přípravy [čl. 10 písm. e)], nebo naopak, na specializované zdravotní sestry a ošetřovatele, kteří nezískali základní odbornou přípravu splňující minimální požadavky podle směrnice, ale usilují v hostitelském členském státě o výkon povolání zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědné za všeobecnou péči, nebo o výkon odpovídající specializace v ošetřovatelství [čl. 10 písm. f)].

Skutečnost, že zákonodárce zvolil k vymezení působnosti obecného systému takto kasuistický přístup, však sama o sobě podle mého názoru zaslouží kritické hodnocení. Dle doslovného výkladu článku 10 jsou totiž z možnosti použití ustanovení směrnice vyloučeny osoby nesplňující požadavky oborového systému nebo systému uznávání na základě odborné praxe, které do výše uvedených kategorií nespádají, a přestože výčet jednotlivých případů uvedených v tomto článku pokrývá převážnou většinu takových případů, existuje jistá pravděpodobnost výskytu případů, které takto popsány nejsou. Vyloučení uznávání dokladů ze třetích států předtím, než jejich držitel získal v členském státě tříletou odbornou praxi v souladu s požadavky čl. 3 odst. 3, z obecného systému bylo zákonodárcem provedeno záměrně a v souladu s předchozí právní úpravou podle směrnic obecného systému. Může však dojít k situacím, jejichž vyloučení z působnosti systémů uznávání podle směrnice se může jevit jako problematické. Jednak jde o situaci vykonavatelů jiných harmonizovaných povolání než je architekt, jejichž doklad o dosažené kvalifikaci byl vydán v členském státě po referenčním datu, ale z jakéhokoliv důvodu daného zejména zvláštními okolnostmi týkajícími se situace konkrétní osoby potvrzená odborná příprava nesplňuje veškeré minimální požadavky podle směrnice, a tato okolnost bude zjištěna zpětně až po přiznání odborné způsobilosti dotčené osobě. A jednak se jako problematické jeví zvláštní ustanovení umožňující v rámci obecného systému uznávání odborných kvalifikací přestupovat mezi povoláními v oblasti ošetřovatelství, včetně povolání vyžadujícího pro svůj výkon splnění minimálních

požadavků na odbornou kvalifikaci, jelikož obdobná možnost není stanovena pro případy jiných specializovaných činností podobných harmonizovaným povoláním (například v případě činností v oblasti farmacie, které nemusí vždy odpovídat povolání „farmaceuta“ jak je vymezeno v článku 45 směrnice 2005/36/ES).

Výše uvedený popis struktury směrnice, spolu s výkladem týkajícím se dříve platných směrnic o uznávání odborných kvalifikací, již sám o sobě poskytuje většinu informací o fungování hmotně právních podmínek pro uznání odborné kvalifikace podle směrnice 2005/36/ES, přinejmenším v případě výkonu práva usazování. Cílem této směrnice však nebyla jen vlastní konsolidace existujících právních předpisů do jednoho textu, ale rovněž provedení některých dalších změn stávajících systémů, zejména zjednodušení normativního textu, zlepšení informovanosti žadatelů, zefektivnění administrativní spolupráce příslušných orgánů, a přijetí zvláštního režimu v oblasti volného pohybu služeb. Po čtyřech letech fungování směrnice 2005/36/ES v praxi (přičemž doba jejího provedení do právních řádů členských států se značně protáhla oproti transpoziční lhůtě vymezené do 20. 10. 2007) představila Evropská Komise na sklonku roku 2011 návrh na její modernizaci<sup>106</sup>). Nově projednávanému textu v pracovní skupině Rady pro usazování a služby se věnuje následující výklad.

#### **3.3.1.4. Jazykové požadavky v souvislosti s výkonem regulované profese v hostitelském členském státě**

Podle ustanovení článku 53 směrnice musejí mít odborníci jazykové znalosti nezbytné k výkonu svých činností v hostitelském členském státě. V této souvislosti musejí brát členské státy náležitý ohled na zásadu proporcionality, která vylučuje systematické jazykové zkoušky. Zkoušení jazykových znalostí občanů EU, kteří se zajímají o profesní mobilitu, případ od případu může představovat legitimní způsob zaručení zájmů spotřebitelů a pacientů. Systematické jazykové zkoušení se však může stát prostředkem nespravedlivého bránění zahraničním odborníkům v jejich právu na výkon odborné činnosti, pokud se uplatňuje nepřiměřeně. Hlavní

---

<sup>106</sup>) KOM (2011) 883 v konečném znění 2011/0435 (COD) Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení [...] o spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu.

odpovědnost za zajištění toho, aby daná osoba získala všechny nezbytné odborné jazykové dovednosti, spočívá na zaměstnavatelích.

Modernizace směrnice 2005/36/ES uskutečněná směrnicí Evropského Parlamentu a Rady označená číslem 2013/55/EU přináší v tomto ohledu mnohé novinky a změny a jejím cílem je přizpůsobit úpravu novým podmínkám. Více i o tomto tématu pojednává kapitola 4.3.1.6. práce.

### **3.3.1.5. Kvalifikace ze třetích zemí**

Směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací se v podstatě vztahuje na občany EU, kteří získali kvalifikaci v členském státě EU. Pomáhá však také občanům EU, kteří získali kvalifikaci mimo Evropskou unii (například diplom z Kanady nebo Číny). Směrnice se vztahuje na občany EU, kteří původně získali kvalifikaci ve třetí zemi, tato kvalifikace již byla uznána v členském státě a dotyčný občan EU v uvedeném členském státě rovněž absolvoval tříletou odbornou praxi. Ustanovení čl. 3 odst. 3 usnadňuje volný pohyb takového občana EU při přemístění do jiného členského státu. Občan EU tak může využít všech procedurálních záruk podle takzvaného obecného systému (jako je například rychlé a opodstatněné rozhodnutí, zda lze kvalifikaci uznat). Stručně řečeno, tříletá platná a účinná odborná praxe v členském státě umožňuje, aby se s původní kvalifikací ze třetí země zacházelo jako s kvalifikací získanou v členském státě. Směrnice však také obsahuje záruky, aby zajistila minimální požadavky na odbornou přípravu, které jsou již harmonizovány na evropské úrovni (u některých zdravotnických povolání a architektů). Podle čl. 2 odst. 2 směrnice by členské státy neměly uznat kvalifikace ze třetích zemí u občanů EU, pokud úroveň kvalifikace nesplňuje minimální požadavky přesně vymezené u kvalifikací získaných v EU. Členské státy by rovněž měly zabránit odlivu kvalifikovaných pracovních sil ze třetích zemí.

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

V návaznosti na rozsáhlý evaluační proces, jenž byl započat již na jaře roku 2010, předložila Evropská komise dne 19. 12. 2011 *Návrh směrnice Evropského Parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných*

*kvalifikací a nařízení [...] o spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu* (dále jen „modernizace směrnice 2005/36/ES“)<sup>107</sup>). Tento návrh byl založen na článku 46, článku 53 odst. 1, článku 62 a článku 114 SFEU.

Následně po dvou letech vyjednávání členských zemí v Radě EU byla dne 20. listopadu 2013 přijata směrnice 2013/55/EU, která novelizuje stávající text směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací.

Vzhledem k tomu, že se nejedná o zcela novou směrnici, nýbrž o novelu stávající směrnice o uznávání odborných kvalifikací (2005/36/ES), nově zaváděné nástroje jsou přesně cílenou modernizací stávajících ustanovení, které si kladou následující cíle:

- zjednodušit postup profesního uznávání pomocí evropského profesního průkazu – propojení se systémem IMI
- reformovat obecná pravidla pro usazení v jiném členském státě nebo pro dočasnou změnu působiště,
- modernizovat systém automatického uznávání
- nabídnout ve směrnici právní rámec pro částečně kvalifikované odborníky,
- vyjasnit záruky pro pacienty – výstražný mechanismus, ověření jazykových znalostí
- zjednodušení přístupu občanů k informacím a on-line přístupy k žádostem a podáním
- zahájit proces systematického posuzování a vzájemného hodnocení všech regulovaných povolání v členských státech - transparentnost

Přijatá novela směrnice je výsledkem rozsáhlého hodnocení systému vzájemného uznávání odborných kvalifikací prováděného od března 2010 do května 2011. Z analýzy provedené v rámci evaluace stávajícího systému vyplynulo osm problémových okruhů: přístup k informacím o postupech uznávání, efektivnost postupů uznávání, fungování systému automatického uznávání, podmínky platné pro usazení, podmínky platné pro dočasnou mobilitu, působnost směrnice, ochrana

---

<sup>107</sup> KOM (2011) 883 v konečném znění, 2011/0435 (COD) – Text s významem pro EHP.

pacientů, nedostatečná transparentnost systému a prokazování kvalifikačních požadavků u regulovaných povolání.

Pokud jde o přístup k informacím, posouzení dopadů přezkoumalo různé možnosti při určování příslušných orgánů a požadavků na doklady o dosažené kvalifikaci a při podpoře používání elektronických postupů. Jako nejvhodnější možnost se ukázalo být rozšíření působnosti jednotných kontaktních míst (vytvořených podle směrnice o službách na vnitřním trhu). Při dalším rozvoji stávajících struktur by tato možnost neměla vést k výraznému nárůstu nákladů.

V souvislosti s účinností postupů uznávání byly zváženy různé možnosti, jak zkrátit jejich délku a jak zajistit lepší využívání vyrovnávacích opatření. Nejvhodnějším řešením bylo vytvoření evropského profesního průkazu s výraznějším zapojením domovského členského státu, protože vytváří vhodné podmínky pro urychlení postupu uznávání. K tomu byl vymezen soubor opatření na lepší využívání a organizaci vyrovnávacích opatření. Za účelem dalšího zjednodušení při uznávání kvalifikací u určitých povolání analýza nakonec považovala za nutné důkladně přepracovat koncept „společných platform“. Nově je tedy upraven tzv. „společný rámec odborné přípravy“, nebo jako druhá varianta je definována jednotná zkouška, jejímž účelem je zhojení rozdílů v požadavcích na odbornou kvalifikaci v jednotlivých členských státech a je pojmenována „společná závěrečná zkouška odborné přípravy“.

Pokud jde o systém automatického uznávání, byly přezkoumány různé možnosti, jak zefektivnit postup oznamování a posuzování nových diplomů. Jako nejefektivnější a nejúčinnější řešení se ukázalo vytvoření funkce vnitrostátního souladu. Byly přezkoumány různé soubory možností, jak nastavit minimální požadavky na odbornou přípravu u odvětvových povolání, a to zejména u lékařů, zdravotních sester a ošetřovatelů, porodních asistentek, farmaceutů a architektů, a jak modernizovat klasifikaci hospodářských činností uvedenou v příloze IV směrnice. V textu novely směrnice se odrážejí nové požadavky na odbornost, které se týkají povolání všeobecné sestry, ošetřovatele a porodní asistentky, a směrnice požaduje po členských státech, aby zvýšily přijímací kritéria u odborné přípravy na tato povolání z 10 roků na 12 všeobecného vzdělání. Takový systém již existuje ve 24 členských státech. Také minimální délka odborné přípravy lékařů vyžaduje ujasnění. Vzhledem



k pokroku dosaženému při provádění evropského systému přenosu a akumulace kreditů (ECTS) novela směrnice stanoví přesný počet kreditů jako možné kritérium délky odborné přípravy. U architektů je také navrhována aktualizace minimální délky odborné přípravy, aby lépe vyjadřovala široce přijímané standardy pro vzdělání architektů, a to zejména potřebu doplnit akademické vzdělání odbornou praxí pod dohledem kvalifikovaných odborníků. Pokud jde o farmaceuty, novela směrnice stanoví rozšíření seznamu jejich činností.

Byla přezkoumána celá řada možností, jak zjednodušit podmínky, které platí pro trvalé usazení. Posouzení dopadů dospělo zejména k závěru, že by se měly zachovat úrovně kvalifikací stanovené v článku 11, a to jako referenční hodnoty pro srovnávání kvalifikací, ale neměly by být nadále používány pro posuzování způsobilosti žádosti. Jako další řešení, které by mohlo snížit překážky bránící mobilitě, bylo stanoveno zavedení zásady částečného přístupu do textu směrnice. Zvláštní požadavky uplatňované na odborníky přicházející z neregulujících členských států nebyly považovány v rámci režimu usazení za nutné.

V souvislosti s dočasnou mobilitou byly analyzovány různé možnosti, které by mohly usnadnit tento typ mobility a zlepšit právní jistotu odborníků. Jedna z vybraných možností spočívá ve zjednodušení požadavků ukládaných odborníkům z neregulujících členských států, kteří doprovázejí spotřebitele. Posouzení dopadů dospělo také k závěru, že by každý členský stát měl vypracovat seznam povolání, která mají důsledky pro veřejné zdraví a bezpečnost (u kterých je vyžadována předběžná kontrola kvalifikací). Dosud není tato povinnost směrnici dána.

V zájmu vyjasnění a rozšíření působnosti směrnice na nové kategorie odborníků je v návrhu zahrnuto rozšíření působnosti směrnice na odborníky bez dokončené kvalifikace (zejména pak potřebné praxe), a to za konkrétních podmínek. Za nejvhodnější řešení u kvalifikací získaných v třetích zemích bylo považováno zachování současného stavu. Zacházení, které směrnice stanoví vůči občanům Unie, by ovšem členské státy měly rozšířit na další státní příslušníky z třetích zemí, pokud to požadují mezinárodní dohody o odborných službách.

S ohledem na ochranu pacientů byly posouzeny různé možnosti, jak poskytnout více záruk ohledně statusu odborníků a jejich jazykových znalostí. Za

nejvhodnější řešení v této oblasti je považováno zavedení výstražného mechanismu ve spojení s větší transparentností mezi členskými státy v souvislosti s nepřetržitým odborným rozvojem a vyjasnění pravidel v oblasti kontroly jazykových znalostí.

Byly také zváženy různé možnosti jak zlepšit transparentnost a oprávněnost regulovaných povolání. Nakonec byl jako nejvhodnější řešení zvolen postup vzájemného hodnocení vnitrostátních předpisů, které regulují přístup k určitým povoláním.

V neposlední řadě došlo také k již zmiňované úpravě ustanovení čl. 53 směrnice, který upravuje jazykové znalosti. Dříve stanovená povinnost znalosti jazyka nezbytná k výkonu povolání, jež je potřeba posuzovat individuálně vždy případ od případu, byla směrnicí 2013/55/EU rozšířena o možnost příslušného orgánu provádět kontrolu splnění jazykových znalostí v nezbytném rozsahu. Může být vždy zkoumána znalost pouze jednoho úředního jazyka a takováto kontrola může být uložena vždy v případech, kdy má vykonávané povolání vliv na bezpečnost pacientů. Kontroly mohou být uloženy i s ohledem na jiná povolání, pokud existují vážné a konkrétní pochybnosti o dostatečnosti jazykových znalostí daného příslušníka povolání ve vztahu k odborným činnostem, které tato osoba zamýšlí vykonávat. Vždy však až po vydání rozhodnutí o uznání kvalifikace nebo evropského profesního průkazu. Vyžadovaná znalost jazyka ani nadále nesmí být překážkou v uznání kvalifikace jednotlivce k výkonu činnosti.

### ***3.4. Vývoj judikatury Soudního dvora v otázkách uznávání odborné kvalifikace***

Vůbec prvním rozhodnutím, ve kterém se Soudní dvůr EU zabýval konkrétně uznáváním odborné kvalifikace, je rozsudek ve věci Thieffry<sup>108)</sup>. Tato věc se týkala žádosti belgického advokáta o připuštění k výkonu téhož povolání ve Francii. Belgický vysokoškolský diplom v oboru právo, jehož byl tento advokát držitelem,

---

<sup>108)</sup> Rozsudek ze dne 28. dubna 1977, 71/76, Thieffry, Recueil, s. 765.

byl uznán francouzskou univerzitou jako rovnocenný francouzskému vysokoškolskému diplomu. Navíc dotyčný advokát úspěšně složil francouzskou profesní zkoušku. Přesto byla jeho žádost zamítnuta z důvodu, že nebyl držitelem francouzského vysokoškolského diplomu. Příslušný francouzský orgán se přitom hájil tvrzením, že uvedený požadavek není diskriminační a že vzájemné uznávání kvalifikací je podmíněno vydáním směrnic o uznávání kvalifikací podle článku 57 Smlouvy (nyní článek 53 SFEU).

Soudní dvůr EU tyto argumenty odmítl s tím, že podle ustanovení článku 5 Smlouvy (nyní článek 4 odst. 3 SFEU) musí členské státy učinit veškerá vhodná, obecná i zvláštní opatření k plnění závazků vyplývajících z práva Společenství, a že státnímu příslušníkovi jiného členského státu nemůže být odepřen výkon svobody usazování z pouhého důvodu, že směrnice o uznávání kvalifikací dosud nebyly vydány. Členské státy proto musí své právní předpisy vykládat a aplikační praxi přizpůsobit tak, aby byly v souladu s cíli vymezenými Smlouvou. Dotčený vnitrostátní postup v důsledku toho označil za neodůvodněné omezení svobody usazování (body 17 až 19).

Soudní dvůr se v tomto rozsudku rovněž vyjádřil k rozdílu mezi tzv. akademickými účinky (pro účely dalšího studia či užívání akademického titulu) a profesními účinky (pro účely výkonu příslušného povolání) uznání dokladů o dosažené kvalifikaci. Soudní dvůr zdůraznil, že tato oblast není upravena právem Společenství a že tedy členské státy musí zhodnotit důsledky vyplývající z rozdílů mezi oběma druhy uznávání, a zejména, zda může akademické uznání dokladů o dosažené kvalifikaci zakládat účinky ve vztahu k výkonu příslušného povolání. Je však důležité, aby mohly být za tímto účelem uznávány doklady o profesní kvalifikaci. Skutečnost, že právní řád členského státu upravuje pouze postup pro akademické uznávání, sama o sobě, neodůvodňuje zamítnutí žádosti o posouzení účinků akademického uznání za účelem připuštění k výkonu povolání (body 20 až 25).

Ve věci Patrick<sup>109)</sup> francouzské příslušné orgány obdobně zamítly žádost o připuštění k výkonu povolání architekta občana Spojeného království, který byl

---

<sup>109)</sup> Rozsudek ze dne 28. června 1977, 11/77, Patrick, Recueil, s. 1199.

k výkonu tohoto povolání oprávněn ve svém členském státě původu. Francouzské právní předpisy přitom umožňovaly přístup k tomuto povolání cizím státním příslušníkům buď pod podmínkou reciprocit stanovené v mezinárodní smlouvě a předložení dokladu o dosažené kvalifikaci rovnocenného dokladu požadovanému po francouzských státních příslušnících, nebo ve výjimečných případech. Příslušné orgány však neměly za to, že Smlouvu o založení Evropského společenství nelze považovat za mezinárodní smlouvu zakládající reciprocitu, jelikož směrnice o uznávání kvalifikací dosud nebyly vydány. Soudní dvůr připomněl, že článek 52 Smlouvy (nyní článek 49 SFEU) má přímý účinek a že práva, která tak jednotlivcům zakládá, nemohou být podmíněna vydáním směrnic o uznávání odborných kvalifikací, zvláště když v právním řádu členského státu již existují platné právní předpisy umožňující provedení svobody usazování (bod 17). Soudní dvůr v téže věci rovněž uvedl, že podmínka odborné kvalifikace pro přístup k výkonu některých povolání v členských státech představuje omezení účinného výkonu svobody usazování (bod 16).

V rozsudku ve věci *Komise v. Řecko*<sup>110)</sup> byly Soudním dvorem mimo jiné přezkoumány řecké právní předpisy, které na území tohoto členského státu umožňovaly výkon povolání architekta, stavebního inženýra a vyměřovače pouze členům Řecké komory inženýrů, přičemž členství řeckých státních příslušníků, kteří byli držiteli odpovídající odborné kvalifikace, v této komoře bylo dáno ze zákona. Dotčené vnitrostátní právní předpisy rovněž výslovně upravovaly možnost členství v komoře pro některé cizí státní příslušníky řeckého původu a rovněž upravovaly udělování čestného členství. Neupravovaly však možnost členství pro státní příslušníky jiných členských států. Příslušné orgány dotčeného členského státu však tvrdily, že po těchto osobách není v praxi členství v komoře vyžadováno a že v případě jejich zájmu se i oni mohou stát plnoprávními členy komory. Soudní dvůr shledal, že dotčená právní úprava porušovala ustanovení článku 52 Smlouvy (nyní článek 49 SFEU) jednak tím, že zakládala rozdílné zacházení v přístupu k členství v komoře, jelikož řečtí státní příslušníci byli jejími členy ze zákona, zatímco státní příslušníci jiných členských států zřejmě museli o členství žádat (bod 6), a jednak

---

<sup>110)</sup> Rozsudek ze dne 14. července 1988, *Komise v. Řecko*, 38/97, Recueil, s. 4415.

tím, že dotčené právní předpisy výslovně neupravovaly právo těchto státních příslušníků stát se členy komory. Mlčení právních předpisů v tomto ohledu totiž vede k faktickým nejasnostem a k právní nejistotě ohledně možnosti využít práva usazování v dotčeném členském státě (bod 9)<sup>111)</sup>. Navíc, pouhá správní praxe, kterou mohou správní orgány libovolně změnit a jejíž pravidla nejsou předmětem dostatečné publicity, nemůže představovat účinné splnění povinností vyplývajících ze Smlouvy (bod 10).

Průlomem v oblasti uznávání odborné kvalifikace byl následně rozsudek ve věci *Heylens a další*<sup>112)</sup>, v němž Soudní dvůr poprvé stanovil některá konkrétní pravidla pro dříve jen nejasně vyjádřenou povinnost členských států uznávat odborné kvalifikace za účelem přístupu k výkonu povolání. Věc v původním řízení se týkala uznávání odborné kvalifikace fotbalového trenéra, které v dotčeném členském státě prováděl příslušný člen vlády po konzultaci zvláštního výboru. Belgický státní příslušník, který nabyl kvalifikaci pro výkon uvedeného povolání ve svém členském státě původu, za účelem výkonu této činnosti požádal o posouzení rovnocennosti své kvalifikace ve Francii. Jeho žádost však byla zamítnuta z důvodu negativního stanoviska zvláštního výboru, který však ke svému stanovisku nepřipojil žádné odůvodnění.

Soudní dvůr na jednu stranu uvedl, že členské státy jsou v případě, že nemají harmonizační opatření v dotčené oblasti, oprávněny stanovit podmínky týkající se odborné kvalifikace pro výkon odborné činnosti na svém území a vyžadovat předložení dokladu o dosažené kvalifikaci, který osvědčuje, že jeho držitel má příslušné znalosti a kvalifikaci (bod 10). Na druhou stranu však připomněl, že podmínka odborné kvalifikace pro přístup k některým povoláním představuje omezení účinného výkonu svobody volného pohybu, jejíž uskutečnění není vzhledem zejména k povinnosti vyplývající z článku 5 Smlouvy (nyní čl. 4 odst. 3 SFEU) závislé na vydání směrnic o uznávání odborných kvalifikací (bod 11). Je třeba doplnit, že v tomto případě byl Soudní dvůr sice požádán o výklad článku 48 Smlouvy (nyní článek 45 SFEU) o volném pohybu pracovníků, to mu však

---

<sup>111)</sup> Viz rovněž např. rozsudek ze dne 6. března 2003, *Komise v. Lucembursko*, C-478/01, Recueil, s. I-2351, bod. 20.

<sup>112)</sup> Rozsudek ze dne 15. října 1987, *Heylens a další*, 222/86, Recueil, s. 4097.

nebránilo, aby závěry dříve učiněné v oblasti svobody usazování obdobně použil i v oblasti volného pohybu pracovníků.

Soudní dvůr v diskutovaném rozsudku tedy na jednu stranu potvrdil obecné uplatnění zásady ekvivalence, pokud jde o vnitrostátní požadavky spojené s přístupem k povolání. Na druhou stranu rozhodl, že v rámci vnitrostátního postupu pro uznávání rovnocennosti zahraničních kvalifikací, kde je třeba vážit protichůdné požadavky jednak na odbornou kvalifikaci nezbytnou k výkonu dotčené činnosti, a jednak požadavek volného pohybu pracovníků, musí vnitrostátní orgány objektivně posoudit, zda zahraniční doklad o dosažené kvalifikaci osvědčuje, že jeho držitel má znalosti a kvalifikaci, která je – když ne zcela totožná – alespoň rovnocenná znalostem a kvalifikací, plynoucím z dokladu o dosažené kvalifikaci, vyžadovaného v tomto členském státě. Posouzení rovnocennosti musí vycházet výlučně ze znalostí a kvalifikace, jejichž osvojení žadatelem lze předpokládat na základě dokladu o dosažené kvalifikaci s přihlédnutím k povaze a délce vzdělání a praktické přípravy, jejichž absolvování takový doklad o dosažené kvalifikaci osvědčuje (bod 13). Soudní dvůr tak jednak vyjádřil, že posouzení rovnocennosti musí vycházet z objektivních (a tedy materiálních, nikoli formálních) kritérií, kterými jsou znalosti a kvalifikace požadované v dotčeném členském státě k výkonu povolání, a že dotčený členský stát může po žadateli požadovat, aby prokázal znalosti a kvalifikaci alespoň srovnatelné úrovně. A jednak podle Soudního dvora musí dotčený členský stát k prokázání těchto znalostí vycházet pouze z předloženého dokladu o dosažené kvalifikaci, z něhož by však měl vyplývat obsah, povaha i délka absolvovaného vzdělání a přípravy.

Krom toho Soudní dvůr rozhodl, že vzhledem k povaze volného pohybu osob jako základního práva vyplývajícího ze Smlouvy musí mít žadatel v případě zamítavého rozhodnutí příslušných orgánů k dispozici prostředky nápravy před soudem, které jsou způsobilé zajistit účinnou ochranu tohoto práva ve smyslu zejména článku 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jež se odráží i v ústavních zvyklostech společných členským státům a představují tak obecné zásady práva Společenství. Účinný soudní přezkum přitom obecně předpokládá, že by příslušný soud mohl žádat odůvodnění takového zamítavého rozhodnutí ze strany dotčeného správního orgánu. Mimoto však povaha volného pohybu osob jako základního práva navíc předpokládá, že se žadatel může

proti zamítavému rozhodnutí bránit za nejlepších možných podmínek a má možnost zhodnotit, zda je v konkrétním případě důležité žádat soud o přezkum. Za takových okolností je tedy příslušný vnitrostátní orgán povinen sdělit žadateli důvody, na nichž je rozhodnutí založeno (body 14 a 15). Vydání rozhodnutí o neuznání odborné kvalifikace je tak v souladu s obecnou zásadou práva Společenství podmíněno existencí prostředků nápravy před soudem a splněním povinnosti odůvodnění. Soudní dvůr těmito závěry stanovil základní formálně právní rámec vnitrostátního postupu pro uznávání odborné kvalifikace.

Výše uvedený soubor pravidel byl Soudním dvorem aplikován a dále rozvinut ve stěžejním rozsudku ve věci Vlassopoulou<sup>113)</sup>, která se týkala případu řecké advokátky, jež požádala o připuštění k povolání advokáta v Německu. V době před podáním žádosti o přijetí do advokátského stavu byla držitelkou příslušné řecké odborné kvalifikace, ukončila postgraduální studium v oboru právo na německé univerzitě a po dobu pěti let v tomto členském státě pracovala v advokátní kanceláři, kde byla v souladu s německými právními předpisy oprávněna poskytovat (nikoli však samostatně svým jménem) právní služby v oblasti řeckého práva a práva Společenství. Příslušný orgán však její přihlášku zamítl s tím, že nespĺňuje podmínku odborné kvalifikace. Požadovanou odbornou kvalifikací totiž bylo studium v oboru právo na německé univerzitě, složení první státní zkoušky, poté absolvování odborného praktického výcviku a složení druhé státní zkoušky. Je rovněž třeba dodat, že v době podání přihlášky dosud neuplynula lhůta k provedení směrnice o uznávání odborných kvalifikací, která by se vztahovala na povolání advokáta hodlajícího se usadit v jiném členském státě.

Soudní dvůr, kterému byla předložena otázka týkající se výkladu článku 52 Smlouvy (nyní článku 49 SFEU) o svobodě usazování, nejprve potvrdil, že členské státy jsou v případě nepřítomnosti harmonizačních opatření ohledně podmínek přístupu k dotčenému povolání oprávněny stanovit znalosti a kvalifikaci potřebné pro výkon odborné činnosti na svém území a vyžadovat předložení dokladu o dosažené kvalifikaci, který osvědčuje, že jeho držitel tyto znalosti a kvalifikaci má,

---

<sup>113)</sup> Rozsudek ze dne 7. května 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, s. I-2357.

a zopakoval i další závěry učiněné v rozsudku Heylens a jiné, že výkon práva usazování není podmíněn vydáním směrnic v oblasti uznávání odborných kvalifikací a že členské státy musí na základě zásady loajality přijmout veškerá opatření nutná k dosažení cílů sledovaných Smlouvou (body 9, 13, 14).

Přetvořil však svoji kvalifikaci vnitrostátních požadavků na odbornou kvalifikaci, a označil je za „omezení výkonu svobody usazování“, když uvedl, že tyto požadavky „mohou mít omezující účinek na výkon svobody usazování [...] pokud by dotčené vnitrostátní předpisy nezohledňovaly znalosti a kvalifikaci získané dotyčnou osobou v jiném členském státě“ (bod 15). Aby však tento výrok Soudního dvora mohl být slučitelný s přijatým systémem posuzování omezení základních svobod i s jeho dosavadní judikaturou v oblasti uznávání odborných kvalifikací, nesmí být chápán v tom smyslu, že by vnitrostátní požadavky na odbornou kvalifikaci byly vyloučeny z působnosti ustanovení o základních svobodách, ale v tom smyslu, že Soudní dvůr takové požadavky považuje a priori za požadavky, které je možno odůvodnit na základě naléhavých důvodů veřejného zájmu a které tedy nebudou Smlouvou zakázány, pokud jsou proporcionální<sup>114)</sup>.

Tyto výroky je navíc třeba chápat i v souvislosti s judikaturou týkající se požadavků členských států zakazujících příslušníkům některých povolání, aby si zřídili více míst podnikání, v nichž Soudní dvůr EU z článku 52 Smlouvy o EHS vyvodil obecné právo zřídit si a udržovat více míst podnikání na území Společenství<sup>115)</sup>, a sice jako vyjádření budoucího širšího uplatnění svobody usazování i ve vztahu k vnitrostátním opatřením, která sice nejsou diskriminační, ale představují překážku pro výkon práva zřídit si místo podnikání v jiném členském státě. Jiným důvodem, proč Soudní dvůr ve své judikatuře označil požadavky členského státu na odbornou kvalifikaci za „omezení“ výkonu svobody usazování, mohla být i skutečnost, že takové pojetí vnitrostátních požadavků na odbornou kvalifikaci k výkonu povolání vyplývá i ze systematiky ustanovení zakládací Smlouvy, která v článku 57 (nyní článek 53 SFEU) obsahuje zvláštní právní základ

---

<sup>114)</sup> Obdobně viz Görnitz, Niklas: Immer noch unterschätzt: Die gemeinschaftlichen Vlassopoulou-Grundsätze, EWS 1/2002, 20-31, s. 29-30.

<sup>115)</sup> Viz zejména rozsudky ze dne 12. července 1984, 107/83, Klopp, Recueil, s. 2971, bod 19, ze dne 7. července 1988, 143/87, Inasti, Recueil, s. 3877, bod 11, a ze dne 20. května 1992, C-106/91, Ramrath, Recueil, s. I-3351, bod 20.



k přijetí směrnic o uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci k provedení zákazu obsaženého v článku 52 (nyní článek 49 SFEU)<sup>116)</sup>. Každopádně však judikatura o uznávání odborných kvalifikací, pokud jde o oblast usazování, přinesla jednoznačný průlom do dosavadního vnímání této svobody jako zákazu diskriminace, stejně jako se ostatně událo ve stejné době i v oblasti svobody poskytování služeb.

V diskutované věci Soudní dvůr krom toho v souladu se zásadou vzájemného uznávání rozhodl, že členský stát, který obdrží žádost státního příslušníka členského státu o přípuštění k povolání, jehož výkon je podle jeho vnitrostátních právních předpisů vyhrazen držitelům dokladu o dosažené kvalifikaci, musí vzít v úvahu doklady o dosažené kvalifikaci, které dotyčná osoba získala za účelem výkonu téhož povolání v jiném členském státě, tím, že provede srovnání mezi odbornými znalostmi a schopnostmi osvědčenými těmito doklady a znalostmi a kvalifikací vyžadovanými podle vnitrostátních právních předpisů (bod 16). Soudní dvůr dále upřesnil svůj závěr z výše uvedeného rozsudku Heylens a další, podle něhož musí posouzení rovnocennosti vycházet výlučně ze znalostí a kvalifikace, jejichž osvojení žadatelem lze předpokládat na základě dokladu o dosažené kvalifikaci s přihlédnutím k povaze a délce vzdělání a praktické přípravy, jejichž absolvování takový doklad o dosažené kvalifikaci osvědčuje, když uvedl, že členský stát může vzít v úvahu objektivní rozdíly vyplývající jak z právního rámce upravujícího výkon dotčeného povolání v členském státě původu, tak z rozsahu činností vykonávaných v rámci tohoto povolání v členském státě původu. Pokud jde o povolání advokáta, mohou tak příslušné orgány hostitelského členského státu přihlédnout k rozdílům mezi dotčenými právními řády (bod 18).

Pokud z tohoto srovnání vyplývá, že znalosti a kvalifikace osvědčené zahraničním dokladem o dosažené kvalifikaci odpovídají znalostem a kvalifikací požadovaným vnitrostátními právními předpisy, musí tento členský stát uznat, že tento doklad splňuje požadavky stanovené těmito předpisy. Pokud naopak z tohoto srovnání vyplývá, že znalosti a kvalifikace osvědčené zahraničním dokladem o dosažené kvalifikaci odpovídají znalostem a kvalifikací požadovaným

---

<sup>116)</sup> Tento přístup je zřetelný zejména ve starších rozsudcích ze dne 28. dubna 1977, 71/76, Thieffry, Recueil, s. 765, a ze dne 28. června 1977, 11/77, Patrick, Recueil, s. 1199; Schneider, H.: Die Anerkennung von Diplomen in der Europäischen Gemeinschaft, 1995, s. 48-50.

vnitrostátními právními předpisy pouze částečně, je hostitelský členský stát oprávněn po dotyčné osobě požadovat, aby prokázala, že získala tyto chybějící znalosti a tuto chybějící kvalifikaci. Přitom musí příslušné orgány rovněž posoudit, zda znalosti nabyté v hostitelském členském státě, buď v rámci studia, nebo odborné praxe, nemohou být dostatečným důkazem o nabytí těchto chybějících znalostí. Stejně tak, pokud právní předpisy hostitelského členského státu pro přístup k dotčenému povolání požadují absolvování období praktické přípravy, musí příslušné orgány zjistit, zda tento požadavek nemůže být považován za částečně nebo zcela splněný na základě odborné praxe získané v členském státě původu nebo hostitelském členském státě (body 19 až 21).

Těmito svými závěry tedy Soudní dvůr rozvinul svá dřívější rozhodnutí a stanovil základní materiálněprávní rámec pro vnitrostátní postup uznávání odborné kvalifikace. Klíčovou inovací je v tomto smyslu závěr, že pokud odborná kvalifikace žadatele odpovídá požadavkům hostitelského členského státu pouze částečně, musí příslušné orgány tohoto členského státu žadateli umožnit, aby nabytí chybějících znalostí dodatečně prokázal, přičemž tyto znalosti mohou vyplývat i z dalšího studia nebo z odborné praxe získané v hostitelském členském státě nebo v členském státě původu<sup>117)</sup>. Mimoto Soudní dvůr zopakoval i základní formálně právní požadavky ohledně existence prostředků nápravy před soudem a ohledně povinnosti odůvodnění (bod 22).

Následující judikatura přístup Soudního dvora ve věci *Vlassopoulou* potvrdila. Závěry z tohoto rozsudku Soudní dvůr v zápětí zcela zopakoval v rozsudku *Aguirre Borrell*<sup>118)</sup> v souvislosti s požadavky na odbornou kvalifikaci provozovatele realitní kanceláře. Krom toho, zatímco v řízeních pro nesplnění povinnosti zahájených proti Francii, Itálii a Řecku týkajících se povolání průvodce v turistickém ruchu Soudní dvůr dospěl k závěru, že samotný požadavek odborné kvalifikace vyžadovaný těmito státy pro výkon některých činností turistického průvodce je nepřiměřený, a tudíž

---

<sup>117)</sup> Tato lhůta uplynula dne 5. ledna 1991.

<sup>118)</sup> Rozsudek ze dne 7. května 1992, C-104/91, Aguirre Borrell, Recueil, s. I-3003, bod 7.

v rozporu s volným pohybem služeb<sup>119)</sup>, v rozsudku vydaném později v řízení pro nesplnění povinnosti zahájeném proti Španělsku<sup>120)</sup> v souvislosti s tímž povoláním Soudní dvůr s odkazem na výše zmíněnou judikaturu rozhodl, že dotčený členský stát porušil povinnosti, které pro něj vyplývají ze základních svobod tím, že neupravil postup pro přezkum odborných kvalifikací nabytých státními příslušníky členského státu, kteří jsou držiteli dokladu o dosažené kvalifikaci průvodce v cestovním ruchu vydaného v jiném členském státě, a pro jejich srovnání s vnitrostátními požadavky.

V nejnovějším případě se Soudní dvůr zabýval otázkou posouzení rovnocennosti kvalifikace nabyté žadatelem v členském státě původu s kvalifikací požadovanou v hostitelském členském státě, respektive otázkou rozsahu, v němž mohou členské státy tuto rovnocennost vyžadovat, ve věci *Pešla*<sup>121)</sup>. Závěry Soudního dvora v této věci jsou přitom vhodnou ilustrací výše uvedených úvah. Navrhovatel v původním řízení v této věci v podstatě namítal, že hostitelský členský stát není v rámci použití judikatury *Vlassopoulou* oprávněn očekávat od žadatele o uznání odborné kvalifikace nabyté v příslušném oboru v jiném členském státě striktně stejný standard znalostí, jaký uplatňuje vůči vlastním absolventům obdobné odborné přípravy, ale je povinen zohlednit skutečnost, že kvalifikace dotyčné osoby byla nabyta v jiném členském státě. V opačném případě by podle navrhovatele nebyl přiznán užitečný účinek<sup>122)</sup> příslušné svobodě volného pohybu, v daném případě volného pohybu pracovníků.

---

<sup>119)</sup> Rozsudky ze dne 26. února 1991, C-154/89, *Komise v. Francie*, Recueil, s. I-659, body 19 až 21; C-180/89, *Komise v. Itálie*, Recueil, s. I-709, body 22 až 24; a C-198/89, *Komise v. Řecko*, Recueil, I-727, body 23 až 25.

<sup>120)</sup> Rozsudek ze dne 22. března 1994, C-375/92, *Komise v. Španělsko*, Recueil, s. I-923, body 11 až 18.

<sup>121)</sup> Rozsudek ze dne 10. prosince 2009, C-345/08, *Pešla v. Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern*.

<sup>122)</sup> K užitečnému účinku v oblasti uznávání odborných kvalifikací, viz např. Lippert, A.: Die begrenzte Anerkennung – der EuGH sichert seine Kompetenz – Zugleich ein Beitrag zur Diskussion um gegenseitige Anerkennung und Herkunftslandprinzip, EuR 5/2007, 631-642, s. 636.

Soudní dvůr EU tvrzení navrhovatele nepřijal. Poukázal přitom na skutečnost, že příslušný orgán hostitelského členského státu může v rámci srovnávacího posouzení vzít v úvahu objektivní rozdíly týkající se jak právního rámce dotčeného povolání v členském státě původu, tak i rozsahu činnosti tohoto povolání (bod 44). Jelikož se v této věci jednalo o uznání kvalifikace jako rovnocenné se závěrečnou soubornou vysokoškolskou zkouškou v oboru právo, zdůraznil Soudní dvůr, že pouhá skutečnost, že právnická studia práva prvního členského státu mohou být považována za srovnatelná jak z hlediska úrovně získaného vzdělání, tak i délky a náročnosti tohoto vzdělání, se studii, jejichž absolvování osvědčuje kvalifikaci požadovanou v jiném členském státě, nemůže sama o sobě vést k povinnosti upřednostňovat znalosti, které se v zásadě týkají práva prvního členského státu (bod 46).

K užitečnému účinku ustanovení o volném pohybu pracovníků Soudní dvůr uvedl, že tento účinek nevyžaduje, aby přístup migrujících pracovníků k výdělečné činnosti v hostitelském členském státě podléhal nižším požadavkům, než jsou ty, které jsou obvykle vyžadovány od státních příslušníků tohoto státu (bod 50). Užitečný účinek ustanovení o základních svobodách se již dostatečně odráží v povinnosti hostitelského členského státu zohledňovat zahraniční kvalifikace, které odpovídají pouze částečně odborné kvalifikaci vyžadované vnitrostátními právními předpisy tohoto státu, a to jiným způsobem než prostřednictvím zkoušek předcházejících udělení této kvalifikace. Nezohledňování zahraniční kvalifikace by totiž představovalo omezení volného pohybu osob (bod 53). Aby nebyla možnost uznání odborné kvalifikace z jiného státu jen iluzorní, musí hostitelský členský stát náležitě posoudit rozsah znalostí žadatele v každém konkrétním případě, a musí mít za tím účelem připraven odpovídající rozpis předmětů, které jsou předmětem srovnávacího přezkumu žadatelovy kvalifikace. V opačném případě by totiž mohla být možnost částečného uznání odborné kvalifikace v praxi vyloučena, jelikož by dotčené osoby musely dokazovat nejen, že nabyly „chybějící“ znalosti, ale rovněž znalosti, které mohly být v rámci předcházejícího srovnávacího přezkumu uznány (bod 59). Tyto oblasti přesto mohou být dostatečně široké, jinými slovy může být

i v rámci těchto jednotlivých oblastí zkoumána hluboká znalost předmětu (bod 60)<sup>123)</sup>.

### **3.5. Právní úprava uznávání odborných kvalifikací v českém právním řádu**

Oblast vzájemného uznávání odborných kvalifikací pro účely výkonu povolání, která je upravena směrnicí 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací, se v současnosti v České republice týká necelých 400 povolání a odborných činností, u nichž jsou právním předpisem upraveny podmínky přístupu k těmto povoláním a odborným činnostem („jejich zahájení“) a podmínky jejich výkonu. Jde o tzv. regulovaná povolání a regulované odborné činnosti, jak bylo ostatně vysvětleno výše v této práci.

Základem systému vzájemného uznávání odborných kvalifikací je vzájemná důvěra členských států Evropské unie v rovnocennost formálních kvalifikací a zajištění odbornosti výkonu příslušné činnosti. Osobě, která je v jednom členském státě dostatečně kvalifikována k výkonu určitého povolání, musí být v zásadě povolen přístup ke stejnému nebo obdobnému<sup>124)</sup> povolání v jiném členském státě, a to i tehdy, jestliže se dotyčné požadované vzdělání a příprava liší do určité míry v trvání nebo obsahu. Omezení se připouští jen z důvodu naléhavého veřejného zájmu, a pouze v míře nezbytné k zajištění ochrany tohoto naléhavého veřejného zájmu.

Obecným předpisem, do něhož je v České republice tato problematika transponována, je **zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné**

---

<sup>123)</sup> Pro kritické, přesto však vyvážené poznámky k těmto závěrům Soudního dvora viz Pešla, Krzysztof: Gleichwertigkeit von juristischen Ausbildungen im EU-Ausland: Anmerkung, BRAK-Mitteilungen, 41 (2010) 2, 75-76.

<sup>124)</sup> Čl. 4 odst. 2 směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací: „Pro účely této směrnice se povolání, které chce žadatel vykonávat v hostitelském členském státě, považuje za stejné, jako je povolání, pro které získal kvalifikaci v domovském členském státě, pokud jsou činnosti, které zahrnuje, srovnatelné.“

**způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace)**, který je základem hmotně právním i procesně právním. Zákon uchazečům nezakládá právní nárok pracovat v České republice v regulovaném povolání, které si vybrali, ale dává jim právo, aby jejich kvalifikace byla posouzena ve správním řízení orgánem za tímto účelem určeným v zákonem stanovené lhůtě a s možností dalšího přezkumu tohoto rozhodnutí. Výsledkem řízení o uznání odborné kvalifikace uchazeče je výrok, zda je uchazeč odborně způsobilý pro výkon regulované činnosti podle zvláštního právního předpisu České republiky. Tento výrok mu zaručuje právo výkonu daného povolání jen v případech, kde zahájení výkonu takového povolání není podmíněno dalšími požadavky. Uchazeč o zaměstnání, kterému byla uznána odborná kvalifikace, nemůže na základě tohoto rozhodnutí nárokovat přijetí do pracovního poměru a přirozenou překážkou je i omezená nabídka pracovních příležitostí v České republice.

Oblast uznávání odborných kvalifikací pro účely výkonu povolání (tj. profesní uznávání) nebyla v České republice upravena až do roku 2004, tedy do vstupu České republiky do Evropské unie. Vzhledem k tomu, že jediným dříve normativně upraveným postupem uznávání kvalifikace bylo tzv. akademické uznávání (viz výše), používalo se tohoto postupu i v případech, kdy bylo třeba pro účely výkonu povolání nebo jiné činnosti doložit, že vzdělání získané v zahraničí odpovídá vzdělání poskytovanému v České republice.

Důvodem vzniku zákona o uznávání odborné kvalifikace byla tedy absence právní úpravy profesního uznávání v České republice a potřeba důsledně upravit v souladu s požadavky Evropského společenství zásady volného pohybu osob s cílem volného uplatnění na pracovním trhu ostatních států Evropské unie.

Ústředním správním úřadem odpovědným za koordinaci činností státní správy v oblasti uznávání odborné kvalifikace je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které koordinuje zejména činnosti uznávacích orgánů, zastupuje Českou republiku ve skupině koordinátorů pod vedením Evropské komise a vykonává ve spolupráci s Ministerstvem průmyslu a obchodu (které má ve své působnosti nejvíce regulovaných činností díky živnostenskému zákonu) funkci

informačního místa pro systém uznávání odborných kvalifikací. Funkce informačního místa spočívá v poskytování informací o fungování systému uznávání odborných kvalifikací v ČR, dále v poskytování informací o zvláštních právních předpisech upravujících podmínky výkonu regulovaných povolání a činností, o možnostech a průběhu uznávání odborné kvalifikace v České republice, o věcně příslušném orgánu státní správy (uznávacím orgánu) a o náležitostech a přílohách žádosti podle zákona o uznávání odborné kvalifikace.

Uznávacím orgánem, který rozhoduje v konkrétní věci o uznání odborné kvalifikace, je ministerstvo, v jehož působnosti je dotyčná regulovaná činnost (např. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy pro pedagogická povolání, Ministerstvo zdravotnictví pro zdravotnická povolání atd.), jiný ústřední orgán státní správy (např. Český báňský úřad, Energetický regulační úřad) nebo profesní komora, jíž zvláštní zákon svěřuje tuto kompetenci (Česká advokátní komora, Komora daňových poradců). Jestliže uchazeč chce vykonávat regulovanou činnost jako osoba samostatně výdělečně činná ve formě živnosti nebo jako odpovědný zástupce držitele živnostenského oprávnění, bude uznávacím orgánem Ministerstvo průmyslu a obchodu. Uznávací orgán přijímá žádosti uchazečů a rozhoduje o nich. Směrnice o uznávání odborných kvalifikací nevylučuje možnost vybírání přiměřeného poplatku, ten však nesmí přesáhnout skutečné výdaje vynaložené orgánem na tuto činnost. Podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích je žádost o uznání odborné kvalifikace zpoplatněna částkou 2000,- Kč, což je v přepočtu asi 80 euro.

Systém uznávání odborné kvalifikace se vztahuje pouze na osoby, které jsou podle práva členského státu původu odborně kvalifikovány, nebo pokud tato činnost není regulovanou činností, na osoby, které v členském státě původu danou činnost vykonávají nebo vykonávaly v souladu s právními předpisy tohoto členského státu. Hlavním účelem zákona je usnadnění volného pohybu osob.

Zákon je založen na několika zásadách. První základní zásadou je vyloučení jakékoli diskriminace v této oblasti ve vztahu ke státním příslušníkům členských států EU a k jejich rodinným příslušníkům. Jejím rozvedením je zásada, že po osobách, které se ucházejí o výkon regulovaného povolání v ČR, nesmí být pro prokázání jejich kvalifikace požadováno víc, než co se požaduje po státních

příslušnicích ČR. Druhou základní zásadou, která vyplývá ze směrnice a judikatury Soudního dvora EU je, že stát nesmí v důsledku rozdílů v odborném vzdělávání mezi členskými státy odepřít výkon určitého povolání na svém území státnímu příslušníkovi jiného členského státu jen s odůvodněním, že podle jeho právních předpisů nemá patřičnou kvalifikaci, aniž by nejprve provedl srovnání a přesvědčil se o tom, že odborné vzdělání dosažené tímto příslušníkem v jiném členském státě je úrovně odpovídající požadavkům kladeným pro výkon takového povolání na vlastní státní příslušníky. To se prokazuje určitými specifikovanými doklady. Třetí základní zásadou je, že pokud po porovnání dokladů vyjde najevo, že získaná kvalifikace neodpovídá požadované, je členský stát povinen dát takové osobě příležitost prokázat, že patřičnou odbornou úroveň má.

### **3.5.1. Jednotlivé části zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace**

Část první zákona obsahuje základní rámec a stanovuje základní ustanovení. Skládá se z desíti hlav. Hlava I obsahuje základní ustanovení včetně odkazů na relevantní právo ES, základní principy a zásady uznávání odborné kvalifikace a definuje základní pojmy (např. regulovaná činnost, doklad o formální kvalifikaci, jiná způsobilost, regulované vzdělání). Dále vymezuje doklady o formální kvalifikaci a jejich stupně. Hlava II stanovuje postup uznávacího orgánu při uznávání odborné kvalifikace, je zde rozlišeno uznávání odborné kvalifikace na základě dokladu o dosažené kvalifikaci a uznávání odborné praxe. Výkon činnosti, která je v ČR vyhrazena držiteli dokladu o formální kvalifikaci určitého stupně, nemůže být odmítnut státnímu příslušníku jiného členského státu, který je držitelem dokladu o formální kvalifikaci stejného stupně nebo o jeden stupeň nižšího, ale vykonával toto povolání na plný úvazek dva roky nebo po odpovídající dobu na částečný úvazek během posledních deseti let v členském státě, kde tato činnost není regulována. Pokud je předmětná činnost v členském státě původu rovněž regulovanou činností, odpadá požadavek dvouleté praxe.

Hlava II také obsahuje ustanovení o adaptačním období a rozdílové zkoušce. Uznávací orgán může požadovat, aby uchazeč splnil jedno z těchto kompenzačních opatření. Uchazeč si může sám zvolit, které splní, pokud není k výkonu daného regulovaného povolání nutná znalost právních předpisů ČR, v takovém případě může



být uznávacím orgánem uloženo složení rozdílové zkoušky. Adaptační období spočívá ve výkonu praxe pod dohledem, rozdílová zkouška se omezuje na odborné znalosti uchazeče. Bere v úvahu uchazečovu kvalifikaci a zkušenost. Zahrnuje předměty vybrané ze seznamu, který vznikl na základě porovnání vzdělání a odborné přípravy vyžadované v ČR a vzdělání a přípravy uchazeče. Zákon také upravuje problematiku dokladů o formální kvalifikaci vydaných ve třetích státech. Pokud doklady vydané ve třetím státě byly uznány v členském státě původu, zachází s nimi stejně, jako s doklady vydanými členským státem původu. Uznávací orgán tedy nezkoumá náplň jednotlivých předmětů, ale vychází pouze z údajů uvedených na předložených dokladech ohledně náplně studia nebo praxe. Pokud doklady o formální kvalifikaci však nebyly uznány v členském státě původu, neplatí zásada vzájemného uznávání a uznávací orgán může žádat, aby uchazeč prokázal obsah jednotlivých předmětů uvedených na jeho dokladu o formální kvalifikaci.

Hlava III upravuje uznávání jiné způsobilosti, jmenovitě bezúhonnost, skutečnost, že uchazeč nebyl správně nebo disciplinárně postižen, zdravotní způsobilost, finanční způsobilost a pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou výkonem předmětné činnosti.

Hlava IV obsahuje zvláštní procedurální ustanovení. Je zde popsán obsah žádosti a její přílohy. Dále pojednává o rozhodnutí uznávacího orgánu. §25 potom specificky upravuje uznávání odborné kvalifikace ve společném řízení a v řízení o předběžné otázce.

Hlava V obsahuje ustanovení o různých právních účincích uznání odborné kvalifikace a možnosti používání profesních označení.

Hlava VI stanovuje institucionální rámec systému uznávání odborných kvalifikací a definuje odpovědnost jednotlivých ministerstev a uznávacích orgánů. Je zde také upravena možnost vydání osvědčení o odborné kvalifikaci a výkonu předmětné činnosti uznávacím orgánem v případech, kdy chce uchazeč kvalifikovaný v České republice využít svého práva volného pohybu osob, usadit se v jiném členském státě EU a tam pracovat v profesi, k níž je v ČR kvalifikován.

V Hlavě VII jsou popsána zvláštní pravidla pro administrativní spolupráci s odpovědnými orgány jiných členských států včetně požadování a poskytování informací a ochrany informací a osobních údajů.

Hlava VIII je celá věnována režimu volného poskytování služeb, tedy výkonu regulovaného povolání dočasně či příležitostně bez nutnosti usazení v hostitelském členském státě.

Ustanovení § 36a zákona o uznávání odborné kvalifikace zahrnuje institut **oznámení**, jehož podání činí – s výjimkou případů stanovených zvláštním zákonem, který bude požadovat ověření odborné kvalifikace – dočasný nebo příležitostný výkon činnosti na území v rámci poskytování služeb oprávněný. Nebude-li oznámení splňovat podmínky pro podání podle správního řádu (§ 37) nebo nebudou-li k němu přiloženy doklady podle odstavce 4, oprávnění poskytovat služby na území nevznikne. O tom je uznávací orgán povinen uvědomit uchazeče. Pokud nebudou splněny tyto podmínky, půjde o neoprávněný výkon činnosti, který bude potrestán dle úpravy přestupků v hlavě X. zákona o uznávání odborné kvalifikace (§ 38a). Ustanovení § 36a však nebrání poskytovateli služeb, aby si v České republice nechal uznat svou odbornou kvalifikaci i podle ustanovení § 6 až 18 zákona.

Ustanovení § 36b upravuje institut ověření odborné kvalifikace. Termín „ověření“ reflektuje odlišnost způsobu posouzení odborné kvalifikace v rámci přeshraničního poskytování služeb od systému obecně platného pro posouzení odborné kvalifikace v rámci povolovacího nebo registračního řízení v kontextu usazení (tam se používá termín „uznávání odborné kvalifikace“ v užším smyslu). Ověření odborné kvalifikace je podle čl. 7 odst. 4 směrnice možné vyžadovat před prvním poskytnutím služby pouze u profesí, jejichž výkon může představovat podstatné riziko pro bezpečnost, zdraví nebo život lidí. Ověření je upraveno rámcově, aniž by navržené ustanovení určilo regulované činnosti, u kterých se toto ověření bude vyžadovat. Tento úkol je svěřen zvláštním zákonům, které v případě výkonu regulované činnosti spadající do jejich působnosti v rámci poskytování služeb musí v rámci odkazu na zákon o uznávání odborné kvalifikace určit, zda se před prvním poskytnutím služby vyžaduje oznámení či ověření odborné kvalifikace.

Požadavek ověření odborné kvalifikace nepřichází v úvahu, pokud byla uchazeči v České republice kvalifikace v minulosti již uznána nebo ověřena (avšak pouze na základě rozhodnutí). To samozřejmě neplatí v případě, že mezitím zákon stanovil vyšší požadavky na odbornou kvalifikaci pro výkon příslušné činnosti, pokud účinky již vydaných rozhodnutí o uznání nejsou výslovně upraveny přechodnými ustanoveními.

Ustanovení § 36b splňuje procesní požadavky ustanovení čl. 7 odst. 4 směrnice, který zejména určuje lhůty pro vydání rozhodnutí a vznik oprávnění vykonávat regulovanou činnost. Lhůta pro **ověření odborné kvalifikace** běží – na rozdíl od obecné úpravy správního řízení a řízení o uznání odborné kvalifikace – od okamžiku, kdy bylo uznávacímu orgánu doručeno kompletní oznámení, po případném odstranění jeho nedostatků. Na rozdíl od obecné úpravy správního řízení jsou lhůty v souladu s požadavky směrnice 2005/36/ES stanoveny nikoliv pro „vydání“ rozhodnutí, ale pro „doručení“ rozhodnutí uchazeči. Existují případy, kdy je ohrožení života, zdraví nebo bezpečnosti osob zanedbatelné nebo je uchazeč osobou v oboru uznávanou, a proto uznávací orgán z důvodu neohrožení chráněných zájmů od ověření kvalifikace upustí.

Pro náležitosti kladného, záporného či podmíněného rozhodnutí o ověření odborné kvalifikace se použije přiměřeně § 24 odst. 1, 2, 3 a 6, ve znění novely. Kladné rozhodnutí o ověření odborné kvalifikace je vydáno a doručeno bezodkladně vždy, pokud uchazeč doloží, že splňuje podmínky společné platformy (legislativní zkratka zavedená v § 10 odst. 4 zákona), nebo že vlastní doklad o dosažené kvalifikaci, který je ve Společenství automaticky uznáván (§ 36b odst. 2). V případě podmíněného rozhodnutí o uznání kvalifikace (podmínka, aby uchazeč prokázal chybějící znalosti) vyžaduje uznávací orgán zpravidla vykonání rozdílové zkoušky. Podle směrnice však výkon rozdílové zkoušky nemá být jediným možným způsobem prokázání chybějící kvalifikace. Díky chybějícím zkušenostem z aplikační praxe proto návrh umožňuje vyžadovat splnění i „jiného vhodného opatření“, kterým může uchazeč chybějící znalosti prokázat.

Pokud však bude mezi odbornou kvalifikací uchazeče a odbornou způsobilostí vyžadovanou v České republice zjištěn podstatný rozdíl v takovém rozsahu, že by

tento rozdíl mohl při výkonu regulované činnosti uchazečem vážně ohrozit život, zdraví nebo bezpečnost osob, kvalifikace uznána (ověřena) nebude.

V případě kladného rozhodnutí o ověření odborné kvalifikace, v případě upuštění od ověření odborné kvalifikace, v případě splnění rozdílové zkoušky nebo jiného vhodného opatření, nebo v případě nedodržení lhůt ze strany uznávacího orgánu vzniká v souladu s čl. 7 odst. 4 směrnice 2005/36/ES právo dočasného nebo příležitostného výkonu ze zákona (§ 36b odst. 6). Kladné rozhodnutí o ověření odborné kvalifikace, stejně jako rozhodnutí vydané po úspěšném složení rozdílové zkoušky nebo splnění jiného vhodného opatření, mají stejné účinky, jako rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace podle § 24 odst. 1 a 6 zákona.

Hlava IX obsahuje společná ustanovení, zejména zajímavé je ustanovení § 37 věnované posouzení odborné kvalifikace veřejnoprávním zaměstnavatelem. Současně jsou v hlavě IX zahrnuta také zmocnění k vydávání vyhlášek nebo stanovských předpisů se seznamem teoretických a praktických oblastí, které tvoří obsah vzdělávání přípravy vyžadované v České republice pro výkon regulovaného povolání; dále potom zmocnění vládě České republiky stanovit nařízením regulované činnosti, u nichž je vyloučena volba uchazeče mezi adaptačním obdobím a rozdílovou zkouškou.

Hlava X zákona upravuje sankční ustanovení. Jsou zde definovány dvě skutkové podstaty přestupků v oblasti uznávání odborných kvalifikací. První z nich se týká užití profesního označení nebo označení odbornosti v rozporu se zákonem, druhá skutková podstata se vztahuje k dočasnému či příležitostnému výkonu regulovaného povolání v ČR v rozporu s tímto nebo zvláštním zákonem. Za přestupky může být uložena pokuta ve výši až 10 000,- Kč, ve druhém případě potom také zákaz činnosti až na dobu 1 roku.

Tento zákon je zákonem **obecným a subsidiárním**. Není možné upravit problematiku uznávání odborné kvalifikace vyčerpávajícím způsobem pro všechny činnosti, které jsou regulovány v právním řádu České republiky. Uznává se, že některé činnosti jsou natolik zvláštní povahy, že je třeba stanovit mechanismus uznávání kvalifikací státních příslušníků jiných členských států zcela zvláštním způsobem (například některé činnosti, jejichž výkon je podmíněn splněním více na

sebe navazujících podmínek jiných, než na které pamatuje zákon o uznávání odborné kvalifikace, nebo činnosti, u nichž odborná způsobilost spočívá ve vysoké odborné znalosti a zručnosti v požadovaných oblastech).

### **3.5.2. Návrh transpoziční novely zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace**

V souvislosti s nově zavedenými nástroji ve směrnici 2013/55/EU jsou do zákona o uznávání odborné kvalifikace zaváděny nové pojmy definující zejména odbornou praxi a odborný výcvik, evropský profesní průkaz a celoživotní vzdělávání, evropský systém přenosu a shromažďování kreditů ECTS, zároveň si také nová úprava evropského profesního průkazu žádá doplnit termíny domovský a hostitelský členský stát.

Právní úprava nezakládá uchazečům právní nárok pracovat v České republice v regulovaném povolání, které si vybrali, ale dává jim právo, aby jejich kvalifikace byla posouzena orgánem za tímto účelem určeným ve správním řízení v zákonem stanovené lhůtě a s možností dalšího přezkumu tohoto rozhodnutí. Výsledkem řízení o uznání odborné kvalifikace uchazeče je výrok, zda je uchazeč odborně způsobilý pro výkon regulované činnosti podle zvláštního právního předpisu České republiky. Tento výrok mu zaručuje právo výkonu dané činnosti jen v případech, kde zahájení (přístup k) určité činnosti není podmíněn dalšími požadavky. Přirozenou překážkou je i omezená nabídka pracovních příležitostí v České republice. Z toho vyplývá, že uchazeč o zaměstnání, kterému byla uznána odborná kvalifikace, nemůže na základě tohoto rozhodnutí nárokovat přijetí do pracovního poměru.

Řízení o uznání odborné kvalifikace bude probíhat i nadále podle obecných předpisů o správním řízení s některými odchylkami. Odlišnosti od obecné úpravy se týkají specifík systému uznávání dokladů vydaných jinými členskými státy a spolupráce s orgány jiných členských států. V souladu s požadavky směrnice jsou stanoveny zvláštní lhůty. Podstatné odchylky od správního řádu bylo třeba v souladu s požadavky směrnice přijmout v úpravě řízení o ověření odborné kvalifikace v kontextu přeshraničního poskytování služeb. Nově je zaváděna velmi specifická úprava evropského profesního průkazu, který v určitých případech dle prováděcího právního předpisu Evropské komise nahradí rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace dle § 24 či osvědčení o odborné kvalifikaci a výkonu předmětné činnosti dle § 29a

zákona. V případě žádosti o vydání Evropského profesního průkazu je velmi posílena role domovského členského státu, který zakládá žadateli soubor systému pro výměnu informací o vnitřním trhu (dále jen „systému IMI“), do nějž vkládá a současně ověřuje všechny potřebné informace a doklady.

Ústředním správním úřadem odpovědným za koordinaci činností státní správy v oblasti uznávání odborné kvalifikace je i nadále Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, které zejména koordinuje činnost uznávacích orgánů, zastupuje Českou republiku ve skupině národních koordinátorů a v dalších platformách na úrovni Evropské unie. Činnost ministerstva související s koordinací agendy uznávání odborných kvalifikací jsou doplněny zejména v souvislosti s transparentností, jež přepokládá pravidelné informování Evropské Komise o regulovaných profesích či nově zavedených požadavků na výkon regulovaných profesí.

Nově je upravena také možnost uznávacího orgánu ověřovat jazykové znalosti zejména v případech, kdy má vykonávaná činnost důsledky pro bezpečnost pacientů, ale i u jiných povolání pokud existují vážné a konkrétní pochybnosti o dostatečnosti jazykových znalostí uchazeče ve vztahu k odborným činnostem, které tato osoba zamýšlí vykonávat. Procesně lze k ověření jazykových znalostí přistoupit však až po vydání rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace nebo evropského profesního průkazu.

V oblasti kompenzačních opatření došlo v určitých případech k možnosti uložit obě současně, tedy jak rozdílovou zkoušku, tak adaptační období a současně je v určitých specifických případech uznávacímu orgánu dána možnost uložit pouze rozdílovou zkoušku nebo adaptační období bez uchazečovy možnosti výběru z těchto dvou variant.

Stávající společné platformy jsou nahrazeny uznáváním na základě společného rámce odborné přípravy nebo na základě společné závěrečné zkoušky z odborné přípravy. Tímto se rozumí skutečnost, kdy uznávací orgán nepožaduje kompenzační opatření a uzná odbornou kvalifikaci, pokud uchazečova odborná kvalifikace splňuje podmínky prováděcího právního předpisu Evropské komise, který stanoví soubor požadavků na odbornou kvalifikaci, jež vyrovnávají podstatné rozdíly mezi vzděláváním a přípravou vyžadovanou pro výkon regulované činnosti v různých členských státech nebo v druhém případě splní závěrečnou zkoušku odborné

přípravy, jejímž cílem je podstatné rozdíly mezi vzděláním a přípravou vyžadovanou v jednotlivých členských státech překonat.

Nově je v souladu s novelou směrnice o uznávání odborných kvalifikací zaveden tzv. výstražný mechanismus. Účelem tohoto ustanovení a celého instrumentu výstražného mechanismu je informovat příslušné orgány ostatních členských států o odbornících, jimž byl výkon jejich povolání zakázán nebo částečně omezen, byť jen dočasně. Výstražný mechanismus se týká pouze taxativně vyjmenovaných regulovaných povolání v oblasti zdravotnictví a pedagogických profesí.

V době dokončování této práce se návrh zákona, kterým se mění zákon o uznávání odborné kvalifikace a další související zákony nachází v legislativním procesu a dne 2. března 2016 byl ve třetím čtení jako tisk 581 schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR ve znění odhlasovaných pozměňovacích zákonů. Dále byl dne 5. dubna 2016 projednán a schválen v Senátu Parlamentu ČR a následně dne 14. dubna 2016 podepsán prezidentem republiky. Dne 25. dubna 2016 byl zákon vyhlášen ve Sbírce zákonů ČR v částce 49 pod číslem 126/2016 Sb., jeho účinky nastaly ke dni 1. května 2016.

### ***3.6. Řízení o uznání odborné kvalifikace v České republice***

Dále se zaměřím na proces uznání odborné kvalifikace v ČR. Řízení o uznání odborné kvalifikace probíhá podle obecných předpisů o správním řízení<sup>125)</sup> s některými odchylkami. Odlišnosti od obecné úpravy se týkají specifík systému uznávání dokladů vydaných jinými členskými státy. V souladu s požadavky směrnice jsou také stanoveny zvláštní lhůty.

Řízení o uznání odborné kvalifikace může proběhnout samostatně (zejména v případě uchazečů o zaměstnání) nebo jako součást řízení, ve kterém se rozhoduje o zahájení (přístupu k příslušné činnosti, zejména v případě přístupu k podnikání), tedy řízení společné či řízení o předběžné otázce. Pro tento případ obsahuje § 25

---

<sup>125)</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

zákona o uznávání odborné kvalifikace zvláštní úpravu příslušnosti uznávacího orgánu a procesních lhůt. Nutnost jediného řízení, ve kterém se rozhodne jak o odborné kvalifikaci uchazeče, tak o povolení podnikání, vyplývá z výkladu článku 43 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní článek 49 SFEU) o svobodě usazování. V souladu s rozsudkem Soudního dvora EU ve věci Gebhard<sup>126)</sup> platí, že jsou zakázány jakékoliv překážky svobody usazování. Dvojí řízení je formální překážkou, která může pozdržet výkon podnikatelské činnosti v rámci usazení. Čistě administrativní a ekonomické důvody na straně členského státu přitom takové zdržení nemohou ospravedlnit.

Chtěla bych zdůraznit, že v případě uznávání odborné kvalifikace jde o řízení na základě žádosti, jehož výsledkem je rozhodnutí uznávacího orgánu. Řízení o uznání odborné kvalifikace je věnována hlava IV zákona o uznávání odborné kvalifikace. Rozhodnutím uznávacího orgánu je výrok, zda je uchazeč kvalifikován k výkonu regulovaného povolání či nikoli. V případě nutnosti doplnění určitých znalostí a dovedností uloží uznávací orgán uchazeči kompenzační opatření ve formě rozdílové zkoušky nebo adaptačního období.

V České republice existuje celkem 24 uznávacích orgánů a jsou definovány v § 29 zákona o uznávání odborné kvalifikace.

---

<sup>126)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-55/94 *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, SbSD 1995, I-4165.



## **4. KONKRÉTNÍ PŘÍKLADY NĚKTERÝCH PROFESÍ**

Cílem této kapitoly je shrnout fakta a skutečnosti týkající se některých zvolených profesí. S ohledem na vyvarování se jednotvárnosti a přílišné popisnosti byly vybrány jednak profese z oblasti práva a dále potom lékaři či architekti jako zástupci tzv. sektorových regulovaných profesí. Z následujícího textu vyplývá, jak může systém vzájemného uznávání profesních kvalifikací napomoci výkonu zvoleného povolání v některé ze zemí Evropské unie či jaké jsou naopak stanoveny překážky, které brání hladkému průběhu výkonu svobody volného pohybu osob.

### ***4.1. Kvalifikace advokáta***

Právní postavení advokáta upravují Směrnice Evropského parlamentu a Rady 77/249/EHS ze dne 22. března 1977 o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace. Na ně pak navazuje Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací.

Směrnice 77/249/EHS (směrnice k poskytování služeb) umožňuje, aby státní příslušník některého z členských států EU a EHP, který v tomto (domovském) státě získal oprávnění poskytovat právní služby pod profesním označením domovského státu, mohl poskytovat právní služby v jiném členském státě pod svým profesním označením, ovšem pouze dočasně nebo příležitostně. V platném znění zákona o advokacii je tento advokát nazývaný jako „hostující“ evropský advokát.

Směrnice 98/5/ES (směrnice k usnadnění trvalého výkonu advokacie) naproti tomu umožňuje, aby státní příslušník členského státu EU a EHP, který v domovském státě získal oprávnění poskytovat právní služby pod profesním označením domovského státu, mohl poskytovat právní služby v jiném členském státě pod svým profesním označením soustavně. Tento advokát je v platném znění zákona o advokacii nazývaný jako „usazený“ evropský advokát. Dále tato směrnice

umožňuje, aby usazený evropský advokát, který prokáže, že v jiném členském státě poskytoval bez podstatnějších přerušení po dobu alespoň tří let právní služby v oblasti práva členského státu, v němž působí jako usazený evropský advokát, byl na základě žádosti postaven na roveň "domácímu" advokátovi.

Nedosažuje-li požadovaná doba tří let, lze usazeného evropského advokáta postavit na roveň domácímu advokátovi na základě pohovoru, v němž se ověřují jeho znalosti a zkušenosti v právu státu, v němž jako usazený evropský advokát působí.

Směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací je obecnou, nadoborovou směrnicí, která v sobě konsoliduje jak úpravu obecného systému uznávání odborných kvalifikací, tak systém automatického uznávání sektorových profesí. Z hlediska advokacie je podstatné, že umožňuje státnímu příslušníkovi některého z členských států EU a EHP, který prokáže, že splnil všechny profesní předpoklady k tomu, aby v domovském státě získal oprávnění k poskytování právních služeb, složit v jiném členském státě zkoušku způsobilosti neboli rozdílovou zkoušku upravenou jako jedno z kompenzačních opatření. Po jejím složení, splňuje-li současně všechny ostatní předpoklady, je takový advokát postaven na roveň "domácímu" advokátovi.

Belgie:	Avocat- Advocaat
Dánsko:	Advokat
Estonsko:	Vandeadvokaat
Finsko:	Asianajaja- Advokat
Francie:	Avocat
Irsko:	Barrister, Solicitor
Island:	Logmadur
Itálie:	Avvocato
Kypr:	- řecky –
Lichtenštejnsko:	Rechtsanwalt
Litva:	Advokatas
Lotyšsko:	Zverinats advokats
Lucembursko:	Avocat- avoué

Maďarsko:	Ugyvéd
Malta:	Avukat- Prokuratur Legali
Německo:	Rechtsanwalt
Nizozemí:	Advocaat
Norsko:	Advokat
Polsko:	Adwokat- Radca prawny
Portugalsko:	Advogado
Rakousko:	Rechtsanwalt
Řecko:	- řecky –
Slovensko:	Advokát- Komerčný právnik
Slovinsko:	Odvetnik- Odvetnica
Spojené království:	Advocate, Barrister, Solicitor
Španělsko:	Abogado
Švédsko:	Advokat

Úprava evropského práva je v ČR součástí zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, do nějž byla implementována zákonem č. 228/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích) následujícím způsobem:

**Ust. § 2 zákona č. 85/1996 Sb.**, o advokacii v platném znění stanoví, že na území České republiky, jsou za podmínek stanovených tímto zákonem, oprávněni poskytovat právní služby

1) advokáti a

2) fyzické osoby, které jsou státními příslušníky některého z členských států EU nebo EHP (domovský stát) a které v tomto státě získaly oprávnění poskytovat právní služby pod profesním označením svého domovského státu (evropský advokát).

Jednoduše řečeno, evropský advokát je ten, kdo je oprávněn poskytovat advokátní služby v domovském státě. Profesní označení domovského státu je

oznámeno ve sdělení ministerstva spravedlnosti vyhlášením ve Sbírce zákonů. Toto sdělení ministerstva spravedlnosti bylo zveřejněno pod č. 253/2004 Sb.

Podmínky výkonu advokacie evropským advokátem v České republice jsou pak stanoveny v §§ 5b, 5c, 35f a následujících (hlava první) a 35l a následujících (hlava druhá).

Hlavním předpokladem pro výkon advokacie je ta skutečnost, že advokátem je ten, kdo je zapsán v seznamu advokátů vedeném Českou advokátní komorou (ČAK).

Směrnice 77/249/EHS je obsažena v § 35f a následující (hlava první) zákona č. 85/1996 Sb. – hostující evropský advokát. Tato ustanovení vymezují hostujícího evropského advokáta tak, že poskytuje právní služby na území České republiky dočasně nebo příležitostně.

Při poskytování právních služeb v České republice je tento evropský advokát povinen používat profesní označení svého domovského státu s uvedením příslušného orgánu domovského státu. Toto označení musí být vyjádřeno v oficiálním jazyku nebo v jednom z oficiálních jazyků domovského státu. Účelem takovéto úpravy je upozornění klienta na to, kdo je jeho právním zástupcem.

Základní ustanovení Směrnice 98/5/ES jsou implementována do §§ 5b a 35l a následujících (hlava druhá) zákona o advokacii. Ustanovení § 35l a následující stanoví práva a povinnosti usazeného evropského advokáta.

Komora zapíše evropského advokáta do seznamu evropských advokátů do jednoho měsíce od doručení písemné žádosti o zápis, ke které musí být přiložen doklad o tom, že evropský advokát je státním příslušníkem některého z členských států EU a EHP, dále pak průkaz oprávnění poskytovat v domovském státě právní služby pod profesním označením státu původu, který není starší 3 měsíců a doklad o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou poskytováním právních služeb. Zápis do seznamu evropských advokátů podléhá poplatkové povinnosti ve výši 5.000 Kč. Po zaplacení poplatku je evropskému advokátu vydáno osvědčení o zápisu do seznamu evropských advokátů.

Práva a povinnosti usazeného evropského advokáta jsou soustředěny do ustanovení § 35n. Zásadou je, že pro tohoto advokáta se použijí přiměřeně ustanovení zákona o advokacii a stavovských předpisů.

Usazený evropský advokát je povinen, stejně jako hostující evropský advokát, používat při poskytování právních služeb profesní označení svého domovského státu, které musí být vyjádřeno taktéž v oficiálním jazyku nebo v jednom z oficiálních jazyků domovského státu, k němu je ještě třeba uvést odkaz na zápis do seznamu evropských advokátů. Právem usazeného evropského advokáta je uvádět k profesnímu označení dodatek, který vyjadřuje skutečnost, že v domovském státě, popř. v jiných státech poskytuje právní služby společně s jinými osobami. Na rozdíl od hostujícího evropského advokáta má usazený evropský advokát právo být v České republice členem sdružení nebo společníkem společnosti a má právo účastnit se sněmu, nemůže však být volen do orgánů Komory.

**Ust. § 5b** stanoví podmínky, za jakých je usazený evropský advokát zapsán do seznamu advokátů a má postavení „domácího“ advokáta. Tento evropský advokát musí prokázat, že

- a)** má plnou způsobilost k právním jednáním, je svéprávný (tu žadatel dokládá svým prohlášením),
- b)** je bezúhonný (bezúhonnost žadatel dokládá dokladem vydaným státem, jehož je státním příslušníkem, jakož i státy, ve kterých se dlouhodobě, více než tři měsíce, nepřetržitě zdržoval v posledních třech letech; v České republice to je výpisem z rejstříku trestů),
- c)** mu nebylo uloženo kárné opatření škrtnutí ze seznamu advokátů nebo ten, na kterého se hledí, jako by mu kárné opatření nebylo uloženo (tento předpoklad žadatel nedokládá, neboť příslušné doklady o kárných opatřeních má ČAK sama k dispozici),
- d)** nebyl vyškrtnut ze seznamu advokátů z důvodu, že vůči němu byl prohlášen konkurs, povoleno vyrovnání nebo zamítnut návrh na prohlášení konkursu proto, že jeho majetek nepostačuje k úhradě nákladů konkursu, nebyl vyškrtnut ze seznamu advokátů ke dni právní moci rozhodnutí o prohlášení konkursu, o povolení vyrovnání nebo o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu. Rovněž ten, kdo není společníkem

právnícké osoby zřízené k výkonu advokacie, vůči níž byl prohlášen konkurs, povoleno vyrovnání nebo zamítnut návrh na prohlášení konkursu proto, že její majetek nepostačuje k úhradě nákladů konkursu a ten, kdo není vyškrtnut ze seznamu advokátů ke dni právní moci rozhodnutí o prohlášení konkursu, o povolení vyrovnání nebo o zamítnutí návrhu na prohlášení konkursu. Dále pak ten, od jehož vyškrtnutí uplynula doba pěti let (žadatel nedokládá ze stejných důvodů jako u bodu c)),

e) není v pracovním nebo jiném obdobném poměru, s výjimkou pracovního poměru vysokoškolského učitele, ani nevykonává jinou činnost neslučitelnou s výkonem advokacie (v tomto případě se prokazuje opět prohlášením),

f) poskytoval v České republice bez podstatnějších přerušení právní služby jako usazený evropský advokát (§ 351 odst. 1) po dobu alespoň tří let a tyto služby poskytoval v oblasti práva České republiky.

Pokud usazený evropský advokát nemůže prokázat tříletou dobu poskytování právních služeb v oblasti práva České republiky, tříčlenná komise jmenovaná předsedou ČAK pohovorem s ním zjistí, zda jeho znalosti práva České republiky a stanovských předpisů a jeho zkušenosti získané v průběhu dosavadního poskytování právních služeb jsou dostatečné k tomu, aby advokacii v České republice vykonával. Dojde-li komise ke kladnému závěru, může zcela nebo zčásti prominout nesplnění časové podmínky a usazený evropský advokát je zapsán do seznamu advokátů.

**Ust. § 5c** obsahuje úpravu vycházející ze Směrnice 2005/36/ES. Advokát podléhající intencím této směrnice a ustanovení § 5c musí splňovat podmínky obsažené v bodech a) až e) uvedené výše v případě usazeného evropského advokáta. Mimo toho musí ještě prokázat, že splnil ve svém domovském státě podmínky profesního vzdělání a praxe nezbytné k získání oprávnění k poskytování právních služeb (toto žadatel prokazuje dokladem příslušného orgánu domovského státu) a musí složit zkoušku způsobilosti. Po splnění těchto předpokladů je tento evropský advokát zapsán do seznamu advokátů a tím postaven na roveň českým advokátům. Zápis do seznamu

advokátů podléhá poplatkové povinnosti ve stejné výši jako zápis do seznamu usazených evropských advokátů, tj. 5.000 Kč.

Zkouškou způsobilosti se ověřují znalosti z ústavních předpisů České republiky, z práva veřejného a soukromého, včetně schopností výkladu a použití právních předpisů na konkrétní případ, jakož i znalosti stavovských předpisů, avšak s přihlédnutím ke skutečnosti, že žadatel o její vykonání již v některém z členských států EU a EHP splnil podmínky k tomu, aby v tomto státě získal oprávnění k poskytování právních služeb pod profesním označením svého domovského státu.

Zkoušku způsobilosti lze vykonat v Brně a v Praze pouze v jazyce českém nebo slovenském a to do devíti měsíců od doručení písemné žádosti po uhrazení poplatku za zkoušku (5.000 Kč). Podrobnosti o zkoušce způsobilosti stanoví vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 197/1996 Sb., kterou se vydává advokátní zkušební řád. Podle části druhé této vyhlášky vykonává uchazeč zkoušku způsobilosti ve čtyřech povinných oborech (ústavní právo, občanské právo, trestní právo, předpisy upravující poskytování právních služeb) a jednom ze čtyř volitelných oborů podle své volby (správní právo, obchodní právo, pracovní právo). Zkouška způsobilosti se skládá z písemné a ústní části. Písemná část má formu písemného testu, koná se v jednom dni z povinných oborů občanské a trestní právo a ze zvoleného oboru. Ústní část zkoušky způsobilosti se koná rovněž v jednom dni ze všech povinných oborů a zvoleného oboru před pětičlenným senátem ustanoveným z členů zkušební komise. Členy zkušební komise ČAK jmenuje ministr spravedlnosti, kdy nejméně jednu třetinu jejích členů navrhuje ČAK a jednu třetinu Nejvyšší soud.

#### **4.1.1. Advokátní koncipient**

Úprava profese advokátního koncipienta je obsažena v části páté zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii v ustanovení § 36 a následujících. Ještě v nedávné době bylo na tuto profesi nahlíženo jako na neregulovanou, jelikož byla stanovena podmínka získání vysokoškolského vzdělání v oboru právo v magisterském studijním programu studiem na vysoké škole v České republice. Tudiž z pohledu svobody volného pohybu osob a možnosti získání kvalifikace pro výkon této profese

v jiném členském státě EU byla možnost vyloučena. V tomto případě mohl být na takovou situaci aplikován rozsudek Soudního dvora EU ve věci C-313/01 *Morgenbesser*<sup>127)</sup>, který se vztahuje na situace, kdy pro přístup k určitému povolání a k jeho výkonu v hostitelském členském státě je požadována určitá odborná kvalifikace, avšak toto povolání není „regulovaným povoláním“ ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací, která nahradila směrnici Rady 89/48/EHS o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy.

V důsledku těchto faktů by měla Česká advokátní komora (dále jen „ČAK“) aplikovat ustanovení článků 39 a 43 Smlouvy o založení Evropského společenství jakožto přímo použitelná ustanovení primárního práva Společenství, jak je vyložil Soudní dvůr ve věci *Morgenbesser*, tudíž nemůže stěžovatele odmítnout pouze na základě požadavku vzdělání získaného studiem na vysoké škole v České republice. Není však pravdou, že diplomy prokazující studium absolvované v jiném členském státě (Francie) je třeba považovat za ekvivalentní diplomům českých právnických fakult již z toho důvodu, že tyto diplomy ve Francii umožňují přístup k regulovaným právnickým profesím včetně advokacie. Podle rozhodnutí ve věci *Morgenbesser* je ČAK povinna posoudit, zda znalosti a kvalifikace, které osvědčuje diplom vydaný v jiném členském státě, odpovídají znalostem a kvalifikaci vyžadovaným českým právním řádem<sup>128)</sup>, přičemž v tomto ohledu může zohlednit rozdíly mezi právními řády dotčených členských států. Vyšlo-li by najevo, že doložené znalosti a kvalifikace (zcela) odpovídají znalostem a kvalifikaci ve výše uvedeném smyslu, je ČAK povinna uznat, že žadatel splňuje podmínky pro přístup k povolání advokátního koncipienta vyžadované českým právním řádem a zapsat jej do seznamu advokátních koncipientů. Nicméně pokud doložené znalosti a kvalifikace odpovídají požadovaným pouze částečně, ČAK může požadovat, aby žadatel doložil, že zbývající znalosti a kvalifikace nabyt jiným způsobem. V této souvislosti připadá

---

<sup>127)</sup> Rozsudek ve věci C-313/01 *Morgenbesser*, Sběrka rozhodnutí 2003, s. 13467 (dále též „rozsudek *Morgenbesser*“).

<sup>128)</sup> Srov. Rozsudek *Morgenbesser*, bod 67.



v úvahu buď doložení další kvalifikace či praktických zkušeností získaných v jiném členském státě či v České republice, které musí být v tomto ohledu vzaty v potaz, nebo prokázání potřebných znalostí složením doplňujících zkoušek (případně oba způsoby, pokud další kvalifikace a praktické zkušenosti nepokryjí rozdíl v plném rozsahu). Účelem doplňujících zkoušek je ověření, zda daná osoba požadovanými znalostmi a kvalifikací disponuje v době, kdy o zápis do seznamu advokátních koncipientů žádá, bez ohledu na to, zda lze důvodně předpokládat, že by si tyto znalosti a kvalifikaci osvojila při výkonu tohoto povolání. Případný vznesený argument, že v průběhu tří let praxe v profesi advokátního koncipienta před připuštěním k výkonu advokátních zkoušek tedy není důvodem pro nižší náročnost případné doplňující zkoušky.

Pokud bychom však na profesi advokátního koncipienta nahlíželi jako na profesi regulovanou, jelikož § 37 odst. 1 písm. b) bod 2 zákona o advokacii nově upravuje možnost uznání zahraničního studia, připustili bychom tak, že se na toto povolání vztahuje směrnice 2005/36/ES a tedy, že rozsudek ve věci *Morgenbesser* by se nepoužil, tento fakt by v zásadě nijak nezměnil postavení a práva žadatelů. V takovém případě by mu totiž svědčilo právo na uznání kvalifikace podle uvedené směrnice, tedy na srovnání kvalifikace doložené a požadované a na uznání prve jmenované buďto bez dalšího, nebo po složení případné zkoušky způsobilosti (kterou lze požadovat u právnických povolání místo možnosti adaptačního období). V takovém případě by uznávacím orgánem byla právě ČAK, která již plní tuto funkci vůči povolání advokáta. Proces uznávání kvalifikace by tedy probíhal před stejným orgánem a byl by veden v zásadě tímtéž způsobem.

#### **4.2. Problematika notářů na vnitřním trhu**

Dne 24. května 2011 vynesl Soudní dvůr EU sérii rozsudků proti sedmi členskými státy – Belgii, Francii, Lucembursku, Německu, Portugalsku, Rakousku a Řecku – které žalovala Komise v rámci řízení o nesplnění povinnosti kvůli jejich

vnitrostátní úpravě notářské profese<sup>129)</sup> a dne 10. září 2015 k nim přibyl rozsudek Soudního dvora EU proti Lotyšsku<sup>130)</sup>. Skončila tak přinejmenším první fáze letitého právního sporu, v němž Komise vystupuje proti těm členským státům, které považují dotčené povolání za spjaté s výkonem veřejné moci, a neaplikují na ně s ohledem na články 51 a 62 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) ustanovení o svobodě usazování a volném pohybu služeb; téměř všechny tyto státy vyhrazují přístup k notářské profesi svým státním příslušníkům. Mezi státy považující povolání notáře za spjaté s výkonem veřejné moci patří i Česká republika, která je spolu s některými dalšími „novými“ členskými státy v druhém sledu případů, kde Komise prozatím žalobu nepodala. Komise zastává názor, že dotčené členské státy se odvolávají na výjimku neoprávněně. Soudní dvůr jí nyní dal svými rozsudky zapravdu.

Dlouho očekávané rozsudky jsou přelomové nejen ve vztahu k notářskému povolání, jehož další uspořádání může být propříště významně formováno požadavky svobody usazování a volného pohybu služeb. Jsou rovněž klíčové pro výklad článku 51 SFEU, který se zdá být prakticky vyprázdněn. V případě Lotyšska Soudní dvůr konstatoval porušení článku 49 SFEU, když pro výkon povolání notáře stanovilo podmínku lotyšské státní příslušnosti. Konkrétně odmítl, že by existovalo dostatečné sepjetí s výkonem veřejné moci, které není dáno u sepisování veřejných listin o právních úkonech ani při rozhodování ve věcech dědických či rozvodu manželství, jelikož notář může rozhodnout jen v případě shody stran, v opačném případě rozhoduje soud.

#### **4.2.1. Článek 51 SFEU**

Jádrem sporu mezi Komisí a žalovanými státy byl odlišný výklad ustanovení čl. 51 SFEU. Považuji za vhodné nejprve se zastavit u obsahu tohoto ustanovení a připomenout, jakým způsobem jej uchopila judikatura Soudního dvora EU předcházející čerstvě vneseným rozsudkům.

---

<sup>129)</sup> Rozsudky Soudního dvora ve věcech C-47/08, *Komise v. Belgie*; C-50/08, *Komise v. Francie*; C-51/08, *Komise v. Lucembursko*; C-52/08, *Komise v. Portugalsko*, C-53/08, *Komise v. Rakousko*; C-54/08, *Komise v. Německo* a C-61/08, *Komise v. Řecko* [2011].

<sup>130)</sup> Rozsudek ve věci C-151/14, *Komise v. Lotyšsko* (rozsudek sedmého senátu ze dne 10. září 2015, GA Cruz Villalón).

Článek 51 první pododstavec SFEU stanoví, že ustanovení o svobodě usazování se nevztahují na *činnosti, které jsou v příslušném členském státě spjaty, i když jen příležitostně, s výkonem veřejné moci*. Z článku 62 SFEU vyplývá, že totéž platí ve vztahu k volnému pohybu služeb.

Pokud je tedy určitá činnost v určitém členském státě spjata s výkonem veřejné moci, je všeobecně vyňata z působnosti právní úpravy svobody usazování a volného pohybu služeb<sup>131)</sup>. Takové činnosti rovněž nepodléhají působnosti předpisů sekundárního práva EU, které jsou přijímány za účelem provedení kapitol týkajících se práva usazování a volného pohybu služeb<sup>132)</sup>.

V průběhu let se Soudnímu dvoru dostala k posouzení pestrá škála povolání či činností, u kterých se členský stát odvolával na předmětnou výjimku. Šlo například o profesi advokáta<sup>133)</sup>, soukromá vzdělávací zařízení<sup>134)</sup>, soukromé bezpečnostní agentury<sup>135)</sup>, poskytování služeb sanitní přepravy pacientů<sup>136)</sup>, vývoj a provozování datových systémů pro orgány veřejné správy<sup>137)</sup> nebo různé inspekční či kontrolní úkony prováděné pro veřejné orgány a pod jejich dohledem<sup>138)</sup>. Soudní dvůr v jednotlivých případech doposud nikdy neshledal, že by se dotčený členský stát odvolával na článek [51 SFEU] oprávněně<sup>139)</sup>.

Soudní dvůr obdobně jako v případě jiných výjimek z aplikace základních svobod vnitřního trhu<sup>140)</sup> trval od počátku na úzkém výkladu tohoto ustanovení s poukazem na zásadní povahu dotčených svobod i zákazu diskriminace podle státní

---

<sup>131)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-438/08, *Komise v. Portugalsko* [2009], b. 33.

<sup>132)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-160/08, *Komise v. Německo* [2010], b. 74.

<sup>133)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci 2/74, *Reyners* [1974], b. 52.

<sup>134)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci 147/86, *Komise v. Řecko* [1988], b. 9.

<sup>135)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-114/97, *Komise v. Španělsko* [1998], b. 39.

<sup>136)</sup> Cit. rozsudek C-160/08, b. 86.

<sup>137)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci C-3/88, *Komise v. Itálie* [1989], b. 13.

<sup>138)</sup> Např. rozsudky Soudního dvora ve věci C-42/92, *Thijssen* [1993], b. 22; cit. C-438/08, b. 45; C-404/05, *Komise v. Německo* [2007], b. 44.

<sup>139)</sup> Stanovisko generálního advokáta (Cruz Villalón, P.) ve věcech C-47/08, *Komise v. Belgie*, C-50/08, *Komise v. Francie*, C-51/08, *Komise v. Lucembursko*, C-53/08, *Komise v. Rakousko*, C-54/08, *Komise v. Německo*, a C-61/08, *Komise v. Řecko* [2010], b. 87, 91.

<sup>140)</sup> Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-546/07, *Komise v. Německo* [2010], b. 49; cit. C-114/97, b. 46 či ve věci 41/74, *Van Duyn* [1974], b. 18.

příslušnosti v rámci systému zakládacích smluv<sup>141)</sup>. Podle ustálené judikatury musí být dotčené ustanovení vykládáno takovým způsobem, který omezuje jeho působnost na případy, kde je to striktně nezbytné k hájení zájmů, jejichž ochranu členskými státy umožňuje. Dotčenou výjimku nemohou členské státy vykládat jednostranně, nýbrž je třeba vycházet z omezení pro její využití, která vyplývají z práva EU<sup>142)</sup>.

Od raného rozsudku ve věci *Reyners* z roku 1974 Soudní dvůr uvádí, že dotčená výjimka musí být omezena na *činnosti, které jsou samy o sobě přímo a specificky spjaté s výkonem veřejné moci*. Zdůrazňuje rovněž, že výjimku nelze vztáhnout na celé povolání, ale jen na konkrétní činnosti v rámci povolání vykonávané, které splňují uvedenou charakteristiku, pokud jsou oddělitelné od ostatních. Uplatnění výjimky na celé povolání je tedy možné jen tehdy, když činnosti přímo a specificky spjaté s výkonem veřejné moci jsou neoddělitelné od ostatních činností<sup>143)</sup>.

Pokud jde o samotný pojem činnosti přímo a specificky spjaté s výkonem veřejné moci, judikatura Soudního dvora se po dlouhou dobu nesnažila poskytnout souhrnnou pozitivní definici. Jednotlivé rozsudky, v nichž Soudní dvůr odmítl konkrétní sporné činnosti pod článek [51 SFEU] podřadit, rozvíjely spíše negativní vymezení tohoto pojmu, popřípadě poukázaly na určité dílčí složky veřejné moci relevantní pro ten který případ.

Z pilotního rozsudku ve věci *Reyners* dotýkajícího se profese advokáta v Belgii, zobecníme-li jej, vyplývá, že pod článek 51 SFEU nespádají činnosti, jež sice zahrnují i pravidelné a systémově dané styky s orgány veřejné moci, nebo dokonce i povinné příspěvní k plnění jejich úkolů, ale nezasahují do posuzovacích a rozhodovacích pravomocí uvedených orgánů<sup>144)</sup>.

Z dlouhé řady judikátů vyplývá, že do rozsahu působnosti předmětné výjimky nespádají činnosti, které jsou pouze pomocné a přípravné ve vztahu k subjektu, který

---

<sup>141)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve věci 2/74, *Reyners* [1974], b. 43.

<sup>142)</sup> Např. cit. rozsudek C-438/08, b. 34 a 35.

<sup>143)</sup> Cit. rozsudek 2/74, b. 45–47; z pozdější doby např. cit. rozsudek C-404/05, b. 38, 47.

<sup>144)</sup> Cit. rozsudek 2/74, b. 51–53.

fakticky vykonává veřejnou moc přijetím konečného rozhodnutí<sup>145)</sup>. V některých nedávných případech Soudní dvůr za tuto pomocnou a přípravnou činnost považoval i činnost soukromých subjektů, které sice mohou na základě zmocnění od veřejných orgánů provádět určité kontrolní a rozhodovací pravomoci, ale jsou přitom pod aktivním dohledem příslušného orgánu veřejné moci, který v konečném důsledku nese odpovědnost za kontroly a rozhodnutí těchto subjektů<sup>146)</sup>.

V případě, v němž posuzoval postavení soukromých bezpečnostních agentur ve Španělsku, odmítl Soudní dvůr zahrnutí těchto činností pod článek [51 SFEU] s poukazem na to, že jejich činnost v oblasti ostrahy a ochrany je založena na soukromoprávním základě a nezahrnuje (na rozdíl od veřejných bezpečnostních sborů) donucovací pravomoci. Pouhé přispívání k udržování veřejné bezpečnosti, které může provádět každý jednotlivec, nepředstavuje výkon veřejné moci<sup>147)</sup>.

Až v nedávném judikátu z roku 2010 poskytnul Soudní dvůr v souladu se stanoviskem generální advokátky V. Trstenjakové obecnou definici, podle níž přímá a specifická spjatost s výkonem veřejné moci znamená *dostatečně kvalifikovaný výkon zvláštních práv, výsad veřejné moci nebo donucovacích pravomocí*<sup>148)</sup>.

Obecně lze říci, že před vydáním rozsudků z 24. května 2011 byla judikatura ohledně článku [51 SFEU] již poměrně bohatá, nicméně neposkytovala nesporný podklad pro předpověď rozhodnutí Soudního dvora v případě notářů. Předchozí případy se totiž týkaly činností mnohem méně citlivých, jejichž vazba na správu věcí veřejných byla podstatně tenčí.

O většinovém názoru členských států a názoru Evropského parlamentu ve prospěch zahrnutí této profese pod předmětnou výjimku svědčí přímo či nepřímo některá ustanovení v předpisech dotýkajících se svobody usazování a volného pohybu služeb. Např. směrnice 2000/31/ES o elektronickém obchodu se nevztahuje na „činnost notářů nebo obdobných povolání, zahrnují-li přímou a zvláštní účast na

---

<sup>145)</sup> Např. cit. rozsudek C-42/92, b. 22 nebo rozsudek Soudního dvora ve věci C-451/03, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, b. 47.

<sup>146)</sup> Např. cit. rozsudek C-438/08, b. 37.

<sup>147)</sup> Cit. rozsudek C-114/97, b. 36, 37.

<sup>148)</sup> Cit. rozsudek C-160/08, b. 79, 83. (Generální advokátku inspirovalo v tomto ohledu stanovisko generálního advokáta Mayrase k případu 2/74, *Reyners* [1974].)

výkonu veřejné moci.<sup>149)</sup> V preambuli směrnice 2005/36/ES o uznání odborných kvalifikací je uvedeno, že použití článku [51 SFEU] „není touto směrnicí dotčeno, zejména pokud jde o notáře“<sup>150)</sup>. Evropský parlament vyjádřil názor, že notář spadá pod článek [51 SFEU] ve dvou rezolucích z let 1994<sup>151)</sup> a 2006<sup>152)</sup>.

Komise nicméně zastávala názor odlišný, tj. že notáři výjimkou pokryti nejsou.

#### **4.2.2. Postavení notářů v žalovaných státech**

Jak vyplývá z vylíčení vnitrostátních právních úprav v jednotlivých rozsudcích, ve všech žalovaných státech je profese notáře postavena na obdobných základech. Jádrou činnosti notářů je sepisování veřejných listin o právních úkonech v souladu s požadovanými náležitostmi podle příslušného právního řádu, jejichž splnění notář předem zkoumá. Notářem sepsaná veřejná listina o právním úkonu má kvalifikovanou důkazní sílu a podle povahy může být vykonatelná. U některých úkonů je sepsání notářem formou veřejné listiny podmínkou jejich platnosti, v jiných případech je pouze na vůli stran.

V jednotlivých státech notáři vykonávají další funkce. Mohou plnit specifické úkoly v dědickém řízení, při správě daní a poplatků, při vypořádání společného jmění manželů, v německé spolkové zemi Bavorsko notáři sepisují notářské zápisy o uzavření registrovaného partnerství mezi osobami stejného pohlaví.

Notáři v žalovaných státech jsou ve vztahu ke svým klientům přímo a osobně odpovědní za škody způsobené jakýmkoli nesprávným postupem při výkonu svých činností. Jen v Rakousku odpovídá stát za notáře v situaci, kdy jedná jako soudní komisař (především v dědickém řízení).

---

<sup>149)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu ("směrnice o elektronickém obchodu"), článek 1 odst. 5 písm. d).

<sup>150)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací, b. 41 preambule.

<sup>151)</sup> European Parliament Resolution of 18 January 1994 on the state and organisation of the profession of notary in the 12 Member States of the Community [1994].

<sup>152)</sup> Usnesení Evropského parlamentu ze dne 23. března 2006 o právních profesích a obecném zájmu na fungování právních systémů [2006], b. 17.

Všechny žalované státy považují povolání notáře, tak jak je koncipováno v jejich právním řádu, za spadající pod výjimku obsaženou v článku 51 SFEU. Kromě Portugalska všechny tyto státy vyhrazují přístup k této profesi svým státním příslušníkům. Portugalsko nepodmiňuje přístup státní příslušností, ale uplatňuje na uchazeče přísnější požadavky ohledně odborné kvalifikace, než by vyplývaly ze směrnice o uznávání odborných kvalifikací.

#### **4.2.3. Notáři jako podnikatelé v rámci vnitřního trhu**

Soudní dvůr zdůraznil, že v souladu se žalobou Komise posuzoval pouze podmínku státní příslušnosti ve vztahu ke svobodě usazování, a nikoliv postavení a organizaci povolání notáře v právním řádu jednotlivých států, ani jiné podmínky pro přístup k tomuto povolání, a jeho závěry se netýkaly volného pohybu služeb<sup>153)</sup>. Hovořil též o tom, že činnosti notáře sledují cíle obecného zájmu, které umožňují při dodržení principu proporcionality odůvodnit případná omezení svobody usazování vyplývající z takových zvláštností notářské činnosti vlastních, jako je rámec, v němž se pohybují notáři, který zahrnuje postupy pro jejich jmenování, omezení jejich počtu a jejich místní příslušnosti nebo také systém jejich odměňování, nezávislosti, neslučitelnosti funkcí, jakož i neodvolatelnosti a nepřeložitelnosti<sup>154)</sup>.

Z těchto výroků bychom mohli nabýt dojmu, že k žádnému převratu u povolání notáře v dotčených státech nedochází, a že veškeré změny se dotýkají požadavku státního občanství. Skutečnost je nicméně poněkud problematičtější. Jestliže činnosti notáře nespádají do působnosti článku 51 SFEU, znamená to, že je na ně třeba aplikovat ustanovení o svobodě usazování a o volném pohybu služeb v celé jejich šíři; to znamená předně, že veškerá regulace notářské profese v jednotlivých členských státech bude podléhat posuzování z hlediska toho, zda představuje omezení svobody usazování či volného pohybu služeb, a pokud ano, zda je odůvodněná některým naléhavým požadavkem veřejného zájmu a zda je takové omezení přiměřené<sup>155)</sup>.

---

<sup>153)</sup> Např. tamtéž, b. 74-76.

<sup>154)</sup> Např. tamtéž, b. 96-97.

<sup>155)</sup> Srov. rozsudky Soudního dvora ve věci C-55/94, *Gebhard* [1995], b. 37 pro svobodu usazování či C-76/90, *Säger* [1991], b. 12-15 pro volný pohyb služeb.

Ať už na základě žaloby Komise či v rámci řízení o předběžné otázce může být časem Soudní dvůr povolán rozhodnout o tom, zda je v souladu s právem EU ten či onen prvek regulace notářské profese v některém státě, nebo skutečnost, že stát neumožňuje na svém území přeshraniční poskytování služeb notáři usazenými v jiných členských státech (volný pohyb služeb). Všimněme si, že Soudní dvůr nekonstatoval, že omezení tohoto druhu v žalovaných státech jsou v souladu s právem EU. V případě volného pohybu služeb pouze uvedl, že jeho se žalobní důvod netýká, a v případě svobody usazování, že tato omezení mohou být odůvodněna, když budou splněny příslušné podmínky vyplývající z judikatury.

Oprávněnost konkrétních omezení svobody usazování a volného pohybu služeb u notářů bude tedy propříště záviset v konečném stupni na posouzení Soudního dvora EU. Nezbývá než doufat, že pokud bude takové otázky Soudní dvůr EU nucen zodpovědět, jeho rozhodnutí budou uvážlivá a nebudou představovat necitlivé zásahy do organizace notářské profese. Soudní dvůr EU by se měl, zejména zdržet prosazování přeshraničního poskytování služeb, což je schéma, které je pro notáře jakožto profesi úzce spojeno s jednotlivými státy a jejich právními řády, podle mého názoru velmi nevhodné.

#### **4.2.4. Důsledky pro ČR a další nežalované státy**

Rozsudky vynesené v rámci řízení o nesplnění povinnosti vůči jednomu členskému státu, nemají bezprostřední dopady ve vztahu k ostatním členským státům. Přesto mohou být za situace, jako je tato, jasným ukazatelem názoru Soudního dvora, který by s největší pravděpodobností našel svoje uplatnění v budoucích rozsudcích.

Komise se nyní patrně nejprve dotáže států, proti nimž vede řízení, avšak ještě nepodala žalobu k Soudnímu dvoru, zda s ohledem na právě vynesené rozsudky změní svou vnitrostátní úpravu. Proti těm, které setrvají na svém postoji, jistě podá v nejbližší době žalobu. Rozsudky v těchto případech by už nejspíše padly poměrně rychle, protože k vyřešení základní právní otázky již došlo.

Česká republika stejně jako další státy druhé vlny by si měly ujasnit, zda považují svou vnitrostátní právní úpravu notářské profese za odlišnou od odsouzených států v tom smyslu, že umožňuje nalézt určité činnosti či



charakteristiky, které se blíží požadavkům Soudního dvora EU na přímou a specifickou spjatost s výkonem veřejné moci. Notářem může být v souladu s ustanovením § 7 odst. 1 notářského řádu, tj. zákona č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti, ve znění pozdějších předpisů, jmenován občan ČR, který splňuje další podmínky tímto zákonem stanovené. Notářům v ČR je zákonem svěřen výkon rozhodovací činnosti v dědických věcech, kdy provádějí úkony soudu v řízení o pozůstalosti jako soudní komisaři. Tím se podílejí na výkonu veřejné moci. Otázkou je, zda zmíněné rozsudky Soudního dvora EU týkající se usazování notářů z jiných členských států EU jsou přímo aplikovatelné na činnost notářů v ČR. Domnívám se, že nikoli<sup>156)</sup> a Česká republika by podle mého názoru mohla argumentovat zejména již zmíněným velmi silným postavením notáře v dědickém řízení a odpovědností státu za škodu způsobenou notářem. I tak jsou její vyhlídky na obhájení svého pojetí ve světle výše uvedeného přístupu Soudního dvora EU podle mého nerealné.

V době odevzdání této práce již došlo k podání žaloby kvůli notářům také proti České republice, konkrétně se na tom kolegium Komise usneslo dne 25. února 2016. Řízení proti ČR v této věci je označeno číslem 2006/2230.

#### **4.2.5. Použitelnost směrnice 2005/36/ES na notáře**

Předmětné rozsudky nevyjasnily zcela otázku aplikovatelnosti směrnice o uznávání odborných kvalifikací na povolání notáře. Soudní dvůr shledal, že k okamžiku rozhodnému pro řízení o nesplnění povinnosti, tj. k datu uplynutí lhůty pro vyhovění odůvodněnému stanovisku Komise, neexistovala dostatečně jasná povinnost provést směrnici ve vztahu k tomuto povolání. Je otázkou, jestli jeho nynější závěr k notářům a článku 51 SFEU, znamená změnu ve směru vzniku jasné povinnosti.

Ve prospěch kladné odpovědi svědčí skutečnost, že směrnice 2005/36/ES se uplatní na všechna povolání kromě těch výslovně vyloučených či pokrytých zvláštními předpisy, přičemž přitom neobsahuje výslovnou výjimku pro notáře jako takové, jako tomu je třeba u směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu. Toliko bod preambule deklaruje nedotčení článku [51 SFEU], a notáře uvádí

---

<sup>156)</sup> Podobně též: Štangová V.: Zákon diskriminace v pracovněprávních vztazích (str. 43).

v souladu s tehdejším přesvědčením normotvůrce jako příklad jeho aplikace. Tento příklad se nyní ukázal jako nesprávný.

Navíc platí, že body odůvodnění aktu EU nemají právní závaznost a nemohou být užitečně uplatňovány jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu<sup>157)</sup>.

### **4.3. Příklady uznávání některých sektorových (oborových) profesí**

Pro sektorové neboli oborové regulované profese je typická harmonizace již ve fázi odborné přípravy, jak bylo zmíněno výše v této práci. Z celkem sedmi sektorových regulovaných profesí jsem pro názorné příklady zvolila povolání lékaře a architekta, která mají dle charakteru úpravy v sekundárním právu Evropské unie tolik společného, přesto se velmi liší.

#### **4.3.1. Lékaři**

Dřívější úprava směrnice Rady 93/16/EHS o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemného uznávání jejich diplomů, osvědčení a obdobných dokladů ze dne 5. dubna 1993, ve znění pozdějších předpisů byla přenesena do článků 24 – 30 směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací. Úprava se vztahuje na činnosti lékařů, kteří působí jako samostatně výdělečně činné osoby nebo jako osoby v pracovním poměru a jsou státními příslušníky členských států EU. Týká se vzájemného uznávání diplomů, osvědčení a odborných dokladů o lékařském vzdělání. Rozlišována je odborná a specializovaná způsobilost. Odborná způsobilost je získána absolvováním příslušného stanoveného vysokoškolského studijního programu. Specializovaná způsobilost se potom získává po specializačním vzdělání a složením specializační zkoušky neboli tzv. atestace. V souladu s ustanoveními směrnice mohou příslušníci členských států, kteří splňují podmínky směrnici stanovené užívat své akademické tituly nebo jejich zkratky v jazyce státu, který titul

---

<sup>157)</sup> Např. rozsudek Soudního dvora ve věci C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor* [2005], b. 32.

udělil. Pokud by mohlo dojít k záměně titulu s titulem hostitelského státu, určí hostitelský stát podobu, ve které bude titul používán.

Směrnice definuje požadavky na délku, formu, obsah a rozsah studia, vedoucího k získání diplomu, osvědčení nebo obdobného dokladu, které jsou podmínkou pro přístup k činnosti lékařů a k získání specializace.

K usnadnění výkonu práva podnikání a volného pohybu služeb lékařů stanoví směrnice způsob prokázání bezúhonnosti, dobré pověsti nebo tělesného a duševního zdraví, které mohou být hostitelským státem požadovány.

Směrnice také odstraňuje překážky, které by mohly vzniknout při dočasném poskytování služeb lékaře v hostitelském státě, z požadavků členských států na zápis nebo členství v profesních organizacích. Oprávněná osoba však podléhá stejným kázeňským opatřením profesionální nebo správní povahy jako státní příslušníci hostitelského státu.

#### **4.3.1.1. Jednotlivé způsoby uznávání kvalifikace lékařů**

V případě sektorových profesí obecně, tedy i u profese lékaře, existuje několik možností respektive způsobů uznání kvalifikace. Rozhodujícím pro výběr způsobu uznání kvalifikace lékaře, ale i ostatních sektorových profesí zahrnutých ve směrnici 2005/36/ES, je tzv. referenční datum. To je vždy stanoveno nejdříve na den přístupu daného členského státu k Evropské unii, proto v případě České republiky je tedy stanoveno na 1. 5. 2004. Tímto datem počínaje jsou studijní programy v daných oborech považovány za harmonizované, protože je povinností každého přístupujícího státu uvést národní legislativu do souladu s legislativou evropskou. Tudíž lze říci, že absolventi lékařských fakult, jež započali své studium na území České republiky až po jejím vstupu do EU, jsou v ostatních členských státech *automaticky uznávaní*, respektive jejich odborná způsobilost je automaticky uznána. Pokud jde o specializovanou způsobilost, tedy tu, která je získána složením specializační zkoušky neboli atestací, její uznání se odvíjí od seznamu názvů oborů uvedených v příloze V bodě 5. 1. 3. směrnice 2005/36/ES.

Další varianta způsobu uznání nastupuje ve chvíli, kdy lékař, jež o uznání žádá, započal své studium ještě před uvedeným referenčním datem. Tento způsob se dle

terminologie směrnice 2005/36/ES nazývá *uznání na základě nabytých práv* a je upravena článkem 27 směrnice. Obecně u všech sektorových profesí jde o nutnost prokázání výkonu dané činnosti po dobu nejméně tří po sobě následujících let během pěti let předcházejících vydání potvrzení kompetentního orgánu, který tuto skutečnost osvědčil.

Pokud není splněna ani jedna z uvedených variant, nastupuje poslední možnost a stupeň uznání kvalifikace, jímž je *podle obecného systému porovnání obsahu a rozsahu odborné přípravy a dalších kvalifikačních předpokladů* získaných v domovském členském státě s těmi, jež jsou k výkonu dané profese potřebné v členském státě hostitelském. V případě zjištěných rozdílů v kvalifikaci poté nastupují tzv. kompenzační opatření spočívající ve složení zkoušky způsobilosti neboli rozdílové zkoušky, či absolvování adaptačního období v délce maximálně 3 let.

#### **4.3.2. Architekti**

V návaznosti na dřívější právní úpravu směrnice Rady 85/384/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a obdobných dokladů o kvalifikaci v oboru architektury obsahující opatření pro usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb ve znění pozdějších předpisů upravují články 46 – 49 směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací profesi architekta. Úprava je určena obdobně jako v případě lékařů pro činnosti v oboru architektury ve formě zaměstnance či osoby samostatně výdělečně činné, které obvykle náleží profesní označení architekt.

Členské státy mají povinnost uznávat doklady odpovídající podmínkám stanovených směrnicí. Vzdělání musí být získáno vysokoškolským studiem architektury s vyváženým obsahem teoretických a praktických složek, které zabezpečení získání znalostí a schopností definovaných v článku 46.

Celková délka studia musí být nejméně:

- 4 roky prezenčního studia na vysoké škole nebo ve srovnatelném vzdělávacím zařízení nebo
- 6 let a z toho nejméně 3 roky prezenčního studia.

Studium musí být ukončeno složením zkoušky vysokoškolské úrovně. Směrnice řeší také uznávání diplomů z německých Fachhochschulen a diplomů vydaných po 8. 5. 1945 v NDR.

Komise je zavázána uveřejňovat seznamy diplomů splňujících kritéria směrnice a jejich aktualizace v Úředním věstníku EU. Pochybnosti o tom, zda diplomy splňují kritéria dané směrnice, řeší poradní podskupina skupiny koordinátorů složená z expertů pro vzdělání v oboru architektury. V příloze V, bodě 5.7.1. je uveden seznam diplomů v oboru architektury, na něž se vztahuje automatické uznávání. Další způsoby uznání jsou totožné s těmi popsanými v kapitole 5.3.1.1. této práce ve vztahu k lékařům.

## ZÁVĚR

Hlavním cílem předložené práce je analýza systému profesního uznávání v EU jakožto nástroje k přístupu a výkonu povolání jako důležitého předpokladu pro realizaci jedné ze čtyř základních svobod EU – volného pohybu osob.

Na tomto místě chci ještě znovu zdůraznit, že volný pohyb pracovníků představuje volný pohyb osob na ekonomickém základě. Je třeba ho odlišovat od volného pohybu občanů na neekonomickém základě, jímž je například pohyb studentů či důchodců. Jednou z hlavních složek odlišujících pohyb pracovníků od volného pohybu osob na občanském základě je odměna za skutečnou a efektivní činnost.

Bez ohledu na přijetí směrnice o odborných kvalifikacích v roce 2005 má oblast uznávání odborných kvalifikací v EU již poměrně dlouhou historii. Z právního hlediska je tato právní úprava významná, protože zajišťuje funkčnost svobody volného pohybu osob, z hlediska praktického je naopak významná proto, že požadavky na odbornou kvalifikaci a s nimi související požadavky na jinou způsobilost často představují fakticky největší překážky a bariéry v rámci jednotného trhu EU.

Občané EU, kteří poskytují širokou škálu odborných služeb jednotlivcům a podnikům, představují významné činitele v našem hospodářství. Možnost získat zaměstnání nebo poskytování služeb v jiném členském státě je konkrétním příkladem toho, jak mohou těžit z jednotného trhu. Dlouhodobě se připouští, že omezující regulace odborných kvalifikací má tentýž potlačující účinek na mobilitu jako diskriminace z důvodu národnosti. Uznání kvalifikací získaných v jiném členském státě se proto stalo základním stavebním kamenem jednotného trhu a profesní mobilita je klíčovou součástí konkurenceschopnosti Evropy.

Mobilita kvalifikovaných odborníků je v Evropské unii zatím na poměrně nízké úrovni. Vzhledem k tomu, že počet obyvatelstva v produktivním věku klesá, přispěla by zvýšená mobilita také k řešení problému zaplňování pracovních míst vyžadujících vysokou kvalifikaci. Do jisté míry by nedostatek odborníků mohli vyřešit lidé s odbornou kvalifikací získanou mimo EU, kteří v současné době čelí velkým problémům s uznáním své kvalifikace.

Na možnost uplatňování individuálního práva občanů na práci kdekoli v EU se musí pohlížet v těchto širších souvislostech. Aby odborníci mohli plně těžit ze svobody pohybu, musí být jejich kvalifikace jednoduše uznaná v ostatních členských státech. Je tudíž nezbytné, aby směrnice o odborných kvalifikacích stanovila jasná a jednoduchá pravidla pro uznávání odborných kvalifikací. Tato pravidla zároveň musejí zajistit vysokou kvalitu služeb, aniž by se sama stala překážkou mobility. Evropská unie toho již v této oblasti hodně dosáhla: některé odborné kvalifikace, zejména v oblasti zdravotnictví, architektury, řemesel, obchodu a průmyslu, jsou automaticky uznávané. U všech dalších profesí byla úspěšně zavedena zásada vzájemného uznávání na základě „obecného systému“. V roce 2005 tato pravidla doplnil nový jednodušší režim, který má usnadňovat dočasnou mobilitu. Z těchto pravidel mají prospěch miliony odborníků v Evropě. Odhaduje se, že samotný systém automatického uznávání na základě harmonizovaných požadavků na minimální odbornou přípravu platí pro 6,4 milionu občanů.

Uznávání odborných kvalifikací je klíčem k tomu, aby se základní svobody vnitřního trhu staly pro občany EU skutečností!

## SUMMARY

The main objective of this work is to analyse the system of recognition of professional qualifications within the EU as a tool to access and pursue a certain profession. It is an important condition for the realization of one of the fundamental EU freedoms, which is free movement of labour.

At this point I want to emphasize again that the free movement of workers is the free movement of persons on economic basis. It must be distinguished from the free movement of citizens on non-economic basis, which is the movement of students or pensioners for example. One of the main components to differentiate between the free movement of workers and the free movement of persons is the reward for genuine and effective work.

Regardless of the adoption of the Professional Qualifications Directive in 2005, the area of recognition of professional qualifications has quite a long history in the EU. From a legal point of view this legislation is important because it provides the functionality of the free movement of labour. At the same time it is also of practical importance, as requirements for professional qualifications and related conditions for the competence of other abilities very often represent the greatest obstacles and barriers within the EU single market.

EU citizens who provide a wide range of professional services to individuals and business are important stakeholders in our economy. Gaining employment or providing services in another Member State is a concrete example of how they can benefit from the single market. It has long been recognized that restrictive regulation of professional qualifications has the same stifling effect on mobility as discrimination on grounds of nationality. Recognition of qualifications obtained in another Member State has thus become a fundamental building block of the Single Market and occupational mobility is a key part of Europe's competitiveness.

Mobility of qualified professionals in the European Union is still at a relatively low level. Whereas the working population declines, increased mobility would also contribute to the challenge of filling jobs requiring high qualifications. To some



extent, these skills shortages could be filled by people with professional qualifications obtained outside the EU, who however currently face major problems in having their qualifications recognized.

The possibility of applying the citizen`s individual right to work anywhere in the EU must be viewed in this broader context. To take full advantage of the freedom of movement, their qualifications must be easily recognized in other Member States. It is therefore essential that the Professional Qualifications Directive sets out clear and simple rules for the recognition of professional qualifications. These rules must ensure high quality of services without themselves becoming an obstacle to mobility. The European Union has already achieved a lot in this area: some professional qualifications, particularly in the areas of health, architecture, crafts, trade and industry, are automatically recognized. For all the other professions the principle of mutual recognition, based on the "general system", was successfully implemented based. In 2005, these rules were supplemented by a new simpler mode to facilitate temporary mobility. Millions of professionals in Europe benefit from these rules nowadays. It is estimated that the system of automatic recognition on the basis of harmonized requirements for minimum training applies to 6.4 million citizens.

Recognition of professional qualifications is the key to ensure that the fundamental freedoms of a single market become reality for EU citizens!

## ZUSAMMENFASSUNG

Hauptziel dieser Arbeit ist es, das Anerkennungssystem fachlicher Befähigungsnachweise innerhalb der EU als ein Mittel zum Berufseinstieg und zur Weiterführung des Berufes zu analysieren. Es ist eine wichtige Voraussetzung für die Anerkennung einer der fundamentalen EU – Freiheiten, nämlich der Freizügigkeit der Arbeitskräfte.

An dieser Stelle möchte ich erneut betonen, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit freier Personenverkehr auf wirtschaftlicher Basis ist. Sie muss von der Freizügigkeit der Bürger zu nicht wirtschaftlichen Zwecken unterschieden werden, wie das zum Beispiel bei Studenten oder Rentnern der Fall ist. Eine der Hauptkomponenten zur Unterscheidung zwischen Arbeitnehmerfreizügigkeit und freiem Personenverkehr ist die Vergütung für echte und wirksame Arbeit.

Ungeachtet der Anpassung der Verfügung zu beruflichen Befähigungsnachweisen im Jahre 2005, hat der Bereich der Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise eine lange Geschichte innerhalb der EU. Von einem rein juristischen Gesichtspunkt aus gesehen ist diese Gesetzgebung wichtig, da sie die Funktionalität der Freizügigkeit der Arbeitskräfte sicherstellt. Gleichzeitig ist sie auch von praktischer Wichtigkeit, da die Anforderungen für berufliche Befähigungsnachweise und den damit in Beziehung stehenden Bedingungen für die Befähigung anderer Qualifikationen sehr oft die größten Hürden und Barrieren innerhalb des EU-Binnenmarkts darstellen.

EU Bürger, die sowohl den Einzelpersonen als auch dem Gewerbe eine große Bandbreite an Dienstleistungen zur Verfügung stellen, sind eine wichtige Interessensgruppe innerhalb unserer Wirtschaft. Das Erlangen von Beschäftigung oder das Erbringen von Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedsstaat sind konkrete Beispiele dafür, wie sie vom Binnenmarkt profitieren können. Schon lange hat man erkannt, dass Beschränkungsverordnungen hinsichtlich beruflicher Befähigungsnachweise auf die Mobilität den gleichen Drosselungseffekt ausüben, wie es die Diskriminierung aufgrund von Nationalität tut. Die Anerkennung von in einem anderen Mitgliedsstaat erworbenen Qualifikationen ist daher ein

grundlegender Baustein des Binnenmarktes geworden und berufliche Mobilität ist ein entscheidender Bestandteil von Europas Wettbewerbsfähigkeit.

Die Mobilität qualifizierter Facharbeiter in der Europäischen Union ist auf einem relativ niedrigen Niveau. Während die aktive Bevölkerung zurückgeht, würde eine gesteigerte Mobilität auch einen Beitrag zu jener Herausforderung leisten, Arbeitsplätze mit hohen Qualifikationsanforderungen zu besetzen. Bis zu einem gewissen Grad könnte dieser Fachkräftemangel von Leuten besetzt werden, die ihre Berufsbefähigung außerhalb der EU erworben haben, die sich derzeit jedoch massiven Problemen gegenübersehen, was die Anerkennung ihrer Qualifikation anbelangt.

Die Möglichkeit, das individuelle Recht der Bürger anzuwenden überall in der EU arbeiten zu können, muss in diesem größeren Zusammenhang betrachtet werden. Um vollen Nutzen aus dieser Bewegungsfreiheit ziehen zu können, muss ihre Qualifikation in anderen Mitgliedsstaaten einfach anerkannt werden. Daher ist es notwendig, dass die Verfügung zu beruflichen Befähigungsnachweisen klare und einfache Richtlinien für die Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise darlegt. Diese Richtlinien müssen eine hohe Dienstleistungsqualität sicherstellen, ohne selbst eine Mobilitätshürde zu werden. Die Europäische Union hat schon viel auf diesem Gebiet erreicht- einige berufliche Befähigungsnachweise, besonders in den Bereichen Gesundheit, Architektur, Handwerk, Handel und Industrie, wird automatisch anerkannt. Für alle anderen Berufe wurde basierend auf dem "general system" das Prinzip der einvernehmlichen Anerkennung erfolgreich implementiert. Im Jahre 2005 wurden diese Richtlinien durch ein einfacheres Verfahren ergänzt, um die vorläufige Mobilität zu erleichtern. Von diesen Richtlinien profitieren in der EU Millionen von Berufstätigen mit qualifizierter Ausbildung. Schätzungen zufolge betrifft das System der automatischen Anerkennung auf der Basis angeglicherer Anforderungen mit einem Minimum an Ausbildung 6.4 Millionen Bürger.

Die Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise ist der Schlüssel zur Sicherstellung, dass die grundlegende Freiheiten eines Binnenmarktes für EU-Bürger Wirklichkeit werden!

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A ZDROJŮ

### 1. Monografie

*Barancová, H. a kolektiv:* Základné práva a slobody v pracovnom práve, Plzeň, Aleš Čeněk, 2012

*Bělina, M. a kolektiv:* Pracovní právo, 6. vydání, Praha, C. H. Beck 2014

*Hradil, J.:* Uznávání odborných kvalifikací v rámci volného poskytování služeb v právu Evropské unie, Naše Vojsko, 2011

*Pavelková, L.:* Zákon o uznávání odborné kvalifikace s komentářem, Soudy, Praha 2006

*Pítrová, L. a kolektiv:* Lisabonská smlouva, Co by měla přinést nového, Parlament a EU, Parlamentní institut, Praha 2008

*Štangová, V.:* Rovné zacházení a zákaz diskriminace v pracovním právu, Aleš Čeněk, Plzeň, 2010

*Tichý, L., Arnold, R., Zemánek, J., Král, R., Dumbrovský, T.:* Evropské právo, 4. vydání, C. H. Beck, Praha 2011

*Tomášek, M., Týč, V. a kolektiv:* Právo Evropské unie, 1. vydání, Praha, Leges, 2013

*Vysokajová, M., Kahle, B., Randlová, N., Hůrka, P., Doležilek, J.:* Zákoník práce, Komentář, Praha, Wolters Kluwer 2015

### 2. Články

*Břicháček, T.:* Notáři ve víru vnitřního trhu

*Gregorová, Z.:* Volný pohyb pracovníků a příslušný právní řád, AUC Iuridica č. 3/2014

*Hradil, J.:* Princip země původu – změny v oblasti volného poskytování služeb, Právní rozhledy č. 1/2006

*Štangová, V.:* Zákaz diskriminace v pracovněprávních vztazích z důvodu státní příslušnosti, AUC Iuridica č. 3/2014

### 3. Právní předpisy a směrnice

*Amsterodamské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii*, Smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (Úř. Věst. 1997, C 340, s. 1)

*Jednotný evropský akt* (Úř. Věst. 1987, L 169, s. 1).

*Lisabonská smlouva* – konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, Praha 2009

*Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací*, KOM (2002) 119 konečné – COD 2002/0061 (Úř. Věst. 2002, C 181 E, s. 183), 7. 3. 2002. Viz rovněž stanovisko Hospodářského a sociálního výboru ze dne 18. září 2002 k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2003, C 61, s. 67).

*Směrnice Rady 77/249/EHS* ze dne 22. března 1977 o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů (Úř. věst. L 78, s. 17; Zvl. vyd. 06/01, s. 52), a *směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES* ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace

*Směrnice Rady 85/384/EHS* o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a obdobných dokladů o kvalifikaci v oboru architektury obsahující opatření pro usnadnění účinného výkonu práva a usazování a volného pohybu služeb ve znění pozdějších předpisů (Úř. věst. L 223, 21. 8. 1985, s. 15)

*Směrnice 93/16/EHS* o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemného uznávání jejich diplomů, osvědčení a obdobných dokladů ze dne 5. dubna 1993, ve znění pozdějších předpisů (Úř. věst. L 165, 7. 7. 1993, s. 1)

*Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES* ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (směrnice o elektronickém obchodu) (Úř. věst. L 178, 17. 7. 2000, s. 1-16).

*Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES* ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. L 255, 30. 9. 2005, s. 22)

*Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“)* (Úř. věst. L 354, 28. 12. 2013, s. 132)

*Zákon č. 360/1992 Sb., České národní rady ze dne 7. května 1992 o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě*

*Zákon č. 85/1996 Sb., ze dne 13. března 1996 o advokacii*

*Zákon č. 18/2004 Sb., ze dne 10. prosince 2003 o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a některých příslušníků jiných států a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace)*

*Zákon č. 95/2004 Sb., ze dne 29. ledna 2004 o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta*

*Zákon č. 500/2004 Sb., ze dne 24. června 2004 správní řád*

*Zelená kniha modernizace směrnice o odborných kvalifikacích (text s významem pro EHP), 22. 6. 2011, KOM ( 2011) 367 v konečném znění*