

## Uznávání odborných kvalifikací v rámci volného poskytování služeb v právu Evropské unie

*Jan Hradil*

Trvalo padesát let, než byl v evropském právu za vydatné pomoci rozhodovací praxe Soudního dvora vytvořen jednotný horizontálně se uplatňující právní rámec volného pohybu služeb. Důležitou součástí tohoto rámce je právní úprava uznávání odborných kvalifikací, jimiž je v jednotlivých členských státech podmíněn výkon regulovaných povolání nebo činností. Požadavky na odbornou kvalifikaci a s nimi související požadavky na osobní spolehlivost, či jinou způsobilost totiž často představují fakticky největší překážky přeshraničního poskytování služeb regulovaných povolání. I proto v některých odvětvích právní úprava uznávání odborných kvalifikací představovala po dlouhou dobu jedinou existující sekundárně právní úpravu volného pohybu služeb.

Tato právní úprava přitom zaznamenala dynamický vývoj, který je třeba rozdělit do čtyř fází. V první fázi, která zhruba odpovídá přechodnému období za účelem uskutečnění svobody usazování a volného pohybu služeb podle harmonogramu stanoveného na základě původní Smlouvy o EHS, byla ve vztahu k činnostem nevyžadujícím ke svému výkonu vysokou úroveň odborné kvalifikace přijata „přechodná“ opatření spočívající na metodě automatického připuštění k výkonu činnosti osob, které svou spolehlivost a kvalifikovanost osvědčily dlouhodobějším výkonem obdobné činnosti v členském státě svého původu. Tato opatření nicméně předpokládala budoucí harmonizaci minimální úrovně ochrany vyžadované v členských státech. V druhé fázi, od poloviny sedmdesátých let do poloviny osmdesátých let, byla v souladu s tímto předpokladem přijata taková harmonizační opatření zejména ve vztahu k některým vysoce kvalifikovaným povoláním. Tato harmonizační opatření zajišťovala minimální úroveň ochrany ve všech členských státech, a mohla tedy využívat metody automatického uznávání.

Třetí fáze, která se vztahuje na období od poloviny 80. let až do vydání směrnice 2005/36/ES, se vyznačuje jednoznačným odklonem od požadavku předchozí harmonizace jako nezbytné podmínky pro umožnění volného pohybu příslušníků regulovaných povolání. Aby proto byla zajištěna ekvivalence uznávaných dokladů, zvolil zákonodárce Společenství metodu uznávání spočívající v materiálním přezkumu rovnocennosti odborných kvalifikací v jednotlivých případech. Tento přístup umožnil uznávání předem neomezeného okruhu odborných

kvalifikací, avšak vyžadoval ze strany hostitelského členského státu provádění poměrně náročných srovnávacích rozborů a ověření, které vedly k průtahům a právní nejistotě ohledně svého výsledku. V mnohých svých ohledech bylo proto uplatnění tohoto přístupu zcela nevhodné zejména ve vztahu k těm modalitám a situacím poskytování služeb, které nezahrnovaly žádný výkon činnosti poskytovatele na území členského státu příjemce služby, nebo zahrnovaly jen ojedinělý výkon této činnosti.

Ve čtvrté fázi byla situace do té doby opomíjených poskytovatelů služeb konečně odpovídajícím způsobem zohledněna. Jednotný horizontálně použitelný právní rámec, jenž absorboval naprostou většinu doposud platných předpisů, nově ve vztahu k poskytovatelům služeb uplatnil metodu automatického uznávání. Tato fáze se vyznačuje zejména zřetelným ústupem zákonodárce ještě tehdejšího Společenství od zásady ekvivalence, která členskými státy doposud umožňovala účinně prosazovat úroveň ochrany, kterou si na svém území stanovily. Poskytovatelé tak mohou své služby nadále zpravidla poskytovat bez ohledu na úroveň své odborné kvalifikace a kvalifikace vyžadované v hostitelském členském státě. Metoda automatického uznávání zavedená v této čtvrté fázi se však od dříve zavedených systémů automatického uznávání liší především ve skutečnosti, že dotčené povolání nebo činnost jsou v členském státě, v němž jsou služby poskytovány, vykonávány pod profesním označením členského státu usazení.

Nový právní rámec je doplněn i souborem záruk, které může hostitelský členský stát ve vztahu k poskytovatelům služeb uplatnit. Významnou zárukou po hostitelský členský stát je okolnost, že výkon činnosti poskytovatele služeb na jeho území podléhá důležitým ustanovením profesních předpisů tohoto státu, takže jsou k šetření případných nesrovnalostí příslušné současně i jeho orgány. Za účelem zajištění nezbytné vzájemné důvěry mezi členskými státy v odborné kvalifikace, které poskytovatelům služeb vydávají, a účinnějšího vynucování povinností vyplývajících pro poskytovatele z právních rádu dotčených členských států klade nový právní rámec zvláštní důraz na výměnu informací mezi členskými státy a administrativní spolupráci obecně. Moderní prostředky elektronických komunikací, včetně internetu, které jsou za tímto účelem využívány, nabízejí možnost provádění takové spolupráce rychlým a účinným způsobem.

Kromě předpisů upravujících otázky uznávání odborných kvalifikací však právní úpravu volného pohybu služeb v současnosti dotváří i další horizontálně použitelné předpisy, které

byly vydány s obdobnými cíli další liberalizace a zvýšení transparentnosti poskytování služeb. Zvláštní význam v tomto ohledu náleží směrnici o elektronickém obchodu a směrnici o službách na vnitřním trhu.

První z těchto směrnic komplexně upravuje poskytování služeb informační společnosti, a dotýká se i požadavků na odbornou kvalifikaci. Činí tak s využitím v mnoha ohledech problematické zásady země původu, která veškerou legislativní i regulační pravomoc svěruje členskému státu usazení poskytovatele, a činí tak při zanedbatelném stupni harmonizace příslušných právních předpisů členských států. V případě služeb informační společnosti je však třeba této zásadě přiznat její opodstatněnost vzhledem k tomu, že se jedná o služby poskytované korespondenčním způsobem, vzhledem k doprovodným opatřením zajišťujícím určitou míru transparentnosti poskytovaných služeb, a zavedení základního rámce administrativní spolupráce mezi příslušnými orgány členských států.

Legislativní návrhy Komise spočívající v rozšíření uplatnění zásady země původu tak, jak je koncipována ve směrnici o elektronickém obchodu, i na činnosti poskytování služeb, které jsou vykonávány na území hostitelského členského státu, nebyly úspěšné. Přes nadmíru ambiciózní cíl, který sledoval původní návrh směrnice o službách, tato směrnice ve své konečné podobě dospěla k vyváženému řešení, které poskytuje členským státům dostatečné záruky v oblasti dohledu nad činnostmi poskytovatelů na jejich území, a poskytovatelům nabízí poměrně ucelený seznam konkrétních opatření, která vůči nim nad rámec stávající judikatury Soudního dvora nesmí hostitelský členský stát uplatnit. Přestože směrnice o službách neupravuje otázky upravené zvláštními právními předpisy, a tudíž ani otázky uznávání odborných kvalifikací, obsahuje ustanovení upravující některé aspekty výkonu regulovaných povolání. Její hlavní praktický význam do budoucna v oblasti volného pohybu služeb nicméně spočívá zejména v tom, že právně zakotvila vytvoření elektronického informačního systému administrativní spolupráce využitelného obecněji ve vztahu k dalším předpisům v oblasti vnitřního trhu.

Směrnice o uznávání odborných kvalifikací, směrnice o elektronickém obchodu a směrnice o službách dnes vytvářejí základní právní rámec přístupu k činnostem poskytování služeb a jejich výkonu v členských státech. Tento nový právní rámec přitom přináší nové výzvy jak pro poskytovatele služeb, tak i pro vnitrostátní systémy státní a profesní správy.