

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra pracovního práva a práva sociálního zabezpečení

**VOLNÝ POHYB PRACOVNÍCH SIL A UZNÁVÁNÍ
KVALIFIKACE V RÁMCI EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Margerita Vysokajová, CS.c

Diplomant:

Lenka Neužilová
5. ročník
Vokačovská 376
261 01 Příbram 5

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem ve vědecké práci obvyklým. Dále bych tímto chtěla poděkovat Doc. JUDr. Margeritě Vysokajové, CS.c za laskavé vedení mé diplomové práce a podnětné připomínky“.

V Příbrami 20. ledna 2008

Lucie Kuštilová

Obsah

Úvod.....	3
1 VÝVOJ EVROPSKÉ INTEGRACE	6
2 PRÁVNÍ ŘÁD ES	9
2.1 Komunitární právo	9
2.1.1 Primární právo a prameny práva rovnocenné primárnímu právu	9
2.1.2 Sekundární právo	10
2.1.3 Prameny komunitárního práva sui generis.....	12
2.2 Unijní právo	12
3 VOLNÝ POHYB PRACOVNÍCH SIL	13
3.1 Obsah svobody pohybu pracovníka	14
3.1.1 Primární oprávnění	14
3.1.2 Sekundární oprávnění	16
3.1.3 Komplementární práva	17
3.2 Prameny práva volného pohybu pracovníků	18
3.2.1 Primární právo	18
3.2.2 Sekundární právo	19
3.2.3 Směrnice 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států.....	21
3.3 Obsah pojmu pracovníka	30
3.4 Volný pohyb pracovníků po rozšíření EU	32
4 UZNÁVÁNÍ KVALIFIKACÍ V RÁMCI EU	33
4.1 Akademické a profesní uznávání	37
4.2 Uznávání odborných kvalifikací v judikatuře ESD	39
4.3 Systémy uznávání odborné kvalifikace	43
4.4 Obecný systém uznávání odborných kvalifikací	44
4.5 Právní úprava obecného systému uznávání odborné kvalifikace	46
4.6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací	48
4.6.1 Režimy uznávání odborné kvalifikace.....	55
4.7 Zásady uznávání odborných kvalifikací	55
4.8 Uznávání jiné způsobilosti.....	57
4.9 Právo užívat akademické a profesní tituly.....	57
SÚPRAVA VZÁJEMNÉHO UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE V ČESKÉ REPUBLICE	58
5.1 Zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace.....	59
5.1.1 Působnost zákona č. 18/2004 Sb. o uznávání odborné kvalifikace	61
5.1.2 Doklady o odborné kvalifikaci	62
5.1.3 Uznávání odborné praxe	62
5.1.4 Postup uchazeče o výkon regulovaného povolání	63
5.1.5 Postup uznávacího orgánu při uznávání odborné kvalifikace a řízení o uznání odborné kvalifikace	64
5.1.6 Kompenzační opatření	66
5.1.7 Výsledek řízení o uznávání odborné kvalifikace	68
5.2 Poznámka k implementaci směrnice 2005/36/ES.....	69

6 EXKURZ K UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE	
LÉKAŘE	70
6.1 Sektorový systém.....	70
6.2 Pomocná aplikace článku č. 43 Smlouvy o založení Evropského společenství	71
6.3 Uznávání odborné kvalifikace lékaře v ČR	71
6.3.1 Řízení o uznání harmonizované odborné kvalifikace lékaře	73
Závěr	76
Seznam literatury	80
Seznam použité judikatury ESD a Ústavního soudu ČR.....	83
Judikatura ESD	83
Judikatura Ústavního soudu ČR.....	84
Příloha 1: Státní příslušníci EU-10 a EU-15 vyjádření jako procentní podíl obyvatelstva cílové země v produktivním věku 15-64 let za příslušné období	85
Příloha 2: Trvale usazené obyvatelstvo v produktivním věku podle státní příslušnosti – období 2003- 2005 – v procentech	87
Příloha 3: EU-15 – trvale usazené obyvatelstvo v produktivním věku podle státní příslušnosti a úrovně vzdělání – rok 2005 – v procentech (sloupce)	88
Příloha 4: Počet rozhodnutí MZČR o uznání odborných kvalifikací lékařů 2005 – 2006.....	89

Úvod

Volný pohyb osob je jedním ze základních práv zaručených předpisy Společenství a pro jednotlivce pak pravděpodobně představuje nejvýznamnější právo vyplývající z členství v EU. Právo volného pohybu pracovníků existovalo od samého založení Evropských společenství a celý koncept tohoto práva se pak během následujících let vyvíjel až do současného pojetí práva volného pohybu osob jako takového, přičemž tato problematika získává zejména v souvislosti s relativně nedávným rozšířením EU na významu. V souladu s tímto nazíráním na právo volného pohybu pracovníků a s ohledem na skutečnost, že určité regiony EU jsou postiženy vysokou nezaměstnaností nebo nedostatkem kvalifikovaných pracovníků v určitém odvětví, vyhlásila Evropská Komise rok 2006 jako „Evropský rok mobility pracovníků“. Vyhlášením roku 2006 za Evropský rok mobility pracovníků EU sledovala mj. zvýšit informovanost pracovníků o jejich právu volného pohybu mezi členskými státy, jakož i o překážkách této mobility.

Jednou z těchto překážek mobility pracovníků je i existence rozdílných požadavků na odbornou kvalifikaci pro výkon určité činnosti v jednotlivých členských státech EU. Tyto rozdílné požadavky jsou důsledkem skutečnosti, že v oblastech, které nejsou harmonizovány právními předpisy Společenství, je stanovení požadavků podmiňujících přístup a výkon určitých povolání ponecháno v kompetenci jednotlivých členských států, přičemž jak oblast vzdělání, tak úprava podmínek přístupu a výkonu daného povolání harmonizována na úrovni Společenství není. V praxi pak dochází k tomu, že zatímco jeden členský stát vyžaduje pro výkon určité činnosti na svém území absolvování studia v určité délce a určitého zaměření, tak druhý členský stát pro výkon stejné činnosti vyžaduje absolvování studia jiného zaměření nebo jiné délky, přičemž odborná kvalifikace získaná v jednom členském státě, automaticky neopravňuje danou osobu k výkonu stejné činnosti v jiném členském státě EU. Za účelem změkčení této překážky byl v rámci EU zaveden institut uznávání odborných kvalifikací pro účely výkonu povolání; toto uznávání se neomezuje pouze na formální uznávání diplomů cestou nostrifikace, ale zohledňuje vše, co kvalifikovaný výkon daného povolání vyžaduje, tj. i praxi. Pro malý počet profesí byly v rámci EU harmonizovány předpoklady a podmínky jejich výkonu, na základě této harmonizace je pak pro daná povolání umožněno automatické uznávání profesních kvalifikací, jedná se o tzv. odvětvový neboli sektorový systém. U dalších profesí, jejichž výkon je rovněž

podmíněn splněním daných kvalifikačních požadavků a které na úrovni EU nebyly harmonizovány, jsou odborné kvalifikace uznávány dle obecného systému pro uznávání. V rámci tohoto systému pak odborná kvalifikace pro výkon určité profese není uznána automaticky, ale na základě individuálního srovnání délky a obsahu vzdělání (a případné praxe), které daný uchazeč získal ve svém státu původu a které jej dle právních předpisů daného státu kvalifikují k výkonu povolání, s délkou a obsahem vzdělání, které za účelem výkonu daného povolání požaduje hostitelský stát. Jestliže jsou profese stejné a jestliže je vzdělání obecně podobné, je příslušný správní orgán povinen danou odbornou kvalifikaci uzнат. Cílem této práce pak je přiblížit obsah práva volného pohybu pracovních sil a obecný systém uznávání odborných kvalifikací, jakožto nástroje, který mobilitu pracovníků usnadňuje.

Práce lze rozčlenit do tří hlavních částí. První část tvoří dvě kapitoly spíše teoretického charakteru, které pojednávají o vývoji evropské integrace a právním řádu Evropských společenství. Následující část, která se zabývá právem volného pohybu pracovníků, vychází již z konkrétních právních předpisů včetně relevantní judikatury ESD. Nejprve je zde pojednáno o obsahu práva volného pohybu pracovníků a poté jsou uvedeny jeho prameny primárního a sekundárního práva, se zaměřením na směrnici 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států. Zmíněna jsou rovněž zvláštní omezení volného pohybu pracovníků, jakož i podoba volného pohybu pracovních sil po rozšíření EU.

Poté následuje kapitola přibližující uznávání odborných kvalifikací v rámci EU, která nejprve objasňuje obsah tohoto pojmu a jednotlivých systému uznávání odborných kvalifikací, jakož i odlišnosti uznávání odborných kvalifikací pro profesní účely od akademického uznávání kvalifikací včetně uvedení účelů, pro které se tyto dva režimy použijí. Pro účely této práce je pak v následujících kapitolách věnována pozornost obecnému systému uznávání kvalifikací nejprve v rámci EU, a poté v ČR. V závěru práce následuje exkurz k uznávání odborné kvalifikace lékařů, která je uznávána v rámci sektorového systému uznávání kvalifikací, kde se na rozdíl od obecného systému uplatní automatický režim uznávání kvalifikací. Z důvodu názorného příkladu, který má na profesi lékařů ukázat rozdíl mezi obecným a sektorovým systémem, je v rámci této závěrečné kapitoly pojednáno pouze o uznávání odborné kvalifikace lékařů, kteří svoji odbornou kvalifikaci získali již v rámci harmonizovaného studia.

Pouze pro zajímavost pak následují statistické údaje ukazující volný pohyb pracovních sil před a po rozšíření EU.

1 VÝVOJ EVROPSKÉ INTEGRACE

Počátky evropské integrace se datují do roku 1952, kdy vstoupila v platnost Pařížská smlouva ze dne 18.4.1951, která založila Evropské společenství uhlí a oceli (dále jen ESUO). Zakládajícími státy ESUO byly Francie, SRN, Belgie, Nizozemí, Lucembursko a Itálie a hlavním cílem tohoto společenství bylo vytvoření společného trhu uhlí a oceli, jehož prostřednictvím mělo být vedle ekonomického rozvoje dosaženo také růstu zaměstnanosti a životní úrovně členských států. Smlouva zakládající toto společenství byla uzavřena na dobu 50-ti let a ESUO tak zaniklo k počátku roku 2002.

Stejná skupina států podepsala v roce 1957 tzv. Římské smlouvy zakládající Evropské hospodářské společenství (dále jen EHS) a Evropské společenství atomové energie (dále jen EURATOM). EHS je první universální nadstátní evropskou organizací, jejímž cílem je podpora hospodářského života a stability členských států, nepřetržitý hospodářský růst, zlepšování životní úrovně, jakož i těsnější vztahy mezi členskými státy¹. Tohoto cíle pak mělo být dosaženo prostřednictvím zřízení společného trhu a postupným sblíživáním hospodářské politiky členských států.

Zatímco EHS je universální organizací, organizace EURATOM je zaměřena sektorově a jejím úkolem je nadnárodní kontrola a koordinace v oblasti civilního jaderného průmyslu, podpora atomového výzkumu, zvýšení bezpečnosti jaderných zařízení a rozvoj vztahů nejen členských států navzájem, ale i rozvoj vztahů členských států s ostatními zeměmi².

Vzhledem ke shodné členské základně všech tří organizací a v podstatě i obdobnému základnímu účelu – společný trh a vzájemná spolupráce na nadnárodní úrovni, začala být tato formálně samostatná společenství vnímána jako vzájemně se doplňující celek, který byl označován jako Evropská společenství. Formálním aktem vedoucí k další integraci všech tří Společenství pak byla tzv. Slučovací smlouva ze dne 8.4.1965, která vytvořila jednotné orgány pro všechna Evropská společenství (dále jen ES).

Dalším krokem směrem k naplnění cílů ES bylo dobudování celní unie k 1.červenci 1968, kdy byla mezi členskými státy zrušena cla na dovoz nejdříve průmyslových a později i zemědělských výrobků. Pro obchodování se třetími zeměmi

¹ Srov. článek 2 EHS

² Srov. článek 1 EURATOM

mimo ES byl přijat společný celní sazebník a celní tarify. Volnému pohybu mezi členskými státy však nadále bránily tzv. netarifní překážky (technické předpisy, daňové rozdíly, fyzické překážky).

Období 70. let bylo poznamenáno světovou hospodářskou krizí, která vyústila v protekcionismus a ve stagnaci integračního procesu³. Za významné události této doby lze považovat především vůbec první rozšíření členské základny o Dánsko, Irsko a Velkou Británii a zavedení přímé volby poslanců do Evropského parlamentu.

Během tohoto období také začíná vznikat názor, že za účelem dosažení cílů ES a překonání důsledků stagnace by mělo dojít k postupnému rozšiřování tzv. čtyř základních svobod. V polovině 80. let byla vytvořena „Bílá kniha o opatřeních k dokončení vnitřního trhu do roku 1992“, jež přinesla důkladnou analýzu situace a mj. konstatovala, že skutečně volnému pohybu osob brání jak fyzické (hranice mezi členskými státy), tak technické překážky (existence různých technických standardů v každém členském státě). K odstranění těchto překážek byl vypracován podrobný program s návrhy téměř 300 legislativních opatření a důsledky překážek v podobě hranic mezi členskými státy pak řeší tzv. „Schengenské dohody“, jejichž cílem je mj. vytvořit zónu volného pohybu osob a zrušit kontroly na společných hranicích. První Schengenská dohoda o postupném odstranění kontrol na společných hranicích byla podepsána v červnu 1985 a to Německem, Francií a státy Beneluxu. Tuto dohodu lze vzhledem k následujícímu vývoji charakterizovat spíše jako politickou dohodu, která umožnila budoucí spolupráci členských států na vytvoření „Evropy bez hranic“, do které je nyní zapojena zcela nebo alespoň částečně většina členských států a z nečlenských států Norsko a Island. Druhá Schengenská dohoda byla uzavřena v roce 1990; v účinnost pak vstoupila v březnu 1995, kdy došlo k odstranění vnitřních hraničních zábran mezi příslušnými státy. V této dohodě se státy zavázaly k dalšímu odstraňování osobních kontrol na vnitřních hranicích a dále tato dohoda upravuje mj. kontrolu osob na vnějších hranicích členských států a policejní spolupráci. K Schengenským dohodám postupně přistupovaly i další státy a Amsterdamská smlouva začlenila schengenskou spolupráci do rámce EU, v důsledku čehož pak od účinnosti této smlouvy platí, že každý nový členský stát EU musí splnit všechny požadavky dané příslušnými právními předpisy tak, aby se v určité době mohl stát součástí schengenského prostoru a umožnil volný pohyb osob. Závazek přistoupit

³ V souvislosti s tímto obdobím se také hovoří o tzv. euroskleróze, která trvala v letech 1966-1983 a byla zapříčiněna především politikou Francie a Lucemburským kompromisem na jehož základě došlo k ochromení fungování ES.

k Schengenským dohodám přijala ČR podpisem Smlouvy o přistoupení k EU a do Schengenského prostoru vstoupila společně s Estonkem, Litvou, Lotyšskem, Maďarskem, Maltou, Polskem, Slovinskem a Slovenskem k 21.12.2007. Schengenský prostor je dnes tvořen 24 státy a na základě bilaterální dohody EU a Švýcarska je výhledově možné předpokládat účast i Švýcarska.; z bývalé E15 zůstává i nadále mimo Velká Británie a Irsko.

Snaha o rozšíření čtyř svobod v roce 1986 dále vyústila v přijetí Jednotného evropského aktu, který zavádí koncepci jednotného vnitřního trhu jako prostoru bez vnitřních hranic, kde by mohl být plně realizován volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu. Fungování vnitřního trhu se však neobejde bez užší ekonomické integrace v podobě jednotné hospodářské politiky a jednotné měny. Kromě toho se postupem času také ukazuje, že je nezbytné tato, původně především ekonomicky zaměřená Společenství, zaštitit i politicky, protože zrušení vnitřních hranic přineslo řadu problémů v sociální i veřejnoprávní oblasti, přičemž jako řešením těchto problémů se jeví zavedení společné zahraniční a bezpečnostní politiky a užší spolupráce na poli justice a vnitřní bezpečnosti.

Roku 1992 byla proto sepsána Maastrichtská smlouva o Evropské unii, která podstatně reviduje zakládající smlouvy Společenství. Maastrichtská smlouva přejmenovala Evropská hospodářská společenství (EHS) na Evropská společenství (ES), zavedla institut tzv. Evropské unie (dále jen EU). EU je založena na třech pilířích, kdy první pilíř zahrnuje působnost tří původních společenství (ESUO, EHS, EUROATOM). Pouze v rámci tohoto pilíře dochází k nadnárodní spolupráci členských států, které delegovaly své pravomoci nebo jejich část na ES - především Evropskou komisi, Evropský parlament, Evropský soudní dvůr). Druhý pilíř tvoří společná zahraniční a bezpečnostní politika a třetí pilíř představuje spolupráci policie a justice v trestních věcech.

Dalším důležitým milníkem evropské integrace je Amsterodamská smlouva z roku 1997, která přehodnocuje systém zastoupení členských států v Komisi, Evropském parlamentu a počty hlasů v Radě a v oblasti vnitra a justice posiluje pravomoci evropských institucí. Po Amsterdamské smlouvě následuje Smlouva z Nice (2000), která završuje započatou reformu institucí v souvislosti s rozšířením Unie a jejíž ratifikace všemi současnými členskými zeměmi byla podmínkou přijetí nových zemí do EU.

Členská základna se rozšiřovala postupně, v roce 1973 jsou přijaty Velká Británie, Irsko a Dánsko, v roce 1981 Řecko a o čtyři roky později Španělsko a Portugalsko. V polovině devadesátých let do EU vstupuje Rakousko, Švédsko a Finsko. K doposud největšímu rozšíření došlo v květnu 2004, kdy se EU rozšířila o deset nových členů: Slovensko, Slovinsko, Polsko, Estonsko, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Kypr, Maltu a Českou republiku. K zatím poslednímu rozšíření došlo lednu 2007, kdy do EU vstoupilo Rumunsko a Bulharsko a prozatím posledními kandidátskými zeměmi usilující o vstup do EU jsou Chorvatsko, Makedonie a Turecko.

2 PRÁVNÍ ŘÁD ES

Evropská společenství jsou asociací států, jejíž instituce vytvořily vlastní právní řád, jemuž se podřizují jak členské státy, tak jejich státní příslušníci⁴. Samotné evropské právo je pak tvořeno jednak komunitárními a jednak unijními prameny práva.

2.1 Komunitární právo

2.1.1 Primární právo a prameny práva rovnocenné primárnímu právu

Primární právo je založené především na zakládajících smlouvách (ESUO, EHS a Euratomu) ve znění jejich posledních novel. Dále je primární právo tvořeno smlouvami o přistoupení jednotlivých členských států. Na úroveň primárního práva jsou řazeny i obecné právní zásady evropského práva, které nejsou kodifikovaným pramenem práva, vychází z právních řádů jednotlivých členských států a pramenem práva evropského se stávají, pokud Evropský soudní dvůr (dále jen ESD) při své rozhodovací činnosti shledá, že tyto zásady zapadají do struktury a cílů evropského právního řádu⁵. Do primárního práva jsou také řazeny základní lidská práva. Prameny primárního práva jsou bezprostředně aplikovatelná a jednotlivci se jich tak mohou dovolávat přímo; a jak také judikuje ESD, dohromady tyto prameny primárního práva vytváří „Ústavu evropské integrace“ (byť k samotnému přijetí Ústavy EU zatím

⁴ Srov. rozhodnutí ESD ve věci C 26/62 Van Gend en Loos, kde ESD judikoval, že společenství vytváří nový právní řád mezinárodního práva, v jehož prospěch členské státy ve vymezených oblastech omezily svá suverénní práva, a jehož subjekty nejsou pouze členské státy, ale i jejich příslušníci.

⁵ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 213 s.

nedošlo)⁶. Jsou v nich stanoveny fundamentální principy integrace, základy jednotlivých politik, složení, pravomoci a rozhodovací postupy společných institucí. Pouze na základě těchto smluv mohou společné orgány jednat, vytvářet tzv. sekundární právo ES a jeho prostřednictvím provádět jednotlivé politiky.

2.1.2 Sekundární právo

Sekundární právo ES je tvořeno právními akty přijímanými společnými institucemi EU. Těmito právními akty jsou nařízení, směrnice, rozhodnutí, stanoviska a doporučení. Orgány zmocněnými k přijímání těchto aktů jsou Rada nebo Rada společně s Evropským parlamentem a v některých případech i Evropská komise (dále jen Komise). Tyto prameny sekundárního práva, jakožto akty nižší právní síly, musí být dle zásady *secundum et intra legem* v souladu s pravidly primárního práva jako "ústavy" Společenství, přičemž akty, kterými je tvořeno, mohou příslušné evropské orgány vydávat jen na základě konkrétního ustanovení primárního práva, v němž mají svůj právní základ.

Nařízení je obecně závazné, tj. zakládá práva a povinnosti nejen státům a jeho orgánům, ale i jeho vnitrostátním subjektům a platí v okamžiku vstupu v platnost bezprostředně ve všech členských státech, tzn., že k aplikaci nařízení není třeba jeho transpozice do právního řádu členských států. Pokud je nařízení v rozporu se právním předpisem členského státu, platí vždy nařízení a ne odporující právní norma.

Směrnice je akt, který ukládá členským státům povinnost ve stanovené lhůtě provést obsah směrnice do vnitrostátního práva tak, aby si právo jednotlivých členských států neodporovalo a mělo srovnatelnou úroveň, přičemž konkrétní volba formy a prostředků transpozice je ponechána na úvaze státu. Směrnice není obecně závazná; zavazuje pouze členské státy a nikoli jeho vnitrostátní subjekty. Závaznost směrnice znamená absolutní objektivní odpovědnost státu transponovat směrnici ve stanovené lhůtě, v opačném případě takovému členskému státu hrozí postup dle čl. 226 a násl. SES⁷ a vedle této sankce má pozdní či neúplná transpozice i jiné důsledky, jejichž konkrétní projevy záleží na obsahu směrnice. Těmito důsledky jsou přímý a nepřímý účinek směrnice. Přímý účinek směrnic byl stanoven na základě judikatury ESD

⁶ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 230 s.

⁷ Článek 226 SES stanoví: *Má-li Komise za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj z této smlouvy vyplývá, vydá o tom odůvodněné stanovisko poté, co umožní tomuto státu podat vyjádření. Nevyhoví-li tento stát stanovisku ve lhůtě stanovené Komisí, může Komise předložit věc Soudnímu dvoru.*

a soukromým osobám umožňuje domáhat se vůči státu svých subjektivních práv, která by jim náležela, kdyby členský stát směrnici řádně implementoval. Aby však mohlo být ustanovení právní normy přímo účinné, musí být taková norma dostatečně jasná, přesná, úplná a nepodmíněná. K přímému účinku směrnic pak dochází poté, co jsou kromě výše uvedeného splněny i následující podmínky: lhůta k řádné implementaci uplynula, nedochází k negativnímu ovlivnění právního postavení třetích osob a aplikace normy obsažené ve směrnici vede ke zlepšení právního postavení beneficentů směrnice. Podle toho, zda a v jakém rozsahu se členský stát při transpozici směrnic může odchýlit od pravidel v ní obsažených, lze rozlišit mj. maximální a minimální metodu harmonizace. Pokud členský stát transponuje směrnici, která upravuje danou problematiku komplexně, je povinností členského státu transponovat obsah směrnice tak, aby vnitrostátní norma odpovídala obsahu směrnice a neobsahovala žádná opatření jdoucí nad její rámec. Z rozhodovací činnosti ESD jsou známy i případy, kdy ESD dovodil, že členské státy pro danou oblast nemohou přijímat ani taková doplňující opatření či podmínky, která rozšiřují práva a úroveň ochrany ekonomicky slabších subjektů smluvních vztahů, kterými jsou např. spotřebitelé⁸. Oproti tomu směrnice, která byla vydána za účelem minimální harmonizace stanoví pouze minimální standard, který jsou členské státy povinny promítnout do vnitrostátního práva a členské státy jsou nadto oprávněny zavést i přísnější pravidla. Zde je však vhodné připomenout, že i taková extensivnější národní úprava musí být i nadále způsobilá zaručit uskutečnění cíle, který směrnice sleduje a nesmí překračovat meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné⁹. Jakkoli je členským státům v tomto případě transpozice dovoleno přijmout i přísnější opatření jdoucí nad rámec směrnice, ve svém konečném efektu jde takový postup proti samotnému smyslu harmonizace, když v důsledku využití možnosti přijetí přísnějších opatření je v každém členském státě oblast, která měla být na základě směrnice buď minimálně harmonizována, upravena odlišně¹⁰.

⁸ Rozsudek ESD ve věci C 52/00 Evropská komise v. Francie

⁹ Rozsudek ESD ve věci C 323/03 Komise v. Španělsko

¹⁰ K možnosti přijetí vnitrostátních transpozičních předpisů nad rámec směrnice se vyjádřila Evropská komise v „Doporučení Evropské komise k provádění směrnic, které se týkají vnitřního trhu, ve vnitrostátním právu“ takto: „Členské státy by se měly zdržet doplňování vnitrostátní prováděcí legislativy o podmínky nebo požadavky, které nejsou pro provedení směrnice nezbytné, pokud takové podmínky nebo požadavky mohou překážet cílům, o které daná směrnice usiluje“.

2.1.3 Prameny komunitárního práva sui generis

Vedle primárního a sekundárního práva obsahuje komunitární právo i prameny práva sui generis, které pro jejich smíšenou povahu nelze zařadit ani do jedné z výše uvedených kategorií. Patří sem např. smlouvy mezi orgány ES a smlouvy s třetími subjekty, smlouvy členských států k uskutečňování cílů ES a EU, ale také rozhodnutí ESD a Soudu první instance, která mají mimořádný význam především tam, kde v případě absence výslovné úpravy ESD svojí činností v podstatě dotváří komunitární právo¹¹. Judikatura ESD však není pramenem práva z hlediska své právní formy, nýbrž z hlediska svého obsahu. I přesto, že se tedy jedná o její faktickou, nikoli formálně právní závaznost, která by mohla svým precedenčním charakterem vést k automatickému přebírání již přijatých závěrů, aniž by ESD mohl svou judikaturou pružně reagovat na vývoj komunitárního práva, je to právě stanovisko ESD, které je v poslední instanci rozhodující a na které se pak v obdobných situacích odvolávají i ostatní orgány či přímo jednotlivci. Jakkoli může být toto řešení především ve státech s evropskou kontinentální právní kulturou přijímáno s rozpaky, je dle mého názoru „pojistkou“ proti právnímu formalismu, přičemž účelovému výkladu předpisů pak brání mj. i vysoké kvalifikační požadavky na soudce ESD.

2.2 Unijní právo

Prameny unijního práva předvídá Smlouva o EU a je tvořeno právními akty vydanými v rámci II. a III. pilíře EU, tj. právními akty společné zahraniční a bezpečnostní politiky (II. pilíř) a bezpečnostní spolupráce ve věcech trestních (III. pilíř). Vzhledem k zaměření této diplomové práce není účelné věnovat se pramenům unijního práva více detailně, protože problematika volného pohybu pracovních sil a uznávání kvalifikací v rámci EU je upravena převážně komunitárním právem.

¹¹ Srov. článek 220 SES, který jako hlavní funkci ESD označuje zajišťování a dodržování práva při výkladu a provádění Smlouvy.

3 VOLNÝ POHYB PRACOVNÍCH SIL

Smlouva o zřízení EHS stanovila jako základní úkol vybudování společného trhu s tzv. čtyřmi svobodami, kterými jsou volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu. Volný pohyb osob je tak jednou ze čtyř svobod, kterou EHS zaručuje. V oblasti primárního práva je volný pohyb osob upraven především články 39 až 42 SES, které upravují volný pohyb pracovníků a články 43 až 55 EHS, kde je upraven režim poskytování služeb. I když jsou tyto články obsaženy v hlavě III SES, která nese název „Volný pohyb osob“, konkrétní ustanovení výše zmíněných článků spojují volný pohyb osob s jejich ekonomickou aktivitou a EHS tak v počátcích evropské integrace přiznávala právo volného pohybu pouze ekonomicky činným osobám, tj. pracovníkům a osobám samostatně výdělečně činným.

Ačkoli tedy SES zpočátku předpokládala volný pohyb pouze ekonomicky aktivních osob, od roku 1990 se na základě Jednotného evropského aktu a následného přijetí tří směrnic (90/364, 90/365 a 90/366) tato svoboda vztahuje i na osoby žijících z nezávislých příjmů, důchodce a studenty.

Další posun v obsahu práva volného pohybu osob přinesla roce 1993 Smlouva o založení EU, která zavedla institut „Občanství Unie“ a ve svém článku 18/1 stanoví, že *„Každý občan Unie má právo se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v předpisech přijatých k jejímu provedení“*.

Pojem volný pohyb osob a jeho obsah se tedy vyvíjel a během procesu evropské integrace došel značných změn. Po Jednotný evropský akt z roku 1987, který završil dokončení vnitřního trhu a rozšířil toto právo i na ekonomicky neaktivní skupiny obyvatel, následuje v roce 1993 Smlouva o EU, která výslovně přiznává každému občanu EU právo volně se pohybovat a usazovat na území kteréhokoli členského státu a v jejímž důsledku proniká do původního ryze ekonomického pojetí volného pohybu osob i občanský aspekt a na volný pohyb osob je tak postupně nahlíženo jako na právo s převážně občanskými prvky. Podobně se k volnému pohybu osob vyjadřuje i Komise ve svém sdělení Evropskému parlamentu a Radě: *„... občanství EU generalizuje právo vstupu, pobytu a právo zůstat na území jiného členského státu. Z tohoto pohledu se tato práva stávají integrální součástí legálního dědictví každého občana EU a měla by být formalizována ve společném právním předpisu, aby harmonizovala legální statut všech*

občanů EU ve členských státech bez ohledu na to, zda vykonávají výdělečnou činnost či nikoliv¹². Takto chápe právo volného pohybu osob i nová směrnice o právu volného pohybu osob (více dále v textu), která dle názoru Komise znamená obrovský krok vpřed ve vývoji práva volného pohybu osob od jednoduchého ekonomického práva ke konkrétnímu vyjádření skutečného občanství Unie.¹³ V této souvislosti je však namístě zmínit, že i před přijetím těchto aktů byl volný pohyb ekonomicky činných osob od samého počátku evropské integrace považován za jednu ze čtyř svobod formující základy společného trhu a jako takový jej ESD proto interpretoval extensivně, protože interpretace ustanovení SES týkajících se volného pohybu osob v nejužším slova smyslu by vedla k omezení zásady volného pohybu pracovníků.

3.1 Obsah svobody pohybu pracovníka

Věcná působnost komunitárních norem upravující pohyb osob je dána pojmem pracovníka (viz. subkapitola 3.3 Obsah pojmu pracovníka) a dále zde musí být komunitární (přeshraniční) aspekt, tj. situace, kdy má daný skutkový stav poměr alespoň ke dvěma členským státům¹⁴.

3.1.1 Primární oprávnění

Základní oprávnění pracovníka v rámci volného pohybu osob, která se týkají zaměstnání, uvádí článek 39 odst. 2 SES, podle kterého volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky. Podstatou evropské úpravy volného pohybu pracovníků je tedy stanovení národního režimu pro výkon všech jednotlivých složek práva na zaměstnání prostřednictvím odstranění diskriminace¹⁵. Dle této zásady má příslušník jiného členského státu stejné postavení jako příslušník tuzemský, přičemž zákaz diskriminace je jeden z nejvýznamnějších a nejdříve aplikovaných obecných principů komunitárního

¹² Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě k doporučení High-level Panel o volném pohybu osob (COM/98/0403) final

¹³ Sub. pozn. 12

¹⁴ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 453 s.

¹⁵ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 469 s.

práva¹⁶ na kterém je postaven právní režim celého jednotného vnitřního trhu i společných politik Společenství.

Věcný rozsah zákazu diskriminace je velmi obecně stanoven v čl. 12 odst. 6 SES, podle něhož se vztahuje na vše, co spadá do předmětu úpravy této smlouvy. Další ustanovení SES v rámci úpravy čtyř základních svobod vnitřního trhu tuto zásadu rovněž obsahují a ve vztahu k obecnému zákazu diskriminace ve článku 12 jsou tato ustanovení speciální. Více je tato zásada rozvedena v sekundárním zákonodárství a judikatuře ESD.

*„Diskriminaci je ovšem nutno chápat ve správném slova smyslu. Nikoli tedy jako nerespektování rozdílnosti, ale výhradně jako nerovné zacházení při stejných podmínkách.“*¹⁷ Rozdílné posouzení rozdílných situací nelze automaticky považovat za diskriminaci, protože zjevná formální diskriminace může odpovídat neexistenci materiální diskriminace. Materiální diskriminace může spočívat nejenom v rozdílném posouzení podobných situací, ale také ve shodném posouzení situací, které nejsou obdobné¹⁸.

Ze zákazu diskriminace vyplývá, že jakýkoli migrující pracovník má nárok na stejné zacházení jako občan členského státu. Přístup k některým činnostem však může být podmíněn určitými jazykovými znalostmi či jinými specifickými požadavky, tyto podmínky ale mohou být vyžadovány jen tehdy, pokud výkon daného povolání tyto požadavky nezbytně předpokládá. Povinnost respektovat zákaz diskriminace jak vyplývá ze článku 39 odst. 2 se vztahuje jak na členský stát a jeho orgány, tak na soukromé zaměstnavatele. Zákaz diskriminace se v důsledku přímého účinku ustanovení primárního práva vztahuje i na vlastní státní příslušníky¹⁹, což se projevuje např. tak, že stát svým státním příslušníkům nesmí odpírat uznat kvalifikaci, kterou získali v jiném členském státě²⁰. V této souvislosti se může stát, že cizí státní příslušníci členského státu, kteří v hostitelském státě vykonávají zaměstnání, a jsou tak osobami oprávněnými z volného pohybu osob, budou požívat více práv a budou mít lepší

¹⁶ Pelikánová, I. Obchodní právo I. Praha : ASPI Publishing, 2005. 160 s.

¹⁷ Tamtéž.

¹⁸ Rozhodnutí ESD ve věci C 13/63 Itálie vs. Komise

¹⁹ Toto se uplatní ale pouze v případě, kdy je ve vztahu zaměstnavatele a zaměstnance obsažen komunitární prvek, ustanovení o volném pohybu osob se neuplatní pro čistě vnitrostátní vztahy.

²⁰ K aplikaci zákazu diskriminace ve vztazích s komunitárním prvkem na vnitrostátní subjekty viz. např. rozsudek ve věci C 18/95 (F.C. Terhoeve/Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland), kde ESD konstatoval, že nizozemská právní úprava je v rozporu s právem ES, když uvaluje na zaměstnance, který část roku pracoval v jiném členském státě, povinnost k úhradě vyššího sociálního pojištění než na zaměstnance, který byl celý rok zaměstnán za obdobných podmínek v Nizozemí. Takovýto systém sociálního pojištění by mohl odradit zaměstnance od jejich záměru využít svobody volného pohybu pracovníků a hledat si zaměstnání v jiném členském státě.

postavení než vlastní státní příslušníci, na které se ustanovení o volném pohybu pracovníků nepoužijí. K této situaci může dojít v důsledku toho, když vnitrostátní právní předpis hostitelského státu přísně upravuje podmínky nutné pro výkon určitého povolání, ač tyto podmínky nejsou přiměřené cíli, kterého se má touto úpravou dosáhnout. V tomto případě se pak pracovník z jiného členského státu může dovolat přímo ustanovení článku 39 odst. 2 a jsou-li splněny další podmínky, je hostitelský stát povinen umožnit tomuto zájemci výkon povolání i v tom případě, že za stejných podmínek by výkon tohoto povolání svému vnitrostátnímu příslušníku s ohledem na nesplnění kvalifikačních předpokladů neumožnil. Tzn., že s ohledem na zákaz jakýchkoli opatření omezujících volný pohyb pracovníků a na zásadu přímého účinku a aplikační přednosti práva ES, se tento předpis upravující podmínky nutné pro výkon určitého povolání neuplatní v případě přístupu k zaměstnání státního příslušníka jiného členského státu, avšak uplatní se v případě vlastních státních občanů, kteří se takto ocitnou v horším postavení, než státní příslušníci ostatních členských států. V tomto případě se hovoří o tzv. *"obrácené diskriminaci"*. S ohledem na skutečnost, že volný pohyb pracovníků se týká zásadně výkonu povolání v jiném členském státě (komunitární prvek) a nikoli již výkon povolání v čistě vnitrostátním právním vztahu, nespadá otázka diskriminace vlastních státních občanů do kompetence ES. Úprava postavení vlastních občanů je v kompetenci jednotlivých členských států a je na nich, zda přijmou či nepřijmou taková opatření, aby obrácené diskriminaci zabránily.

3.1.2 Sekundární oprávnění

Sekundární oprávnění jsou oprávnění, která navazují na primární oprávnění, jsou s nimi těsně spojena a tvoří předpoklady pro jejich výkon²¹.

Dle článku 39 odst.3 SES má pracovník v rámci volného pohybu pracovníků právo:

- ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;
- pohybovat se za tímto účelem volně na území členských států;
- pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání a
- zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání.

²¹ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 453 s.

Článek 39 odst. 3 SES současně obsahuje limity těchto oprávnění, když stanoví, že státy mohou omezit právo volného pohybu z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví (více viz. níže). Další omezení pak stanoví článek 39 odst. 4, který vylučuje aplikaci článku 34 na zaměstnání ve veřejné správě. Svoboda pohybu v EU tedy není absolutní.

Výčet jednotlivých práv migrujících pracovníků v článku 39 odst. 3 SES není taxativní a rovněž obsah pojmů uvedených v tomto článku se vyvíjí a mění v čase a je určován rozsáhlou judikaturou ESD. Takto například postupně vznikalo právo zdržovat se po rozumně dlouhou dobu na území jiného členského státu za účelem hledání zaměstnání; článek 39 odst. 3 SES totiž uvádí pouze právo ucházet se o skutečně nabízená zaměstnání; interpretace tohoto ustanovení v jeho nejužším významu by však dle rozhodnutí ESD ve věci Antonissen C-292/89 vedla k omezení zásady volného pohybu pracovníků, proto je třeba za účelem umožnění plného výkonu práva volného pohybu pracovníků sil třeba dané ustanovení interpretovat tak, že daný uchazeč má za účelem hledání zaměstnání právo zdržovat se po rozumně dlouhou dobu na území daného členského státu.

3.1.3 Komplementární práva

Volný pohyb pracovníků je také spojen s komplementárními právy, kterými jsou především sociální oprávnění jako právo na vzdělání, bydlení, sociální zajištění, právo na kolektivní vyjednávání a odborové sdružování pracovníků. Postavení migrujícího pracovníka se týká především úprava sociálního zabezpečení, protože *„náležitá ochrana poskytovaná na úseku sociálního zabezpečení prostřednictvím ustanovení komunitárního práva je předpokladem účinného využívání práva svobodně se pohybovat v rámci celého Společenství a zůstat (ve smyslu usadit se) v kterémkoli členském státě“*²². Vzhledem k rozdílným systémům sociálního zabezpečení, které vyplývají z historických tradic každého státu, nezavádí Společenství jednotnou úpravu v této oblasti, ale jde cestou konvergence a koordinace. Tato koordinace má zabránit tomu, aby migrující pracovník v případě výkonu povolání v jiném členském státě neztrácel část nebo dokonce všechna svá práva na sociální zabezpečení v důsledku jiné úpravy sociálního zabezpečení v tomto členském státě a aby se tak nedostal do horšího postavení než pracovníci, kteří vykonávali své zaměstnání pouze v jednom státě. Již

²² Tröster, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002, 62 s.

v roce 1958 přijala Rada směrnice týkající se sociálního zabezpečení migrujících pracovníků, které byly později nahrazeny nařízením č. 1408/71 a prováděcím nařízením č. 574/72.

Nařízení č. 1408/71 stanoví základní principy v této oblasti. Zásadním principem je princip rovného zacházení a zásada, že nároky občana se určují právním řádem jediného státu, dalšími principy jsou sčítání dob pojištění, zachování získání nároků, zákaz dvojího plnění a vyplácení dávek bez ohledu na bydliště.

Nařízení Rady č. 859/2003 pak rozšířilo působnost obou výše uvedených nařízeních na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahovala pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

3.2 Prameny práva volného pohybu pracovníků

3.2.1 Primární právo

Volný pohyb pracovníků je upraven jak primárním, tak sekundárním právem. V oblasti práva primárního se na něj vztahují články 39 - 48 SES. Zásadní význam má článek 39, který zní:

1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků ve Společenství.
2. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti pokud jde o zaměstnání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.
 3. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:
 - a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;
 - b) pohybovat se za tímto účelem volně na území členských států;
 - c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a právními předpisy, jež upravují zaměstnání vlastních státních příslušníků;
 - d) zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem prováděcích nařízeních vydaných Komisí.
4. Tento článek se nepoužije pro zaměstnání ve veřejné správě.

3.2.2 Sekundární právo

V oblasti sekundárního práva, které předvídá článek 39 odst. 3, písm. c) a článek 40 a jehož jednotlivé akty byly vydány za účelem bližšího určení působnosti SES a detailnější úpravy výše zmíněných principů²³, byl volný pohyb až do přijetí směrnice č. 2004/38/ES, která sjednotila a zjednodušila stávající úpravu (viz. níže) upraven dvěma nařízenými a především řadou směrnic:

1) Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství;

2) Směrnice Rady 64/221/EHS o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví;

3) Směrnice Rady 68/360/ES o zrušení omezení cestování a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství nařízení (ES);

4) Nařízení Komise (EHS) 1251/70 o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě;

5) Směrnice Rady 72/194/EHS o rozšíření oblasti působnosti směrnice 64/221 na pracovníky využívající práva zůstat na území členského státu poté, co zde byli zaměstnání;

6) Směrnice Rady 73/148/EHS o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb;

směrnice Rady 75/34/EHS o právu státních příslušníků členského státu zůstat po skončení výkonu samostatně výdělečné činnosti na území jiného členského státu;

5) Směrnice Rady 75/35/EHS o rozšíření oblasti působnosti směrnice 64/221 na státní příslušníky členského státu požívající právo zůstat po skončení samostatné výdělečné činnosti na území jiného členského státu;

6) Směrnice Rady 90/364/EHS o právu pobytu;

²³ Rozsudek ESD ve věci C 48/75 Procureur du roi v Royer

- 7) Směrnice Rady 90/365/EHS o právu pobytu pro zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné po skončení jejich pracovní činnosti;
- 8) Směrnice Rady 93/96/EHS o právu pobytu pro studenty;
- 9) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

Z výše uvedeného vyplývá, že úprava volného pohybu pracovních sil, jakož i ekonomicky neaktivních osob, je v komunitárním právu obsažena v celé řadě předpisů. Za této situace navrhla Komise přijmout takovou úpravu²⁴, která by dosavadní obsáhlý soubor výše uvedených směrnic, nařízení a řady rozsudků ESD týkajících se volného pohybu osob sjednotila do jediného přehledného právního rámce. V důsledku této iniciativy byla dne 29. dubna 2004 přijata Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen směrnice 2004/38/ES), která mění nařízení č. 1612/68, ruší směrnice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS, 93/96/EHS²⁵ a slučuje celou dosavadní úpravu práva volného pohybu roztržtější v řadě předpisů do jednoho dokumentu. Dle důvodové zprávy Komise ze dne 15.4.2003 je jejím cílem „redukce administrativních formalit na absolutní minimum poskytnutím co možno nejvíce jasné definice statutu členů rodiny, zavedením práva trvalého pobytu získaného po nepřetržitém čtyřletém legálním pobytu ve členském státě a omezením možností států odmítnout nebo ukončit právo volného pobytu z důvodů veřejného pořádku.“²⁶ Směrnice zároveň reflektuje i příslušnou ustálenou judikaturu ESD a sloučením dosavadní úpravy v jeden dokument činí právo volného pohybu transparentnějším a snadněji použitelným jak pro občany Unie, tak pro správní orgány členských států²⁷.

²⁴ Úř. věst. C 270 E, 25.9.2001, s. 150.

²⁵ Nařízení č. 1251/70/EHS o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě bylo pak vzhledem k tomu, že Směrnice 2004/38/ES v článku 17 přebírá podstatnou část ustanovení tohoto nařízení a mění je a uděluje osobám požívajícím práva zůstat výhodnější postavení, tj. právo trvalého pobytu, zrušeno nařízením Komise č. 635/2006/ES ze dne 25. dubna 2006

²⁶ COM (2003) 199 final: Amended proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

²⁷ COM/2006/0156 v konečném znění „Třetí zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování směrnic 93/96, 90/364, 90/365 o právu pobytu pro studenty a o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti“

Směrnice 2004/38/ES má tedy především zjednodušit stávající úpravu, umožnit občanům EU snazší využití práva volného pohybu a pobytu v rámci členských států a podporovat je tak v plném využití těchto práv²⁸; samotné podmínky práva volného pohybu pak zůstávají až na výjimky nezměněny.

3.2.3 Směrnice 2004/38/ES o právu občanů EU a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států

Předmětem úpravy Směrnice 2004/38/ES jsou dle článku 1:

- a) podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky;
- b) právo trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států;
- c) omezení práv uvedených v písmenech a) a b) z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

Ad a): Směrnice upravuje tři základní kategorie pohybu a pobytu na území členských států EU:

- 1) právo vstupu a pobytu na území hostitelského státu po dobu do tří měsíců (článek 5 a 6):

občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám²⁹ s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Pokud dotčený občan EU nemá příslušné cestovní doklady, je hostující členský stát povinen poskytnout této osobě veškerou součinnost tak, aby dotčená osoba získala příslušné doklady nebo jí mohly být zaslány. Ustanovení těchto článků se použije také na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a tohoto občana EU doprovázejí nebo následují (pokud jsou držiteli platného cestovního pasu). Státům zůstala i nadále zachována určitá možnost regulace i tohoto krátkodobého pobytu, když dle článku 5 může od dotčené osoby vyžadovat, aby v přiměřené a nediskriminační lhůtě ohlásila

²⁸ Sub. pozn. č. 26

²⁹ Zde směrnice vychází ze samotného článku 40 SES, který rovněž reflektovala předchozí sekundární legislativa (viz. článek 9/3 Směrnice 68/360 a článek 7/3 Směrnice 73/148).

svou přítomnost na jeho území. Pokud však stát této možnosti nevyužije, je pro občany EU a jejich rodinné příslušníky právo pobytu do tří měsíců prakticky nepodmíněné. Novinkou, kterou směrnice přináší je rozšíření práva na spojování rodin občanů EU i na registrované partnery: nově je totiž dle legální definice rodinných příslušníků uvedené v článku 2 za rodinného příslušníka považován i partner, se kterým občan EU uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu. To však platí pouze za předpokladu, že právní řád hostitelského členského státu pohlíží na registrované partnerství jako na manželství³⁰.

Směrnice výslovně potvrzuje právo občanů EU a jejich rodinných příslušníků pobývajících na území hostitelského členského státu na stejné zacházení, jakého se dostává státním příslušníkům dotyčného členského státu, ale hostitelský členský stát není povinen přiznat nárok na sociální výpomoc během prvních tří měsíců pobytu studentům a dalším ekonomicky neaktivním osobám a stejně tak není povinen přiznat těmto osobám před získáním práva pobytu pomoc na úhradu nákladů živobytí při studiu v podobě grantů či půjček.

2) právo pobytu po dobu delší než tři měsíce (článek 7):

V případě délky pobytu překračující tři měsíce směrnice omezuje formality spojené s jeho výkonem: občané Unie nebudou muset získávat povolení k pobytu; postačí jednoduchá registrace u příslušného orgánu, a i ta se bude vyžadovat pouze, pokud to hostitelský členský stát shledá nezbytným. Směrnice však zachovává požadavek, aby občané Unie vyvíjeli ekonomickou činnost a ekonomicky neaktivní osoby musí disponovat dostatečnými prostředky a sdruženým zdravotním pojištěním za účelem pobývání v jiném členském státě.

Rodinní příslušníci občana EU, kteří nejsou příslušníky žádného členského státu podléhají naopak povolovací proceduře a namísto potvrzení o registraci je jim vydána pobytová karta max. na dobu pěti let.

3) právo trvalého pobytu (článek 16, 17 a 19): viz ad b)

Ad b) Trvalý pobyt občanů EU, kteří se rozhodli usadit v hostitelském členském státě dlouhodobě, posiluje institut občanství EU a „představuje klíčový faktor

³⁰ Vzhledem k tomu, že rodinná politika je ponechána v kompetenci členských států, bude záležet především na právní úpravě konkrétního členského státu, zda budou takovému partnerovi oprávněné osoby přiznána práva náležející členům rodiny.

podporující sociální soudržnost, která je jedním ze základních cílů Unie³¹. Právo občanů EU a jejich rodinných příslušníků získat po pěti letech³² nepřerušovaného pobytu v hostitelském členském právo trvalého pobytu již bez jakýchkoli podmínek je tak zřejmě nejzásadnější novinkou směrnice, zvláště pro ekonomicky neaktivní osoby a představuje jasné vyjádření evropského občanství. Právo trvalého pobytu směrnice přiznává právo trvalého pobytu každému občanu EU, který pobývá v hostitelském státě nepřetržitě po dobu pěti let³³. Totéž platí i pro rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a s občanem EU v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Nabytá práva přiznaná nařízením Komise (EHS) č. 1251/70 a směrnicí Rady 75/34/EHS občanům EU, kteří jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, a jejich rodinným příslušníkům, kteří na základě těchto předpisů získali právo zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě ještě před dovršením pěti let pobytu v hostitelském členském státě, touto směrnicí nejsou dotčena.

Ad c): omezení práv uvedených výše v písmenech a) a b) z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví

Omezení práva volné pohybu z těchto důvodů upravují články 27 - 33 směrnice a souhrnně lze tyto pojmy subsumovat pod pojem „veřejný pořádek“, přičemž výhrada veřejného pořádku funguje jako „bezpečnostní ventil státní moci“³⁴ a představuje výjimku ze zásady volného pohybu pracovníků, kterou je proto třeba vykládat restriktivně a aplikovat jen k účelům, které jsou nezbytně nutné, a to přiměřeným způsobem (srov. např. rozhodnutí ESD ve věci C 152/73 Sotgiu nebo C 41/74 Van Duyn). Důležité však je, že tato výjimka se vztahuje pouze na sekundární oprávnění uvedená ve článku 39 odst. 3; primární oprávnění, která jsou obsažena v odstavci 2 zůstávají nedotčena³⁵. Navíc omezit právo volného pohybu osob je možné jen velmi zřídka za předem stanovených hmotně právních a procesně právních podmínek. Všechny tři důvody omezení práva pohybu jsou

³¹ Srov. úvodní ustanovení směrnice bod 17

³² Původní návrh směrnice počítal s možností získání práva trvalého pobytu již po čtyřech letech.

³³ Nepřetržitost pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani souvislou nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem (článek 16 odst. 3).

³⁴ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 475 s.

³⁵ Tamtéž, 476 s.

pojmy komunitárními³⁶ a v tomto světle je třeba tyto pojmy vykládat. Výklad pojmu v případě omezení z důvodu ochrany veřejného zdraví by neměl činit větší problémy³⁷, ale výklad pojmů veřejného pořádku a bezpečnosti může být složitější. SES jen obecně stanoví, že volný pohyb osob může být omezen jen z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví a i když směrnice 221/64 určité zpřesnění těchto pojmů a návod aplikace obsahovala³⁸, v komunitárním právu žádný prováděcí předpis či samostatný koncept veřejného pořádku či bezpečnosti, který by tyto pojmy blíže specifikoval, neexistuje. Největší problém působí v praxi vymezení veřejného pořádku. Velkou roli zde proto sehrála judikatura ESD, který během své praxe vytvořil jakési „zásady“ omezení a směrnice některé z těchto zásad ve svém textu reflektuje. Základní podmínkou v případě přijetí opatření omezujících volný pohyb osob přijatých z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví je, že tyto důvody nejsou uplatňovány k hospodářským účelům³⁹, jsou uplatňovány stejně vůči všem osobám, tj. bez ohledu na státní příslušnost a jsou přiměřené, tj. splňují tzv. test proporcionality⁴⁰. Test proporcionality patří ke standardním právním nástrojům jak evropských ústavních soudů, tak soudů mezinárodních, resp. nadnárodních⁴¹. Základními aspekty tohoto testu jsou dle ESD⁴² vhodnost, nutnost a přiměřenost jednání, kterým má být dosaženo cíle a je třeba sledovat, zda omezení práva volného pohybu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví všechny tyto podmínky testu proporcionality splňuje, nebo zda v jejich důsledku už nedochází k narušení či popření smyslu a podstaty tohoto práva.

Další podmínkou možnosti omezení práva volného pohybu osob je, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí

³⁶ Tamtéž, 474 s.

³⁷ Dle článku 29 SES mohou být důvodem omezení práva pohybu pouze nemoci s epidemickým potenciálem definované odpovídajícími akty Světové zdravotnické organizace a jiné nakažlivé nemoci a nakažlivé parazitické nemoci, pokud se na ně vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu.

³⁸ Sub. pozn. č. 36

³⁹ Takto judikoval ESD v případě Kempf 139/85, ve kterém stanovil, že „skutečností, že státní příslušník jednoho členského státu vykonávající na území jiného členského státu výdělečnou činnost, kterou lze považovat za skutečnou a efektivní, požádá o finanční pomoc z veřejných prostředků tohoto členského státu jako doplněk k příjmům z výdělečné činnosti, neznamená, že může být vyloučen z uplatnění právních předpisů Společenství týkajících se volného pohybu pracovníků.“

⁴⁰ Outálá, V. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států EU, Jurisprudence 4/2005

⁴¹ Nález Ústavního soudu PL ÚS 38/04

⁴² Rozhodnutí ESD ve věci C 8/89 Zardi

být založena výlučně na osobním chování dotčené osoby⁴³. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje a odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotčenou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná (srov. rozhodnutí ESD ve věci 67/74 Bonsignore⁴⁴).

Aby mohlo být osobní chování dotčené osoby důvodem pro omezení práva pohybu a pobytu, musí představovat skutečné, existující a dostatečně závažné ohrožení základních zájmů společnosti. Fakt, že jiný členský stát dotčené osobě odmítl právo vstupu a pohybu na svém území nepředstavuje dostatečně závažné ohrožení, které by mohlo být důvodem pro uplatnění výjimky i jiným členským státem (115-116/81 Adoui). Jednání cizince samo o sobě nepředstavuje závažné ohrožení a není proto důvodem pro použití výjimky, pokud v případě podobného chování tuzemského občana státní moc takové chování nepotírá (115-116/81 Adoui). tichý s.476. Rovněž porušení předpisů o hlášení cizinců, které má pouze deklaratorní význam nezakládá důvod pro použití omezujících opatření (48/85 Royer).

Opatření z důvodu ochrany veřejného pořádku a bezpečnosti mohou vést až k vyhoštění občanů EU a jejich rodinných příslušníků z hostitelského státu. Toto opatření je však to nejkrajnější řešení proveditelné pouze za splnění všech přísných kritérií stanovených směrnicí. Směrnice stanoví jak hmotně právní kritéria vyhoštění, tak procesně právní postup tohoto řízení. Před vydáním rozhodnutí o vyhoštění musí hostitelský stát vzít v potaz řadu okolností jako jsou délka pobytu osoby na jeho území, věk této osoby, její zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenskou a kulturní integraci v hostitelském členském státě a intenzitu vazeb na zemi původu. Ještě přísnější kritéria platí v případě, kdy občan EU a jeho rodinní příslušníci již získali právo trvalého pobytu, zde je možno tyto osoby vyhostit jen pro „závažné“ důvody týkající se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Směrnice zvyšuje ochranu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, kteří získali právo trvalého pobytu, ochranu

⁴³ Článek 27 odst. 2 směrnice

⁴⁴ ESD v tomto případě rozhodl takto: „*při výkladu ustanovení směrnice ve světle principu volného pohybu, ve vztahu k němuž zakládají výjimku, Soud shledal, že musí být vykládány úzce. Vzhledem ke znění ustanovení, které odkazuje na "výlučně osobní chování" Soud shledal, že opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nemohou být oprávněná důvody, jež se nevztahují k individuálnímu případu. Proto vyhoštění státního příslušníka členského státu nesmí být "nařízena za účelem odstrašení ostatních cizinců, tedy z důvodů "obecné preventivní povahy". Zde tedy směrnice jasně přebírá judikaturu ESD.*

občanů EU - s výjimkou „závažných“ důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nesmí být tyto osoby vyhoštěny. Téměř vyloučeno je pak vyhoštění občana EU, který v hostitelském státě pobývá již po dobu deseti let, nebo jedná-li se o mladistvého; v těchto případech je důvodem vyhoštění pouze „naléhavý“ veřejný zájem. Samotné rozhodnutí o vyhoštění musí být dotyčným osobám oznámeno písemně a to včetně uvedení orgánu, ke kterému je možno podat proti tomuto rozhodnutí odvolání⁴⁵. Dle judikatury ESD ve věci C 48/75 Royer musí mít dotčená osoba před samotným výkonem rozhodnutí možnost opravného prostředku, a to přinejmenším podání odvolání proti rozhodnutí o vyhoštění u orgánu odlišného od orgánu, který přijal opatření omezující její svobodu. Dále musí být rozhodnutí o vyhoštění dotčeným osobám oznámeno tak, aby mohly porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům pro svou osobu (článek 30 odst. 1). Tuto procesní ochranu práv osob na volný pohyb však do určité míry devalvuje následující ustanovení, které říká, že není-li to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, jsou dotyčné osoby přesně a úplně informovány o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě. Nadto i ze samotných neurčitých pojmů veřejné bezpečnosti a pořádku, z řady dalších ustanovení směrnice a rozhodnutí ESD vyplývá, že státy mají určitou možnost uvážení ve vztahu k opatřením z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti a konkrétní okolnosti ospravedlňující použití těchto důvodů se tak mohou v jednotlivých členských státech značně lišit. Tento důsledek v podstatě vyplývá ze samotné aplikace 27 odst. 2 směrnice, které ukládá členským státům povinnost hodnotit, pokud jde o požadavky veřejného pořádku a bezpečnosti, individuální situaci každé osoby chráněné právem Společenství a nikoli hodnotit obecně (srov. rozhodnutí ESD ve věci C 116/81 Adoui). Je pak zřejmé nevyhnutelné, že vzhledem ke stále relativně neurčitému obsahu pojmu veřejného pořádku a bezpečnosti bude v důsledku předvídaného individuálního posouzení ochrana práva volného pohybu záležet na úvaze konkrétní rozhodující osoby, která jedná jménem konkrétního členského státu. Dle mého názoru však směrnice v řadě dalších ustanovení jasně vytyčuje zásady, kterých se státy musí

⁴⁵ Dále orgán uvede lhůtu k jeho podání a popřípadě lhůtu, kterou má osoba na opuštění území členského státu. S výjimkou odůvodněných naléhavých případů nesmí být lhůta na opuštění území kratší než jeden měsíc ode dne oznámení.

vždy bezpodmínečně držet. Další podmínky stanoví rovněž stále se rozvíjející judikatura ESD (tak například ve výše uvedeném rozhodnutí ve věci C 116/81 Adoui ESD judikoval, že důvody musí být dostatečně detailní, aby umožnily osobě chránit její zájmy). Důvody pro přijetí omezujících opatření se také mohou měnit v čase a rovněž v jednotlivých členských státech. Prostor pro relativně volné uvážení, které článek 30 odst. 2 poskytuje státním autoritám, se mi tak v době různých teroristických útoků jeví jako ospravedlnitelný. Toto individuální posouzení jednotlivého případu a následné uvážení slouží také jako ochrana proti přílišnému právnímu formalismu, který nepochybně rovněž není žádoucí.

Další ustanovení směrnice posilující procesní ochranu je přístup vyhoštěných osob k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. V průběhu opravného řízení pak členské státy mohou zakázat dotyčné osobě pobyt na svém území, ale nemohou jí bránit v právu osobní obhajoby. To však opět platí s výjimkou případů, kdy by její přítomnost mohla způsobit závažné narušení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo kdy se opravný prostředek nebo soudní přezkum týkají odepření vstupu na území. Další podmínkou vydání rozhodnutí o vyhoštění je, že členský stát nesmí vydávat rozhodnutí o vyhoštění jako formu sankce nebo jako právní důsledek trestu odnětí svobody, pokud nejsou splněny požadavky článků 27, 28 a 29.

Každá osoba, která byla vyhoštěna má v případě následné podstatné změny okolností právo po přiměřené době žádat o zrušení rozhodnutí o vyhoštění. Je-li rozhodnutí o vyhoštění vykonáváno více jak 2 roky po jeho vydání, prověří členský stát, zda dotyčná osoba stále představuje skutečné ohrožení veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, a posoudí, zda od vydání rozhodnutí o vyhoštění nedošlo k podstatné změně okolností. V těchto ustanoveních směrnice se opět promítá zásada, že rozhodnutí o vyhoštění představuje krajní řešení; jakmile pominou důvody pro jeho trvání, nemělo by i nadále představovat překážku výkonu práva volného pohybu⁴⁶.

⁴⁶ Outlá, V. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států EU, *Jurisprudence* 4/2005, 26 s.

Dle článku 37 nejsou směrnici dotčeny příznivější vnitrostátní předpisy, tj. směrnice nezakazuje, aby členské státy přijaly v oblasti práva volného pohybu úpravu, která bude příznivější, než jakou garantuje směrnice. Směrnice nadto přímo odkazuje na respektování základních práv a svobod a dodržování principů obsažených v Chartě základních práv EU, která byla vyhlášena na mezivládní konferenci v Nice v roce 2000. Článek 45 Charty pak stanoví, že každý občan EU má právo svobodně se pohybovat a bydlet na území členských států. V této souvislosti je však nutno připomenout, že do doby, než vstoupí v platnost Ústava pro Evropu, má zmíněná charta pouze deklaratorní charakter politicko-morálního dokumentu a protože nebyla přijata jako smlouva, není právně závazná.

Vzhledem k důvodové zprávě Komise je cílem směrnice mj. podpořit občany EU v plném využívání práva pohybu osob. Má-li být tohoto cíle dosaženo, je nepochybně zapotřebí zajistit přiměřené informování občanů Unie o jejich právech. Proto směrnice požaduje, aby členské státy informovaly občany o právech, která z ní vyplývají, zejména cestou kampaní na zvyšování právního vědomí⁴⁷. Za stejným účelem publikovala Komise na svých internetových stránkách kompilát příslušných právních předpisů, včetně srovnání platného *acquis* a směrnice⁴⁸.

Jen pro úplný výčet pramenů práva volného pohybu je možno uvést i směrnici Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Tato směrnice upravuje podmínky získání práva trvalého pobytu občanů třetích států; pokud tito v hostitelském státě stráví nepřetržitě po sobě jdoucích pět let, získají právo trvalého pobytu aniž by se muselo jednat o rodinné příslušníky občana EU. I když se tato směrnice dotýká mj. problematiky kontrol na vnějších hranicích, azylu a přistěhovalectví, stanoví rovněž i ochranu práv státních příslušníků třetích zemí. Na zvláštním zasedání v Tampere z 15. a 16. října 1999, kde se projednávala společná politika EU v oblasti azylu a přistěhovalectví, Evropská rada prohlásila, že právní postavení státních příslušníků třetích zemí by se mělo

⁴⁷ Článek 34 týkající se Zveřejnění: *Členské státy šíří informace o právech a povinnostech občanů Unie a jejich rodinných příslušníků ve věcech upravených touto směrnicí, zejména prostřednictvím osvětových kampaní v celostátních a místních hromadných sdělovacích prostředcích a prostřednictvím jiných komunikačních prostředků.*

⁴⁸ http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/free_movement_281004_en.pdf

sblížit s právním postavením státních příslušníků členských států a že by osobě, která pobývala oprávněně v členském státě po dobu, kterou je třeba stanovit, a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, měl být v uvedeném členském státě přiznán soubor jednotných práv, která se co nejvíce přibližují právům přiznávaných občanům Evropské unie. Můžeme zde tak zaznamenat rozšíření práva volného pohybu i na občany z třetích zemí, které si v počátcích evropské integrace uměl asi jen málokdo představit.

Další úprava, která se rovněž dotýká i práva volného pohybu osob je obsažena ve směrnici Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, od předchozích směrnic se tato odlišuje tím, že rodinná příslušnost zde není vázána na občana EU, ale naopak koncipuje sloučení rodin obecně pro veškeré osoby žijící na území členských států EU. I když je rodinná politika ponechána v kompetenci členských států a EU zde nemá žádné pravomoci, je tato směrnice příkladem toho, že řada sekundárních předpisů z oblasti sociální, azylové a imigrační politiky se v souvislosti s úpravou volného pohybu osob této problematiky dotýká. Nadto směrnice 2004/38 o právu volného pohybu rozšířila definici rodinných příslušníků, kterým je nyní i partner (viz. výše).

Dle stanoviska příslušných orgánů EU je sloučení rodiny nezbytné nejen k umožnění rodinného života; ale také napomáhá k vytvoření sociálně kulturní stability, která usnadňuje integraci státních příslušníků třetích zemí v členských státech, což současně podporuje hospodářskou a sociální soudržnost, jakožto jeden ze základních cílů Společenství. Dle stanoviska Evropské rady na zasedání v Tampere by EU měla zajistit spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států a důraznější politika integrace by měla směřovat k tomu, aby jim byla přiznána práva a povinnosti srovnatelná s právy a povinnostmi občanů Evropské unie.

V obou posledně jmenovaných směrnicích se vlády EU pokouší řešit problematickou otázku, jak se v oblasti bez vnitřních hranic vyrovnat s rostoucím počtem legálních a nelegálních přistěhovalců. Domnívám se, že tomuto druhu migrace dnes nejen nelze zabránit, ale v současné době stále klesající populační křivky EU, v době různých geopolitických změn především v rozvojových zemích a k přihlídnutím k lidským právům a humanitární tradici, na které se EU stále častěji hrdě odvolává, příliš restriktivní azylová a imigrační politika EU není ani

žádoucí. EU proto poskytuje přistěhovalcům podobná práva a povinnosti jako evropským občanům, přičemž konkrétní rozsah těchto práv a povinností pak závisí na délce legálního pobytu dané osoby v EU.

3.3 Obsah pojmu pracovníka

Přestože primárními beneficienty práva volného pohybu osob jsou dle původního pojetí pracovníci, definici tohoto pojmu nepodává ani SES ani sekundární předpisy komunitárního práva. Výklad tohoto pojmu se tak stal v řadě případů předmětem judikatury ESD, který jeho význam zjišťuje s odvoláním na obecně uznávané zásady výkladu a rozšiřujícím způsobem ve vztahu k běžnému smyslu pojmů v jejich kontextu a ve světle cílů Smlouvy⁴⁹.

Jeden z prvních rozsudků, který se zabýval definicí pojmu pracovníka byl rozsudek ve věci C 75/63 Hoekstra ze dne 19. března 1964, který pod pojem pracovníka zahrnul všechny osoby, které jsou kryty národními systémy sociálního zabezpečení, ať už jsou tyto osoby označeny jakkoli. Dále ESD v této věci judikoval, že pojem „pracovník“ a „námezdní práce“ jsou pojmy, které mají komunitární význam, jehož obsah je na právních rádech jednotlivých členských států nezávislý. Pokud by tomu tak nebylo, mohl by si každý členský stát definovat tyto pojmy libovolně a tak zbavit určité skupiny osob ochrany, kterou jim Smlouva zaručuje⁵⁰. V této věci došel soud také k závěru, že pracovníkem je i osoba, která práci ztratila, je však schopna přijmout práci jinou. Tato zásada byla později zahrnuta do směrnice č. 68/360.

Stěžejní význam pro definici pracovníka mají později následující rozsudky ve věci C 53/81 Levin a ve věci C 66/58 Lawrie-Blum. ESD ve věci Levin vyložil pojem pracovníka ve smyslu komunitárního práva takto: pracovníkem je osoba, která je občanem Unie a je v závislém pracovním poměru, tj. osoba, která během určité doby pro někoho nebo pod něčím vedením provádí plnění dle jeho příkazu, za toto plnění dostává odměnu (musí jít o skutečnou ekonomickou aktivitu) a tuto práci musí vykonávat v jiné zemi EU než je občanem. ESD také znova zopakoval, že toto pojetí je pojetím komunitárním a národním orgánům jej nepřisluší měnit. Není rozhodující, zda osoba pracuje na částečný pracovní úvazek nebo zda příjmy odpovídají minimální mzdě. Zaměstnání na dílčí úvazek představuje pro mnoho lidí účinný prostředek

⁴⁹ Tichý, L. a kol. Dokumenty ke studiu evropského práva. Linde Praha a.s, 1999, 496 s.

⁵⁰ Tamtéž, 497 s.

ke zlepšování jejich životních podmínek, i když takto dosažené příjmy jsou možná nižší než to, co je považováno za existenční minimum. Činnost, kterou takto zaměstnanec vykonává, však musí být efektivní a skutečná. Důvody, pro které občan jednoho členského státu vstoupil a hledal zaměstnání v jiném členském státě jsou, co se jeho práva vstupu a pobytu na území dotčeného členského státu, bezvýznamné.

Ve věci C 53/81 Lawrie-Blum ESD stanovil, že za pracovníka je třeba považovat i účastníka povinné přípravné praxe (tj. praxe, která tvoří součást odborné kvalifikační přípravy), který během své praxe podléhá pokynům a dohledu školy, protože příkazy, které mu jsou během této praxe stanoveny, je povinen dodržovat a plat, který dostává, může být považován za mzdu, která představuje protiplnění za poskytnuté služby a povinnosti, jejichž plnění s sebou přináší přípravná praxe. Kritéria stanovená pro existenci pracovního poměru jsou tedy splněna⁵¹.

Posun od uznání práv založených na čistě ekonomickém základě k poskytnutí práva volného pohybu jako takového je vidět v rozsudku ve věci C 66/85 Cowan v. Le Tresor Public, ve kterém ESD judikoval, že zákony Společenství garantují fyzické osobě právo odebrat se a pobývat v jiném státě a také její ochranu ve stejné míře jako občanům tohoto státu. Dalšími skupinami osob, v jejichž případě bylo použito širšího pojetí pojmu pracovník jsou studenti a osoby hledající zaměstnání. Jak již zmíněno výše, uvedené kategorie osob nepředstavují všechny beneficienty práva volného pohybu pracovníků. Sekundární legislativa rozšířila právo volného pohybu osob i na další kategorie a zakotvila tak i zásady, které během své rozhodovací činnosti postupem času vytvořil ESD.

⁵¹ V tomto případě ESD řešil spor mezi Lawrie-Blum a Spolkovou zemí Bádensko-Würtenbursko. Lawrie-Blum byla britskou státní příslušnicí provdanou za německého občana a na univerzitě ve Freiburgu složila první státní zkoušku a byla tak způsobilá (ve smyslu odborné kvalifikace) vyučovat ruštinu a angličtinu na gymnáziích. K přípravné praxi však nebyla připuštěna, protože bylo shledáno, že nespĺňuje osobní předpoklady - právní úprava přípravné praxe totiž předpokládá, že jejím účastníkem může být pouze Němec. Žaloba ve správním soudnictví byla zamítnuta s poukazem na čl. 48 odst. 4 SES. Správní soud nepopíral, že veřejné školství nespĺdá do veřejného života ve smyslu SES, avšak dle jeho názoru spĺdá jako součást politiky do působnosti komunitárního práva. ESD, ke kterému se tento případ později dostal, ve svém rozhodnutí opět opakuje, že pojem pracovník je pojmem komunitárním a jako takový je třeba tento pojem vykládat rozšiřujícím způsobem. Za pracovníka je třeba považovat i účastníka povinné přípravné praxe s tím, že na omezení z důvodů veřejné služby se v tomto případě nelze odvolávat, neboť za povolání ve veřejné službě lze považovat jen ta povolání, která znamenají přímou či nepřímou účast na výkonu občanských oprávnění a jsou splněna s plněním takových úkolů, které jsou orientovány na plnění obecných zájmů států nebo jiných veřejných úkolů, a tudíž předpokládají poměr zvláštní oddanosti dané osoby ke státu, stejně jako vzájemnost práv a povinností, které zakládají tento občanský svazek. Tyto úzké předpoklady nejsou dle názoru ESD v případě účastníka přípravné praxe splněny⁵¹.

3.4 Volný pohyb pracovníků po rozšíření EU

Jak je již uvedeno výše, jedním z cílů EU je umožnit co nejširší volný pohyb pracovních sil v rámci EU a zamezit jakékoli diskriminaci založené na státní příslušnosti zaměstnance. Během rozšiřovacího procesu se však členské státy EU-15 obávaly možného masivního přílivu zájemců o práci na jejich pracovní trh, který by mohl vést k určitým negativním dopadům na postavení tuzemských zaměstnanců (zejména na jejich mzdové podmínky) a trh práce. Proto těmto státům bylo umožněno zavést v rámci rozšířené EU přechodná omezení volného pohybu pracovníků z nově přistupujících států po určité přechodné období. Přechodná ustanovení obsažená ve smlouvě o přistoupení z roku 2003 umožňují během tohoto přechodného období, které definitivně končí dne 30. dubna 2011, mírné odchylky od zásad volného pohybu pracovních sil. Kromě migrujících pracovníků se tato omezení nemohou týkat žádné jiné kategorie občanů EU, mohou se uplatňovat pouze pro účely získání vstupu na trh práce a lze jimi tedy omezovat pouze přístup k zaměstnání v konkrétním členském státě. Jakmile pracovník získá přístup na trh práce určitého členského státu, uplatňují se všech složkách pracovního poměru (tj. především právo na mzdu, jakož i sociální a daňová zvýhodnění) právní předpisy Společenství o rovném zacházení. Tzn., že tyto pracovníky, kterým bylo jednou umožněno vstoupit na pracovní trh členského státu EU, není možné jakkoli diskriminovat na základě státní příslušnosti, a to bez ohledu na to, zda zaměstnanci pocházejí z členských států EU-15 či z členských států EU-10.

Volný pohyb pracovníků může být omezen maximálně po dobu sedmi let od vstupu (tj. od 1. května 2004 do 30. dubna 2011) nových členských států do EU; toto přechodné období je rozděleno na kratší časové úseky dle schématu 2+3+2⁵² s tím, že před uplynutím každého z nich Komise vypracuje zprávu, která zhodnotí dopady rozšíření EU na pracovní trhy jednotlivých členských států a pracovního trhu EU jako celku. Členské státy původní EU-15 pak mají povinnost před uplynutím přechodného období informovat Komisi, zda hodlají uplatňovat omezení i nadále nebo své pracovní trhy otevřou.

⁵² Základní přechodné období bylo stanoveno na dva roky (tj. do 30.4.2006) a mohlo být za splnění určitých podmínek prodlouženo o další 3 roky (tj. do 30.4.2009). K prodloužení tohoto omezení musel každý členský stát před 30.4.2006 oznámit Evropské komisi, zda hodlá i nadále používat národní opatření vůči pracovníkům z nových členských států EU (s výjimkou Kypru a Malty) nebo zdá svůj pracovní trh zcela otevře. Systém národních opatření bude výjimečně možné prodloužit ještě o další 2 roky (tj. do 30.4. 2011), ale pouze za podmínky, že na trhu práce dotčeného státu přetrvávají vážné problémy. Volný pohyb pracovníků tak bude v rámci celé EU zaveden nejpozději k 1.5.2011.

První zpráva Komise byla zveřejněna 8.2.2006 a výsledky zprávy byly zřejmě překvapivé zejména pro ty, kteří se před rozšířením EU obávaly výše zmíněného masivního přílivu uchazečů o zaměstnání z nových členských zemí. Ze zprávy totiž vyplývá, že k masivnímu přílivu pracovníků z členských států EU ze střední a východní Evropy do EU-15 nedošlo a nadto má tato mobilita pracovních sil naopak převážně příznivé účinky. Pracovníci z nově přistoupivších zemí EU pomohli řešit nedostatky na trhu práce a přispěli ke zlepšení hospodářských výsledků dotčených členských států EU. Země, které nezavedly od května 2004 omezení (Spojené království, Irsko a Švédsko), dosáhly vysokého hospodářského růstu a poklesu nezaměstnanosti. Co se týče dvanácti zemí EU, které uplatňují přechodná opatření, pracovníci, kterým se podařilo získat legální přístup na jejich trhy práce (tj. získali pracovní povolení), se do těchto trhů bez potíží začlenili. Naproti tomu státy s restriktivním přístupem se potýkají mnohem více s ilegální pracovní činností. Pokud jde o EU jako celek, migrační toky pracovníků byly spíše omezené - občané nových členských států představují méně než 1% populace v produktivním věku EU 15. Jedinou výjimkou je Rakousko (1,4%) a Irsko (3,8%). Samotná migrace je tak spíše otázkou stavu nabídky a poptávky po konkrétních profesích. Zpráva dále uvádí, že pracovníci ze zemí EU-10 poskytli žádané kvalifikace a bylo mezi nimi mnohem nižší procento nekvalifikovaných pracovníků než mezi domácími pracovníky.

Pro řadu občanů EU představuje právo volného pohybu pracovních sil jedno z nejvýznamnějších práv občana EU, s ohledem na tuto skutečnost a na výsledky výše uvedené zprávy Komise, Evropský parlament vyzval ve svém usnesení o přechodných opatřeních, která omezují volný pohyb pracovníků na trhu práce v Evropské unii (2006/2036(INI)) členské státy k tomu, aby zrušily současná přechodná opatření a dále opět připomenul, že přechodná opatření výrazně přispívají k nárůstu nelegální práce a mj. tak způsobují zvýšený a regionálně zostřený tlak na mzdy a nestejně pracovní podmínky a přispívají k diskriminaci a vykořisťování migrujících pracovníků. Statistika, která monitoruje mobilitu pracovních sil před a po rozšíření EU viz. příloha č. 1.

4 UZNÁVÁNÍ KVALIFIKACÍ V RÁMCI EU

Svoboda pohybu pracovníků zahrnuje, za podmínek stanovených SES a sekundárními předpisy ES, právo státních příslušníků členských států na rovné

zacházení v zaměstnávání, v odměně za práci a jiných pracovních podmínkách, právo se ucházet o nabízená zaměstnání a za tímto účelem se volně pohybovat na území členských států, právo pobývat na území členského státu za účelem výkonu zaměstnání a právo zůstat v tomto členském státě po skončení zaměstnání.

Přestože svoboda pohybu pracovníků znamená především zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, postavení občana EU se od postavení osoby s plným občanstvím daného státu v přístupu k zaměstnání může lišit. Kromě omezení uvedených ve čl. 39 odst. 4 je takovým případem i situace, kdy občan jiného státu není automaticky připuštěn k výkonu činností, pro které stát pobytu vyžaduje určité formální kvalifikační předpoklady. Jedná se o tzv. regulovaná povolání nebo regulovanou činnost, tj. taková povolání nebo činnosti, pro jejichž výkon jsou právními předpisy jednotlivých členského státu EU předepsány podmínky přístupu (podmínky zahájení těchto povolání a činností) a podmínky jejich výkonu (např. určitý stupeň vzdělání nebo praxe určité délky)⁵³. Bez splnění těchto požadavků nemůže osoba toto povolání nebo činnost vykonávat přístup k těmto činnostem pak může být danému uchazeči odepřen i přesto, že předpoklady obdobného charakteru ve svém domovském státě splňuje, protože kvalifikace⁵⁴ získaná podle předpisů jednoho státu v rámci jeho vzdělávací soustavy, opravňuje tuto osobu k výkonu určitého povolání pouze v tomto státě a k výkonu téhož povolání v jiném státě jej takto získaná kvalifikace automaticky neopravňuje. Odlišnosti ve vzdělávacích systémech a požadavcích na výkon určitých povolání členských států tak mohou tvořit překážku volného pohybu pracovníků, kterou je třeba vzhledem k cílům EU, umožnění efektivního fungování vnitřního trhu a plného využití práv volného pohybu odstranit.

Původní postoj EU k této překážce byl založen na názoru, že tato překážka může být odstraněna na základě harmonizace předpokladů pro výkon všech kvalifikovaných činností⁵⁵. Tato komunitarizace předpokladů výkonu všech kvalifikovaných činností však naráží na řadu problémů:

⁵³ <http://www.msmt.cz/eu/databaze-regulovanych-povolani-a-cinnostmi-cr>

⁵⁴ Kvalifikace = odborná profesní příprava. Soustava schopností (vědomostí, dovedností, návyků, zkušeností) potřebných k získání oficiálně potvrzené způsobilosti (většinou uznávané státem) k výkonu určité činnosti (povolání, funkce). Zdroj: Palán, Z. Výkladový slovník Lidské zdroje, 2002.

⁵⁵ „*Uskutečnit svobodu volného pohybu a tedy mobilitu osob na trhu práce, podnikání a služeb znamená „komunitarizovat“ předpoklady pro výkon prakticky všech kvalifikovaných činností*“, citováno z: Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 460 s.

-vzdělávací systémy jednotlivých zemí a úprava přístupu k určitým povoláním je ponechána plně v kompetenci jednotlivých států a EU nadto považuje vzdělávací systémy členských zemí za součást národní identity a kultury⁵⁶

-dalším problémem s touto otázkou související je fakt, že je pouze na uvážení státu, zda výkon určitého povolání podmíní splněním určitých kvalifikačních požadavků či nikoli. Avšak i v oblastech, které nejsou harmonizované předpisy ES a kde je stanovení požadavků na výkon povolání ponecháno v kompetenci jednotlivých států, musí tyto státy při regulaci přístupu k povolání zároveň respektovat ustanovení článků 39, 43 a 49 SES, které garantují každému občanu členského státu právo volného přístupu k výkonu regulovaného povolání (srov. rozsudek ESD ve věci C-58/98 Corsten). Důvodem pro regulaci některých povolání bývá většinou potřeba zajištění náležitého výkonu činností tvořící náplň takových povolání, jejichž výkon obnáší i určité riziko buď pro okolí (např. výkon povolání v oblasti jaderné energetiky) nebo samotné uživatele určité služby (např. ve zdravotnictví). V praxi tak může docházet k tomu, že zatímco v jednom členském státě je přístup k výkonu určité činnosti zcela volný, v jiném členském státě může být tatáž činnost naopak podrobena jistým pravidlům, která tak vytváří významné překážky volného pohybu pracovních sil⁵⁷. Povolání, která nejsou regulována, pak může vykonávat každý, tj. i občan jiného členského státu EU, volně bez splnění jakýchkoliv podmínek.

Tato regulace však vytváří překážku volného pohybu osob; proto článek 47 SES stanoví, že za účelem usnadnění zahajování a provozování činností samostatně výdělečných osob vydá Rada směrnice upravující vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, jakož i směrnice ke koordinaci vnitrostátních předpisů členských států, které se týkají zahajování a provozování činností samostatně výdělečných osob. Překážka volného pohybu pracovních sil v podobě regulace povolání může být tedy překonána následujícími způsoby: členské státy mohou sjednotit kvalifikační požadavky pro výkon ekonomických činností, které spadají do okruhu vztahů, upravených Smlouvou. Toto řešení nabízí SES v ustanovení článku 47 odst. 2 druhá věta, který předpokládá přijetí sekundárních právních předpisů měnících v členských státech dosavadní podmínky pro zahájení povolání. Tato opatření musí být přijata Radou jednomyslně.

⁵⁶ <http://www.europass.cz/index.php?page=eu>

⁵⁷ Rozhodnutí ESD ve věci C-340/89 Irène Vlassopoulou

Druhým možným řešením, rovněž vycházejícím z SES, je vzájemná koordinace postupu členských států v souvislosti s jejich různými kvalifikačními požadavky, aniž by tyto harmonizovali. V těchto případech rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou.

Případná neexistence dohody Společenství na konkrétním způsobu řešení této problematiky a následná absence sekundární legislativy v této oblasti by však nijak nemohla vyloučit přímý účinek ustanovení článků 39, 43 a 49 SES, která jsou přímo vykonatelná. Nadto mají členské státy podle článku 10 povinnost přijmout veškerá vhodná opatření pro usnadnění plnění cílů Společenství, z čehož vyplývá i povinnost umožnit uznání kvalifikace získané v jiném členském státě tak, aby naplnily ustanovení článků 39, 43 a 49 SES⁵⁸.

V polovině šedesátých let se Společenství přiklonilo k prvnímu z výše uvedených řešení, tj. že na základě přijetí společné politiky odborné přípravy a jejího provedení dojde k harmonizaci požadavků na vzdělání a praxi v členských státech. Tomu odpovídá i Rozhodnutí Rady z 2. dubna 1963⁵⁹, které stanoví deset zásad zavádění společné politiky odborného vzdělávání a jehož cílem je koordinace všech programů a činností v oblasti odborného vzdělávání, čímž mělo přispět k harmonickému rozvoji národních ekonomik členských států EU i společného trhu a k zajištění volného pohybu pracovních sil.

Z hlediska uznávání kvalifikací je pak zásadní osmý princip tohoto rozhodnutí, který stanoví, že na jednotlivých úrovních vzdělání a s ohledem na různá povolání, která vyžadují specifickou přípravu, má být vytvořen standardizovaný popis základních kvalifikačních předpokladů. Na tomto základě pak měly být harmonizovány předpoklady pro úspěšné složení závěrečných zkoušek s cílem dosáhnout vzájemného uznávání certifikátů, vysvědčení a dalších dokumentů potvrzujících završení odborného vzdělání. Do doby harmonizace kvalifikačních předpokladů pro výkon povolání byly přijaty přechodné směrnice o liberalizaci a přechodných opatřeních, které vycházely z toho, že jestliže někdo provozoval určitou činnost nepřetržitě po dobu několika let, získal v tomto odvětví náležitou praxi, která nahrazuje eventuelní rozdíly v požadavcích jednotlivých států na odbornou přípravu k té které činnosti. Poté, co by došlo

⁵⁸ Ondřej a kol. Ekonomické a právní aspekty podnikání v EU. Praha: C.H.Beck 2007, 61 s.

⁵⁹ Rozhodnutí Rady 63/266/EEC ze dne 2. dubna 1963, kterým se stanoví obecné zásady pro provádění společné politiky odborného vzdělávání

k harmonizaci kvalifikačních předpokladů pro výkon povolání, měly být přechodné směrnice nahrazeny příslušnými akty sekundární legislativy⁶⁰.

Vzhledem k výše uvedeným problémům, které mj. ztěžoval i požadavek jednomyslnosti při hlasování o příslušných směrniciích, byl ale proces harmonizace kvalifikačních předpokladů na jednotlivých úrovních vzdělání pomalý a celková snaha o harmonizaci kvalifikačních předpokladů byla až na harmonizaci obsahu a rozsahu odborného vzdělání pro omezený počet povolání⁶¹ neúspěšná. Za této situace se ukázalo, že dosavadní přístup je nadále neudržitelný a bylo třeba přijmout řešení, které by překážku volného pohybu v podobě různých kvalifikačních požadavků na výkon povolání v každém členském státě vyřešilo efektivně. Tímto řešením je obecný neboli horizontální přístup, která namísto harmonizace úpravy kvalifikačních požadavků jednotlivých profesí, tj. sektorového nebo-li vertikálního přístupu, jde cestou vzájemného uznávání kvalifikací a který se nevztahuje na jednotlivé kvalifikace, ale na všechny případy, kdy je k výkonu povolání třeba vyššího vzdělání⁶².

4.1 Akademické a profesní uznávání

V souvislosti s uznáváním odborných kvalifikací je třeba rozlišovat akademické uznávání a profesní uznávání. Akademické uznávání, tj. uznání vzdělání pro akademické účely můžeme definovat jako uznání diplomů, kvalifikací nebo částí studijních programů jedné vzdělávací instituce (domácí nebo zahraniční) jinou vzdělávací institucí nebo orgánem státní správy. Toto uznání je obvykle předpokladem pro přijetí na další studium v jiné instituci nebo jako uznání umožňující určitý druh výjimky z povinnosti opakovat studium některých částí studijního programu. Při akademickém uznávání se detailně porovnávají studijní plány a na základě tohoto porovnání je pak vydáno rozhodnutí o tom, zda vzdělání získané v zahraničí je rovnocenné vzdělání poskytovanému v České republice⁶³.

⁶⁰ K této předpokládané harmonizaci však nakonec nedošlo, a tak tyto směrnice zůstaly v účinnosti až do okamžiku, kdy vstoupila v účinnost směrnice 199/42/ES ze dne 7. června 1999, kterou se zavádí postup pro uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci pro profesní činnosti upravené směrniciemi o liberalizaci a o přechodných opatřeních a kterou se doplňuje obecný systém uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci.

⁶¹ Jedná se o povolání zdravotní sestry a ošetřovatele pro všeobecnou péči, porodní asistentky, zubního lékaře, farmaceuta, veterinárního lékaře a architekta, jejichž regulace v jednotlivých směrniciích tvoří sektorový systém uznávání odborných kvalifikací.

⁶² Josephine Steiner and Lorna Woods. Textbook on EC law, 8th edition, Oxford: Oxford University Press, 2003 33

s.

⁶³ <http://www.msmt.cz/eu/uznavani-kvalifikaci>

Smlouva o založení ES oblast akademického uznávání neupravuje, pouze v ustanovení, které se věnuje oblasti vzdělávání, mimo jiné říká, že činnost EU „je zaměřena na podporu mobility studentů a učitelů, mezi jinými podporou uznávání akademických diplomů a započtení doby studia“. Zároveň však říká, že EU respektuje odpovědnost členských států za obsah výuky a za organizaci vzdělávacích systémů.

K jisté úpravě uznávání akademického vzdělání na mezinárodním poli došlo v rámci Rady Evropy, kde byla za tímto účelem sjednána Úmluva o uznávání kvalifikací týkajících se vysokoškolského vzdělávání v evropském regionu, Lisabon, 11. dubna 1997⁶⁴, která vytváří základnu pro všeobecné ohodnocení zahraničního vysokoškolského studia či jeho část pro účely dalšího vysokoškolského studia nebo pro uznávání středoškolských vysvědčení či osvědčení o ukončeném středoškolském vzdělání pro účely přijetí na vysokoškolské studium⁶⁵.

Samotná SES tedy žádný „evropský systém“ akademického uznávání nevytváří a ponechává je v rukou jednotlivých členských států (vstupem ČR do EU se tento druh uznávání nemění)⁶⁶.

Oproti tomu profesní uznávání, tj. uznávání odborných kvalifikací pro účely výkonu povolání SES předvídá. Při tomto uznávání se posuzují znalosti a schopnosti konkrétní osoby vykonávat regulované povolání, přičemž tyto znalosti a schopnosti sice mohou být doloženy dokladem o formální kvalifikaci (vzdělání a přípravě), ale také mohou být doloženy dokladem o faktickém výkonu dané činnosti nebo jiným dokladem. Výsledkem procesu profesního uznávání je rozhodnutí o tom, zda dotyčná osoba má dostatečné znalosti a schopnosti, aby mohla vykonávat konkrétní povolání nebo činnost. Součástí rozhodnutí může být i uznání titulu nebo profesního označení. Z hlediska profesního uznávání pak rozlišujeme regulovaná⁶⁷ a neregulovaná povolání nebo činnosti (viz. výše).

⁶⁴ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 60/2000 Sb. m. s.

⁶⁵ Pipková H., Volný pohyb osob – vzájemné uznávání profesních kvalifikací v právu ES, Právní zpravodaj 9/2002, str. 12

⁶⁶ <http://www.euroskop.cz/44005/113342/clanek/prava-obcanu-eu-a-jejich-ochrana/pravo-studovat-a-pripravovat-se-na-budouci-povolani/>

⁶⁷ Seznam regulovaných povolání spolu s příslušnými doklady o odborné kvalifikaci se notifikují Komisi, která jej poté zveřejňuje v úředním Věstníku EU. Takto uvedené seznamy jsou na území jednotlivých členských států závazné, je proto v zájmu jednotlivých států, učinit notifikaci veškerých možných změn právní úpravy včas.

4.2 Uznávání odborných kvalifikací v judikatuře ESD

K problematice uznávání odborných kvalifikací se ve své rozhodovací činnosti vyjadřoval i ESD, který během této činnosti dovedl z ustanovení práva ES jisté zásady, z nichž některé byly později převzaty i do právních aktů Společenství.

Jak je již zmíněno výše, je pouze na uvážení státu, zda výkon určitého povolání podmíní splněním určitých kvalifikačních požadavků či nikoli. Vzhledem k tomu, že různé kvalifikační požadavky na výkon regulovaných povolání v jednotlivých členských státech tak omezují právo volného pohybu osob, představují tyto požadavky výjimku z práva volného pohybu osob a jako všechny výjimky má i tato své limity. Tyto kvalifikační požadavky jednotlivých členských států ale musí být slučitelné s právem ES a nesmí zakládat neospravedlnitelnou překážku svobodě volného pohybu pracovníků⁶⁸. Svoboda pohybu pracovníků totiž zahrnuje kromě zákazu diskriminace také zákaz omezení. Problém zákazu omezení však není v jeho existenci, ale v jeho rozsahu a míře, do jaké právo pohybu pracovníků omezuje⁶⁹. Tímto problémem se v rozhodnutí ve věci 96/85 Komise v. Francie zabýval i ESD, který v této věci stanovil, že omezení svobody pracovníků je možné jen tehdy, jestliže je toto omezení odůvodněné s ohledem na všeobecné povinnosti, které jsou vlastní danému povolání a kterým podléhají rovněž vlastní státní příslušníci členského státu. Dalším přelomovým rozsudkem týkající se této problematiky je rozhodnutí ve věci Kraus C-19/92, kde se ESD zabýval posuzováním zahraničních akademických titulů, které bylo možno používat pouze za předpokladu zvláštního povolení. V této věci ESD judikoval, že vzhledem k neexistenci harmonizace předpisů, které by stanovily za jakých okolností může osoba v dotčeném členském státě EU užívat titul, který získala v jiném členském státě, je třeba ustanovení článku 48 a 52 SES třeba vykládat tak, že dotčený členský stát může podmínit užívání těchto titulů získáním zvláštního povolení. Podmínky získání tohoto povolení však nesmí být nepřiměřené a administrativní řízení v souvislosti se získáním povolení o užívání akademických titulů se musí omezit čistě na zjištění, zda akademický titul byl dotčené osobě udělen v souladu s právem daného státu. Dále musí být toto řízení lehce přístupné a nesmí podléhat nepřiměřeným administrativním poplatkům a případné zamítavé rozhodnutí musí být přezkoumatelné soudem.

⁶⁸ Ondřej a kol. Ekonomické a právní aspekty podnikání v EU. Praha: C.H.Beck 2007, 62 s.

⁶⁹ Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004, 478 s.

Významným rozsudkem v oblasti uznávání kvalifikací věci je také rozhodnutí ESD ve věci C 55/94 Gebhard, kde se ESD zabýval postavením německého advokáta, který chtěl vykonávat svojí advokátní praxi v Itálii a užívat zde označení avvocato, k jehož užívání však italským právním řádem nebyl oprávněn. Soud v tomto rozhodnutí stanovil kritéria, která musí členský stát při přijetí omezujících opatření v podobě stanovení kvalifikačních požadavků dodržet; jinak by tato omezující opatření byla diskriminační: opatření musí být aplikována nediskriminačním způsobem; musí být odůvodněná kategorickými důvody obecného zájmu; musí být způsobilá splňovat cíli stanovenými a nesmí být nepřiměřená. Přiměřené opatření by mělo omezovat volný pohyb osob pouze v takové minimální míře, která je nezbytná k dosažení účelu sledovaného tímto opatřením. Je-li možné tohoto cíle dosáhnout i méně restriktivním opatřením, než bylo aplikováno, pak podmínka přiměřenosti není splněna⁷⁰.

Ochranné opatření není přiměřené ani tehdy, kdy toto opatření chrání veřejný zájem pouze částečně a tudíž neefektivně⁷¹. Ačkoli tedy volný pohyb pracovních sil jako jedna ze základních zásad SES může být výjimečně omezen z důvodu naléhavého veřejného zájmu⁷², opatření s odvoláním na článek 39 odst. 3 SES, která nejsou nezbytná k dosažení jimi sledovaného cíle a která tak jdou nad rámec směrnice, ESD vždy neuznává. Nadto ESD opakovaně judikoval, že opatření přijaté k ochraně veřejného zájmu jakožto výjimku z práva volného pohybu osob nelze uplatnit v případě, kdy je daná oblast evropského práva plně harmonizována a neponechává členským státům při transpozici žádný volný prostor pro odchýlení se od obsahu směrnice. Dále ESD v některých takových případech konstatoval, že v případě, kdy je směrnice vydána za účelem harmonizace opatření nezbytných k dosažení specifického cíle, kterého může být dosaženo pouze za „plné důvěry ve směrnici“, není odvolání na článek 39 odst. 3 SES možné⁷³. Toto pravidlo má zabránit přijetí opatření státu za účelem ochrany zájmů, které již právem Společenství chráněny jsou⁷⁴. Jestliže však směrnice, která byla vydána za účelem minimální harmonizace členskému státu výslovně povoluje, aby jeho vnitrostátní úprava byla přísnější, pak záleží na úvaze jednotlivého členského státu, zda této možnosti využije. I takto přijaté přísnější opatření však musí být způsobilé zaručit uskutečnění cíle, který směrnice sleduje a nesmí překračovat meze toho, co je pro

⁷⁰ Takto ESD judikoval i např. ve věcech C 19/92 Kraus či C 424/97 Haim.

⁷¹ Ondřej a kol. Ekonomické a právní aspekty podnikání v EU. Praha: C.H.Beck 2007, 63 s.

⁷² Srov. Rozhodnutí ESD ve věci C 323/03 Komise v. Španělské království

⁷³ Rozsudek ESD ve věci C 5/94 Hedley Lomas

⁷⁴ Obdobně judikoval ESD i ve věci C 1/96 World Farming LTD.

dosažení tohoto cíle nezbytné⁷⁵. Vzhledem k tomu, že, jak již zmíněno výše, i dovolené přijetí přísnějších opatření jdoucích nad rámec směrnice působí proti samotnému smyslu harmonizace a protože míru dovoleného odchýlení od směrnice nelze vždy jednoznačně určit, bude v případě sporu záležet vždy na ESD, zda tato přísnější pravidla v konkrétním případě vyhodnotí jako nedovolené omezení volného pohybu pracovních sil nebo zda je shledá opodstatněnými. Proto by se dle mého názoru měly členské státy při stanovení omezujících opatření v podobě kvalifikačních požadavků s odvoláním a článek 39 odst. 3 SES důkladně zabývat tím, zda je jeho přijetí skutečně opodstatněné a v případě ne zcela jednoznačné odpovědi se přijetí takového opatření spíše zdržet.

Jak je již zmíněno výše, jednou ze základních zásad Společenství a rovněž podmínkou fungování společného trhu je zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Zakázána je jak diskriminace přímá, tak nepřímá forma diskriminace. Toto neplatí pro výkon těch činností, které jsou v příslušném členském státě spojeny s výkonem veřejné moci (článek 45 SES). Zde SES vychází z toho, že státní moc je jedním z atributů státu a její výkon proto státu plně přísluší. Příkladem skryté diskriminace je situace, kdy členský stát jako jediný přípustný diplom uznává diplom, který byl vydán jím samotným. Protože lze s vysokou mírou pravděpodobnosti očekávat, že příslušný diplom by vlastnili pouze vlastní státní příslušníci, docházelo by tak k nepřímé diskriminaci (srov. rozsudek ESD ve věci C-154/89 Komise Evropských společenství v. Francouzská republika). Hostitelský stát nesmí po uchazeči požadovat, aby znalosti získané v jeho státu původu byly naprosto totožné se znalostmi, které za účelem výkonu daného povolání požaduje tento hostitelský stát, což ho ale nezavazuje práva požadovat, aby tyto znalosti byly alespoň odpovídající úrovně (srov. rozsudek ESD ve věci C 222/86 Heylens). Pokud během řízení o uznání kvalifikace 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 (viz rozsudek ESD ve věci Vlassopulou dále v textu). Dále hostitelský stát musí vzít v úvahu všechny prokazované dovednosti a znalosti nabyté ve státu původu, přihlídnout k tomu, že ve státě původu uchazeč dané podmínky splňuje a srovnat je s požadovanými dovednostmi a znalostmi vyžadovanými pro výkon kvalifikované činnosti jeho vnitrostátním právem (srov. rozsudek ESD

⁷⁵ Sub. pozn. č. 70

ve věci C 514/03 Komise v. Španělsko), přičemž členský stát je povinen uznat formální i materiální platnost dokladů osvědčujících získání dané kvalifikace v jiném členském státě bez jakýchkoli nadbytečných administrativních požadavků jako je požadavek legalizace nebo jiné ověření těchto dokladů (srov. rozsudek ESD ve věci Heylens a později přijaté ustanovení článku 8 odst. 1 směrnice 89/42/EHS a článku 12 odst. 1 92/51/EHS).

Základním předpokladem náležitého srovnání kvalifikace dosažené v jiném členském státě a kvalifikace požadované hostitelským státem je úprava těchto kvalifikačních požadavků formou obecně závazného právního předpisu ve vnitrostátním právním řádu, přičemž tato úprava musí být jasná a předvídatelná. Toto je jedna ze stěžejních zásad systému uznávání kvalifikací a rovněž předpokladem naplnění postulátu právního státu⁷⁶. Se zásadou právního státu souvisí i povinnost členských států předem nediskriminačním způsobem stanovit seznamy regulovaných povolání a znalostí, jimiž je výkon těchto činností podmíněn; na postulát právního státu rovněž navazuje možnost soudního přezkumu zamítavého rozhodnutí správního orgánu ve věci uznání odborné kvalifikace, které musí být náležitě odůvodněno a dále musí obsahovat příslušný soudní orgán, kam se dotčený uchazeč proti takovému rozhodnutí může odvolat. (srov. rozsudek ESD ve věci Heylens).

Za jeden ze stěžejních rozsudků ESD v této oblasti pak lze označit rozhodnutí ESD ve věci C 340/89 Vlassopoulou, kde ESD judikoval, že ...*“členské státy mají na základě čl. 5 (dnes 10) ES povinnost co nejvíce napomáhat splnění cílů Smlouvy. Proto v případech, kdy státní příslušník jiného členského státu žádá o přístup k určité profesi v cílovém členském státě, musí tento stát vzít v úvahu jeho doklady o kvalifikaci, které ho opravňují k výkonu stejné profese v členském státě původu, a porovnat znalosti a schopnosti potvrzené těmito doklady s odbornou kvalifikací potřebnou podle národních pravidel. Členské státy přitom mohou vzít v úvahu objektivní rozdíly týkající se právního uspořádání a vlastní náplně dotčené profese v cílovém členském státě. Pokud se znalosti a dovednosti potvrzené doklady dotčené osoby kryjí s odbornou*

⁷⁶ Ústavní soud ve svém nálezu Pl ÚS 8/06 uvádí, že „podle čl. 1 odst. 1 Ústavy je Česká republika svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Jedním ze základních pilířů právního státu je právní jistota a pod tímto zorným úhlem musí být posuzován i obsah normativních právních aktů, přičemž nejasné a neurčité konstrukce v právních předpisech představují také porušení práva na spravedlivý proces chráněného v čl. 36 odst. 1 Listiny. Materiálně nazíraný právní stát pak dle Ústavního soudu ČR rovněž vyžaduje, aby zákon byl jak z hlediska formy, tak co do obsahu předvídatelným a konzistentním pramenem práva (srov. nálezy Pl ÚS 77/06). V tomto duchu vyznívá i judikatura Evropského soudu pro lidská práva, srov. např. V. Berger, *Judikatura Evropského soudu pro lidská práva*, IFEC, 2003, str. 455-6, bod 4: *Kruslin c. Francie, Huvig c. Francie*; str. 502-503 bod 4, *Auronic AG c. Švýcarsko*“.

*kvalifikaci vyžadovanou podle národních pravidel jen částečně, může cílový členský stát po této osobě požadovat, aby prokázala znalost chybějící kvalifikace. Přitom se musí cílový členský stát přesvědčit, zda tato chybějící kvalifikace nemůže být kompenzována jinými znalostmi nabytými v průběhu studia nebo odborné praxe dotčené osoby. Pokud cílový členský stát vyžaduje pro zahájení dané činnosti absolvování praxe, uznávací orgán se musí přesvědčit, zda tuto praxi nemůže nahradit již absolvovaná odborná praxe v jiném členském státě. Konečně, členské státy musí zajistit, aby řízení o uznání odborné kvalifikace bylo v souladu s požadavky na spravedlivý proces a na účinnou ochranu základních práv garantovaných Smlouvou.*⁷⁷

4.3 Systémy uznávání odborné kvalifikace

Systém uznávání odborné kvalifikace je soubor procesních norem, podle nichž se postupuje při porovnávání hmotněprávních úprav dvou členských států EU, které upravují kvalifikační předpoklady pro výkon regulované činnosti nebo povolání⁷⁸. Tento soubor norem se aplikuje na státní příslušníky členských států EU, kteří jsou plně kvalifikováni k výkonu daného povolání ve svém členském státě původu a toto povolání chtějí vykonávat v hostitelském státě, přičemž předmětné povolání je v hostitelském členském státě regulováno⁷⁹. Účelem uznávání kvalifikace je tedy umožnit osobám, které jsou dle právního řádu svého domácího členského státu EU k výkonu určitého povolání kvalifikované a které chtějí dané povolání vykonávat v jiném státě EU, kde toto povolání podléhá regulaci, dosáhnout uznání jejich kvalifikace v hostitelském státě a takto jim umožnit výkon dané profese.

V rámci uznávání odborné kvalifikace pak existuje sektorový a obecný systém uznávání kvalifikací. Jak je již zmíněno výše, od poloviny šedesátých let bylo Společenství nakloněno k řešení, že na základě přijetí společné politiky odborné přípravy a jejího provedení dojde k harmonizaci kvalifikačních požadavků pro výkon ekonomických činností, které spadají do okruhu vztahů, upravených Smlouvou. Jak se ale ukázalo, dosáhnout shody na obsahu těchto harmonizačních směrnic a jejich schválení příslušnými orgány v legislativním procesu nebylo ani zdaleka jednoduché. Jediná oblast, ve které se podařilo dosáhnout dohody na minimálním rozsahu vzdělání a

⁷⁷ <http://www.svses.cz/skola/akce/konf/peu03/texty/hradil.pdf>

⁷⁸ Ondřej a kol. Ekonomické a právní aspekty podnikání v EU. Praha: C.H.Beck 2007, 62 s.

⁷⁹ Jestliže dané povolání v hostitelském členském státě není regulováno, uchazeč o zaměstnání o uznání své kvalifikace žádat nemusí a může svoji profesi v dané zemi vykonávat za stejných podmínek a se stejnými právy a povinnostmi jako její státní příslušníci.

následné odborné praxe, se týkala několika mála povolání, většinou z oblasti zdravotnictví. Konkrétně se jednalo o povolání zdravotní sestry a ošetrovatele pro všeobecnou péči, porodní asistentky, zubního lékaře, farmaceuta, veterinárního lékaře a architekta, jejichž regulace v jednotlivých směrnicích tvoří sektorový systém uznávání odborných kvalifikací a kde by mělo na základě harmonizace předpokladů k výkonu těchto povolání docházet v podstatě k automatickému uznání kvalifikace.

Za této situace bylo v roce 1984 na summitu Evropské rady ve Fontainbleu navržen postup, který se odklání od tohoto postoje a namísto dosud požadované harmonizace navrhuje řešení, které je založeno na vzájemné koordinaci postupu členských států. Tím, že v těchto případech rozhoduje Rada kvalifikovanou většinou, umožňuje toto řešení flexibilnější reakci Společenství na překážky volného pohybu osob v podobě různých kvalifikačních požadavků jednotlivých členských států a více tak odpovídá potřebám společného trhu. Téměř o pět let později byla nakonec přijata směrnice Rady 89/48/EHS o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy, která založila obecný systém uznávání kvalifikací.

4.4 Obecný systém uznávání odborných kvalifikací

Obecný systém uznávání odborných kvalifikací byl založen směrnicí Rady 89/48/EHS, přičemž tento systém neobnáší časově náročný proces, který si dosažení shody na minimálním harmonizačním obsahu kvalifikace nutném pro jednotlivá specifická povolání žádá a který se nevztahuje na povolání, jejichž přístup k nim je upraven v rámci sektorových směrnic. Cílem této směrnice bylo vytvořit metodu uznávání diplomů, která umožní evropským občanům vykonávat všechny odborné činnosti, které jsou v hostitelském státě závislé na ukončení postsekundárního vzdělávání a odborné přípravy a to za předpokladu, že mají diplom, který dokládá, že jsou připraveni k výkonu těchto činností, přičemž tento diplom je vydán po ukončení studia trvajícím nejméně 3 roky a je vydán v jiném členském státě. Systém vzájemného uznávání diplomů zavedený směrnicí však neznamená, že diplomy vydané v jiných členských státech osvědčují vzdělání obdobné nebo srovnatelné s tím, které vyžaduje hostitelský členský stát. Podle systému zavedeného směrnicí není totiž diplom uznán na základě vnitřní hodnoty vzdělání, po jehož ukončení je vydán, nýbrž proto, že umožňuje v členském státě, ve kterém byl vydán nebo uznán, přístup

k regulovanému povolání. Rozdíly v organizaci nebo obsahu vzdělání získaného v členském státě původu a vzdělání nabízeného v hostitelském členském státě nemohou stačit k odůvodnění zamítnutí uznání dotyčné odborné kvalifikace. Jsou-li tyto rozdíly podstatné, může hostitelský členský stát od žadatele požadovat, aby splnil některé z tzv. kompenzačních opatření stanovených směrnicí (více dále v textu)⁸⁰. I tento přístup má však své nedostatky: oproti dřívějšímu přístupu spočívajícím v harmonizaci kvalifikačních požadavků tento systém uznávání kvalifikací neposkytuje záruku, že kvalifikaci získanou v jiném členském státě hostitelský stát automaticky uzná⁸¹. Vyhovění kritériím stanoveným ve směrnici 89/48/EHS zaručuje pouze to, že osoba, která si přeje vykonávat regulované povolání, má nárok na to, aby hostující členský stát přezkoumal a srovnal její kvalifikaci dosaženou v domovském či jiném státě EU s kvalifikačními požadavky pro výkon předmětného povolání hostitelského státu. Toto srovnání kvalifikací musí být učiněno příslušnými orgány v zákonem stanovené lhůtě a s možností dalšího přezkumu rozhodnutí. Rozhodnutí o uznání či neuznání odborné kvalifikace vydané příslušnými orgány členského státu nemohou orgány EU jakkoli měnit. Tato rozhodnutí o zamítnutí žádosti uchazeče mohou zrušit pouze příslušné vnitrostátní orgány⁸².

Do jisté míry tak zůstává na uvážení hostitelského státu, zda tuto kvalifikaci shledá dostatečnou či nikoli nebo výkon regulovaného povolání danou osobou podmíní splněním kompenzačních opatření, kterými jsou složení zkoušky způsobilosti nebo výkon tohoto povolání v hostitelském členském státě pod dohledem odpovědné osoby pro toto povolání kvalifikované po dobu tzv. adaptačního období. Výsledkem řízení o uznání odborné kvalifikace je výrok, kterým je uchazeč shledán odborně způsobilým pro výkon regulovaného povolání dle zvláštního právního předpisu konkrétního členského státu. Tento výrok pak uchazeči zaručuje právo výkonu příslušné činnosti jen v případech, kdy přístup k dané činnosti není podmíněn dalšími požadavky. Přirozenou překážkou pak může být momentální situace na pracovním trhu a poptávka po osobách

⁸⁰ Srov. rozhodnutí ESD ve věci C-102/02 Beuttenmüller

⁸¹ Paul Craig and Gráinne de Búrca. EU law. Oxford : Oxford University Press, 2003, 778 s.

⁸² Rovněž rozsudky ESD nemohou tato rozhodnutí změnit, ESD může pouze prohlásit, že některý stát neplní své povinnosti buď z toho důvodu, že neuplatňuje právo Společenství správně nebo že jeho vnitrostátní právní předpisy nejsou slučitelné s právem Společenství. Je však v zájmu příslušných orgánů daného státu, aby změnila jednotlivá rozhodnutí přijatá v souladu s administrativní praxí nebo částí legislativy, o níž ESD rozhodl, že je nezákonná.

odborně způsobilých k výkonu konkrétní činnosti – uchazeči na základě výroku o uznání způsobilosti nevzniká nárok na přijetí do pracovního poměru.

4.5 Právní úprava obecného systému uznávání odborné kvalifikace

Obecný systém byl až do nabytí účinnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací upraven směrnicí 89/48/EHS a doplněný směrnicí 92/51/EHS, ve znění směrnice 2001/19/ES. Směrnice 89/48/EHS upravuje uznávání kvalifikace nabyté po absolvování nejméně tříletého postsekundárního (tj. vysokoškolského) studia. Zásadní význam pro právo volného pohybu pracovních sil v souvislosti s uznáváním kvalifikací má pak článek 3 směrnice 89/48/EHS, který stanoví, že v případě, kdy je v hostitelském členském státě přístup k regulovanému povolání a jeho výkon podmíněn držením diplomu, pak příslušné orgány nesmí z důvodů neodpovídající kvalifikace odmítnout přístup státního příslušníka členského státu k uvedenému povolání za stejných podmínek, které se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky, pokud:

a) je žadatel držitelem diplomu⁸³ požadovaného v jiném členském státě pro přístup k dotčenému povolání a pro jeho výkon na jeho území a tento diplom byl vydán v některém členském státě nebo

b) žadatel vykonával dotčené povolání na plnou pracovní dobu po dobu dvou let během předchozích deseti let v jiném členském státě, ve kterém toto povolání není regulováno, a má doklad o jedné nebo několika dosažených kvalifikacích, přičemž tento doklad byl vydán příslušným orgánem v členském státě v souladu s jeho právními předpisy a dokládá, že jeho držitel úspěšně ukončil nejméně tříleté postsekundární studium nebo rozvolněné studium odpovídajícího trvání na univerzitě, vysoké škole nebo na jiném zařízení podobné úrovně v členském státě, popřípadě že úspěšně ukončil odbornou přípravu požadovanou navíc k postsekundárnímu studiu, a který opravňuje jeho držitele k výkonu daného povolání. Bez ohledu na toto ustanovení však může

⁸³ Dokladem o dosažené kvalifikaci se v tomto smyslu rozumí jakýkoliv doklad o dosažené kvalifikaci nebo jakýkoliv soubor těchto dokladů vydaných příslušnými orgány členského státu, pokud jsou vydány po úspěšném ukončení odborné přípravy získané ve Společenství a uznány tímto členským státem za rovnocenné, za předpokladu, že to je jiným členským státům a Komisi oznámeno.

hostitelský stát v závislosti na individuální situaci uchazeče požadovat za podmínek stanovených ve směrnici splnění některého z kompenzačních opatření, kterými jsou složení zkoušky způsobilosti nebo absolvování adaptačního období⁸⁴.

Směrnici 80/48/EHS doplňuje směrnice 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělávání a přípravy, která upravuje uznávání kvalifikace získané na základě studia kratšího než tři roky⁸⁵. Tato směrnice rozlišuje čtyři způsoby uznávání kvalifikace v závislosti na tom, které doklady jsou potřeba. Společným principem všech těchto skupin je, podobně jako v předcházející směrnici, že pokud je uchazeč držitelem příslušného dokladu obdržným v jiném členském státě, nelze mu v případě neodpovídající kvalifikace bez dalšího odmítnout přístup k danému povolání za stejných podmínek, které se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky.

V roce 1999 pak byla přijata směrnice 1999/42/ES, kterou se zavádí postup pro uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci pro profesní činnosti upravené směrnicemi o liberalizaci a o přechodných opatřeních a kterou se doplňuje obecný systém uznávání dokladů o dosažené kvalifikaci. Tato směrnice jako jeden z výsledků procesu zjednodušení legislativy vnitřního trhu (tzv. SLIM proces – Simpler Legislation for the Internal Market) konsoliduje některé přechodné směrnice a směrnice o liberalizaci řemeslných a obchodních profesí a služeb (viz. výše)⁸⁶. Tato směrnice je založena na odlišném principu než dvě předcházející směrnice obecného systému uznávání kvalifikací a ukládá členským státům v případě, kdy je přístup k dané činnosti podmíněn získáním obecných, obchodních nebo odborných znalostí a schopností, povinnost uznat jako dostatečný důkaz o těchto znalostech a schopnostech skutečnost, že činnost byla po určitou dobu vykonávána v jiném členském státě. Délka trvání této praxe je u každé profese jiná a může být zkrácena nebo zrušena v závislosti na eventuálním dosažení vzdělání nebo získání dalších odborných zkušeností. Tento postup je však určen pouze pro řemeslné a obchodní profese a služby, na které jsou

⁸⁴ Zkouškou způsobilosti je zkouška, která se omezuje na odborné znalosti žadatele a kterou vykonávají příslušné orgány hostitelského členského státu s cílem ohodnotit schopnosti žadatele vykonávat regulované povolání v uvedeném členském státě. Adaptačním obdobím se rozumí výkon regulovaného povolání v hostitelském členském státě pod dohledem odpovědné osoby kvalifikované pro toto povolání, jenž může být doplněn další odbornou přípravou. Tato období praxe pod dohledem je předmětem hodnocení. Podrobná pravidla, kterými se řídí adaptační období a jeho hodnocení a postavení příštěhoaiců pracujících pod dohledem stanoví příslušný orgán hostitelského členského státu. Obě tato kompenzační opatření ukládá hostitelská stát zejména v případech, kdy dosavadní kvalifikaci uchazeče shledává dle srovnání s požadavky vnitrostátních předpisů nedostatečnou.

⁸⁵ Pro zajímavost je možné podotknout, že směrnice ve své preambuli nabádá členské státy, aby se seznámily se systémem odborného vzdělávání ve Velké Británii, kde jsou standardy pro úroveň výkonu všech odborných činností stanoveny Národním rámcem profesních kvalifikací (National Framework of Vocational Qualifications).

⁸⁶ Nadále zůstávají v platnosti směrnice 75/556/EHS, 74/557/EHS, 77/92/EHS a 86/653/EHS a jiné specifické směrnice upravující požadavky např. v oblasti dopravy a přepravy osob a nákladů.

vedeny v příloze A této směrnice a na které se nevztahují směrnice 89/48/EHS, popř. 92/51/EHS. Článek 3 této směrnice nadto stanoví, že osoby, které nesplňují podmínky týkající se odborných zkušeností, mohou požádat o uznání svého diplomu, osvědčení a další kvalifikace v souladu s obecným postupem, který je popsán výše.

Uznávání odborných kvalifikací je dále upraveno ve směrnici 2001/19/ES ze dne 14. května 2001, kterou se mění směrnice Rady 89/48/EHS a 92/51/EHS o obecném systému pro uznávání odborných kvalifikací a směrnice Rady 77/452/EHS, 77/453/EHS, 78/686/EHS, 78/687/EHS, 78/1026/EHS, 78/1027/EHS, 80/154/EHS, 80/155/EHS, 85/384/EHS, 85/432/EHS, 85/433/EHS a 93/16/EHS o povolání zdravotních sestry odpovědné za všeobecnou péči (ošetřovatele odpovědného za všeobecnou péči), zubního lékaře, veterinárního lékaře, porodní asistentky, architekta, lékárníka a lékaře. Tak jako předchozí směrnice je i směrnice 2001/19/ES výsledkem SLIM procesu a jejím záměrem bylo vyjasnit a zjednodušit pravidla uznávání kvalifikace za účelem usnadnění volného pohybu kvalifikovaných pracovníků v rámci členských států. Tato směrnice se nedotýká směrnic upravující činnost advokátů.

4.6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací

Problematika uznávání kvalifikací byla vedle výše uvedených směrnic upravena i v řadě dalších směrnicích a nařízeních, které se vztahovaly k dané problematice tím, že reagovaly na nové skutečnosti jako např. rozšíření stávající základny EU, ale věcně danou problematiku neměnily⁸⁷. Takto se postupem času počet právních předpisů upravující tuto oblast rozrůstal a právní úprava byla roztříštěna v celé řadě předpisů, čímž tento složitý a nekonsistentní celek přestal vyhovovat požadavkům Společného trhu; potřeba zavedení zjednodušující úpravy se ještě zvýšila po rozšíření členské základny EU o nové členské státy. Na tom, že stávající úpravu uznávání kvalifikací bude třeba konsolidovat do jediného transparentního a přehledného celku, každému lehce přístupnému, se Evropský parlament, Rada i Komise shodly už v době přijetí směrnice 2001/19/ES. Tomu předcházelo sdělení Komise „Nový pracovní trh, přístupný a otevřený všem“⁸⁸, kde Komise avizovala mj. i záměr předložit do roku 2002 návrh,

⁸⁷ Ondřej a kol. Ekonomické a právní aspekty podnikání v EU. Praha: C.H.Beck 2007, 58 s.

⁸⁸ Communication from the Commission to the Council on New Europe labour markets, open to all, with access to all, COM (2001) 116 Final

který by představil jednotný, transparentní a flexibilní režim uznávání kvalifikací. S tímto se ztotožnila i Rada EU, jenž na svém zasedání v Stockholmu, které se konalo ve dne 23. až 24. března 2001 doporučila, aby Komise navrhla jednotné, transparentní a flexibilní řešení. O tři měsíce později Komise spustila veřejnou diskusi k budoucí úpravě uznávání kvalifikací, ve které Komise žádala respondenty, aby identifikovali deficity stávající úpravy a navrhli případná řešení zjednodušující a zlepšující dosavadní úpravu. V reakci na tuto diskusi členské státy překvapivě uvedly, že se stávající úpravou obecného systému uznávání kvalifikací jsou spokojeny, protože ponechává volnost členským státům regulovat přístup k určitým profesím dle jejich uvážení a zároveň umožňuje volný pohyb osob⁸⁹. Členské státy navrhly, aby dosavadní principy uznávání kvalifikací byly rovněž obsaženy i v nové úpravě a zdůraznily, že za situace, kdy předpoklady výkonu povolání nejsou harmonizovány, nelze v obecném systému uznávání kvalifikací uplatnit režim automatického uznávání tak, jako v případě sektorových směrnic. Většina respondentů se však kromě toho shodla i na skutečnosti, že stávající roztržitá úprava není dostatečně přehledná a transparentní. Za účelem zjednodušení systému a procesu uznávání pak navrhli zlepšit především administrativní spolupráci příslušných orgánů, zajistit větší informovanost dotčených subjektů a dále navrhly konsolidaci stávajících směrnic obecného a sektorového systému do jediného legislativního celku (to však pouze za předpokladu, že režim sektorových směrnic dopadající na příslušná povolání bude i po této konsolidaci zachován). V polovině roku 2002 pak Komise zveřejnila svůj návrh nové směrnice pro oblast vzájemného uznávání profesních kvalifikací. Tak jako dvě předcházející směrnice byl i tento návrh vypracován v rámci prací na zjednodušení legislativy vnitřního trhu. Všeobecným cílem tohoto návrhu je zjednodušit a konsolidovat dvanáct sektorových směrnic vztahujících se na lékaře, zdravotní sestry a ošetrovatele odpovědné za všeobecnou péči, zubní lékaře, veterinární lékaře, porodní asistentky, farmaceuty a architekty, jakož i tři směrnice obecného systému uznávání kvalifikací za účelem stanovení jednoduššího a jasnějšího souboru pravidel pro dotčená povolání. Návrh zachovává dosavadní hlavní principy a zásady uznávání kvalifikací; přínos směrnice pro efektivnější fungování celého systému tedy spočívá především v zjednodušení stávajícího souboru právních předpisů týkajících se uznávání kvalifikací, posílení spolupráce příslušných orgánů

⁸⁹ THE RESULTS OF THE EUROPEAN COMMISSION CONSULTATION EXERCISE ON THE FUTURE REGIME OF PROFESSIONAL RECOGNITION, MARKT/D/3723/2002-EN

jednotlivých členských států, jakož i spolupráce mezi správními orgány jednotlivých členských států a Komisí za účelem poskytování informací a poradenství občanům a řešení eventuelně vzniklých problémů⁹⁰. Dne 6. července 2005 pak byla dlouho očekávaná směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací přijata. Z článku 63 směrnice vyplývá, že členské státy EU musí uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 20. října 2007, tzn. implementovat ji do národní právní úpravy. Jak je již uvedeno výše, smyslem směrnice bylo především zjednodušení dosavadního systému uznávání kvalifikací. Za tímto účelem směrnice konsoliduje 3 směrnice obecného systému vzájemného uznávání kvalifikací a sektorové směrnice týkající se výkonu povolání lékaře, zubního lékaře, veterinárního lékaře, farmaceuta, všeobecné sestry, porodní asistentky a architekta v jejich novelizovaném znění. Směrnice tak v podstatě přejímá právní úpravu obecného systému a sedmi sektorových směrnic. Stranou ponechala povolání advokáta, které je i nadále upraveno ve dvou směrnicích bývalého sektorového systému a to ve směrnici 77/249/EHS o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů a směrnicí 98/5/ES o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než ve státě původu, tj. kde byla kvalifikace získána. Tyto směrnice zůstávají i nadále v platnosti a ustanovení směrnice 2005/36/ES se na povolání advokátů budou aplikovat pouze ve zvláštních případech touto směrnicí stanovených. Důvod tohoto řešení vyplývá z přirozené povahy výkonu povolání advokáta a přípravy na toto povolání – na příslušných vysokých školách se budoucí advokáti vyučují vedle evropského a mezinárodního práva pouze vnitrostátnímu právu svého státu, které se samozřejmě od právních řádů jednotlivých států EU liší, a je proto logické, že advokáti mohou poskytovat právní služby pouze v oblasti mezinárodního, evropského a vnitrostátního práva státu, v němž předmětnou kvalifikaci získali (za předpokladu, že jim tato kvalifikace byla hostitelským státem uznána).

I nadále zůstávají zachovány hlavní mechanismy vzájemného uznávání odborných kvalifikací stanovené ve směrnici č. 89/48/EHS a č. 92/51/EHS, došlo jen k několika jejich nepatrným úpravám. Mimo těchto nepatrných změn stávajících mechanismů zavádí však směrnice i několik zcela nových instrumentů:

⁹⁰ Společný postoj přijatý Radou dne 21. prosince 2004 za účelem přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborné kvalifikace (13781/2/04 REV 2 ADD 1)

1) nově směrnice umožňuje hostitelskému členskému státu uznat žadateli, který je plně kvalifikován pro určité povolání v domovském členském státu, které však představuje pouze část povolání v hostitelském státě, pouze tuto část kvalifikace a umožnit mu tak výkon této části povolání. Samotný institut uznání pouze části kvalifikace však není zcela nový. Touto otázkou se již zabýval ESD např. ve věci C 330/03. V tomto případě se španělský soud obrátil na ESD s předběžnou otázkou, zda je možné vykládat čl. 3 písm. a) ve spojení s čl. 4 odst. 1 směrnice 89/48 tak, že povoluje hostitelskému státu omezené uznávání odborné kvalifikace žadatele, který je držitelem diplomu stavebního inženýra pro hydrauliku (*ingegnere civile idraulico*) (vydaného v Itálii), který si přeje vykonávat toto povolání v jiném členském státě, jehož právní předpisy uznávají povolání inženýra pro cesty, kanály a přístavy (*ingeniero de caminos, canales y puertos*) jako regulované povolání, když posledně uvedené povolání zahrnuje v hostitelském státě činnosti, které neodpovídají vždy diplomu žadatele, a když vzdělání osvědčené tímto diplomem neobsahuje některé základní oblasti obecně požadované k získání diplomu inženýra pro cesty, kanály a přístavy v hostitelském státě. Pokud tedy směrnice toto omezené uznání směrnice dovoluje, následuje otázka, zda v případě neuznání této části kvalifikace hostitelským státem dochází k nepřiměřenému omezení práva volného pohybu osob. ESD v této věci nejprve připomněl, že znění směrnice výslovně nepovoluje ani nezakazuje částečné uznávání takové odborné kvalifikace a poté s odvoláním na teologický výklad a důvodovou zprávu ke směrnici 89/48 dovedl, že vzhledem tomu, že účelem směrnice je usnadnit vzájemné uznávání diplomů a stanovení takových pravidel a kritérií, které povedou v co největším možném rozsahu k automatickému uznávání zmíněných diplomů, a že účelem směrnice naopak není ztížení uznávání takových diplomů nebo jiných dokladů o kvalifikaci v situacích, na které se tyto směrnice nevztahují. Proto je třeba tuto otázku zodpovědět tak, že znění, systém, či cíle směrnice možnost částečného přístupu k regulovanému povolání nevylučují. Je sice možné tvrdit, že takový částečný přístup by mohl vyvolat nebezpečí multiplikace odborných činností nezávisle vykonávaných státními příslušníky jiných členských států, čímž by mohly vzniknout určité nejasnosti u spotřebitelů ohledně rozsahu, ve kterém je poskytovatel služby kvalifikován tyto služby poskytovat. Toto možné nebezpečí však nestačí k učinění závěru o neslučitelnosti částečného uznávání odborné kvalifikace se směrnicí. K odstranění takových nejasností existují jiné dostatečně účinné prostředky, jako např. možnost uložení povinnosti dotyčným osobám uvádět název a sídlo zařízení nebo zkušební komise, které jim jejich akademické tituly

udělily. Vzhledem k výše uvedenému ESD na první otázku odpověděl tak, že směrnice nebrání tomu, aby v případě, kdy držitel diplomu získaného v některém členském státě podal žádost o povolení přístupu k regulovanému povolání v jiném členském státě, orgány posledně uvedeného státu vyhověly této žádosti pouze v částečném rozsahu, pokud to držitel diplomu požaduje. Tímto částečným uznáním uznávací orgán omezí rozsah povolení pouze na ty činnosti, ke kterým umožňuje uvedený diplom přístup v členském státě, ve kterém byl získán. Vedle toho však ESD připustil, že důsledkem částečného uznávání odborné kvalifikace může být rozdělení regulovaných povolání v rámci jednoho členského státu na jednotlivé činnosti, což může vést ke vzniku nebezpečí záměny u příjemců služeb, kteří by mohli být uvedeni v omyl ohledně rozsahu uvedené kvalifikace⁹¹ a proto zároveň judikoval, že články 39 ES a 43 SES nebrání tomu, aby členský stát neposkytl částečný přístup k povolání, pokud mohou být mezery, které obsahuje vzdělání dotyčné osoby vzhledem ke vzdělání požadovanému v hostitelském členském státě, účinně vyplněny použitím kompenzačních opatření dle čl. 4 odst. 1 směrnice.

Vzhledem k výše uvedenému rozhodnutí ESD je možno konstatovat, že v případě absence výslovné úpravy částečného uznání kvalifikace by bylo možné dovolat se takového uznání na základě přímého účinku článků SES. Toto nové ustanovení směrnice výslovně umožňující uznání částečné kvalifikace nadto ještě neznamená, že tato část kvalifikace bude vždy uznána automaticky: uznat pouze část kvalifikace je totiž možné pouze za předpokladu, že tato uznaná část kvalifikace je objektivně oddělitelná od souboru činností spadajících do rámce daného povolání v tomto členském státě a tvoří tak jeho oddělitelnou a samostatnou část. Jedním z rozhodujících kritérií je pak v tomto ohledu to, zda-li může být tato oddělená činnost vykonávána samostatně v členském státě, ve kterém byla dotčená odborná kvalifikace získána. Vedle toho nelze vyloučit, že hostitelský stát s ohledem na naléhavé důvody obecného zájmu takové částečné uznání odmítne.

2) dále směrnice v hlavě II výslovně stanoví možnost výkonu regulovaného povolání také formou volného poskytování služeb dle článku 49. Tento systém, který směrnice zakotvuje v hlavě II je zcela nový pro všeobecný systém uznávání profesí a pro sektorový systém je nový pro uznávání profesí na základě odborných zkušeností.

⁹¹ ESD již shledal, že ochrana příjemců služeb a obecněji spotřebitelů je naléhavým důvodem obecného zájmu, který může odůvodnit zásah do svobody usazování a svobody poskytování služeb (viz. např. rozsudek ve věci C 220/83 Komise v. Francie).

Změna se týká jak podmínek přístupu k výkonu povolání formou poskytování služeb, tak podmínek, za kterých je toto povolání vykonáváno. Z profesí, které jsou pokryty sektorovým systémem uznávání kvalifikací, je pak tato úprava nová pouze pro farmaceuty. Osoba poskytující služby podléhá primárně právnímu řádu státu, ve kterém je usazena a právní řád hostitelského státu se na ni až na výjimky nevztahuje. Pokud poskytovatel služeb splňuje podmínky článku 49, je oprávněn v hostitelském státu vykonávat regulované povolání a to bez předchozí žádosti o uznání odborné kvalifikace. V zákonem stanovených případech je poskytovatel služeb toto poskytování služeb povinen pouze předem oznámit příslušnému správnímu orgánu. Je-li zde podezření, že tímto dochází k ohrožení veřejného zájmu nebo jsou-li služby poskytovány neoprávněně, je uznávací orgán oprávněn odbornou kvalifikaci dotčeného poskytovatele služeb prozkoumat. V případě zjištění nedostatků ohrožujících veřejný zájem je hostitelský stát oprávněn výkon regulované činnosti prováděný formou poskytování služeb podle konkrétních okolností případu zakázat nebo pozastavit do doby, kdy bude dotčenému poskytovateli služeb odborná kvalifikace uznána. O tomto informuje členský stát, ve kterém je poskytovatel služeb usazen⁹².

Článek 6 pak stanoví, že hostitelský členský stát osvobodí zahraniční poskytovatele služeb od požadavků týkajících se povolení, registrace nebo členství v profesní organizaci; mohou pouze stanovit automatickou dočasnou registraci nebo formální členství v takové profesní organizaci za předpokladu, že tato registrace nebo členství nezpozdí nebo nijak neztíží poskytování služeb a nepředstavuje pro poskytovatele služeb dodatečné náklady. K postupu členského státu, který podmiňuje výkon některých regulovaných povolání členstvím v profesní komoře, se ve svých rozhodnutích vyjádřil ESD, který konstatoval, že ustanovení vnitrostátních předpisů vyžadujících členství nebo registraci v profesní komoře jako podmínku přístupu k povolání i po občanova jiného členského státu, jemuž byla jeho kvalifikace hostitelským státem uznána, je v rozporu s SES a cíly příslušných směrnic upravující systém uznávání kvalifikací⁹³. Stejně tak členské státy nemohou požadovat, aby se zahraniční poskytovatel služeb registroval u subjektu sociálního zabezpečení; poskytovatel služby pouze uvědomí tento subjekt o službách, které poskytl. Zde je

⁹² V této souvislosti je však nutné poznamenat, že z praxe členských států a rozhodovací činnosti ESD jsou známy i případy, kdy došlo ke zneužití výhodnějšího ustanovení článku 49, když podnikatel poskytoval služby na území hostitelského státu nikoli dočasně a ojedinele, ale soustavně, čímž se vyhnul aplikaci přísnějších ustanovení hostitelského státu.

⁹³ Srov. např. rozhodnutí ESD ve věci Věc C-43/06 Komise v. Portugalsko

nutno zmínit ustanovení článku 5, který stanoví, že ustanovení směrnice o volném poskytování služeb se použije pouze na případy, kdy se poskytovatel služby přestěhuje na území hostitelského státu, aby zde dočasně a příležitostně vykonával stejné povolání, které poskytovatel vykonával ve státě usazení. Povaha dočasného a příležitostného poskytování služeb se dle následujících ustanovení tohoto článku posuzuje případ od případu, zejména s ohledem na dobu trvání, četnost, pravidelnost a nepřetržitost. Tato definice příležitostného poskytování služeb vychází z kritérií, která dovedl ESD při své rozhodovací činnosti. Co se však týče etických pravidel profesní, zákonné nebo správní povahy, která jsou přímo spojena s odbornou kvalifikací uchazeče, podléhá poskytovatel služeb v hostitelském státu etickým pravidlům profesní, zákonné nebo správní povahy v rozsahu, ve kterém se v hostitelském členském státě vztahují na usazené odborníky⁹⁴. K informacím poskytovaným příjemcům služeb, jakož i k ostatním opatřením členských států, která mohou požadovat od poskytovatelů služeb a ke správní spolupráci příslušných orgánů členských států srov. článek 7 až 9 směrnice.

3) Dále směrnice posiluje spolupráci členských států za účelem lepší informovanosti občanů EU o právech jim náležejících a poskytnutí pomoci při uznávání jejich kvalifikací. Za tímto účelem má být vytvořena síť kontaktních míst a stanoven národní koordinátor, který bude zajišťovat hladkou komunikaci a spolupráci hostitelského a domovského státu.

4) Další novinkou směrnice je rozšíření kompetentních uznávacích orgánů o veřejnoprávní zaměstnavatele a vytvoření Výboru pro uznávání odborných kvalifikací, který počítá se zapojením zástupců profesních organizací do systému uznávání odborných kvalifikací, čímž má být opět podpořen hladký průběh celého procesu uznávání.

5) Směrnice mění dosavadní kategorie dokladů o dosažené kvalifikaci a místo dosavadních čtyř zavádí pět úrovní kvalifikace (srov. článek 11).

⁹⁴ Půjde např. o normy týkající se užívání titulů a vážného zanedbání povinné péče při výkonu povolání, jakož i disciplinární předpisy.

4.6.1 Režimy uznávání odborné kvalifikace

Samotný proces uznávání kvalifikace se pak liší podle toho, zda je regulované povolání vykonáváno v režimu usazení nebo dočasného poskytování služeb. Pro svobodu usazování přitom zavádí tři odlišné režimy:

a) Uznávání na základě koordinace minimálních požadavků na odbornou přípravu

Tento způsob uznání je upraven ve třetí kapitole hlavy III a v podstatě přejímá úpravu, jež byla obsažena v sedmi sektorových směrnících (lékaři, zdravotní sestry a ošetřovatelé odpovědní za všeobecnou péči, zubní lékaři, veterinární lékaři, porodní asistentky, farmaceuti a architekti). Pro každou z těchto profesí stanoví směrnice minimální požadavky na délku a charakter vzdělání a v čl. 21 odst. 1 vyhláší zásadu automatického uznávání takto získaných diplomů.

b) Obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci (kapitola 1. hlavy III.) Obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci upravuje obecný režim uznávání kvalifikací pro zbývající regulované profese. Je založen na předpokladu rovnocennosti vzdělání v členských státech, aniž usiluje o jeho harmonizaci. Je-li zde podstatný rozdíl mezi vzděláním v jednotlivých státech (délka odborné přípravy je alespoň o jeden rok kratší než doba požadovaná hostitelským státem, odborná příprava se mezi státy podstatně liší nebo regulovaná profese v hostitelském státě zahrnuje více činností než ve státě domácím), může hostitelský stát přistoupit k vyrovnávacím opatřením. Žadatel má na výběr mezi absolvováním maximálně tříletého adaptačního období a zkouškou způsobilosti. Pro rozhodnutí, kdy je a kdy není nutné vyrovnávací opatření, slouží rozdělení kvalifikací do pěti úrovní dle článku 11.

c) Uznávání odborné praxe dle kapitoly 2 hlavy III.

Pokud je v členském státě přístup k nebo výkon některé z činností vyjmenovaných v příloze IV podmíněn získáním obecných, obchodních nebo odborných znalostí a schopností, uzná stát za dostatečný důkaz předchozí výkon činnosti v jiném členském státě.

K výkonu regulovaného povolání formou volného poskytování služeb viz. výše.

4.7 Zásady uznávání odborných kvalifikací

Obecný systém uznávání kvalifikací je založen na následujících zásadách:

1) základem systému uznávání kvalifikací je vedle jeho hlavních principů jako zákaz diskriminace a zásada volného pohybu osob především vzájemná důvěra členských států v rovnocennost formálních kvalifikací a zajištění odbornosti výkonu příslušné činnosti. Praktickým důsledkem této vzájemné důvěry je povinnost hostitelského státu umožnit osobě, která je v jednom členském státě kvalifikovaná k výkonu určitého povolání, přístup k tomuto povolání na svém území i v případě, kdy se vzdělání a příprava dotčené osoby liší od vzdělání a přípravy vyžadované právními předpisy hostitelského státu. Omezení přístupu k takovému povolání je možné jen z důvodu veřejného zájmu (viz. výše).

2) hostitelský stát nemůže z důvodu neodpovídající kvalifikace odmítnout povolit vykonávat státnímu příslušníku z jiného členského státu povolání za stejných podmínek, které se vztahují na vlastní státní příslušníky, pokud tento uchazeč o zaměstnání:

- vlastní diplom, který vydal některý z členských států a jenž dotčeného uchazeče v jiném členském státě opravňuje k přístupu k danému povolání;

- vykonával dané povolání na plný pracovní úvazek nebo po odpovídající dobu i na částečný pracovní úvazek (takto lze ale postupovat pouze dle směrnice 92/51/EHS) po stanovenou dobu během předchozích deseti let v jiném členském státě, který toto povolání nereguluje a předloží doklad o dosažené kvalifikaci;

- jestliže vykonával regulované povolání vymezené v příloze A směrnice 1999/42/ES po stanovenou dobu v jiném členském státě.

3) V případě, kdy hostitelský členský stát shledá, že mezi dosaženou kvalifikací v jiném členském státě a kvalifikací požadovanou jeho vnitrostátními předpisy je podstatný rozdíl, je tento stát oprávněn na uchazeči požadovat splnění kompenzačních opatření⁹⁵. Pokud členský stát přistoupí k těmto kompenzačním opatřením, pak je na uchazeči, které konkrétní kompenzační opatření si zvolí. V určitých případech týkajících se povolání při jejichž výkonu je třeba znát a aplikovat vnitrostátní právo je však výběr konkrétního opatření na hostitelském státu. Vždy je však oprávněn uložit pouze jedno kompenzační opatření.

4) Další zásady týkající se uznávání kvalifikací rozvinul během své rozhodovací činnosti ESD, viz. subkapitola 4.2.

⁹⁵ V režimu směrnice 89/48/EHS jsou kompenzačními opatřeními adaptační období a zkouška způsobilosti, směrnice 92/51/EHS tyto kompenzační opatření rozšiřuje o odbornou praxi a směrnice 1999/42/ES zavedla rekvalifikační kurz a zkoušku schopností.

4.8 Uznávání jiné způsobilosti

Vedle kvalifikačních požadavků členské státy přístup k některým regulovaným profesím podmiňují splněním i dalších podmínek, které tak vedle rozdílných kvalifikačních předpokladů v jednotlivých členských státech představují rovněž překážku volného pohybu pracovních sil. Směrnice tyto překážky označují např. jako „ostatní opatření“ (český zákonodárce zvolil termín "jiná (tedy jiná než odborná) způsobilost").

Touto jinou způsobilostí může být např. bezúhonnost, dobrá pověst, zdravotní a finanční způsobilost nebo skutečnost, že na majetek konkrétní osoby nebyl vyhlášen konkurz, nebo že jí nebyl pozastaven nebo zakázán výkon předmětného povolání z důvodů závažného profesního pochybení nebo trestného činu. Jiná způsobilost bývá upravena zvláštními právními předpisy stanovící podmínky pro některé specifické obory a ve srovnání s kvalifikačními požadavky se vyskytuje spíše výjimečně.

Uznávání jiné způsobilosti se řídí zásadou vzájemného uznávání; pokud tedy příslušný orgán hostitelského státu, ve kterém osoba žádá o přístup k výkonu regulovaného povolání, požaduje na této osobě důkaz o takové jiné způsobilosti, musí tento hostitelský členský stát přijmout jako dostatečný důkaz předložení dokladu potvrzujícího tyto skutečnosti, který vydal příslušný orgán v členském státě původu. V případě, že tento členský stát původu takové doklady nevydává, může být takový doklad nahrazen místopřisežným prohlášením, případně čestným prohlášením učiněným dotyčnou osobou před příslušným soudním nebo správním orgánem nebo před notářem nebo příslušnou profesní organizací členského státu původu.

Tak požaduje-li hostitelský stát od občanů jiných členských států např. vyjádření o tělesném a duševním zdraví, je povinen přijmout za dostatečný důkaz doklad, který se v těchto případech vydává a požaduje v členském státě původu cizího státního příslušníka nebo v členském státě, odkud přichází.

4.9 Právo užívat akademické a profesní tituly

Občané členských států, kteří splnili podmínky pro přístup a výkon regulovaného povolání mají právo užívat profesní označení hostitelského státu odpovídající regulovanému povolání. Vedle toho mají také právo na užívání akademických titulů, popř. zkratk těchto titulů v jazyce členských států původu nebo

členských států, odkud přicházejí. Hostitelský členský stát však může požadovat, aby tento titul byl doprovázen názvem a sídlem zařízení nebo zkušební komise, které tyto tituly udělily.

Je-li v hostitelském státě povolání regulováno sdružením nebo organizací, jsou státní příslušníci členských států oprávněni užívat profesní označení nebo jeho zkratku udělované organizací nebo sdružením jen tehdy, prokážou-li členství v takové organizaci nebo sdružení. Pokud sdružení nebo organizace podmiňují členství určitými kvalifikačními požadavky, pak se nacházejí ve stejném postavení jako hostitelský stát a mohou tak proto činit pouze v souladu s příslušnými komunitárními směrnici.

5 ÚPRAVA VZÁJEMNÉHO UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE V ČESKÉ REPUBLICCE

Obecný systém vzájemného uznávání kvalifikací je v ČR upraven v zákoně č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (dále jen zákon o uznávání odborné kvalifikace nebo ZUK). Uznávání kvalifikací pro účely výkonu povolání nebylo v ČR až do přijetí tohoto zákona upraveno a úprava uznávání kvalifikací tak byla jedním z úkolů České republiky, který musela splnit ke dni vstupu do EU. Jediným normativně upraveným postupem uznávání kvalifikace bylo před přijetím tohoto zákona pouze uznávání vzdělání pro akademické účely, které bylo upraveno pro základní, střední, středně odborné a pro vyšší odborné vzdělání ve vyhlášce č. 385/1991 Sb., o uznávání rovnocennosti a podmínkách nostrifikace vysvědčení vydaných zahraničními školami, ve znění vyhlášky č. 332/1998. Uznávání zahraničního vysokoškolského vzdělání je pak upraveno v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, o jehož uznání rozhodují veřejné vysoké školy s výjimkou několika případů, kdy o uznání rozhoduje Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“). Tato úprava uznání vzdělání pro akademické účely však nebere v úvahu zásadu vzájemného uznávání kvalifikace a rovněž nezohledňuje praxi uchazeče, proto ji tedy nelze aplikovat v podmínkách členství ČR v EU. Proces uznání kvalifikace pro akademické účely a uznání kvalifikace pro účel výkonu povolání má svá specifika a rovněž ve výsledcích se liší; zatímco výsledkem procesu uznání kvalifikace pro účel

výkonu povolání je rozhodnutí o tom, zda má uchazeč dostatečné znalosti a schopnosti k tomu, aby mohl vykonávat příslušné regulované povolání nebo činnost, tak výsledkem procesu uznání kvalifikace pro akademické účely je rozhodnutí o tom, že vzdělání získané v zahraničí je rovnocenné vzdělání poskytovanému v ČR. Jak vyplývá z výše uvedeného, akademické a profesní uznávání nelze zaměňovat. Za těchto okolností bylo nutné přistoupit k harmonizaci oblastí vzájemného uznávání odborných kvalifikací s právem EU a přijmout úpravu zavádějící postup profesního uznávání pro státní příslušníky členských států EU, která je v souladu s požadavky EU a která umožňuje hladší pohyb pracovních sil.

5.1 Zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace

Samotná transpozice obecného systému uznávání odborné kvalifikace do právního řádu ČR pak byla provedena na základě zákona č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace, ve znění pozdějších předpisů, který nabyl účinnosti ke dni vstupu ČR do EU⁹⁶, a který transponuje následující směrnice:

- Směrnici Rady 89/48/EHS o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů udělených po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání;
- Směrnici Rady 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělání a přípravy, která doplňuje směrnici 89/48/EHS;
- Směrnici Komise 94/38/EHS, kterou se mění přílohy C a D směrnice Rady 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělání a přípravy, která doplňuje směrnici 89/48/EHS;
- Směrnici Komise 95/43/ES, kterou se mění přílohy C a D směrnice Rady 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělání a přípravy, která doplňuje směrnici 89/48/EHS;
- Směrnici Komise 97/38/ES, kterou se mění příloha C směrnice Rady 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělání a přípravy, která doplňuje směrnici 89/48/EHS;

⁹⁶ Některá ustanovení tohoto zákona nabyla účinnosti již 23.1.2004, tj. ke dni vyhlášení.

- Směrnici Komise 2000/5/ES, kterou se mění přílohy C a D směrnice Rady 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělání a přípravy, která doplňuje směrnici 89/48/EHS;
- Směrnici Evropského parlamentu a Rady 1999/42/ES ze dne 7. června 1999 stanovující mechanismus pro uznávání kvalifikací ohledně odborných činností zahrnutých směrnicemi o liberalismu a o přechodných opatřeních a doplňující obecné systémy pro uznávání kvalifikací a
- Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2001/19/ES, kterou se mění směrnice Rady 89/48/EHS a 92/51/EHS o obecném systému pro uznávání odborných kvalifikací a směrnice Rady 77/452/EHS, 77/453/EHS, 78/686/EHS, 78/687/EHS, 78/1026/EHS, 80/154/EHS, 80/155/EHS, 85/384/EHS, 85/432/EHS, 85/433/EHS a 93/16/EHS o povolání zdravotní sestry a ošetřovatele odpovědného za všeobecnou péči, zubního lékaře, veterinárního lékaře, porodní asistentky, architekta, farmaceuta a lékaře.

Zákon o uznávání kvalifikací je procesní normou, který upravuje postup správních úřadů a profesních komor při uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti pro zahájení závislé nebo nezávislé regulované činnosti a pro její výkon na území ČR, pokud byla kvalifikace pro tuto činnost získána nebo tato činnost již byla vykonávána v jiném členském státě státními příslušníky členských států nebo jejich rodinnými příslušníky. Za státního příslušníka členského státu se pro tento účel považuje i občan smluvního státu Dohody o Evropském hospodářském prostoru, tj. Norska, Lichtenštejnska a Islandu, a občan Švýcarské konfederace. Zákon je obecným a subsidiárním právním předpisem, jehož příslušná ustanovení se použijí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak a při jehož aplikaci se plně uplatní zásada *lex specialis derogat lex generali*. Samotná problematika obecného systému vzájemného uznávání kvalifikací se v ČR týká přibližně 470 povolání a odborných činností, u nichž jsou právními předpisy upraveny podmínky přístupu a výkonu povolání. Protože není možné upravit jedním předpisem proces uznávání kvalifikací pro všechny tyto regulované činnosti⁹⁷, je mechanismus uznávání kvalifikací pro některé činnosti upraven ve zvláštním zákoně. Jedná se především o činnosti, které jsou natolik zvláštní a specifické povahy, že rovněž uznávání příslušných kvalifikací je z technických

⁹⁷ Důvodová zpráva k návrhu zákona o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie (PSP, tisk 242), obecná část

důvodů upraveno ve zvláštním zákoně nebo o činnosti, jejichž výkon je podmíněn splněním více na sebe navazujících podmínek, na které zákon o uznávání kvalifikací nepamatuje⁹⁸.

Jak je již uvedeno výše, tento zákon o uznávání kvalifikací transponuje obecný systém uznávání kvalifikací. Sektorový systém uznávání odborných kvalifikací je upraven zvláštními zákony, které mají přednost před tímto obecným zákonem, jenž se v sektorovém systému aplikuje pouze tehdy, pokud tak zákony sektorového systému stanoví.

Samotný zákon o uznávání kvalifikací lze tedy charakterizovat především jako procesněprávní předpis, který upravuje postup při uznávání kvalifikace získané mimo ČR. Hmotněprávní úprava obecného systému je pak obsažena v samostatných zákonech, které stanoví konkrétní kvalifikační předpoklady pro výkon regulované činnosti nebo povolání⁹⁹.

Zákon o uznávání kvalifikací reflektuje principy obecného systému uznávání kvalifikací a vychází ze základní zásady volného pohybu osob, nediskriminace na základě státní příslušnosti a z principu vzájemného uznávání odborných kvalifikací založeného na vzájemné důvěře členských států EU. Tyto zásady jsou obsaženy v § 1 a 2 ZUK.

5.1.1 Působnost zákona č. 18/2004 Sb. o uznávání odborné kvalifikace

Věcná působnost ZUK je vymezena v § 1, který stanoví, že tímto zákonem je upraven postup příslušných orgánů při uznávání odborné kvalifikace získané mimo území ČR. Osobní rozsah je omezen na státní příslušníky členských států EU a jejich rodinné příslušníky, kteří využívají práva volného pohybu osob v souladu s právními předpisy ES. Systém uznávání kvalifikací se pak vztahuje pouze na ty osoby, které jsou k příslušnému regulovanému povolání odborně kvalifikovány podle právního řádu členského státu původu nebo, pokud toto povolání není regulované ve státě původu, na osoby, které jsou pro výkon tohoto povolání odborně připraveny na základě předchozího výkonu dané činnosti v členském státě původu.

⁹⁸ Takovými zákony jsou např. zákon č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů nebo zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči

⁹⁹ Např. zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon

5.1.2 Doklady o odborné kvalifikaci

Odbornou kvalifikaci zákon definuje jako způsobilost k výkonu regulované činnosti, která se prokazuje zejména dokladem o formální kvalifikaci (vzdělání a příprava), průkazem způsobilosti a dokladem o praxi v oboru předmětné činnosti; odbornou kvalifikaci lze tedy definovat jako jakési osobní odborné vybavení uchazeče¹⁰⁰ a všechny uvedené doklady osvědčující tuto způsobilost zákon souborně označuje jako doklady o odborné praxi. Dokladem o formální kvalifikaci je dle zákona zpravidla soubor dokladů potvrzujících získání odborné kvalifikace pro výkon odborné činnosti nebo absolvování vzdělání a přípravy, které uchazeče v příslušném členském státě připravily pro výkon předmětné činnosti v tomto státě. Doklad o formální kvalifikaci by neměl být zaměňován s dokladem o ukončení studia, který v některých případech sám o sobě k výkonu předmětné činnosti nepostačuje; tak je tomu např. v případě autorizovaného inženýra ve výstavbě, kdy se formální kvalifikací rozumí studium dle zvláštního zákona, odborná praxe v předepsané délce a složení zkoušky odborné způsobilosti. Doklady o formální kvalifikaci pak zákon rozlišuje na 4 stupně podle délky absolvovaného studia a charakteru vzdělávací instituce. Tak např. do čtvrtého, tj. nejvyššího stupně patří diplomy získané na základě absolvování více než čtyřletého studia na vysoké škole atp. V praxi dochází i k případům, kdy byly doklady o odborné kvalifikaci na základě změny příslušných právních předpisů nahrazeny novými doklady; pak je nutno tyto starší doklady doložit potvrzením, které osvědčuje, že tyto starší doklady jsou ve státě původu považovány za rovnocenné novým dokladům¹⁰¹.

5.1.3 Uznávání odborné praxe

Jak je již výše uvedeno, odborná kvalifikace může být uznána nejen na základě předložení příslušného dokladu o formální kvalifikaci, ale také na základě praxe získané v jiném členském státě. Pokud je tato odborná praxe v daném oboru stejné délky a splňuje další podmínky stanovené zvláštním právním předpisem ČR, je praxe vykonaná v jiném členském státě rovnocenná praxi v ČR. Jestliže byla praxe získaná mimo EU později uznána v členském státě původu jako praxe, na základě které je

¹⁰⁰ Důvodová zpráva k návrhu zákona o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie (PSP, tisk 242)

¹⁰¹ Ondřej a kol. Ekonomické a právní aspekty podnikání v EU. Praha: C.H.Beck 2007, 70 s.

uchazeč odborně kvalifikovaný pro výkon předmětné regulované činnosti, pak tuto praxi automaticky uzná i jiný členský stát.

5.1.4 Postup uchazeče o výkon regulovaného povolání

Příslušník členského státu EU nebo příslušník Švýcarska a EHP, který má zájem zahájit nebo vykonávat odbornou činnost (dále jen „uchazeč“) na území ČR, bude muset nejprve zjistit, zda se zde jedná o regulovanou činnost či nikoli. Seznam regulovaných činností vydává MŠMT, které je rovněž obecným informačním místem a odpovědný za koordinaci správních činností v oblasti uznávání odborných kvalifikací¹⁰². Zjistí-li uchazeč, že se jedná o regulovanou činnost, ke které je dle právních předpisů domovského státu kvalifikován, může tento uchazeč požádat příslušný orgán o uznání kvalifikace. Příslušným uznávacím orgánem je ústřední správní úřad České republiky, do jehož působnosti regulovaná činnost náleží nebo jehož působnost je regulované činnosti nejbližší, tedy např. Ministerstvo zdravotnictví pro zdravotnická povolání nebo Ministerstvo průmyslu a obchodu v případě, že uchazeč hodlá vykonávat regulovanou činnost jako podnikatel ve formě živnosti nebo jako odpovědný zástupce držitele živnostenského oprávnění. V případě, že o oprávnění vykonávat regulovanou činnost rozhoduje podle zvláštního právního předpisu profesní komora, je uznávacím orgánem tato komora. Řízení o uznání odborné kvalifikace se zahajuje na základě žádosti, kterou uchazeč předkládá příslušnému uznávacímu orgánu a jejíž náležitosti upravuje ustanovení § 22. Žádost o uznání kvalifikace může být rovněž předložena MŠMT, které ji bez dalšího předloží příslušnému uznávacímu orgánu. Ustanovení § 22 pak taxativně stanoví doklady, které musí být k žádosti předloženy společně s jejich překladem do českého jazyka s tím, že jejich ověřený překlad může uznávací orgán požadovat pouze v případě pochybností o správnosti dodaného překladu. Za účelem umožnění hladkého průběhu uznávacího řízení, je toto řízení oprostěno v co nejširší míře od požadavku legalizace obsahu předložených dokladů, které osvědčují předmětnou kvalifikaci. V případě pochybností o jejich pravosti uznávací orgán ověřuje takto uvedené skutečnosti v rámci administrativní spolupráce s orgány členských států (hlava VII ZUK); v některých případech však tato spolupráce může být nakonec delší (až 120 dnů) než samotná legalizace příslušných

¹⁰² Seznam regulovaných činností všech států EU včetně Norska, Lichnějnska, Islandu a Švýcarska lze najít na webových stránkách Komise: http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/dsp_bycountry.cfm

dokladů, v praxi tedy není výjimkou, že uchazeč „pro jistotu“ předkládá k žádosti již legalizované doklady.

Výše uvedené však neplatí a řízení o uznání kvalifikace se nezahajuje pokud jde o osobu, která je usazena v jiném členském státě a která poskytuje na území ČR ojediněle nebo dočasně služby, jejichž součástí je výkon regulované činnosti. Tato osoba je oprávněna vykonávat tuto činnost v rámci ojedinělého poskytování služeb, aniž požádá o uznání odborné kvalifikace dle zákona o uznávání kvalifikace (§ 5 ZUK), protože v případech, kdy zde osoba usazená v jiném členském státě dočasně poskytuje služby ve smyslu článku 50 odst. 3 SES¹⁰³, je jakékoli omezení výkonu činnosti na území ČR nepřipustné, pokud nesleduje požadavky naléhavého veřejného zájmu nebo je nepřiměřené, více k tomu viz. výše nebo judikatura ESD např. ve věci C 58/98 Corsten. I toto však neplatí bezvýjimečně, protože pokud zde vznikne podezření z možného porušení naléhavého veřejného zájmu nebo podezření z obcházení právních předpisů o usazování (tj. podezření, že tato osoba zde své služby neposkytuje ojediněle, resp. dočasně), může uznávací orgán přezkoumat odbornou kvalifikace poskytovatele služby a v pokud shledá, že veřejný zájem je takto skutečně ohrožen, tak může podrobit poskytovatele služby různým omezením nebo mu dokonce poskytování služeb v ČR zakázat. Jak je již ale zmíněno výše, ZUK obsahuje obecnou a subsidiární úpravu postupu uznávání odborných kvalifikací a nelze tedy vyloučit, že zvláštní zákon může problematiku prokazování odborné kvalifikace v rámci poskytování služeb upravit odlišným způsobem.

5.1.5 Postup uznávacího orgánu při uznávání odborné kvalifikace a řízení o uznání odborné kvalifikace

Postup uznávacího orgánu při uznávání odborné kvalifikace je upraven v hlavě II ZUK a jednotlivá řízení o uznání kvalifikace se liší podle toho, jakou kvalifikace je nutno pro výkon požadovaného regulovaného povolání doložit a zda je daná činnost, která je regulovaná v ČR, regulována také ve státě původu. Dále se proces uznávání liší podle toho, zda již samotný doklad o formální kvalifikaci postačí k výkonu regulované činnosti nebo zda uchazeč musí splnit i podmínky tzv. jiné způsobilosti, viz. výše subkapitola 4.8. Jako určitý druh jiné způsobilosti (vedle výše uvedené trestní

¹⁰³ Článek 50 odst. 3 SES stanoví: „Aniž jsou dotčena ustanovení kapitoly týkající se práva usazování, může poskytovatel služby za účelem jejího poskytnutí dočasně provozovat svou činnost ve státě, kde je služba poskytována, za stejných podmínek, jaké tento stát ukládá svým vlastním státním příslušníkům“.

bezúhonnosti apod.) ZUK označuje rovněž jazykovou způsobilost: ustanovení § 21 stanoví, že znalost českého jazyka se vyžaduje pouze v rozsahu nezbytně nutném. Uznávací orgán může v souladu s nařízením č. 1612/68 vyžadovat podmínku jazykové způsobilosti pouze způsobem, který není diskriminační a pouze pokud je tato znalost odůvodněna charakterem vykonávané činnosti a pouze v rozsahu nutném pro výkon regulované činnosti. Předmětem posouzení v konkrétním případě tedy bude, zda a v jakém rozsahu je znalost českého jazyka v souvislosti s výkonem předmětné činnosti nezbytná. Uznávací orgán zde bude muset v jistém slova smyslu „upřednostnit“ buďto zásadu volného pohybu osob nebo tuto zásadu za účelem ochrany zájmů osob, které by mohly být výkonem předmětného povolání dotčeny, omezit. Tuto znalost pak uznávací orgán ověřuje v rámci řízení o uznání odborné kvalifikace a zkoušku z českého jazyka musí uchazeč vykonat pouze tehdy, stanoví-li tuto povinnost právní předpis. K nutnosti znalosti jazyka se vyjádřil i ESD např. ve věci C 429/97 ve věci Salomone Haim, kde ESD potvrdil, že přístup k výkonu určité činnosti může být podmíněn adekvátní znalostí daného jazyka, kterou však uznávací orgán může vyžadovat pouze v míře nezbytně nutné.

Řízení o uznávání kvalifikace probíhá s určitými odchylkami podle obecných předpisů o správním řízení, tj. zejména dle zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Odchylně jsou mj. stanoveny lhůty, ve kterých má uznávací orgán rozhodnout o uznání kvalifikace; dle ustanovení § 24 odst. 5 ZUK je uznávací orgán povinen o žádosti (tj. žádosti, která splňuje náležitosti stanovené tímto zákonem) rozhodnout ve lhůtě 90 dnů ode dne předložení, resp. ve lhůtě 120 dnů, jedná-li se o zvlášť složitý případ nebo pokud vyžaduje uznávací orgán za účelem uznání odborné kvalifikace v rámci administrativní spolupráce s jiným orgánem členského státu EU informace od tohoto orgánu. Řízení o uznání kvalifikace je vedeno v českém jazyce a probíhá vždy jako jediné řízení, které může být buďto samostatné (např. v případě, kdy se rozhoduje o přístupu uchazeče k zaměstnání) nebo může být součástí řízení, ve kterém se rozhoduje o zahájení přístupu k příslušné činnosti (např. v případě přístupu k podnikání). Povinnost vést jediné řízení, ve kterém bude rozhodnuto současně o odborné kvalifikaci uchazeče i o povolení k podnikání, vyplývá z článku 43 SES a u judikatury ESD ve věci C 55/94 Gebhard, kde ESD stanovil, že překážkou svobody usazování ve smyslu SES je i dvojitá řízení, v jehož důsledku může být výkon podnikatelské činnosti v rámci usazení pozdržen. Výjimku ze zásady společného

(jediného řízení) tvoří živnosti a případy, kdy zahájení regulované činnosti vzniká na základě ohlášení nebo oznámení¹⁰⁴.

Obecně platí, že výkon činnosti, kterou v ČR může vykonávat pouze osoba, která je držitelem dokladu o formální kvalifikace určitého stupně, nemůže být odepřen státnímu příslušníku jiného členského státu, který je držitelem dokladu o formální kvalifikaci stejného stupně. Totéž platí v případě, že tento doklad je o jeden stupeň nižší, avšak takto kvalifikovaná osoba vykonávala předmětné povolání na plný úvazek po dobu dvou let nebo po odpovídající dobu na částečný úvazek během posledních deseti let ve státu původu, kde tato činnost není regulovaná. Je – li však tato činnost regulovaná ve státu původu, tak uznávací orgán uzná odbornou kvalifikace bez dalšího, tj. požadavek praxe zde odpadá.

Postačí – li k výkonu činnosti v ČR doklad pouze prvního, tj. nejnižšího stupně, pak k výkonu této činnosti bude připuštěn i státní příslušník jiného členského státu, který není držitelem tohoto dokladu, pokud danou činnost vykonával na plný úvazek po tři roky nebo na částečný úvazek po tomu odpovídající dobu během posledních deseti let v členském státě, kde tato činnost není regulována.

5.1.6 Kompenzační opatření

V případech, kdy jsou mezi obsahem a vzděláním členského státu původu a obsahem a vzděláním ČR podstatné rozdíly, může uznávací orgán uchazeči uložit jedno z kompenzačních opatření, kterými jsou prokázání výkonu předmětné činnosti, absolvování adaptačního období (tj. praxe pod dohledem) nebo složení rozdílové zkoušky. Prokazování výkonu předmětné činnosti je třeba odlišit od praxe pod dohledem, která tvoří součást přípravy (tj. vzdělání) k samostatnému výkonu regulovaného povolání nebo činnosti, kdežto výkon předmětné činnosti provádí osoba již způsobilá, tj. osoba, která již ukončila přípravu pro výkon regulované činnosti včetně eventuelní praxe pod dohledem. Obecně platí, že uchazeč má právo sám zvolit jaké konkrétní kompenzační opatření chce podstoupit, to však neplatí, jde – li např. o případ, kdy se jedná o regulovanou činnost vyžadující znalost vnitrostátního práva, pokud je její

¹⁰⁴ Zvláštní úprava uznání odborné kvalifikace je v těchto případech upravena v živnostenském zákoně, který stanoví 15ti denní lhůtu, ve které může živnostenský úřad zabránit vzniku živnostenského oprávnění. Je tomu tak proto, že kdyby o ohlašovacích činnostech živnostenský úřad postupoval dle lhůt stanovených ZUK (tj. 60, resp. 120 dní), mohlo by se stát, že uchazeč by na základě provedeného ohlášení započal s výkonem činnosti, která by mu po 2, resp. 6ti měsících byla zakázána pro nesplnění podmínek pro uznání kvalifikace, čímž by byla ohrožena právní jistota všech zúčastněných.

součástí i poskytování právních rad; zde má právo volby mezi adaptačním obdobím a rozdílovou zkouškou uznávací orgán, jenž je však vždy omezen zásadou, že je možné uložit pouze jedno z těchto kompenzačních opatření. Při posuzování, zda se jedná o podstatný rozdíl, uznávací orgán přihlédně dle ustanovení § 12 odst. 3 písm. b) ZUK zejména k tomu, zda odborná kvalifikace uchazeče poskytuje záruku ochrany veřejného zájmu, jakož i zájmy fyzických a právnických osob, kterými jsou pro účely tohoto zákona zejména ochrana života a zdraví, majetku, spotřebitele, životního prostředí, národního kulturního pokladu a ochrana před závažným porušováním zvláštních právních předpisů nebo před jiným závažným následkem. Dále se uznávací orgán při posuzování zda mezi uvedenou kvalifikací a požadavky ČR na výkon této činnosti jsou podstatné rozdíly, řídí zásadou přiměřenosti, kterou se ZUK snaží pro účely tohoto zákona alespoň rámcově vymezit „podstatný rozdíl“, který není vymezen ani samotnými směrnici 89/48 a 92/51. Odvolává se zde především právě na zásadu přiměřenosti, což nelze než uvítat, ale domnívám se, že by tato zásada evropského práva měla zaznít i v dalších ustanoveních zákona, zejména pak v ustanovení § 2 stanovící základní zásady uznávání odborné kvalifikace. V důvodové zprávě k tomuto ustanovení zákona stojí, že povinnost aplikace zásady přiměřenosti vyplývá z její povahy jakožto obecné zásady právního řádu ČR a z některých zvláštních ustanovení tohoto zákona, tento argument odůvodňující absenci zásady přiměřenosti v obecných zásadách však považuji za nedostatečný právě proto, že systematické zařazení této zásady do § 12 ZUK Může nabádat k aplikaci této zásady pouze v těchto zvláštních případech, jakkoli se tato zásada vztahuje k celému ZUK a jako taková by dle mého názoru měla být v obecných ustanoveních uvedena. Pro tento argument pak hovoří i fakt, že ZUK do právního řádu ČR transponuje směrnice obecného systému, které mají být jednotně aplikovány v každém členském státě EU, přičemž vzdělávací systémy těchto států se liší. Pojmy obsažené ve směrnici jsou proto formulovány obecným způsobem a jejich interpretace bude v konkrétním případě záležet v konečné instanci na ESD; právě proto by příslušné orgány aplikující ZUK měly mít neustále na paměti mj. i zásadu přiměřenosti.

V souvislosti s kompenzačními opatřeními lze zmínit, že dle režimu nové směrnice o uznávání kvalifikací 2005/36/ES bude možné v rámci společných platform upustit od těchto vyrovnávacích opatření. výrazem „společné platformy“ se rozumí soubor kritérií pro odborné kvalifikace, která jsou s to vyrovnat podstatné rozdíly, které byly zjištěny u požadavků na odbornou přípravu u daného povolání v různých

členských státech. Tyto společné platformy mohou Komisi předložit členské státy nebo profesní sdružení nebo organizace, které jsou reprezentativní na vnitrostátní i evropské úrovni. Pokud pak Komise po konzultaci členských států zastává názor, že návrh společné platformy usnadní vzájemné uznávání odborných kvalifikací, může navrhnout opatření k jejich přijetí.

Na základě přijetí těchto opatření pak za podmínky, že odborná kvalifikace žadatele splňuje kritéria stanovená v tomto opatření hostitelský členský stát upustí od uplatňování kompenzačních opatření. Zatím lze těžko předvídat, nakolik se tato opatření přijmou, pro členské státy to může znamenat jisté ústupky ze svých požadavků; navíc má-li členský stát za to, že kritéria stanovená v přijatém opatření již nenabízejí dostatečné záruky s ohledem na odborné kvalifikace, uvědomí o tom Komisi, která případně předloží návrh na jejich změnu.

5.1.7 Výsledek řízení o uznávání odborné kvalifikace

Výsledkem řízení o uznávání odborné kvalifikace je rozhodnutí, ve kterém uznávací orgán kromě obecných náležitostí uvede, pro kterou regulovanou činnost byla odborná kvalifikace uchazeče uznána, jakož i formu, ve které tato činnost bude vykonávána. Shledá-li uznávací orgán za účelem uznání odborné kvalifikace nutnost splnění kompenzačních opatření, uvede požadované opatření v rozhodnutí o uznání kvalifikace s tím, že až do splnění kompenzačního opatření uchazeč není odborně způsobilý; pokud však uchazeč následně doloží splnění kompenzačního opatření, vydá uznávací orgán rozhodnutí o uznání kvalifikace bez zbytečného odkladu. Pokud uchazeč nespĺňuje podmínky uznání kvalifikace, vydá uznávací orgán rozhodnutí o zamítnutí žádosti.

Právním účinkem rozhodnutí o uznání odborné kvalifikace je, že uchazeč je považován za osobu odborně způsobilou k výkonu regulované činnosti dle právních předpisů ČR. Tímto rozhodnutím však nejsou dotčena ustanovení právních předpisů, které podmiňují zahájení regulovaného povolání dalšími požadavky; dále ZUK spíše jen pro vyjasnění připomíná, že rozhodnutím o uznání odborné kvalifikace nejsou dotčeny zvláštní právní předpisy upravující uznávání kvalifikací pro akademické účely a že toto

rozhodnutí o uznání kvalifikace zaručuje uchazeči pouze právo na přístup k předmětné regulované činnosti, nikoli však nárok.

5.2 Poznámka k implementaci směrnice 2005/36/ES

Zákon č. 18/2004 Sb. o uznání odborných kvalifikací v podobě, o které je pojednáváno výše, transponuje směrnice obecného systému uznávání odborných kvalifikací, které tu byly do přijetí směrnice 2005/36/ES. Jak je již uvedeno výše, tato směrnice systém vzájemného uznávání odborných kvalifikací zjednodušuje a slučuje dosavadní úpravu obecného i sektorového systému do jednoho právního předpisu, čímž má být zajištěna jejich jednotná aplikace. Přestože byly členské státy EU povinny implementovat tuto směrnici do svých právních řádů do 20. října 2007, ČR tuto novou úpravu k tomuto datu netransponovala, čímž porušila své závazky z SES. K důsledkům tohoto porušení viz. subkapitola 2.1.2.

V době dokončování této diplomové práce byl vládní návrh zákona, který transponuje tuto směrnici a kterým se mění zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a některé další zákony, projednáván v Poslanecké sněmovně ČR jako sněmovní tisk č. 361/0. Navrhovaná změna zákona č. 18/2004 Sb., se má pak promítnout celkem do 26 zákonů tak, aby řádně transponovala směrnici 2005/36/ES, jejíž úprava je popsána výše.

6 EXKURZ K UZNÁVÁNÍ ODBORNÉ KVALIFIKACE LÉKAŘE

6.1 Sektorový systém

Odborná kvalifikace lékaře je uznávána v rámci sektorového systému uznávání odborných kvalifikací, který je ve vztahu k obecnému systému speciální právní úpravou. V rámci sektorového systému dochází k prakticky automatickému uznání těch profesí, kterou jsou do tohoto systému zahrnuty. Toto automatické uznávání je umožněno na základě harmonizace minimálního rozsahu studia týkajících se daných povolání ve všech členských státech EU, v jejímž důsledku jsou obsah i délka pregraduálního studia ve všech členských státech shodné. Do sektorového systému se řadí povolání lékaře, zubního lékaře, farmaceuta, veterinárního lékaře, všeobecné sestry, porodní asistentky, architekta a advokáta. Všechna tato povolání a rovněž obsahové náležitosti předmětného pregraduálního studia byly až do přijetí směrnice 2005/36/ES upraveny v samostatných směrnících, které, s výjimkou dvou směrnic týkající se advokáta, byly nahrazeny touto směrnicí.

Jak je již uvedeno výše, odborná kvalifikace je v rámci tohoto systému uznávána automaticky, tzn., že odborná kvalifikace absolventů bude automaticky uznávána po předložení příslušného diplomu, aniž by uznávací orgán srovnával obsah doloženého studia s obsahem směrnice. Názvy diplomů a veškeré jejich změny členské státy pravidelně oznamují Komisi. Pokud se však název diplomu, který členský stát vydává po absolvování harmonizovaného studia změní, předloží dotčený uchazeč vedle tohoto diplomu rovněž osvědčení, které dokládá, že na daný diplom se v členském státě původu pohlíží jako na doklad rovnocenný stávajícímu diplomu a že tento diplom byl vydán po skončení vzdělání a přípravy, která je v souladu s příslušnou směrnicí ES.

Dále lze odbornou kvalifikaci uznat na základě nabytých práv; takto se bude postupovat v případě, kdy diplomy potvrzující absolvování studijního programu, který byl zahájen předtím, než daný stát vstoupil do EU. U těchto diplomů, osvědčení a obdobných dokladů o formální kvalifikaci se předpokládá, že neprokazují splnění minimálních koordinovaných požadavků na vzdělání stanovených pro příslušné profese. Za účelem překlenutí těchto rozdílů ve vzdělávacích systémech pak byl přijat institut nabytých práv, na jehož základě lze za podmínky, že domovský stát vydá potvrzení

osvědčující, že tito státní příslušníci skutečně a v souladu se zákonem vykonávali dotyčné činnosti po dobu nejméně tří po sobě následujících let v průběhu pěti let předcházejících dni vydání potvrzení, takto získanou kvalifikaci uznat. Pokud však diplomy, osvědčení a obdobné doklady o formální kvalifikaci získané v těchto původně nečlenských státech potvrzující absolvování studijního programu, který je ve shodě se směrnicí, uznávají se i tyto automaticky a bezvýhradně (srov. článek 23 směrnice 2005/36/ES).

6.2 Pomocná aplikace článku č. 43 Smlouvy o založení Evropského společenství

Ve výjimečných případech, které směrnice o uznávání nepokrývá, se dle judikatury ESD ve věci C 239/98 Hocsmann posuzují diplomy na základě článku č. 43 SES. Obdrží-li příslušný uznávací orgán členského státu žádost o povolení výkonu příslušného povolání, musí vzít v úvahu všechny diplomy, osvědčení a obdobné doklady o formální kvalifikaci migranta, a to tak, že srovná dovednosti, jejichž získání tyto doklady potvrzují, s praxí, znalostmi a kvalifikací vyžadovanými národní legislativou. Eventuelní uznání tedy není automatické, ale následuje až po obsahovém srovnání doloženého studia s harmonizovaným obsahem studia dle směrnice. Toto uznání příslušný orgán také může podmínit např. požadavkem absolvování doplňujícího vzdělávání a přípravy.

6.3 Uznávání odborné kvalifikace lékaře v ČR

Do přijetí směrnice 2005/36/ES byla úprava uznávání odborné kvalifikace lékaře obsažena ve směrnici 93/16/EHS o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemném uznávání jejich diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci, která nahradila dvě předchozí nejstarší směrnice sektorového systému týkající se lékařů. Směrnice 93/16/EHS byla do právního řádu ČR transponována zákonem č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 95/2004). Problematika uznávání odborných kvalifikací je rovněž upravena v několika prováděcích předpisech, kterým je např. sdělení Ministerstva zdravotnictví č. 316/2005 Sb., o vyhlášení seznamu diplomů,

osvědčení a jiných dokladů o formální kvalifikaci lékařů, zubních lékařů a farmaceutů udělovaných na území členských států Evropské unie, seznam institucí a orgánů, které je vydávají (srov. Přílohu IV. směrnici 93/16/EHS).

Rovněž tento zákon byl přijat za účelem splnění podmínek vstupu ČR do EU, neboť z podpisu přístupové smlouvy vznikla ČR povinnost harmonizovat postgraduální a pregraduální obsah studia lékařství a uznávat odbornou kvalifikaci lékařů z jiných členských zemí EU. Zákon č. 95/2004 Sb. pak za účelem zajištění práva volného pohybu osob a v souladu se zásadou volného přístupu ke vzdělávání harmonizuje podmínky získání odborné a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta, specializační vzdělávání a celoživotní vzdělávání lékařů, zubních lékařů a farmaceutů a podmínky uznávání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta pro státní příslušníky členských států EU, kteří získali způsobilost k výkonu zdravotnického povolání v jiném státě, než v ČR, a podmínky uznávání způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta pro příslušníky jiných států než členských států a pro absolventy akreditovaných zdravotnických magisterských studijních programů v ČR v jiném jazyce než českém¹⁰⁵. Zákon č. 95/2004 mj. upravuje právní postavení lékařů, kteří absolvovali pregraduální, resp. pregraduální neharmonizované studium (tj. studium před vstupem do EU), v novém harmonizovaném systému, čímž došlo k faktickému rozdělení lékařů na ty, kteří vystudovali harmonizované studium a na lékaře, kteří vystudovali neharmonizované studium. Za účelem umožnění uznávání odborných kvalifikací i těchto lékařů pak slouží institut specifických nabytých práv. Pro účely této práce je v následujícím textu nastíněna problematika uznávání odborné kvalifikace lékařů, kteří získali odbornou kvalifikaci v rámci již harmonizované odborné přípravy.

Současný systém vzdělávání rozlišuje lékaře odborně způsobilé a lékaře specialistu; oproti ostatním sektorovým povoláním je totiž kvalifikace lékařů dvoustupňová a v důsledku této úpravy je třeba odlišit samostatný výkon povolání lékaře od výkonu povolání lékaře pod odborným dohledem. Podle toho lze pak rozlišit „specializovaného lékaře“ a „lékaře“.

¹⁰⁵ Pro pregraduální studium evropské právo stanoví povinný minimální standard vzdělání v rámci magisterského programu, který je i po harmonizaci nadále šestiletý a sčítá celkem 5500 hodin s tím, že členské státy mohou tento minimální standard rozšířit. Toto navýšení požadavků však nepokládám za praktické, protože by tak vedle obrácené diskriminace byl v podstatě popřen samotný smysl a účel harmonizace (viz. výše). Harmonizace postgraduálního studia pak místo dvoustupňového systému atestací v konkrétních lékařských oborech zavedla systém jednostupňový.

Lékař ve smyslu § 4 zákona 95/2004 je lékař, jehož odborná způsobilost k výkonu povolání lékaře se získává absolvováním nejméně šestiletého prezenčního studia, které obsahuje teoretickou a praktickou výuku v akreditovaném zdravotnickém magisterském studijním programu všeobecné lékařství a který je po absolvování tohoto studia oprávněn k výkonu povolání pouze pod odborným dohledem specializovaného lékaře.

Specializovaný lékař ve smyslu § 5 zákona 95/2004 je lékař, který kromě výše uvedeného pregraduálního studia absolvoval rovněž specializované postgraduální studium, které ukončil úspěšným složením atestační zkoušky, na jejímž základě je lékař vydán Ministerstvem zdravotnictví ČR diplom o specializaci v příslušném specializačním oboru. Tento lékař je pak oprávněn pracovat samostatně bez odborného dohledu. Obory (celkem 83) specializačního vzdělávání a minimální délka specializačního vzdělávání lékaře jsou stanoveny v příloze zákona 95/2004.

6.3.1 Řízení o uznání harmonizované odborné kvalifikace lékaře

Lékaři, kteří jsou státními příslušníky členského státu, mohou v ČR vykonávat povolání lékaře na základě uznání odborné kvalifikace jako usazené osoby nebo jako hostující osoby. Usazenou osobou se rozumí státní příslušník členského státu, který na území ČR vykonává soustavně zdravotnické povolání nebo zde za tímto účelem založí podnik nebo organizační složku. Způsobilost k výkonu zdravotnického povolání usazené osoby posuzuje na základě žádosti uznávací orgán, kterým je Ministerstvo zdravotnictví ČR. Hostující osobou pak je státní příslušník členského státu, který je usazen na území jiného členského státu než ČR a na území ČR vykonává zdravotnické povolání dočasně nebo příležitostně. Způsobilost k výkonu zdravotnického povolání hostující osoby se posuzuje podle zvláštního právního předpisu, kterým je zákon č. 220/1991 Sb. , o České lékařské komoře. Usazenou a hostující osobou se rovněž rozumí osoba vykonávající zdravotnické povolání v pracovním poměru nebo obdobném pracovním vztahu.

Způsobilý k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta je ten, kdo je odborně a zdravotně způsobilý a bezúhonný¹⁰⁶.

¹⁰⁶ K požadavku bezúhonnosti jako jednoho z předpokladů výkonu profese srov. Těšinská, J., Základní předpoklady výkonu lékařského povolání a vedení soukromé praxe, Zdravotnictví a právo 03-04/2007. V této souvislosti je možné připomenout již zmiňovanou zásadu přiměřenosti, k níž se jakožto předpokladu způsobilosti např. k podnikání

Je – li žadatelem o uznání odborné kvalifikace lékař, který je oprávněn k výkonu povolání pouze pod odborným dohledem, předkládá k žádosti o uznání své kvalifikace diplom o ukončení pregraduálního studia, doklad o trestní a disciplinární bezúhonnosti a doklad o zdravotní způsobilosti. Specializovaný lékař pak k žádosti vedle výše uvedených dokladů přikládá diplom o odborné specializaci vydaný MZČR.

Lékaři, který je státním příslušníkem jiného členského státu EU a který získal svoji kvalifikaci (nebo kterému jeho kvalifikace byla již uznána jiným členským státem EU) v členském státě EU, bude na základě takto předložené žádosti jeho kvalifikace uznána automaticky (tj. bez srovnávání obsahu vzdělání získaném v domovském státě uchazeče s obsahem vzdělání požadovaném v hostitelském státě). Pokud má uznávací orgán důvodné pochybnosti o pravosti těchto dokladů, požádá v rámci administrativní spolupráce orgán členského státu, který předmětné doklady vydal, o potvrzení jejich pravosti. Obdobně uznávací orgán postupuje rovněž v případě, kdy diplom neodpovídá názvu uvedenému v příloze směrnice (srov. Přílohu IV směrnice, která uvádí seznam dokladů osvědčující kvalifikaci lékařů v jednotlivých členských státech EU). Žádá – li si o uznání odborné kvalifikace lékař specialista, je dalším předpokladem uznání jeho kvalifikace existence předmětné specializace v hostitelském státě. Žádá – li lékař o uznání odborné kvalifikace, která není uvedena v přílohách směrnice 93/16/ESH, nebo zde uvedena je, ale není vydávána v členském státě původu, může MZČR požadovat, aby tento uchazeč splnil podmínky odborné přípravy (vzdělání a praxe) stanovené právními předpisy ČR, přičemž vezme v úvahu odpovídající doloženou dobu přípravy, kterou již uchazeč absolvoval ve svém domovském státě a po ověření dosažené kvalifikace uchazeče jej informuje o požadované délce a obsahu přípravy. Rovněž během řízení o uznávání kvalifikace lékařů se s výjimkou určitých lhůt postupuje dle správního řádu, přičemž řízení o automatickém uznání odborné kvalifikace má být skončeno nejpozději do 90ti dnů od předložení kompletní žádosti.

K otázce implementace směrnice 2005/36/ES platí rovněž i v tomto případě uvedené výše v subkapitole 5.2. Transpozice této směrnice se má promítnout celkem do 26 zákonů, zákon č. 95/2004 nevyjímaje. Jako zásadní změnu lze zmínit především úpravu výkonu lékařského povolání v rámci poskytování služeb, které, za předpokladu,

v zemědělství vyjádřil i Ústavní soud ČR v nálezu č. 409/2006 Sb., kde Ústavní soud stanovil, že tato podmínka bezúhonnosti neobstojí v testu přiměřenosti, neboť podmínka bezúhonnosti nepřímou dále trestá pachatele jakéhokoli úmyslného trestného činu či pachatele nedbalostního trestného činu spáchaného v souvislosti s podnikáním v zemědělství.

že dojde k přijetí zákona v jeho navrhovaném znění, bude do budoucna upraveno v zákoně č. 95/2004 Sb.

Závěr

Volný pohyb osob je jednou ze čtyř základních svobod EU, přičemž pro občany EU je pak zřejmě právě tato svoboda nejvýznamnější, protože narozdíl od zbývajících svobod, je svoboda volného pohybu osob právem osobním.

Původní pojetí práva volného pohybu osob bylo založené především na ekonomickém aspektu této svobody. Rozšíření obsahu a pojetí této svobody i o mimoekonomické aspekty bránila především tehdejší obava členských států, že rozšíření této svobody i na ekonomicky neaktivní osoby vyvolá nekontrolovaný příliv migrantů, který bude mít negativní dopad na tamní trh práce a sociální politiku. Postupem času však byla tato obava překonána a členské státy si postupně začaly uvědomovat, že má-li dojít k naplnění cílů ES, bude zapotřebí právo volného pohybu osob naopak rozšířit a umožnit tak vytvoření stabilní ekonomiky, jakožto předpokladu další integrace. Vzhledem ke všem těmto změnám a s ohledem na stále důslednější prosazování lidských práv začal postupně do původně výhradně ekonomického pojetí práva volného pohybu osob pronikat i občanský prvek. Významným krokem vpřed pak v tomto ohledu bylo přijetí směrnice č. 90/364 o právu pobytu, směrnice č. 90/365 o právu pobytu pro zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné po ukončení jejich výdělečné činnosti a směrnice č. 90/366 o právu pobytu pro studenty. Tyto směrnice přiznaly právo volného pohybu podstatně širšímu okruhu osob, než dosavadní právní předpisy. Akcentovaly tak nejen vývoj, kterým prošlo ES, ale také judikaturu ESD, která hranice práva volného pohybu osob postupně posouvala.

Dalším významným krokem bylo přijetí Maastrichtské smlouvy z roku 1992, která zavedla občanství EU. V důsledku této smlouvy se právo volného pohybu a pobytu stává základním právem EU a definitivně se tak zbavuje svého ekonomického aspektu. Posun v pojetí práva volného pohybu přineslo rovněž vyhlášení Charty základních EU, která, jakkoli nemá právní závaznost, jen potvrzuje vývoj práva volného pohybu pracovníků až po jeho současné pojetí, tj. právo volného pohybu a pobytu osob jakožto základní právo každého občana EU. V tomto duchu pak chápe právo volného pohybu i směrnice č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, která konsoliduje dosavadní právní předpisy týkající se práva volného pohybu osob a zohledňuje relevantní judikaturu ESD. Účelem směrnice bylo především minimalizovat

administrativní formality, jasně definovat rodinného příslušníka a omezit možnosti členských států odmítnout nebo ukončit právo pobytu z důvodů veřejného pořádku. Významnou změnou je pak zavedení právo trvalého pobytu po nepřetržitém pětiletém legálním pobytu, které je určeno nejen občanům EU, ale i jejich rodinným příslušníkům, kteří občanství EU nemají. Další zlepšení, které směrnice zavádí, je zefektivnění právní ochrany občanů EU a jejich rodinných příslušníků před vyhoštěním, čehož bylo dosaženo zejména tím, že tyto podmínky byly jasně specifikovány a uvedeny v jediném právním předpisu, což umožňuje lepší orientaci v dané problematice nejen příslušným správním úřadům, ale také samotným adresátům práva volného pohybu a pobytu, kteří pouze při plném vědomí všech jim náležejících práv mohou těchto práv plně využívat. Jako nedostatek směrnice 2004/38/ES je možné v souvislosti se zaměřením této diplomové práce zmínit skutečnost, že směrnice v článku 24 deklarujícím rovné zacházení neobsahuje žádnou zmínku o rovném zacházení v oblasti uznávání odborných kvalifikací, když oproti tomu směrnice č. 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, v článku 11 výslovně deklaruje právo těchto rezidentů na rovné zacházení i v oblasti uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci. I přesto však směrnice 2004/38/ES přináší nepochybná zlepšení a eventuelní nedostatky lze překlenout využitím článku 37, který členskými státy umožňuje aplikovat na osoby spadající do působnosti směrnice právní předpisy obsahující příznivější úpravu.

Problematika volného pohybu osob byla v relativně nedávné době často diskutována zejména v souvislosti s rozšířením EU v roce 2004. Zřejmě s ohledem na skutečnost, že v tomto roce do EU přistoupila i řada bývalých postkomunistických států, přijala většina dosavadních členských států EU přechodná opatření, která mají právo volného pohybu pracovníků dočasně omezit a zabránit tak očekávanému masivnímu přílivu na trh práce těchto států. I přesto, že jsou tato omezení relativně pružná, protože daný členský stát tato opatření může kdykoliv zrušit a zcela tak zpřístupnit svůj pracovní trh, vyvolala tato opatření v nově přistoupivších státech vlnu nevole. Jak se však později ukázalo, členské státy, které svůj pracovní trh zpřístupnily, žádný masivní příliv uchazečů o zaměstnání ze členských států střední a východní Evropy nezaznamenaly. Pracovní mobilita v těchto státech měla naopak příznivé účinky a pomohla řešit některé nedostatky na daném trhu práce. S ohledem na tato zjištění a na výzvu Evropského parlamentu, byl ve druhé fázi přechodného období přístup na pracovní trhy členských států EU-15 uvolněn.

Překážkou volného pohybu pracovníků mohou být rozdílné požadavky jednotlivých členských států na odbornou kvalifikaci podmiňující výkon určité činnosti. I přesto, že SES v článku 47 počítá za účelem usnadnění přístupu osob k samostatně výdělečné činnosti a jejího výkonu s přijetím sekundárních předpisů upravujících vzájemné uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o kvalifikaci, zůstalo uznávání odborné kvalifikace po poměrně dlouhou dobu neupraveno sekundárními právními předpisy. Za této situace sehrála významnou roli judikatura ESD, který tento nedostatek do jisté míry překonal, když ESD ve věci Vlassopoulou judikoval přímý účinek článku 43 SES a stanovil principy uznávání odborné kvalifikace, které byly dále rozvíjeny a převzaty i do pozdější legislativní úpravy.

Překážka volného pohybu pracovních sil v podobě různých kvalifikačních požadavků členských států měla být původně překonána pomocí harmonizace předpokladů pro výkon všech kvalifikovaných činností. Vzhledem ke složitému a zdlouhavému procesu této harmonizace však bylo nakonec přijato řešení spočívající ve vzájemné koordinaci postupu členských států (tzv. obecný systém uznávání kvalifikací). Toto řešení je založeno mj. na vzájemné důvěře členských států v rovnocennost formálních kvalifikací. Hostitelský stát je povinen umožnit osobě, která je v jednom členském státě kvalifikován k výkonu určitého povolání, přístup k tomuto povolání na svém území za splnění určitých podmínek i v případě, kdy se vzdělání a příprava dotčené osoby liší od vzdělání a přípravy vyžadované právními předpisy hostitelského státu. Dá se tedy říci, že právo na uznání odborné kvalifikace v rámci obecného systému uznávání není nepodmíněné. Oproti tomu v rámci sektorového systému, který je založen na harmonizaci předpisů členských států týkajících se přístupu k několika povoláním, ve kterých se podařilo dosáhnout shody o obsahu příslušných harmonizačních směrnic, je uznávání odborné kvalifikace téměř automatické. Jak obecný, tak sektorový systém uznávání kvalifikací je v současné době upraven směrnicí 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací, která byla obdobně jako výše uvedená směrnice 2004/38/ES přijata za účelem zjednodušení dosavadní úpravy, která byla roztržena do několika směrnic, přičemž dosavadní principy a zásady uznávání kvalifikací zůstaly nezměněny. Proces vzájemného uznávání kvalifikací stojí tedy i nadále na vzájemné důvěře členských států a na předpokladu rovnocennosti kvalifikací; odborná kvalifikace by tedy měla být v zásadě uznávána a kompenzační opatření by měla být vyžadována pouze v případě, kdy uznávací orgán po pečlivém srovnání předložených dokumentů osvědčující získanou kvalifikaci s požadavky

na výkon předmětného povolání v daném státě dojde k závěru, že nabyté znalosti a praxe uchazeče se liší od požadavků tohoto státu. V závěru práce je pro ilustraci uveden proces uznávání kvalifikace lékařů, které je uznáváno v rámci sektorového systému uznávání odborných kvalifikací a jehož proces by měl být díky harmonizovanému vzdělání téměř automatický. Cílem této práce bylo přiblížit problematiku volného pohybu pracovních sil, resp. osob s ohledem na uznávání odborné kvalifikace, popsat jednotlivé systémy uznávání kvalifikací a podtrhnout souvislost těchto dvou problémů. Jakkoli spolu volný pohyb pracovních sil a uznávání odborných kvalifikací úzce souvisí, dá se říci, že až na jisté výjimky se širší akademická veřejnost touto otázkou ke škodě věci dosud příliš nezabývala. Rovněž vědomí adresátů práva volného pohybu osob o možnostech a způsobech uznávání kvalifikací není zpravidla nijak obsáhlé. V této souvislosti lze jen uvítat snahu ES o zjednodušení stávající legislativy a zavedení kontaktních informačních míst atd. Tyto kroky mají celý proces uznávání kvalifikací zpřehlednit, podpořit vědomí osob o jejich právech a ve svém důsledku tak vést k podpoře volného pohybu pracovních sil a tím i naplnění cílů evropské integrace.

Seznam literatury

- Tichý, L., Arnold, R., Svoboda, P., Zemánek, J., Král, R. Evropské právo. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2004
- Pelikánová, I. Obchodní právo I. Praha : ASPI Publishing, 2005
- Tröster, P. a kol.: Právo sociálního zabezpečení. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002
- Tichý, L. a kol. Dokumenty ke studiu evropského práva. Linde Praha a.s, 1999
- Ondřej a kol. Ekonomické a právní aspekty podnikání v EU. Praha: C.H.Beck, 2007
- Josephine Steiner and Lorna Woods. Textbook on EC law, 8th edition, Oxford: Oxford University Press, 2003
- Paul Craig and Gráinne de Búrca. EU law. Oxford: Oxford University Press, 2003

Seznam článků

- Outláš, V. Úprava práva pohybu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků na území členských států EU, Jurisprudence 4/2005
- Pipková H., Volný pohyb osob – vzájemné uznávání profesních kvalifikací v právu ES, Právní zpravodaj 9/2002
- Těšinská, J., Základní předpoklady výkonu lékařského povolání a vedení soukromé praxe, Zdravotnictví a právo 03-04/2007

Materiály vydané orgány EU

- Doporučení Evropské komise k provádění směnic, které se týkají vnitřního trhu, ve vnitrostátním právu
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě k doporučení High-level Panel o volném pohybu osob (COM/98/0403) final
- Úř. věst. C 270 E, 25.9.2001
- COM (2003) 199 final: Amended proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the right of citizens

of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States

- COM/2006/0156 v konečném znění „Třetí zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o uplatňování směrnic 93/96, 90/364, 90/365 o právu pobytu pro studenty a o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti“
- Rozhodnutí Rady 63/266/EEC ze dne 2. dubna 1963, kterým se stanoví obecné zásady pro provádění společné politiky odborného vzdělávání
- Communication from the Commission to the Council on New Europe labour markets, open to all, with access to all, COM (2001) 116 Final
- The results of the European Commission of professional recognition, MARKT/D/3723/2002-EN
- Společný postoj přijatý Radou dne 21. prosince 2004 za účelem přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o uznávání odborné kvalifikace (13781/2/04 REV 2 ADD 1)

Materiály vydané orgány ČR

- Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 60/2000 Sb. m. s.
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie (PSP, tisk 242), obecná část
- Důvodová zpráva k návrhu zákona o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie (PSP, tisk 242)

Použité internetové odkazy

- http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/citizenship/movement/doc/free_movement_281004_en.pdf (7.11.2007)
- <http://www.msmt.cz/eu/databaze-regulovanych-povolani-a-cinnosti-cr> (6.7.2007)
- <http://www.europass.cz/index.php?page=eu> (10.11.2007)
- <http://www.msmt.cz/eu/uznavani-kvalifikaci> (25.6.2007)
- <http://www.euroskop.cz/44005/113342/clanek/prava-obcanu-eu-a-jejich-ochrana/pravo-studovat-a-pripravovat-se-na-budouci-povolani/> (25.6.2007)

- <http://www.svses.cz/skola/akce/konf/peu03/texty/hradil.pdf> (5.1.2008)
- http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/regprofs/dsp_bycountry.cfm (5.1.2008)

Seznam použité judikatury ESD a Ústavního soudu ČR

Judikatura ESD

- C 26/62 Van Gend en Loos
- C 52/00 Evropská komise v. Francie
- C 323/03 Komise v. Španělsko
- C 13/63 Itálie v. Komise
- C 18/95 (F.C. Terhoeve/Inspecteur van de Belastingdienst Particulieren/Ondernemingen buitenland)
- C 48/75 Procureur du roi v Royer
- C 139/85 Kempf
- C 8/89 Zardi
- C340/89 Irène Vlassopoulou
- C 19/92 Kraus
- C 424/97 Haim
- C 323/03 Komise v. Španělské království
- C 5/94 Hedley Lomas
- C 1/96 World Farming LTD.
- C 102/02 Beuttenmüller
- C 220/83 Komise v. Francie
- C-292/89 Antonaissen
- C 152/73 Sotgiu
- C 41/74 Van Duyn
- C 115-116/81 Adoui
- C 67/74 Bonsignore
- C 48/85 Royer
- C-43/06 Komise v. Portugalsko
- C 75/63 Hoekstra
- C 53/81 Levin
- C 66/58 Lawrie-Blum

- C 66/85 Cowan v. Le Tresor
- C 58/98 Corsten
- C 96/85 Komise v. Francie
- C 19/92 Kraus
- C 323/03 Komise v. Španělské království
- C 154/89 Komise v. Francouzská republika
- C 222/86 Heylens
- C 5/94 Hedley Lomař
- C 1/96 World Farming LTD.
- C 514/03 Komise v. Španělsko
- C 330/03
- C 220/83 Komise v. Francie
- C 429/97 Salomone Haim
- C 55/94 Gebhard
- C 239/98 Hoczman

Judikatura Ústavního soudu ČR

- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl ÚS 8/06
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl ÚS 38/04
- Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl ÚS 77/06

**Příloha 1: Státní příslušníci EU-10 a EU-15
vyjádření jako procentní podíl obyvatelstva
cílové země v produktivním věku 15-64 let
za příslušné období**

CÍLOVÁ ZEMĚ	TYP ÚDAJŮ	OBDOBÍ	STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOST	
			EU-15	EU-10
Belgie	Povolení k pobytu	2003	2,7	0,1
	Povolení k pobytu	2004	2,7	0,2
	Povolení k pobytu	2005	2,6	0,2
Česká republika	Počet cizích pracovníků	2003	0,1	0,9
	Počet cizích pracovníků	2004	0,1	1,0
Dánsko	Povolení k pobytu	2004	0,2	0,1
Německo	Počet cizích pracovníků	2004	1,0	0,2
	Pracovní povolení	2004	:	0,9
	Pracovní povolení	2004 05- 2005 09	:	0,9
Estonsko	Povolení k pobytu	2004	0,1	0,0
Řecko	Povolení k pobytu	2004	:	0,1
Francie	Pracovní povolení	2003	:	0,0
	Pracovní povolení	2004	:	0,0
Irsko	Osobní čísla	2004 05-12	:	1,9
	Osobní čísla	2005 01-11	:	3,8
Itálie	Žádosti o pracovní povolení	2004	:	0,1
	Žádosti o pracovní povolení	2005 01-09	:	0,1
Lotyšsko	Povolení k pobytu	2004 05- 2005 04	0,0	0,0
Litva	Povolení k pobytu	2004	0,0	0,0
Maďarsko	Povolení k pobytu	2004	0,0	0,0
Malta	Povolení k pobytu	2004 - 2005 04	0,8	0,1
Nizozemí	Pracovní povolení	2003	:	0,1
	Pracovní povolení	2004	:	0,2
	Pracovní povolení	2005	:	0,1
Rakousko	Průměrný počet za rok	2004	:	0,7
	Průměrný počet za rok	2005 01-06	:	0,7
	Pracovní povolení	2004	:	1,2
	Pracovní povolení	2005 01-06	:	0,6

Polsko	Pracovní povolení	2004	0,0	0,0
Portugalsko	Pracovní povolení	2004	0,0	0,0
Slovinsko	Pracovní povolení / registrace	2004 - 2005 01	0,0	0,1
Slovensko	Povolení k pobytu	2004	0,0	0,0
Finsko	Povolení k pobytu	2004	0,0	0,0
Švédsko	Povolení k pobytu	2004	0,0	0,1
Spojené království	Žadatelé zaregistrovaní u WRS	2004 05-12	:	0,4
	Žadatelé zaregistrovaní u WRS	2005 01-09	:	0,4

Zdroj: Administrativní data jednotlivých členských států – EUROSTAT

„:“ znamená, že údaje nejsou relevantní nebo nejsou k dispozici

Čísla za Francii, Itálii, Rakousko a počty pracovních povolení v případě Německa se týkají EU-8. Číslo za Belgii se týká povolení k pobytu vydaných z jakéhokoli důvodu. Číslo za Irsko udává počet čísel PPS, která byla vydána nejenom z důvodu zaměstnání.

Údaje za Kypr a Lucembursko nebyly k dispozici.

Příloha 2: Trvale usazené obyvatelstvo v produktivním věku podle státní příslušnosti – období 2003-2005 – v procentech

CÍLOVÁ ZEMĚ	STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOST						
	EU-15			EU-10			non-EU
	2003	2004	2005	2003	2004	2005	2005
Belgie	5,4	5,8	5,8	0,2	0,2	0,2	2,8
Dánsko	1,0	1,1	1,1	:	:	:	2,4
Německo	2,7	2,6	2,8	:	:	0,7	7,0
Řecko	0,2	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	5,3
Španělsko	1,1	1,2	1,2	0,2	0,2	0,2	8,1
Francie	1,9	2,1	1,9	0,1	0,1	0,1	3,6
Irsko	3,4	3,3	3,0	:	:	2,0	2,8
Lucembursko	37,2	37,6	37,6	0,3	0,3	0,3	4,2
Nizozemsko	1,5	1,5	1,4	0,1	0,1	0,1	2,8
Rakousko	1,7	1,8	1,9	0,7	0,8	1,4	7,5
Portugalsko	0,3	0,4	0,4	:	:	:	2,6
Finsko	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	1,0
Švédsko	2,2	2,2	2,3	0,2	0,2	0,2	2,7
Spojené království	1,8	1,8	1,7	0,2	0,3	0,4	4,1
EU-15	2,0	2,1	2,1	0,2	0,2	0,4	5,1
EU-10	:	0,2	0,2	:	0,1	0,2	1,2
EU-25	1,9	1,7	1,7	0,1	0,1	0,3	4,6

Zdroj: EUROSTAT, šetření pracovních sil, 2003-2005, Irsko 2005 2. čtvrtletí

„:“ znamená, že údaje nejsou relevantní nebo nejsou k dispozici

„non-EU“ státní příslušníci zemí, které nejsou členskými státy EU

Itálie je vyloučena, neboť údaje nejsou rozčleněny podle státní příslušnosti

Úhrn za EU-15 a EU-25 je bez Itálie, úhrny za EU-15 a EU-25 bez Německa a Irska v letech 2003-2004 pro státní příslušníky EU-10. Úhrn EU-10 je bez Polska.

**Příloha 3: EU-15 – trvale usazené obyvatelstvo
v produktivním věku podle státní příslušnosti a
úrovně vzdělání – rok 2005 – v procentech
(sloupce)**

Úroveň dosaženého vzdělání	Státní příslušnost			
	Státní příslušník	EU-15	EU-10	Země, které nejsou členy EU
Nízká	31	36	21	48
Střední	46	39	57	35
Vysoká	23	25	22	17

Zdroj: Eurostat, šetření pracovních sil, 1. čtvrtletí 2005, Francie a Rakousko 2. čtvrtletí 2005

Poznámky: Úroveň vzdělání: nízká (ISCED 0–2: nižší středoškolské), střední (ISCED 3–4: vyšší středoškolské), vysoká (ISCED 5–6: vysokoškolské). International Standard Classification of Education - ISCED (Mezinárodní standardní klasifikace vzdělávání) vznikla z iniciativy UNESCO na začátku 70. let minulého století (naposledy byla aktualizována v listopadu roku 1997) jako nástroj pro shromažďování, sestavování a presentaci statistických dat o vzdělávání v jednotlivých zemích i v mezinárodním měřítku.

Příloha 4: Počet rozhodnutí MZČR o uznání odborných kvalifikací lékařů 2005 – 2006

Stát vydání diplomu	Počet případů uznání kvalifikace
Belgie	0
Bulharsko	0
Česká republika	0
Dánsko	0
Německo	8
Estonsko	0
Irsko	0
Řecko	3
Španělsko	0
Francie	1
Island	0
Itálie	1
Kypr	0
Lichtenštejnsko	0
Litva	0
Lotyšsko	0
Lucembursko	0
Maďarsko	0
Malta	0
Nizozemí	0
Norsko	0
Rakousko	3
Polsko	3

Portugalsko	0
Rumunsko	0
Slovinsko	0
Slovensko	683
Švýcarsko	0
Finsko	0
Švédsko	0
Velká Británie	0
Celkem státy EU	702
Celkem Non - EU	2
Celkem	704

Zdroj: MŠMT ve spolupráci s MZČR