



EVROPSKÁ UNIE

EVROPSKÝ PARLAMENT

RADA

**Brusel 28. června 2018
(OR. en)**

**2016/0404 (COD)
LEX 1818**

**PE-CONS 19/1/18
REV 1**

**COMPET 215
MI 249
ETS 9
DIGIT 65
SOC 193
EMPL 143
CONSOM 103
CODEC 525**

**SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY
O TESTU PŘIMĚŘENOSTI PŘED PŘIJETÍM
NOVÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY POVOLÁNÍ**

**SMĚRNICE EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY
(EU) 2018/...**

ze dne 28. června 2018

**o testu přiměřenosti před přijetím
nové právní úpravy povolání**

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 46, čl. 53 odst. 1
a článek 62 této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

s ohledem na stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru¹,

po konzultaci s Výborem regionů,

v souladu s řádným legislativním postupem²,

¹ Úř. věst. C 288, 31.8.2017, s. 43.

² Postoj Evropského parlamentu ze dne 14. června 2018 (dosud nezveřejněný v Úředním věstníku) a rozhodnutí Rady ze dne 21. června 2018.

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Svobodná volba povolání je základním právem. Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) zaručuje právo svobodné volby povolání, jakož i svobodu podnikání. Volný pohyb pracovníků, svoboda usazování a volný pohyb služeb jsou základními principy vnitřního trhu zakotvenými ve Smlouvě o fungování Evropské unie (dále jen „Smlouva o fungování EU“). Vnitrostátní pravidla organizování přístupu k regulovaným povoláním by proto neměla neodůvodněně či nepřiměřeně bránit výkonu těchto základních práv.
- (2) Jelikož právní předpisy Unie nestanoví zvláštní ustanovení harmonizující požadavky na přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkonu, je v pravomoci členského státu rozhodnout, zda a jak regulovat povolání v mezích zásad nediskriminace a proporcionality.

- (3) Zásada proporcionality je jednou z obecných zásad práva Unie. Z judikatury¹ vyplývá, že vnitrostátní opatření, která by mohla omezovat nebo činit méně atraktivním výkon základních svobod zaručených Smlouvou o fungování EU, by měla splňovat konkrétně čtyři podmínky, totiž: být uplatňována nediskriminačním způsobem, být odůvodněna cíli obecného zájmu, být vhodná pro dosažení cíle, který sledují, a nejít nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle.
- (4) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES² zahrnuje povinnost členských států posoudit přiměřenost svých požadavků omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon a musí sdělovat výsledky takových posouzení Komisi, čímž se spustil „postup vzájemného hodnocení“. Pro členské státy uvedený proces znamenal nutnost prověřit všechny jejich právní předpisy týkající se všech povolání, které byly regulovány na jejich území.

¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, bod 37.

² 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).

- (5) Výsledky postupu vzájemného hodnocení odhalily nejasnosti, pokud jde o kritéria, jež mají členské státy používat při posuzování přiměřenosti požadavků omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, jakož i nejednotnou kontrolu takových požadavků na všech úrovních regulace. Aby nedocházelo k tříštění vnitřního trhu a aby se odstranily překážky zahajování a výkonu určitých zaměstnání nebo samostatně výdělečných činností, je třeba uplatňovat společný přístup na úrovni Unie, který zabrání přijímání nepřiměřených opatření.
- (6) Ve svém sdělení ze dne 28. října 2015 s názvem „Zlepšování jednotného trhu: více příležitostí pro lidi a podniky“ Komise upozornila na potřebu přijmout analytický rámec pro posuzování přiměřenosti, který by členské státy využívaly při přezkoumávání stávajících právních předpisů regulujících povolání nebo při navrhování nových.
- (7) Tato směrnice má za cíl stanovit pravidla, která mají členské státy používat při posouzení přiměřenosti před zavedením nových nebo při změně stávajících profesních předpisů, aby bylo zajištěno řádné fungování vnitřního trhu, přičemž musí být zaručena transparentnost a vysoká míra ochrany spotřebitelů.

- (8) Činnosti, na něž se vztahuje tato směrnice, by se měly týkat regulovaných povolání spadajících do působnosti směrnice 2005/36/ES. Tato směrnice by se měla vztahovat na požadavky omezující přístup ke stávajícím regulovaným povoláním nebo k novým povoláním, u kterých členské státy zvažují, zda je regulovat, nebo na požadavky omezující jejich výkon. Tato směrnice by se měla uplatňovat spolu se směrnicí 2005/36/ES, a aniž by byla dotčena ostatní ustanovení samostatného aktu Unie, který se týká přístupu k danému regulovanému povolání a jeho výkonu.
- (9) Touto směrnicí není dotčena pravomoc členských států definovat uspořádání a obsah svých systémů vzdělávání a odborné přípravy, zejména pokud jde o to, aby měly možnost přenést na profesní organizace pravomoc organizovat odborné vzdělávání a odbornou přípravu nebo dohled nad nimi. Do oblasti působnosti této směrnice by neměly spadat předpisy, které neomezují přístup k regulovaným povoláním ani jejich výkon, včetně změny formy nebo technické úpravy obsahu kurzů odborné přípravy nebo modernizace předpisů pro odbornou přípravu. Jestliže odborné vzdělávání nebo odborná příprava spočívají v činnostech, za něž je poskytována odměna, měla by být zaručena svoboda usazování a svoboda poskytování služeb.

- (10) Posouzení přiměřenosti požadované zvláštními ustanoveními této směrnice by se nemělo použít v případě, že členské státy provádějí konkrétní požadavky týkající se regulace určitého povolání stanovené v samostatném aktu Unie, který členským státům neumožňuje rozhodovat o přesném způsobu provedení konkrétních požadavků.
- (11) Členské státy by se měly moci spoléhat na společný regulační rámec vycházející z jasně definovaných právních pojmů popisujících různé způsoby regulace povolání v celé Unii. Existuje několik způsobů, jak regulovat povolání, například vyhrazením přístupu k určité činnosti nebo jejího výkonu jen pro držitele odborné kvalifikace. Členské státy mohou rovněž upravit jeden z režimů výkonu povolání stanovením podmínek pro používání profesních označení nebo uložení požadavků na kvalifikaci pouze pro samostatně výdělečně činné osoby, odborné zaměstnance, vedoucí pracovníky nebo právní zástupce podniků, zejména pokud činnost vykonává právnická osoba v podobě profesionální společnosti.
- (12) Před zavedením nových nebo změnou stávajících právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon by měly členské státy posoudit, zda jsou takovéto předpisy přiměřené. Rozsah posouzení by měl být přiměřený povaze, obsahu a dopadu zaváděného předpisu.

- (13) Je na členských státech, aby prokázaly odůvodněnost a přiměřenost dotyčného předpisu. Důvody regulace uvedené členským státem jako odůvodnění by se tudíž měly opírat o analýzu vhodnosti a přiměřenosti opatření přijatého dotyčným členským státem a konkrétní důkazy na podporu jeho argumentů. Přestože členský stát nemusí nutně předložit konkrétní studii nebo konkrétní podobu důkazů nebo materiálů, které dokládají přiměřenost takového předpisu, ještě před přijetím tohoto předpisu, měl by se zřetelem ke specifickým podmínkám daného členského státu provést objektivní analýzu, která prokazuje, že existují skutečná rizika, pokud jde o dosažení cílů obecného zájmu.
- (14) Členské státy by měly přiměřenost posuzovat objektivně a nezávisle, a to včetně případů, kdy je určité povolání regulováno nepřímým, že se regulační pravomoc udělí konkrétnímu profesnímu sdružení. Součástí těchto posouzení by mohlo být stanovisko získané od nezávislého orgánu, včetně již existujících orgánů, které jsou součástí vnitrostátního legislativního procesu, pověřeného dotyčnými členskými státy, aby toto stanovisko poskytl. To je obzvláště důležité v případech, kdy je posouzení prováděno místními úřady, regulačními orgány nebo profesními organizacemi, které by díky svému většímu přehledu o místních podmínkách a svým odborným znalostem mohly mít v některých případech lepší předpoklady k tomu, aby určily nejvhodnější způsob dosažení cílů obecného zájmu, ale jejichž politická rozhodnutí by mohla poskytovat výhody zavedeným operátorům na úkor nových účastníků trhu.

- (15) Je vhodné, aby po přijetí nových nebo po změnách stávajících předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon byla monitorována jejich přiměřenost. Přezkoumání přiměřenosti omezujícího vnitrostátního opatření v oblasti regulovaných povolání by mělo vycházet nejen z cíle daného vnitrostátního opatření v okamžiku jeho přijetí, ale také z jeho účinků posuzovaných po jeho přijetí. Posouzení přiměřenosti vnitrostátního opatření by mělo být založeno na vývoji, k němuž došlo v oblasti regulovaného povolání od přijetí dotyčného opatření.
- (16) Jak potvrzuje ustálená judikatura, je zakázáno jakékoli neopodstatněné omezení vyplývající z vnitrostátních právních předpisů omezujících svobodu usazování či svobodu poskytovat služby, včetně jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti nebo místa bydliště.

- (17) Pokud jsou zahajování a výkon zaměstnání nebo samostatně výdělečné činnosti podmíněny dodržováním určitých požadavků týkajících se zvláštní odborné kvalifikace, stanovených přímo nebo nepřímo na úrovni členských států, je nezbytné zajistit, aby takové požadavky byly odůvodněny cíli obecného zájmu, jako jsou cíle ve smyslu Smlouvy o fungování EU, tedy veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví, případně naléhavými důvody obecného zájmu, jež jsou jako takové uznány v judikatuře Soudního dvora. Rovněž je nutno vyjasnit, že mezi naléhavé důvody obecného zájmu uznané Soudním dvorem patří tyto důvody: zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení; ochrana spotřebitelů, příjemců služeb, mimo jiné zaručením kvality řemesla, a pracovníků; zabezpečení řádného výkonu spravedlnosti; zajištění poctivosti obchodních transakcí, boj proti podvodům a prevence daňových úniků a vyhýbání se daňovým povinnostem a zabezpečení účinnosti dohledu v daňové oblasti; bezpečnost dopravy; ochrana životního prostředí a městského prostředí; zdraví zvířat; duševní vlastnictví a ochrana a zachování národního historického a uměleckého dědictví, cíle sociální politiky a cíle kulturní politiky. Na základě ustálené judikatury platí, že důvody čistě hospodářské povahy, jmenovitě podpora národního hospodářství na úkor základních svobod, jakož i čistě administrativní důvody, jako je provádění kontrol nebo shromažďování statistických údajů, nemohou představovat naléhavý důvod obecného zájmu.

- (18) Je v pravomoci členských států stanovit úroveň ochrany, kterou si přejí poskytovat cílům obecného zájmu, a přiměřenou úroveň regulace, a to v mezích přiměřenosti. Skutečnost, že jeden členský stát stanoví méně přísná pravidla než jiný členský stát, neznamená, že pravidla druhého členského státu jsou nepřiměřená, a tedy neslučitelná s unijním právem.
- (19) Pokud jde o ochranu veřejného zdraví, na základě čl. 168 odst. 1 Smlouvy o fungování EU má být při vymezení a provádění všech politik a činností Unie zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví. Tato směrnice je v plném souladu s uvedeným cílem.
- (20) S cílem zajistit přiměřenost předpisů, které zavádějí, a změn, které provádějí ve stávajících předpisech, by členské státy měly zvažovat kritéria pro posuzování přiměřenosti a dodatečná kritéria, která jsou relevantní pro analýzu daného regulovaného povolání. Pokud členský stát hodlá regulovat nějaké povolání nebo změnit stávající pravidla, je nutno přihlédnout k povaze rizik souvisejících se sledovanými cíli obecného zájmu, zejména rizik pro příjemce služeb, včetně spotřebitelů, pro odborníky nebo pro třetí osoby. Je rovněž nutno mít na paměti, že v oblasti odborných služeb obvykle existuje asymetrie informací mezi spotřebiteli a odborníky vzhledem k tomu, že odborníci vykazují vysokou úroveň odborných znalostí, jež spotřebitelé možná nemají.

- (21) Požadavky týkající se odborné kvalifikace by měly být považovány za nezbytné pouze tehdy, pokud stávající opatření, jako jsou například právní předpisy týkající se bezpečnosti výrobků nebo právní předpisy na ochranu spotřebitelů, nelze považovat za vhodné nebo skutečně účinné prostředky k dosažení sledovaného cíle.
- (22) Aby byl splněn požadavek přiměřenosti, mělo by být opatření vhodné k dosažení sledovaného cíle. Opatření by mělo být považováno za vhodné k dosažení sledovaného cíle pouze tehdy, pokud skutečně odráží snahu dosáhnout daného cíle soudržným a systematickým způsobem, například tam, kde se podobná rizika související s některými činnostmi řeší srovnatelným způsobem a kde se případné výjimky z příslušných omezení používají v souladu s uvedeným cílem. Kromě toho by vnitrostátní opatření mělo účinně přispívat k dosažení sledovaného cíle, a proto v případě, že nemá žádný praktický účinek, který by jej odůvodňoval, by nemělo být považováno za vhodné.

- (23) Členské státy by měly řádně zohlednit celkový dopad opatření na volný pohyb osob a služeb v rámci Unie, na výběr spotřebitelů a na kvalitu poskytované služby. Na tomto základě by měly členské státy posoudit zejména to, zda je rozsah omezení přístupu k regulovaným povoláním nebo jejich výkonu úměrný významu sledovaných cílů a očekávaným přínosům.
- (24) Členské státy by měly sporné vnitrostátní opatření porovnat s alternativními a méně omezujícími prostředky, které by dosáhly stejného cíle, ale přitom by ukládaly méně omezení. Pokud jsou opatření odůvodněna pouze ochranou spotřebitelů a pokud se zjištěná rizika omezují na vztah mezi odborníkem a spotřebitelem, a nemají proto nepříznivý dopad na třetí osoby, členské státy by měly posoudit, zda lze jejich cíle dosáhnout prostřednictvím méně omezujících prostředků, než je vyhrazení daných činností pro odborníky. Pokud spotřebitelé mohou například uvážlivě volit, zda využijí služby kvalifikovaných odborníků, či nikoli, měly by se použít méně omezující prostředky, například ochrana profesního označení nebo zápis do profesního rejstříku. Regulace prostřednictvím vyhrazených činností a chráněných profesních označení by měla být zvažována v případech, kdy je cílem opatření zabránit riziku vážného poškození cílů obecného zájmu, například veřejného zdraví.

- (25) Je-li to vhodné vzhledem k povaze a obsahu analyzovaného opatření, měly by členské státy rovněž zohlednit tyto aspekty: souvislost mezi rozsahem odborných činností, vykonávaných v rámci daného povolání, a požadovanou odbornou kvalifikací; složitost úkolů, zejména pokud jde o úroveň, povahu a trvání požadované odborné přípravy nebo praxe; existence různých možností získání odborné kvalifikace; zda činnosti vyhrazené určitým odborníkům mohou být sdíleny s jinými odborníky a stupeň nezávislosti při výkonu regulovaného povolání zejména tam, kde jsou činnosti související s regulovaným povoláním vykonávány pod dohledem řádně kvalifikovaného odborníka a na jeho odpovědnost.
- (26) Tato směrnice zohledňuje vědecký a technologický pokrok a přispívá k řádnému fungování vnitřního trhu včetně digitálního prostředí. S ohledem na rychlost technologických změn a vědeckého vývoje by mohly být aktualizace požadavků týkajících se přístupu u řady povolání, zejména u odborných služeb poskytovaných elektronicky, obzvláště důležité. Pokud členský stát reguluje nějaké povolání, je třeba vzít v úvahu skutečnost, že vědecký a technologický vývoj by mohl snížit nebo zvýšit asymetrii informací mezi odborníky a spotřebiteli. Pokud vědecký a technologický vývoj s sebou nese vysoké riziko pro cíle obecného zájmu, měly by členské státy v případě nutnosti podněcovat osoby vykonávající tato povolání k tomu, aby s tímto vývojem držely krok.

- (27) Členské státy by měly komplexně posoudit okolnosti, za kterých se opatření přijímá a provádí, a zejména prozkoumat účinek nových nebo pozměněných předpisů v kombinaci s dalšími požadavky omezujícími přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon. Zahajování a výkon určitých činností mohou být podmíněny splněním několika požadavků, jako jsou pravidla týkající se organizace povolání, povinného členství v profesních organizacích nebo subjektech, profesní etiky, dohledu a odpovědnosti. Proto by členské státy při posuzování účinku nových či pozměněných předpisů měly brát v úvahu stávající požadavky, včetně nepřetržitého profesního rozvoje, povinného členství v profesních organizacích nebo subjektech, režimů registrace nebo autorizace, množstevních omezení, požadavků na zvláštní právní formu a požadavků na držení účasti v dané společnosti, územních omezení, multidisciplinárních omezení a pravidel ohledně neslučitelnosti, požadavků týkajících se pojistného krytí, jazykových znalostí v rozsahu nezbytném pro výkon daného povolání, požadavků na pevné minimální nebo maximální sazby a požadavků na reklamu.

- (28) Pro dosažení cílů obecného zájmu může být vhodné zavést dodatečné požadavky. Pouhá skutečnost, že by měl být posuzován jejich individuální nebo kombinovaný účinek, neznamena, že tyto požadavky jsou zjevně nepřiměřené. Například povinnost trvalého profesního rozvoje může být vhodná k zajištění toho, aby odborníci drželi krok s vývojem ve svých příslušných oborech, pokud nestanoví diskriminační a nepřiměřené podmínky na úkor nových účastníků. Stejně tak povinné členství v profesních organizacích nebo subjektech může být považováno za vhodné tam, kde jsou takové profesní organizace nebo subjekty pověřeny státem, aby chránily příslušné cíle obecného zájmu, například dohledem nad legitimním provozováním povolání nebo organizováním trvalé odborné přípravy a dohledem nad ní. Nemůže-li být nezávislost povolání zajištěna přiměřeně jinými prostředky, mohly by členské státy zvážit uplatňování takových záruk, jako je omezování držení účasti osob, které nevykonávají dané povolání, nebo zajištění většiny hlasů v držení osob, které vykonávají dané povolání, pokud tyto záruky nepřekračují rámec toho, co je nezbytné pro ochranu cílů obecného zájmu. Členské státy by mohly uvažovat o stanovení požadavků na pevné minimální nebo maximální sazby, které musí poskytovatelé služeb splňovat, zvláště v případě služeb, u nichž je to nutné k účinnému uplatňování zásady úhrady nákladů, pokud je takovéto omezení přiměřené a v případě potřeby jsou stanoveny odchylky od těchto minimálních nebo maximálních sazeb. Pokud zavedení dodatečných požadavků kopíruje požadavky, které členský stát již dříve zavedl v souvislosti s jinými předpisy nebo postupy, nelze tyto požadavky považovat za přiměřené k dosažení sledovaného cíle.

- (29) Podle hlavy II směrnice 2005/36/ES nemohou členské státy uložit poskytovatelům služeb usazeným v jiném členském státě, kteří poskytují dočasné a příležitostné odborné služby, požadavky nebo omezení zakázané uvedenou směrnicí, jako je povolení od profesní organizace nebo subjektu, registrace u této organizace nebo členství v ní nebo zastoupení na území hostitelského členského státu za účelem přístupu k regulovanému povolání nebo jeho výkonu. Členské státy mohou v případě potřeby od poskytovatelů služeb, kteří si přejí poskytovat služby dočasně, požadovat, aby před prvním poskytnutím služby poskytli informace v podobě písemného ohlášení a aby toto ohlášení každoročně obnovovali. Aby se usnadnilo poskytování odborných služeb, je proto s přihlédnutím k dočasné či příležitostné povaze služby nezbytné připomenout, že by požadavky, jako jsou např. automatická dočasná registrace nebo pro forma členství v profesních organizacích nebo subjektech, předběžná ohlášení, požadavky na dokumenty a zaplacení jakýchkoli poplatků, měly být přiměřené. Tyto požadavky by neměly vést k nepřiměřenému zatížení poskytovatelů služeb, ani by neměly bránit volnému poskytování služeb nebo ho činit méně přitažlivým. Členské státy by měly zejména posoudit, zda jsou poskytování určitých informací a dokumentů, které mohou být požadovány podle směrnice 2005/36/ES, a možnost získání dalších podrobností pomocí správní spolupráce mezi členskými státy prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu přiměřené a dostatečné k tomu, aby se zabránilo vážnému riziku, že poskytovatelé služeb budou obcházet platná pravidla. Tato směrnice by se však neměla vztahovat na opatření, jejichž cílem je zajistit dodržování platných podmínek zaměstnávání.

- (30) Jak potvrzuje ustálená judikatura, zdraví a život lidí jsou na prvním místě mezi zájmy, které chrání Smlouva o fungování EU. Proto by měly mít členské státy patřičně na zřeteli cíl zajistit vysokou úroveň ochrany zdraví lidí při posuzování požadavků na zdravotnická povolání, jako jsou vyhrazené činnosti, chráněná profesní označení, nepřetržitý profesní rozvoj nebo pravidla týkající se organizace daného povolání, profesní etiky a dohledu, přičemž musí být dodrženy minimální podmínky pro odborné vzdělávání stanovené ve směrnici 2005/36/ES. Členské státy by měly zejména zajistit, aby regulace zdravotnických povolání, která má dopady na veřejné zdraví a bezpečnost pacientů, byla přiměřená a přispívala k zaručení přístupu ke zdravotní péči, který Listina základních práv Evropské unie uznává jako základní právo, a také k bezpečné, vysoce kvalitní a efektivní zdravotní péči pro občany na jejich území. Při formulování politik pro zdravotnické služby by měla být brána v potaz potřeba zajistit přístupnost, vysokou kvalitu služby a také dostatečné a bezpečné zásobování léčivými přípravky v souladu s potřebami veřejného zdraví na území daného členského státu, jakož i potřeba zajistit profesionální nezávislost zdravotnických pracovníků. S ohledem na opodstatněnost regulace zdravotnických povolání by členské státy měly zohlednit cíl spočívající v zajištění vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, včetně přístupnosti a vysoké kvality zdravotní péče pro občany, a dostatečné a bezpečné zásobování léčivými přípravky, při zohlednění prostoru pro uvážení uvedeného v článku 1 této směrnice.

- (31) Pro řádné fungování vnitřního trhu má zásadní význam, aby bylo zajištěno, že členské státy poskytnou příslušné informace občanům, zájmovým svazům a jiným zúčastněným stranám včetně sociálních partnerů před zavedením nových nebo změnou stávajících požadavků omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon. Členské státy by měly zapojit všechny dotyčné strany a poskytnout jim příležitost vyjádřit svá stanoviska. Je-li to relevantní a vhodné, měly by členské státy provést veřejné konzultace v souladu se svými vnitrostátními postupy.
- (32) Členské státy by měly také plně zohlednit práva občanů na přístup ke spravedlnosti, jak jsou zaručena podle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie a čl. 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii (dále jen „Smlouva o EU“). Z toho plyne, že v souladu s postupy stanovenými vnitrostátním právem a ústavními zásadami by vnitrostátní soudy měly být schopny posuzovat přiměřenost požadavků spadajících do oblasti působnosti této směrnice, aby každé fyzické nebo právnické osobě zajistily právo na účinnou ochranu před omezováním svobody výběru povolání, svobody usazování a svobody poskytovat služby.
- (33) Pro účely výměny informací o osvědčených postupech by členské státy měly přijmout opatření nezbytná k podnícení sdílení vhodných a pravidelně aktualizovaných informací o regulaci povolání a také informací o účincích takové regulace s jinými členskými státy. Komise by měla tuto výměnu usnadňovat.

- (34) Za účelem zvýšení transparentnosti a podpory posuzování přiměřenosti na základě srovnatelných kritérií by informace předkládané členskými státy měly být, aniž by byl dotčen článek 346 Smlouvy o fungování EU, snadno přístupné v databázi regulovaných povolání, aby tak jiné členské státy a zúčastněné strany mohly předkládat své připomínky Komisi a dotyčnému členskému státu. Komise by měla tyto připomínky řádně zohlednit ve své souhrnné zprávě, kterou vypracuje v souladu se směrnicí 2005/36/ES.
- (35) Jelikož cílů této směrnice, totiž zajištění řádného fungování vnitřního trhu a zabránění nepřiměřeným omezením přístupu k regulovaným povoláním nebo jejich výkonu, nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu, může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy o EU. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů,

PŘIJALY TUTO SMĚRNICI:

Článek 1

Předmět

Tato směrnice stanoví pravidla o společném rámci pro provádění posouzení přiměřenosti před zavedením nových nebo změnou stávajících právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, s cílem zajistit řádné fungování vnitřního trhu a zároveň zaručit vysokou úroveň ochrany spotřebitele. Touto směrnicí není dotčena pravomoc členských států v případě neexistence harmonizace a jejich vlastní uvážení při rozhodování o tom, zda a jak regulovat povolání v mezích zásad nediskriminace a proporcionality.

Článek 2

Oblast působnosti

1. Tato směrnice se vztahuje na právní nebo správní předpisy členských států, které omezují přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon, případně jeden ze způsobů jeho výkonu, včetně používání profesních označení a odborných činností povolených pod takovým označením, které spadá do působnosti směrnice 2005/36/ES.
2. Jsou-li konkrétní požadavky týkající se regulace určitého povolání obsaženy v samostatném aktu Unie, který členskými státy neumožňuje rozhodovat o přesném způsobu, jímž mají být provedeny, příslušná ustanovení této směrnice se nepoužijí.

Článek 3

Definice

Pro účely této směrnice se použijí definice uvedené ve směrnici 2005/36/ES.

Kromě toho se rozumí:

- a) „chráněným profesním označením“ forma regulace povolání, kdy je používání označení v rámci odborné činnosti nebo souboru odborných činností vyhrazeno přímo nebo nepřímo na základě právních nebo správních předpisů držitelům určité odborné kvalifikace, a kdy nesprávné použití tohoto označení podléhá sankci;
- b) „vyhrazenými činnostmi“ forma regulace povolání, kdy je přístup k odborné činnosti nebo souboru odborných činností na základě právních nebo správních předpisů přímo či nepřímo vyhrazen příslušníkům regulovaného povolání, kteří mají určitou odbornou kvalifikaci, a to včetně případů, kdy je daná činnost sdílena s jinými regulovanými povoláními.

Článek 4

Předběžné posuzování nových opatření a sledování

1. Členské státy provedou posouzení přiměřenosti v souladu s pravidly stanovenými v této směrnici před zavedením nových nebo změnou stávajících právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon.
2. Rozsah posouzení uvedený v odstavci 1 musí být přiměřený povaze, obsahu a dopadu daného předpisu.
3. Každý předpis uvedený v odstavci 1 musí doprovázet dostatečně podrobné vysvětlení umožňující posoudit soulad se zásadou proporcionality.
4. Důvody, proč se má za to, že je předpis uvedený v odstavci 1 odůvodněný a přiměřený, se musí opírat o kvalitativní, a pokud je to možné a relevantní, také o kvantitativní aspekty.

5. Členské státy zajistí, aby se posuzování podle odstavce 1 provádělo objektivně a nezávisle.
6. Členské státy musí sledovat soulad nových nebo pozměněných právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon se zásadou proporcionality po jejich přijetí, a to s patřičným ohledem na případný vývoj, k němuž od přijetí daných předpisů došlo.

Článek 5

Zákaz diskriminace

Při zavádění nových nebo při změně stávajících právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon členské státy zajistí, aby takové předpisy nebyly ani přímo, ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo bydliště.

Článek 6

Odůvodnění na základě cílů obecného zájmu

1. Členské státy zajistí, aby právní nebo správní předpisy omezující přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, jež hodlají zavést, a změny, jež mají v úmyslu provést ve stávajících předpisech, byly odůvodněny cíli obecného zájmu.
2. Členské státy musí brát v úvahu zejména to, zda jsou předpisy uvedené v odstavci 1 objektivně odůvodněny veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností nebo veřejným zdravím, případně naléhavými důvody obecného zájmu, jako jsou například zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení; ochrana spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků; zabezpečení řádného výkonu spravedlnosti; zajištění poctivosti obchodních transakcí; boj proti podvodům a prevence daňových úniků a vyhýbání se daňovým povinnostem a zabezpečení účinnosti dohledu v daňové oblasti; bezpečnost dopravy; ochrana životního prostředí a městského prostředí; zdraví zvířat; duševní vlastnictví; ochrana a zachování národního historického a uměleckého dědictví; cíle sociální politiky; a cíle kulturní politiky.
3. Důvody čistě hospodářské povahy nebo čistě administrativní důvody nepředstavují naléhavé důvody obecného zájmu ospravedlňující omezení přístupu k regulovaným povoláním nebo jejich výkonu.

Článek 7
Přiměřenost

1. Členské státy zajistí, aby právní nebo správní předpisy omezující přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon, které zavádějí, a změny, které provádějí ve stávajících předpisech, byly vhodné k dosažení sledovaného cíle a nepřekračovaly rámec toho, co je k dosažení daného cíle nezbytné.
2. Za tímto účelem musí členské státy před přijetím předpisů uvedených v odstavci 1 vzít v úvahu:
 - a) povahu rizik souvisejících se sledovanými cíli obecného zájmu, zejména rizik pro příjemce služeb včetně spotřebitelů, odborníky nebo třetí osoby;
 - b) zda k naplnění sledovaného cíle nedostačují stávající pravidla konkrétní nebo obecnější povahy, jako například právní předpisy týkající se bezpečnosti výrobků nebo právní předpisy na ochranu spotřebitelů;

- c) vhodnost předpisu, pokud jde o jeho způsobilost k dosažení sledovaného cíle a to, zda skutečně odráží dotyčný cíl soudržným a systematickým způsobem, a tudíž řeší zjištěná rizika podobným způsobem jako u srovnatelných činností;
- d) dopad na volný pohyb osob a služeb v rámci Unie, na výběr spotřebitelů a na kvalitu poskytované služby;
- e) možnost využití méně omezujících prostředků k dosažení cíle obecného zájmu; pro účely tohoto písmene, pokud jsou předpisy odůvodněny pouze ochranou spotřebitelů a pokud se zjištěná rizika omezují na vztah mezi odborníkem a spotřebitelem, a nemají proto nepříznivý dopad na třetí osoby, členské státy zejména posoudí, zda lze daného cíle dosáhnout prostřednictvím méně omezujících prostředků, než je vyhrazení dotyčných činností;
- f) účinek nových nebo změněných předpisů v kombinaci s jinými předpisy, které omezují přístup k danému povolání nebo jeho výkon, a zejména to, jak nové nebo pozměněné předpisy v kombinaci s jinými požadavky přispívají k dosažení téhož cíle obecného zájmu a zda jsou tyto předpisy pro jeho dosažení nezbytné.

Je-li to vhodné s ohledem na povahu a obsah zaváděného nebo měněného předpisu, členské státy rovněž posoudí tyto aspekty:

- a) souvislost mezi rozsahem činností, jež jsou předmětem daného povolání nebo které mu jsou vyhrazeny, a požadovanou odbornou kvalifikací;
- b) souvislost mezi složitostí příslušných úkolů a potřebou, aby osoby, které tyto úkoly provádějí, měly zvláštní odbornou kvalifikaci, zejména pokud jde o úroveň, povahu a trvání odborné přípravy nebo potřebnou praxi;
- c) možnost získání odborné kvalifikace alternativními způsoby;
- d) zda a proč činnosti vyhrazené pro určitá povolání mohou nebo nemohou být sdíleny s jinými povoláními;
- e) stupeň nezávislosti při výkonu regulovaného povolání a dopad organizačních a dohledových opatření na dosažení sledovaného cíle, a to zejména tam, kde jsou činnosti související s regulovaným povoláním vykonávány pod dohledem řádně kvalifikovaného odborníka a na jeho odpovědnost;
- f) vědecký a technologický vývoj, který může fakticky snížit nebo zvýšit asymetrii informací mezi odborníky a spotřebiteli.

3. Pro účely odst. 2 prvního pododstavce písm. f) posoudí členské státy účinky nových nebo změněných předpisů v kombinaci s jedním nebo více požadavky s tím, že zohlední, že takové účinky mohou být jak pozitivní, tak negativní, zejména:
- a) vyhrazené činnosti, chráněné profesní označení nebo jiná forma regulace ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/36/ES;
 - b) povinnosti vyhovět požadavkům týkajícím se nepřetržitého profesního rozvoje;
 - c) pravidla týkající se organizace povolání, profesní etiky a dohledu;
 - d) povinné členství v profesních organizacích nebo subjektech, režimy registrace nebo autorizace, zejména pokud tyto požadavky zahrnují také povinnost mít konkrétní odbornou kvalifikaci;
 - e) množstevní omezení, zejména požadavky omezující počet autorizací, na jejichž základě lze vykonávat povolání, nebo požadavky stanovující minimální nebo maximální počet zaměstnanců, vedoucích pracovníků nebo zástupců majících konkrétní odborné kvalifikace;

- f) požadavky na zvláštní právní formu nebo požadavky, jež se týkají držení účasti ve společnosti nebo jejího řízení, a to v rozsahu, v jakém tyto požadavky přímo souvisejí s výkonem regulovaného povolání;
- g) územní omezení, včetně případů, kdy je určité povolání regulováno v některých částech území členského státu jiným způsobem, než jak je regulováno v jiných částech území;
- h) požadavky omezující výkon regulovaného povolání společně nebo v rámci partnerství, jakož i pravidla ohledně neslučitelnosti;
- i) požadavky týkající se pojistného krytí nebo jiných prostředků osobní nebo kolektivní ochrany s ohledem na odpovědnost při výkonu povolání;
- j) požadavky na jazykové znalosti, v rozsahu nezbytném pro výkon daného povolání;
- k) požadavky na pevné minimální nebo maximální sazby;
- l) požadavky na reklamu.

4. Před zavedením nových nebo změnou stávajících předpisů členské státy kromě toho zajistí dodržování zásady proporcionality zvláštních požadavků týkajících se dočasného nebo příležitostného poskytování služeb podle hlavy II směrnice 2005/36/ES, včetně:
- a) automatické dočasné registrace nebo pro forma členství v profesní organizaci či subjektu uvedených v čl. 6 prvním pododstavci písm. a) směrnice 2005/36/ES;
 - b) ohlášení, jež je třeba učinit předem podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2005/36/ES, dokumentů požadovaných podle odstavce 2 uvedeného článku nebo jakéhokoli jiného rovnocenného požadavku;
 - c) zaplacení požadovaného poplatku za administrativní postupy v souvislosti s přístupem k regulovaným povoláním nebo jejich výkonem poskytovatelem služeb.

Tento odstavec se nevztahuje na opatření, jejichž cílem je zajistit dodržování platných pracovních podmínek, která členské státy uplatňují v souladu s právem Unie.

5. Pokud se předpisy uvedené v tomto článku týkají regulace zdravotnických povolání a mají dopad na bezpečnost pacientů, členské státy přihlédnou k cíli, jímž je zajistit vysokou úroveň ochrany lidského zdraví.

Článek 8
Informování a zapojení zúčastněných stran

1. Členské státy vhodnými prostředky zpřístupní informace občanům, příjemcům služeb a dalším příslušným zúčastněným stranám včetně těch, které nejsou příslušníky daného povolání, před zavedením nových právních nebo správních předpisů omezujících přístup k regulovaným povoláním nebo jejich výkon nebo před změnou stávajících předpisů.
2. Členské státy vhodným způsobem zapojí všechny dotčené strany a poskytnou jim příležitost vyjádřit své názory. Je-li to relevantní a vhodné, provedou členské státy veřejné konzultace v souladu se svými vnitrostátními postupy.

Článek 9
Účinná právní ochrana

Členské státy zajistí dostupnost účinné právní ochrany, pokud jde o záležitosti upravené touto směrnicí, v souladu s postupy stanovenými ve vnitrostátních právních předpisech.

Článek 10

Výměna informací mezi členskými státy

1. Za účelem účinného uplatňování této směrnice členské státy přijmou nezbytná opatření, která podpoří výměnu informací mezi členskými státy ohledně záležitostí, na něž se vztahuje tato směrnice a ohledně konkrétního způsobu, jakým regulují určité povolání, nebo ohledně dopadů takové regulace. Komise tuto výměnu informací usnadňuje.
2. Členské státy vyrozumí Komisi o veřejných orgánech odpovědných za předávání a přijímání informací pro účely uplatňování odstavce 1.

Článek 11

Transparentnost

1. Důvody, které opravňují považovat předpisy posouzené podle této směrnice za odůvodněné a přiměřené, a které mají být spolu s předpisy sděleny Komisi podle čl. 59 odst. 5 směrnice 2005/36/ES, zaznamenají členské státy v databázi regulovaných povolání uvedené v čl. 59 odst. 1 směrnice 2005/36/ES a Komise je zpřístupní veřejnosti.

2. Členské státy a další zúčastněné strany mohou předkládat své připomínky Komisi nebo členskému státu, který dotyčné předpisy a důvody, proč je považuje za odůvodněné a přiměřené, oznámil. Komise tyto připomínky řádně zohlední podle čl. 59 odst. 8 směrnice 2005/36/ES ve své souhrnné zprávě.

Článek 12

Přezkum

1. Do 18. ledna 2024 a poté každých pět let předloží Komise Evropskému parlamentu a Radě zprávu o uplatňování a fungování této směrnice, mimo jiné včetně její oblasti působnosti a její účinnosti.
2. Je-li to vhodné, připojí se ke zprávě podle odstavce 1 příslušné návrhy.

Článek 13

Provedení

1. Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do ... [dva roky od data vstupu této směrnice v platnost]. Neprodleně o nich uvědomí Komisi.

Tyto předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na tuto směrnici nebo musí být takový odkaz učiněn při jejich úředním vyhlášení. Způsob odkazu stanoví členské státy.

2. Členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

Článek 14

Vstup v platnost

Tato směrnice vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Článek 15

Určení

Tato směrnice je určena členským státům.

V Bruselu dne

Za Evropský parlament
předseda

Za Radu
předseda nebo předsedkyně