

Implementace evropského systému uznávání profesních kvalifikací do českého práva

Mgr. Veronika Kudrová

**Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Katedra
mezinárodního a evropského práva, Česká republika**

Abstract:

There are four basic freedoms set up to help the European Union to become the most developed economic and knowledge society in the World. Withdrawing the limits of free movement and free residence of persons is not enough to achieve the efficient allocation of the human resources. There are also some more obstructions springing from natural matters. One of them is the diversity of national education systems, which provides different form, range or quality of education corresponding to the national requirements. So that obtaining a thesis improves qualification towards certain professions in domestic state could become a problem for access to the same profession in the host state. That is why it has become necessary to have a system ensuring the mutual recognition of qualifications within the European Union in order to be admitted to practise a regulated profession in a non-domestic state.

Once the Czech Republic is a part of the European Union, it is ought to follow the European law and policy, so it is also supposed to transpose the European system on recognition of qualifications into the Czech law.

The contribution deals with the impact of the European system of recognition of qualifications to the domestic Czech law, including the way, how is the Czech law coping with its recent changes.

1. Úvod

Přistoupením ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie, se pro Českou republiku změnilo leccos. Z pohledu vnitrostátního byl do českého právního řádu zaveden nový pramen práva (nařízení) přímo regulující právní vztahy (nejen) jednotlivců, ve vztahu

k ostatním státům Evropské unie pak České republice vznikla povinnost plnit závazky jí vyplývající z „členství v Evropské unii“.¹

Mezi jeden z těchto závazků patří též implementace evropského systému uznávání kvalifikací do českého právního řádu, nebo též do „českého prostoru jednotného trhu“.

V následujícím textu bude pojednáno o systému uznávání profesních kvalifikací na poli Evropské unie a o jeho ovlivnění českého právního prostředí.

2. Evropská úprava uznávání kvalifikací

Jednotný vnitřní trh Evropského společenství (dále též jen „Společenství“) je založen na čtyřech základních svobodách, mezi něž patří i volný pohyb osob a volný pohyb služeb. Pro efektivní alokování lidských zdrojů v rámci jednotného trhu však nepostačuje odstranění fyzických bariér volného pohybu a pobytu osob a služeb, bylo třeba vyřešit též další překážky, často vycházející z přirozeného uspořádání věcí.² K tomu, aby se získání kvalifikace ve vzdělávací instituci domovského státu nestalo omezením v přístupu k výkonu některého z regulovaných povolání³ ve státě hostitelském, bylo třeba

¹ Pozn.: Evropská unie nemá na rozdíl od mezinárodních organizací právní subjektivitu, proto s ohledem na právní teorii není korektní mluvit o „vstupu do Evropské unie“, byť je toto úsloví hojně používáno ve všech možných oblastech lidského života. Přesto – z praktických důvodů – bude v tomto textu dotyčný nonsens použit, a to jako zkratka pro „přistoupení ke smlouvám, na nichž je založena Evropská unie.“

² Typicky jde o rozdíly ve vzdělání poskytovaném institucemi působícími v různých členských státech, neboť jeho obsah a úroveň dlouhodobě odpovídala a v mnoha aspektech stále odpovídá požadavkům národních trhů (vč. místních právních předpisů).

³ Regulovaným povoláním se rozumí odborná činnost nebo soubor činností, u níž je přístup k ní nebo její výkon nebo jeden ze způsobů jejího výkonu v členském státě vyhrazen přímo nebo nepřímo na základě právních a správních předpisů držitelům určité odborné kvalifikace; zejména používání odborného titulu omezené právními nebo správními předpisy na držitele určité odborné kvalifikace vymezuje způsob výkonu. (Kudrová, V. Uznávání kvalifikace z pohledu Evropského práva, rukopis. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 33.)

vytvořit mechanismus zajišťující uznávání takto získané kvalifikace: systém vzájemného uznávání profesních kvalifikací.⁴

Právní úprava profesního uznávání kvalifikací vychází z primárního práva, a to článků 39 Smlouvy o založení Evropského společenství (dále též jen „Smlouva ES“) a násl., jimiž je zajištěn volný pohyb pracovníků a osob samostatně výdělečně činných a článku 49 Smlouvy ES, který zakazuje omezení volného pohybu služeb. Na jejich základě, za účelem zjednodušení volného pohybu osob a služeb, vydalo Společenství řadu směrnic o uznávání odborných kvalifikací.⁵ V průběhu času se však ukázalo, že správa

⁴ Profesní uznávání kvalifikací se zaměřuje na posouzení znalostí a schopností konkrétního jedince, které mohou být prokázány jak dokladem o vzdělání či odborné přípravě, tak i dokladem o faktickém výkonu dané činnosti (dokladem o praxi) či jinými doklady. Výsledkem procesu profesního uznávání je rozhodnutí, zda má (či nemá) dotyčná osoba dostatečné schopnosti a znalosti, aby mohla vykonávat konkrétní povolání. Součástí rozhodnutí může být i uznání titulu nebo profesního označení. (Uznávání odborných kvalifikací v Evropské unii, Brusel: Evropská komise, rok neuveden, s. 2.)

⁵ Byly jimi jednak směrnice obecného systému vzájemného uznávání odborných kvalifikací, zejména směrnice Rady 89/48/EHS o obecném systému pro uznávání vysokoškolských diplomů vydaných po ukončení nejméně tříletého odborného vzdělávání a přípravy, směrnice Rady 92/51/EHS o druhém obecném systému pro uznávání odborného vzdělávání a přípravy a směrnice Evropského parlamentu a Rady 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.

Pro některá povolání pak platila zvláštní úprava, tzv. oborové (nebo též sektorové) směrnice: směrnice Rady 77/249/EHS o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů, směrnice Rady 77/452/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci zdravotních sester a ošetřovatelů odpovědných za všeobecnou péči, obsahující opatření pro usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb; směrnice Rady 78/686/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci zubních lékařů obsahující opatření k usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb; směrnice Rady 78/1026/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci veterinárních lékařů obsahující opatření k usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb; směrnice Rady 80/154/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci porodních asistentek a o opatřeních pro usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb; směrnice Rady 85/384/EHS o vzájemném uznávání diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci v oboru architektury obsahující

obecného systému a různých zvláštních systémů uznávání vytvořených oborovými směrnicemi je těžkopádná a složitá, bylo proto nutné správu zjednodušit a směrnice aktualizovat tak, aby byl mj. zohledněn vědecký a technický pokrok, zejména pokud jsou minimální požadavky na odbornou přípravu koordinovány s ohledem na automatické uznávání kvalifikací.⁶ Většina uznávacích směrnic byla proto nahrazena – sloučena – do jediné směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací (dále též jen „Směrnice“).

3. Směrnice o uznávání odborných kvalifikací

Směrnice se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat tzv. regulované povolání v jiném členském státě, než ve kterém získal svou odbornou kvalifikaci; a to buď jako osoba samostatně výdělečně činná nebo jako zaměstnanec.⁷ Důležitým předpokladem přitom je, aby státní příslušník byl pro výkon regulovaného povolání již kvalifikován (nikoli se teprve na regulované povolání soustavně připravoval) – teprve na základě „hotové kvalifikace“ může uplatňovat nároky ze Směrnice vyplývající.

Směrnice o uznávání odborných kvalifikací upravuje jak podmínky specifické pro některá jednotlivá regulovaná povolání (téměř pokrývající bývalé sektorové směrnice) – povolání lékaře, zdravotních sester a ošetřovatelů odpovědných za všeobecnou péči,

opatření k usnadnění účinného výkonu práva usazování a volného pohybu služeb; směrnice Rady 85/432/EHS o koordinaci právních a správních předpisů ohledně některých činností v oblasti farmacie; Směrnice Rady 93/16/EHS o usnadnění volného pohybu lékařů a vzájemného uznávání jejich diplomů, osvědčení a jiných dokladů o dosažené kvalifikaci; a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace.

⁶ Bod 34 Preambule Směrnice o uznávání odborných kvalifikací.

⁷ Neupravuje ovšem to, zda mají členské státy uznávat rozhodnutí jiných členských států o uznání v souladu s touto směrnicí, a tedy osoby, jejichž odborná kvalifikace byla uznána v souladu s touto směrnicí, se nemohou odvolávat na toto uznání za účelem získání v členském státě, ze kterého pocházejí, práv, která nevyplývají z odborné kvalifikace získané v tomto členském státě, pokud neprokážou, že získaly doplňující odbornou kvalifikaci v hostitelském členském státě.

zubního lékaře, veterinárního lékaře, porodní asistentky, farmaceuta a architekta, tak i podmínky pro ostatní regulovaná povolání, pro něž neplatí zvláštní úprava.

3.1 Volné poskytování služeb

Z logiky věci a navíc i faktu, že směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu přinášející do oblasti služeb značné změny směrem k jejich liberalizaci sama ze své působnosti vylučuje otázky související s odbornými kvalifikacemi, obsahuje směrnice o uznávání odborných kvalifikací i speciální úpravu týkající se uznávání kvalifikací v oblasti poskytování služeb.

Aby došlo k liberalizaci služeb i navzdory překážkám souvisejícím s existencí různě získaných kvalifikací, bylo třeba jednak stanovit zvláštní pravidla pro rozšíření možnosti vykonávat činnosti pod původním profesním označením, a dále, vzhledem k různým systémům pro dočasné nebo příležitostné přeshraniční poskytování služeb, bylo nezbytné vyjasnit kritéria pro rozlišování mezi těmito dvěma koncepty v případě přestěhování poskytovatele služeb na území hostitelského členského státu.

3.2 Obecný systém uznávání dokladů o odborné kvalifikaci

Přes úpravu v jednom společném dokumentu fakticky zůstává materiálně zachováno dělení na obecný systém úpravy kvalifikací, který se uplatní vždy, když jde o regulované povolání, které není upraveno samostatně nebo, nově oproti předchozí úpravě, pokud žadatel ze zvláštních a výjimečných důvodů nesplňuje některé podmínky dané úpravou speciální, a na úpravu speciální pro jednotlivé výše uvedené obory.

Podstatou obecného je vzájemná důvěra mezi členskými státy v to, že členský stát, v němž dotyčný získal odbornou kvalifikaci, nestanovil příliš měkké podmínky k jejímu získání, a tím nedopustil, aby regulované povolání mohla vykonávat osoba, jejíž kvalifikace není dostatečná, čímž by mohlo dojít ke škodám na majetku, životu či zdraví.

Pokud je v hostitelském členském státě přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon podmíněn držením zvláštní odborné kvalifikace, povolí příslušné orgány tohoto členského státu přístup k tomuto povolání a jeho výkon za stejných podmínek, jaké se vztahují na jeho vlastní státní příslušníky, žadatelům, kteří jsou držiteli osvědčení způsobilosti nebo dokladu o dosažené kvalifikaci, který jiný členský stát požaduje k získání přístupu k tomuto povolání a jeho výkonu na svém území. Stejně tak se přiznává přístup k povolání a jeho výkon rovněž žadatelům, kteří vykonávali takové povolání na plnou pracovní dobu po dobu dvou let během předchozích deseti let v jiném členském státě, ve kterém toto povolání není regulováno, a to za předpokladu, že jsou držiteli jednoho nebo více osvědčení způsobilosti nebo dokladů o dosažené kvalifikaci.

Hostitelskému státu je také dovoleno za určitých podmínek požadovat po žadateli tzv. vyrovnávací opatření spočívající buď v absolvování adaptačního období nepřesahující tři roky, nebo složení zkoušky způsobilosti; v zásadě podle výběru žadatele. Od těchto vyrovnávacích opatření je však třeba upustit, existují-li pro určitou odbornou kvalifikaci tzv. společné platformy – soubory kritérií pro odborné kvalifikace, která jsou schopná vyrovnat podstatné rozdíly (stanovené srovnáním délky a obsahu odborné přípravy) zjištěné u požadavků na odbornou přípravu u daného povolání v různých členských státech.

Směrnice dále provádí vlastní klasifikaci kvalifikací, a to do pěti kategorií odvozených dle vzdělání.⁸

⁸ První z nich je osvědčení způsobilosti vydané příslušným orgánem domovského členského státu určeným podle právních a správních předpisů tohoto státu na základě studijního programu nebo zvláštní zkoušky bez předchozí odborné přípravy; nebo výkonu povolání v členském státě po určitou dobu a v určitém rozsahu; nebo na základě obecného základního nebo středoškolského vzdělání, které potvrzuje, že držitel získal obecné znalosti.

Druhá úroveň je taková, jejímž výstupem je osvědčení prokazující úspěšné ukončení středoškolského studia obecné povahy, doplněného studiem nebo odbornou přípravou nebo zkušební či odbornou praxí vyžadovanou navíc k tomuto studiu; nebo technické či odborné povahy, případně doplněného obdobným studiem nebo odbornou přípravou nebo zkušební či odbornou praxí vyžadovanou navíc k tomuto studiu.

Úroveň třetí odpovídá diplomu, který prokazuje úspěšné ukončení odborné přípravy na terciární úrovni v délce nejméně jednoho roku, u níž je zpravidla jednou z

3.3 Uznávání odborné praxe a jiné způsobilosti

Vzhledem k nutnosti zjednodušení pravidel povolujících přístup k řadě průmyslových, obchodních a řemeslných činností v členských státech, ve kterých jsou tato povolání regulována, pokud byly tyto činnosti vykonávány po přiměřeně dlouhou a nepřilíši vzdálenou dobu v jiném členském státě, je třeba vedle uznávání dokladů o odborné kvalifikaci vytvořit i systém automatického uznávání na základě odborné praxe. Tuto povinnost stanoví a konkretizuje kapitola druhá hlavy třetí.

Praktické zkušenosti ukázaly, že přístup k výkonu ekonomické aktivity mohou komplikovat i další překážky, výše zatím neuvedené.⁹ Směrnice pro tyto důkazy v zásadě stanoví povinnost hostitelského státu uznat za dostatečný důkaz dokumenty vydávané a uznávané za tímto účelem na území (popř. orgánem) domovského členského. Benevolentnější je úprava pro dvě posledně zmíněné podmínky, a to v tom, že postačí osvědčení vydané bankami a pojišťovnami jiného státu (ne tedy nutně domovského).

podmínek přijetí úspěšné ukončení středoškolského studia, nebo dokončení školní docházky na úrovni druhého cyklu střední školy, a také odborná příprava, která může být požadována navíc k uvedenému postsekundárnímu studiu; nebo v případě regulovaného povolání odborné přípravy se zvláštní strukturou zajišťuje srovnatelnou odbornou úroveň a připravuje uchazeče o vzdělání na srovnatelnou úroveň povinností a funkcí.

Na úrovni čtvrté je již vyžadován vysokoškolský diplom potvrzující ukončení odborné přípravy na terciární úrovni v délce tří až čtyř let, a také ukončení odborné přípravy, která může být požadována navíc k uvedenému postsekundárnímu studiu. Magisterský stupeň vysokoškolského studia je pak zřejmě požadován k zařazení na nejvyšší úroveň kvalifikace, neboť jejím předmětem je diplom prokazující úspěšné ukončení terciárního studia v délce nejméně čtyř let, a v případě potřeby také potvrzení o úspěšném ukončení odborné přípravy, která může být požadována navíc k takovému studiu.

⁹ Jde o důkazy dobré pověsti, že na majetek příslušného uchazeče nebyl prohlášen konkurz, že nedošlo k pozastavení nebo zákazu výkonu povolání z důvodu závažného nesprávného počínání při jeho výkonu nebo na základě spáchání trestného činu, fyzické nebo psychické způsobilosti žadatele, finanční situaci žadatele; či že žadatel je pojištěn proti finančním rizikům vyplývajícím z jeho profesní odpovědnosti v souladu s platnými právními a správními předpisy hostitelského členského státu týkajícími se podmínek a rozsahu pojištění.

3.4 Užívání akademických titulů a profesních označení

Hostitelské členské státy přiznávají za určitých podmínek dotyčným osobám právo užívat jejich akademické tituly přiznané v domovských členských státech a popřípadě zkratky těchto titulů v jazyce domovského členského státu.

Pro užívání profesního označení lékaře, zdravotních sester a ošetřovatelů odpovědných za všeobecnou péči, zubního lékaře, veterinárního lékaře, porodní asistentky, farmaceuta a architekta, pak platí spíše povinnost používat ho v hostitelském členském státě.

3.5 Zvláštní úprava pro některá povolání

Jak již bylo zmíněno, kvalifikační požadavky na některá povolání jsou natolik významné a odlišné, že je právo Společenství až donedávna upravovalo nejen materiálně odlišně od povolání ostatních, ale i formálně – byly předmětem tzv. oborových směrnic. Po převedení materie do jedné směrnice, tedy až na směrnice o advokátech, se však ani v této oblasti koncepčně příliš nezměnilo.

Společným rysem speciální úpravy, výrazně ji odlišujícím od obecného systému, je harmonizace minimálního obsahu studia, přesněji minimální délky vzdělávání, jeho obsahové náležitosti a v neposlední řadě také konkrétní výstupy z učení, jež musí studium za účelem oborového povolání naplňovat. Pro porodní asistentky a farmaceuty směrnice stanoví také přímé právo (a povinnost členských států ho zajistit) na přístup ke stanoveným činnostem a na jejich výkon. Z podstaty věci je součástí úpravy velké množství přechodných ustanovení.

I pro jednotlivé speciálně upravené obory platí společná zásada automatického uznávání spočívající v povinnosti každého členského státu uznat doklady o dosažené kvalifikaci zajišťující přístup k odborným činnostem, pokud splňují minimální požadavky na odbornou přípravu, a za účelem přístupu k odborným činnostem a jejich výkonu přiznává těmto dokladům na svém území stejné účinky, jaké mají doklady o dosažené kvalifikaci, které sám vydává.

Základní lékařská odborná příprava zahrnuje nejméně šest let studia nebo 5500 hodin teoretické a praktické výuky na vysoké škole

nebo pod dohledem vysoké školy a má zaručit, že dotyčná osoba získala blíže specifikované znalosti a dovednosti. Specializovaná lékařská odborná příprava, která navazuje na základní, zahrnuje teoretickou a praktickou výuku na vysoké škole nebo ve fakultní nemocnici nebo případně v zařízení zdravotní péče schváleném k tomuto účelu příslušnými orgány nebo subjekty. Její minimální délka se v závislosti na konkrétním oboru pohybuje mezi třemi až pěti lety. Zvláštní odborná příprava ve všeobecném lékařství navazující na základní odbornou přípravu pak vede k vydání dokladu o dosažené kvalifikaci vydanému před 1. lednem 2006 po nejméně dvou letech řádného studia a v případě dokladů o dosažené kvalifikaci vydaných po tomto dni a po absolvování řádného studia nejméně tříletého. Představuje řádné studium vykonávané pod kontrolou příslušných orgánů nebo subjektů a má spíše praktickou než teoretickou povahu.

Odborná příprava zdravotních sester a ošetrovatelů odpovědných za všeobecnou péči představuje řádné studium v délce nejméně tří let nebo 4600 hodin teoretického a klinického výcviku a musí zahrnovat řadu předmětů stanovených přímo směrnicí z oblasti teoretické i praktické výuky. Z organizačního hlediska je z pohledu vysokých škol poskytujících tento typ vzdělání důležité, že výuka směrnicí určených předmětů může být poskytnuta v rámci jiných oborů nebo v souvislosti s nimi.

Celková doba základní lékařské odborné přípravy v oboru zubního lékařství zahrnuje nejméně pět let řádné teoretické a praktické výuky pro níž jsou opět směrnicí stanovené předepsané předměty na vysoké škole, ve vyšším vzdělávacím zařízení s uznanou vysokoškolskou úrovní nebo pod dohledem vysoké školy. Na ní navazující specializovaná lékařská odborná příprava v oboru zubního lékařství pak zahrnuje teoretickou a praktickou výuku ve vysokoškolském středisku, v léčebném výukovém nebo výzkumném středisku nebo popřípadě v zařízení zdravotní péče schváleném k tomuto účelu příslušnými orgány nebo subjekty.

Pro odbornou přípravu v oboru veterinárního lékařství platí, že zahrnuje nejméně pět let řádné denní teoretické a praktické výuky předmětů, které jsou opět stanoveny směrnicí, ve vyšším vzdělávacím zařízení s uznanou vysokoškolskou úrovní nebo pod dohledem vysoké školy.

Na dva různé směry je potom rozdělena kvalifikace porodních asistentek: Pro směr I zahrnuje odborná příprava porodních asistentek nejméně tříletou řádnou speciální odbornou přípravu pro porodní asistentky zahrnující teoretickou a praktickou výuku a pro směr II zahrnuje odborná příprava porodních asistentek nejméně 18 měsíční řádnou speciální odbornou přípravu pro porodní asistentky, zahrnující předměty studijního plánu dané směrnicí, pokud již nebyly předmětem rovnocenné výuky zdravotních sester a ošetrovatelů odpovědných za všeobecnou péči. U porodních asistentek je navíc kladen zvláštní důraz na výčet minimálních činností, k nimž musí členské státy udělit asistentkám přístup.

Odborná příprava farmaceutů zahrnující stanovené předměty v trvání nejméně pěti let musí zahrnovat nejméně čtyři roky řádné denní teoretické a praktické výuky na vysoké škole, ve vyšším vzdělávacím zařízení s uznanou vysokoškolskou úrovní nebo pod dohledem vysoké školy a nejméně šest měsíců praktického výcviku v lékárně otevřené pro veřejnost nebo v nemocnici pod dohledem farmaceutického oddělení uvedené nemocnice.

Celková délka odborné přípravy architekta zahrnuje nejméně čtyři roky řádného studia na vysoké škole nebo ve srovnatelné vzdělávací instituci nebo nejméně šest let studia na vysoké škole nebo ve srovnatelné vzdělávací instituci; z toho nejméně tři roky ve formě řádného studia. Musí být zakončena úspěšným složením zkoušky vedoucí k získání titulu.

4. Zavedení systému uznávání kvalifikací do českého právního prostředí

Právo na vzdělání je obecně považováno za základní lidské právo, jehož realizací dochází mj. k duševnímu rozvoji člověka. Vzdělání, nebo šířeji příprava na budoucí povolání, je ale též institutem s významem celospolečenským, neboť právě jeho prostřednictvím získávají jednotlivci kvalifikaci nezbytnou k výkonu tzv. regulovaných povolání, jimiž jsou zabezpečovány společenské potřeby. Důvodem regulace přístupu k některým povoláním¹⁰ je

¹⁰ V ČR jde o více, než 600 různých povolání. (Pavelková, L. Zákon o uznávání odborné kvalifikace s komentářem. Praha: Sondy, 2004, s. 7.)

přítom zajištění kvality jejich výkonu, a to zejména s ohledem na ochranu obyvatelstva, pro něhož jsou výrobky či služby určeny.

Systém regulovaných povolání by nemohl fungovat bez stejně objemného systému vzdělávacích institucí, které získání potřebné kvalifikace poskytují, a to pochopitelně podle požadavků, které jsou na jednotlivé kvalifikace kladeny. Tento model může velmi úspěšně fungovat v rámci jednoho státu, v němž občané státu získávají prostřednictvím státem zřizovaných či aprobovaných institucí potřebnou kvalifikaci, aby jí potom prokázali svou způsobilost k výkonu regulovaného povolání na domácím trhu. Nejeví se ovšem bez dalšího jako udržitelný ve chvíli, kdy vlivem politických a později též právních rozhodnutí dochází k situaci, že pracovní trh, popř. trh se službami, již nemá a priori domácí rozměr; naopak tento ustupuje do pozadí rozměru mezinárodnímu, přesněji evropskému...

Vstup České republiky do Evropské unie, byl v oblasti právní podmíněn zejména vytvořením právních nástrojů k plnění členských povinností v době po přistoupení a dosažením souladu českého práva s právem společenství. Proto též pokud jde o systém uznávání kvalifikací, bylo nezbytné, aby k 1. květnu 2004 byly uznávací směrnice implementovány do českého práva.

Tento požadavek Česká republika splnila, když za účelem implementace směrnic obecného systému přijala zcela nový zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a novelizaci některých dalších zákonů a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon o uznávání odborné kvalifikace“ či též jen „Zákon“) a odvětvové směrnice provedla zákonem č. 228/2002 Sb., zákonem č. 224/2003 Sb. a zákonem č. 316/2004 Sb., které představovaly potřebné novelizace zákona č. 95/2004 Sb., o podmínkách získávání a uznávání odborné způsobilosti a specializované způsobilosti k výkonu zdravotnického povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta (dále jen „Zákon o lékařích a farmaceutech“) a zákona č. 96/2004 Sb., o nelékařských zdravotnických povoláních, zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, zákona č. 360/1992 Sb., o výkonu povolání autorizovaných architektů a o výkonu povolání autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě (dále jen „Zákon o autorizovaných architektech a inženýrech“) a zákona č. 166/1999 Sb., veterinární zákon. V době vstupu, resp. před vstupem do

Evropské unie tedy Česká republika přijala potřebnou právní úpravu týkající se vzájemného uznávání kvalifikací, čímž svým závazkům dostála.

4.1 Nová úprava uznávání kvalifikací

Jak bylo uvedeno výše, za účelem zefektivnění uznávání kvalifikací na trhu Společenství, nahradila drtivou většinu zmíněných směrnic starého systému směrnice nová (aniž by však byly dotčeny právní předpisy vydané na základě starých směrnic). Vydána byla dne 6. července 2005 s tím, že závazné datum jejího provedení bylo stanoveno na datum o více než 2 roky pozdější: do 20. října 2007.

Česká republika však ani po takto poměrně dlouhou dobu nesplnila svou povinnost transponovat směrnici do českého právního řádu, čímž se dne 21. října 2007 dostala Směrnice do režimu směrnice včas neprovedené se všemi účinky, které marné uplynutí lhůty k transpozici vyvolává. Autorce však není znám žádný konkrétní případ, kdy by se jednotlivec dovolával přímého účinku Směrnice, popř. kdy by za pozdní provedení Směrnice byla Česká republika sankcionována.

Tento nežádoucí stav však již skončil, a to k 1. červenci 2008, kdy se stal účinným zákon č. 189/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony novela promítající potřebné změny do příslušných zákonů (dále též jen „novela“). Předmětem dalšího zkoumání bude zejména posouzení, jak důsledně byla směrnice provedena, a to především se zaměřením na zákon o uznávání odborné kvalifikace.

4.2 Zákon o uznávání odborné kvalifikace

Zcela v souladu s požadavkem směrnice je hned v úvodních ustanoveních zpracován požadovaný odkaz na ní. Pokud jde ovšem o věcnou působnost zákona, ve stejném § lze spatřovat i jistou odchylku od požadavků daných Směrnicí, a to když je působnost Zákona omezena pouze na postup správních úřadů, profesních komor

a veřejnoprávních zaměstnavatelů při uznání odborné kvalifikace. Na první pohled deklaratorní ustanovení, znamená však, že soukromoprávní zaměstnavatele nejsou povinni uznat kvalifikaci, která vyhovuje požadovaným nárokům?! Je třeba upozornit, že Směrnice, jejímž účelem je snižování přirozených překážek při volném pohybu osob za účelem výdělečné činnosti, má poskytovat zcela konkrétní záruky osobám, které získaly kvalifikaci v některém z členských států, a to záruky přístupu ke stejnému povolání i v jiném členském státě. Tyto záruky nejsou ve směrnici nijak omezeny na povolání, jehož poskytovateli jsou veřejnoprávní zaměstnavatelé, úvodní ustanovení Zákona však právě k takovému výkladu nepřímou nabádá. V případě sporu by zřejmě na tomto místě musel přijít na řadu nepřímý účinek směrnice, kdy by působnost musela být vykládána v souladu se směrnicí – tedy vztahovat se i na soukromoprávní zaměstnavatele.

Další poměrně zbytečnou komplikací může být samotná definice ústředního pojmu „odborná kvalifikace“. Zatímco směrnice starého systému tento pojem přímo nedefinovaly, aktuální směrnice o uznávání odborných kvalifikací již jeho definici obsahuje. Zaměřila se v ní na spíše na formální rovinu a odbornou kvalifikaci definuje jako kvalifikaci doloženou dokladem o dosažené kvalifikaci, osvědčení způsobilosti nebo odbornou praxí. Naproti tomu česká právní přijala definici, která chápe kvalifikaci v rovině materiální: „odbornou kvalifikací se rozumí způsobilost fyzické osoby k výkonu regulované činnosti“. Přestože nesoulad obsahu obou pojmů není v tuto chvíli nikterak drakonický, přesto by mohl v aplikační praxi vyvolat jisté problémy, a to právě s ohledem na to, že definice pojmu ve směrnici jistě není náhodná a má v ní své místo právě proto, že ostatní právní úprava jí požadovaná je právě k obsahu tohoto pojmu vázána. Ostatní definice pojmů se nezdají vykazovat rozpor s textem směrnice.

Osobní rozšíření působnosti zákona na další skupiny osob, k jejichž prospěchu může sloužit, jistě není Směrnicí a jí sledovanému cíli na překážku.

Pokud jde o účinky uznání, Zákon souladně se Směrnicí konstatuje přístup oprávněná osoby ke stejnému povolání, pro které získala kvalifikaci v domovském členském státě, a vykonávala je v

hostitelském členském státě za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci.

Protože v předchozím znění Zákona zcela chyběla úprava dočasného a příležitostného poskytování služeb, zavádí novela v návaznosti na Směrnici úpravu zcela novou, a to hlavou VIII nazvanou Dočasný nebo příležitostný výkon regulované činnosti na území České republiky v rámci svobody poskytování služeb. Přestože tato úprava v mnohém dostatečně reaguje na požadavky stanovené směrnicí, lze v ní najít ne zcela opomenutelný odklon od požadavků stanovených směrnicí (požadavků ve prospěch oprávněných). Česká právní úprava stanoví pro dočasný nebo příležitostný výkon regulované činnosti na území České republiky tzv. oznamovací povinnost. Tu je třeba splnit ještě před tím, než začne dotýčný subjekt služby poskytovat, a pak opakovaně (vždy po dvanácti měsících) po dobu, během níž bude regulovanou činnost dále vykonávat. Součástí oznámení je též průkaz totožnosti, doklad osvědčující státní příslušnost uchazeče, doklad potvrzující, že je uchazeč usazen v členském státě původu a v souladu s jeho právními předpisy vykonává předmětnou činnost a že mu oprávnění k výkonu předmětné činnosti v členském státě původu nebylo odejmuto ani dočasně pozastaveno, doklad o odborné kvalifikaci, a též doklad o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu regulované činnosti, pakliže to zvláštní zákon požaduje jako podmínku pro výkon regulované činnosti. Jmenované doklady, které je možno požadovat, v zásadě odpovídají možnostem daným Směrnicí, problémem je ovšem nerespektování jasně daného omezení, že takové předběžné oznámení je možné vyžadovat pouze v případě, že se poskytovatel služby poprvé přestěhuje z jednoho členského státu do státu jiného. Protože takovéto „omezení omezení“ volného pohybu služeb v české právní úpravě dotýčného institutu chybí, lze se domnívat, že v této konkrétní věci nedošlo ke správnému provedení Směrnice.

Ustanovení o správní spolupráci orgánů členských států, které směrnice zdůrazňuje, již byla v zákoně zavedena dříve, přesto byla tato ustanovení rozšířena, aby lépe reflektovala aktuální situaci.

Směrnice zavádí další stupeň kvalifikace, který je třeba rozlišovat. Zatímco předchozí úprava rozeznávala pouze čtyři stupně, novela je poměrně technicky rozšířila ještě o stupeň pátý, resp. první

(nejnižší), k jehož dosažení postačuje pouze vzdělání na základní škole.

Samotné podmínky uznávání, včetně limitů stanovených pro užití tzv. kompenzačních opatření, byly do Zákona provedeny velmi obratně, pokud jde o postup správního orgánu, jde dokonce česká právní úprava nad požadavky Směrnice, když namísto tříměsíční, popř. čtyřměsíční lhůty pro vydání rozhodnutí zavádí pouze jednu lhůtu, a to dvouměsíční. V tomto směru jistě úprava zohlednila běžně kladené časové nároky na vydání rozhodnutí ve správním řízení, z pohledu volného pohybu osob a služeb jde však také o významný prvek přispívající k jejich usnadnění.

Též v případě uznávání tzv. jiné způsobilosti, o níž bylo pojednáno již výše, vč. uznání dokladů totožnosti, splňuje zákon zásadu zákazu (nepřímé) diskriminace, neboť stanoví doklady vydané orgány členských států za dostačující, v případě, že členské státy takové doklady nevydávají, postačuje k prokázání předmětných skutečností též čestné prohlášení.

Dostatečná je též úprava profesního označení (platí zásada používání označení stanoveného hostitelským státem) a užívání akademických titulů.

4.3 Uznávání na základě koordinace minimálních požadavků na odbornou přípravu

Jak bylo již uvedeno, jednotlivá povolání speciálně regulovaná směrnicí jsou v českém právu upravena v několika málo zákonech,¹¹ a to v Zákoně o lékařích a farmaceutech, Zákoně o nelékařských zdravotnických povoláních, Zákoně o autorizovaných architektech a inženýrech a Veterinárním zákoně; tyto zákony potom obsahují další zmocnění k vydání podzákonných aktů. Dále budou naznačeny způsoby, jakým se české právo vyrovnalo s požadavky na odbornou přípravu, přesněji řečeno, jak je blíže konkretizovalo či jak důsledně je provedlo. Pro lepší doplnění úvodu do problematiky je třeba

¹¹ Pozn.: To ovšem neznamená, že by dopad nové směrnice o uznávání odborných kvalifikací byl jen do zmíněných zákonů – lze zmínit např. zákon o rostlinolékařské péči, zákon o péči o zdraví lidu či zákon o státní památkové péči.

upozornit na skutečnost, že směrnice obsahuje pro tato blíže specifikovaná ustanovení přechodnou úpravu nazvanou „nabytá práva“, dle níž pro splnění dotyčné kvalifikace stačí určité mírnější požadavky, ovšem za předpokladu, že byly splněny v některém stanoveném předchozím období; v některých případech jsou též doplněny praxí.

4.3.1 Lékaři

Již původní znění zákona obsahovalo dostatečně určené nároky na odbornou lékařskou přípravu: šestileté vysokoškolské prezenční studium, na jehož kvalitu z podstaty věci¹² dohlíží akreditační komise a požadavky pro nějž stanoví Ministerstvo zdravotnictví. Akreditační komisí schválený studijní program, jehož součástí je též studijní plán, má zaručit, aby dotyčná osoba získala při nejmenším směrnici požadované znalosti a dovednosti. Specializační odborná příprava pak nejen, že musí být provedena v dostatečném rozsahu, jenž stanoví v návaznosti na směrnici vyhláškou Ministerstvo zdravotnictví, ale její podmínkou je též zakončení atestační zkouškou. Požadavky na zvláštní odbornou přípravu tak, jak ji rozlišuje Směrnice, nebyly do zákona zavedeny z důvodů, které nejsou zřejmé.

4.3.2 Zdravotní sestry a ošetřovatelé odpovědní za všeobecnou péči

Zdravotnické pracovníky rozděljuje česká právní úprava do mnoha podskupin,¹³ pro něž stanoví různé požadavky na jejich vzdělání. Ty ovšem dostatečně odpovídají požadavkům směrnice na nejméně tříletou odbornou přípravu, byť vykonávanou ve vzdělávacích zařízeních různých stupňů (pro některé kvalifikace je potřebné vysokoškolské vzdělání, pro jiné stačí vzdělání z vyšší odborné školy; do určitých období je za dostatečné považováno též vzdělání

¹² Přesněji řečeno s ohledem na právní úpravu vysokého školství provedenou zákonem č. 111/1998 Sb. o vysokých školách.

¹³ Jde o desítky různých „specializací“.

na středních školách). Podrobnosti jsou stanoveny vyhláškou Ministerstva zdravotnictví.¹⁴

4.3.3 Zubní lékaři

Úprava požadavků na základní i speciální odbornou přípravu, včetně zvolené legislativní techniky, je velmi podobná úpravě požadavků v případě lékaře: pro základní odbornou přípravu je třeba nejméně pětileté¹⁵ prezenční studium, které zahrnuje jak teoretickou, tak i praktickou výuku v akreditovaném zdravotnickém magisterském studijním programu, pro speciální přípravu pak též platí zmocnění ke stanovení časových a obsahových požadavků Ministerstvem zdravotnictví, a stejně tak povinná atestační zkouška.

4.3.4 Veterinární lékaři

Do Veterinárního zákona nepřinesla novela žádné změny, lze se proto domnívat, že dle názoru zákonodárců již zatimní stav vyhovoval požadavkům směrnice na odbornou přípravu. Při bližším zkoumání je patrné, že kromě požadavku na pětileté vysokoškolské studium (nebo pod dohledem vysoké školy), které ladí s požadavky na koordinaci odborné přípravy danými Směrnicí, se lze setkat též s vlastní úpravou uznávání kvalifikace, když Veterinární zákon považuje za veterinárního lékaře též osoby, které jsou držiteli diplomu, vysvědčení nebo jiného dokladu o dosažení požadovaného vzdělání vydaného příslušným orgánem jiného členského státu, či kterým příslušný orgán členského státu osvědčuje, že diplom, vysvědčení nebo jiný doklad o požadovaném vzdělání je v souladu s určitými požadavky.

4.3.5 Porodní asistentky

¹⁴ Vyhláška č. 39/2005 Sb., kterou se stanoví minimální požadavky na studijní programy k získání odborné způsobilosti k výkonu nelékařského zdravotnického povolání.

¹⁵ V současné době probíhá vzdělání v oboru zubního lékařství jako vzdělání pětileté, v nedávné době ovšem byl magisterský studijní program v oboru stomatologie akreditován ještě jako šestiletý.

Porodní asistentky jsou v systematice českého práva zařazeny mezi ostatní zdravotnické pracovníky, lze proto k úpravě požadavků na jejich kvalifikaci v zásadě odkázat na zmínku o zdravotnických pracovnících.

4.3.6 Farmaceuti

Získání odborné způsobilosti pro výkon povolání farmaceuta je v českém právním řádu do budoucna podmíněno absolvováním nejméně pětiletého prezenčního studia v akreditovaném zdravotnickém magisterském studijním programu farmacie obsahujícím teoretickou a praktickou výuku, z čehož nejméně 6 měsíců tvoří praxe v lékárně.

4.3.7 Architekti

Pro architekty v českém právním prostředí platí, že kromě vzdělání (jehož podmínky jsou v souladu s požadavky danými směrnici) je k výkonu jejich povolání potřebná ještě autorizace Českou komorou architektů. K autorizaci musí žadatel splnit několik různých podmínek, pokud jde ovšem o státní příslušnost, je v příslušném zákoně uvedeno, že jí je též státní příslušnost některého z členských států Evropské unie.

5. Závěr

Nebýt členství v Evropské unii, český právní řád by zřejmě neobsahoval žádnou komplexnější úpravu uznávání profesních kvalifikací, a to jak pokud jde o uznávání jako cílevědomý proces, tak též o synchronizaci požadavků na odbornou přípravu, díky nimž jsou si získané kvalifikace obsahově a náročnostně rovny, alespoň pokud jde o nezbytné požadavky, jejichž splnění má sloužit ochraně příjemců služeb či výrobků. V tomto směru byl tedy vývoj českého práva zcela nepochybně ovlivněn právem evropským.

Na rozdíl od států, které se staly členy Evropské unie již před Českou republikou, a které měly nejméně desetileté období¹⁶ na vyzkoušení právní úpravy provedené starým systémem, se však

¹⁶ Od posledního předchozího rozšíření k 1. lednu roku 1995.

trochu hůře vyrovnávala s tak rychlou změnou, kterou přineslo právě zavedení nové směrnice. Zřejmě proto, a jistě také kvůli aktuální politické situaci v zemi, kdy vládní koalici přináležejí ve schvalovacím orgánu jen velmi křehká většina, často ani ta ne, nedokázala Česká republika včas transponovat novou směrnici do svého práva. Přesto nebylo neprokázáno, že několik měsíců, s nimiž byla Česká republika v implementaci pozadu, mělo zásadně negativní efekt na jednotný trh Společenství, a autorce není znám žádný případ, kdy by se někdo dovolával přímého účinku směrnice v nalézacím řízení.¹⁷

Za pozitivní lze však označit, že očekávaná novelizace příslušných právních předpisů byla důsledná, v drtivé většině případů plně vyhovující požadavkům stanoveným Směrnicí; pakliže nebyl již předchozí stav *de facto* v souladu s novou směrnicí, jak tomu ve většině požadavků na odbornou přípravu vybraných povolání.

Kontaktní údaje na autora – email:

veronikakudrova@gmail.com

¹⁷ Tato informace může být ovšem zkreslená, neboť je velká pravděpodobnost, že i kdyby se přímého účinku neprovedené směrnice někdo dovolával, šance, že se o tom autorka dozví, bude jen velmi mizivá.