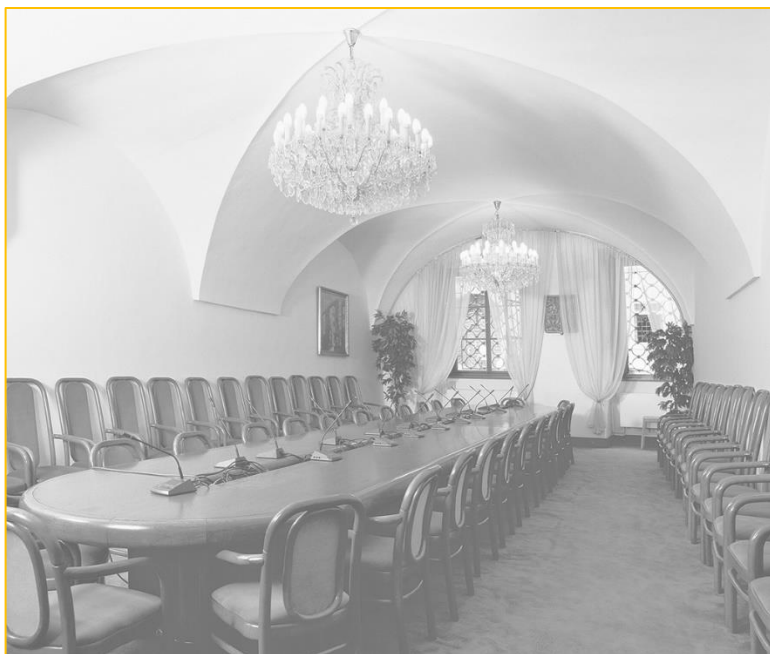




## Průvodcovská činnost v cestovním ruchu

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu  
na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 455/1991  
Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon),  
ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 247),  
s právem EU



Informační podklad č. 0247  
srpen 2018  
autor: Darina Nezkusilová

|  |  |
|--|--|
| <b>AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ:</b>  | <b>ŘADA: STANOVISKA</b>  |
| Název: Průvodcovská činnost v cestovním ruchu                  | Typ řady: online   |
| Autor: Nezkusilová, D.   | URL: <a href="http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4">http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4</a> |
| Číslo: Stanovisko č. 0247                                      | První vydání řady: říjen 1998  |
| Datum: srpen 2018  | Frekvence vydání řady: nepravidelná  |
| Klíčová slova:   | Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU                |
| Regulovaná povolání; Vázaná živnost; Volný pohyb osob a služeb | Jazyk: CZ  |
|  | Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1                    |

**PARLAMENTNÍ INSTITUT** plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

**Oddělení všeobecných studií**

|   |   |  |  |  |
|---|---|--|--|--|
| <b>STUDIE</b><br>Srovnávací studie<br>Analytické studie               | <b>ODPOVĚDI NA DOTAZ</b><br>Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu | <b>VYBRANÁ TÉMATA</b><br>Studie zpracované k aktuálním problematikám | <b>MONITORING</b><br>Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele | <b>MIGRACE</b><br>Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období |
| <b>PŘEHLED SZBP</b><br>Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU | <b>EUROZÓNA+</b><br>Přehled ekonomických událostí v EU                  | <b>PODKLADY</b><br>pro zahraničně politická jednání                  | <b>PŘEDNÁŠKY</b><br>pro zahraniční delegace, PS, Senát               |  |

**Oddělení pro evropské záležitosti**

|   |  |   |  |   |
|---|--|---|--|---|
| <b>STANOVISKA</b><br>kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU | <b>KONZULTACE</b><br>k předkládaným vládním návrhům zákonů | <b>DOKUMENTY EU</b><br>Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS | <b>ZPRÁVY</b><br>Aktuální agenda v Bruselu | <b>PODKLADY</b><br>pro jednání výboru na mezinárodní úrovni |
|---|--|---|--|---|

**Oddělení komunikace a vzdělávání**

|   |   |  |   |   |
|---|---|--|---|---|
| <b>INFORMAČNÍ STŘEDISKO</b><br>Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov | <b>ECPRD</b><br>Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci | <b>PŘEDNÁŠKY</b><br>pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost | <b>INFORMAČNÍ MATERIÁLY</b><br>o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu | <b>ZÁPISY</b><br>ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů |
|---|---|--|---|---|

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk 247), s právem EU

### Úvod:

Na základě navrhované právní úpravy se má obor činnosti živnosti volné průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu stát živností vázanou. V návaznosti na tuto změnu se mění i přílohy č. 2, 4 a 5 živnostenského zákona.

### Stanovisko PI:

Právní úprava kvalifikačních požadavků pro výkon regulovaných povolání a odborných služeb je v kompetenci členských států. EU do výkonu této pravomoci členským státům nezasahuje, je-li respektována zásada zákazu diskriminace a dodržen princip přiměřenosti. Na úrovni EU tedy neexistují harmonizovaná pravidla regulující právní úpravu kvalifikačních požadavků pro výkon jednotlivých povolání. Evropská komise vydává v této záležitosti pouze doporučení. Regulace profesí se proto v jednotlivých členských státech liší.

V souladu s primárním právem EU však musí být kvalifikační požadavky uplatňovány bez diskriminace a nesmí činit překážku volného pohyb osob nebo jej činit méně atraktivním. Za účelem usnadnění volného pohybu osob a služeb je na úrovni EU zajištěno vzájemné uznávání odborných kvalifikací, které je upraveno směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací (dále také jen „směrnice 2005/36/ES“).

Směrnice 2005/36/ES byla pozměněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013, kterou se mění směrnice 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací a nařízení (EU) č. 1024/2012 o správní spolupráci prostřednictvím systému pro výměnu informací o vnitřním trhu („nařízení o systému IMI“), (dále také jen „směrnice 2013/55/EU“), již byla výslovně zavedena povinnost přezkumu požadavků omezujících přístup k určitému povolání nebo jeho výkonu v tom smyslu, zda jsou slučitelné s následujícími zásadami:

- a) požadavky nesmí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo bydliště;
- b) požadavky musejí být opodstatněny naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) požadavky musejí být vhodné pro bezpečné dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.

Podle čl. 59 odst. 5 směrnice 2005/36/ES ve znění směrnice 2013/55/EU jsou členské státy povinny o nově zaváděných opatřeních v oblasti regulace povolání informovat Evropskou komisi, stejně tak jako o důvodech, pro něž lze dle jejich názoru mít za to, že jsou tato opatření v souladu s výše uvedenými zásadami, a to ve lhůtě šesti měsíců od jejich přijetí.

Směrnice 2013/55/EU obsahuje ve svém čl. 59 odst. 3 závazek členských států k přezkumu všech jejich kvalifikačních předpokladů, na základě něhož Evropská komise zahájila rozsáhlou iniciativu v oblasti hodnocení vnitrostátních předpisů upravujících regulovaná povolání. Základem pro tuto iniciativu bylo Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o hodnocení vnitrostátních předpisů týkajících se přístupu k povoláním ze dne 2. října 2013 (KOM(2013) 676 v konečném znění).

V návaznosti na uvedené sdělení proběhlo v letech 2013-2016 transparenční cvičení a vzájemné hodnocení právních úprav regulovaných povolání v členských státech. Toto vzájemné hodnocení proběhlo ve vztahu k jednotlivým profesím, určeným podle počtu členských států, kterými jsou regulovány. Součástí hodnotícího procesu bylo i posouzení přiměřenosti právních úprav. Nakonec byly vypracovány Národní akční plány obsahující přehled regulovaných povolání v jednotlivých členských státech EU včetně jejich připravovaných změn, které posloužily jako podklad pro přípravu doporučení k reformám pro jednotlivé členské státy.

Dne 10. ledna 2017 pak Komise vydala Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o doporučeních k reformám v oblasti regulace odborných služeb (KOM(2016) 820 v konečném znění), které obsahuje příslušná doporučení ve vztahu k regulaci povolání architekt, inženýr, resp. stavební inženýr, účetní/daňový poradce, advokát, patentový/známkový zástupce, realitní agent a průvodce cestovního ruchu. U povolání průvodců cestovního ruchu Komise v tomto sdělení uvádí, že je nezbytné pečlivě posoudit odůvodněnost a přiměřenost regulace tohoto povolání, aby případná omezení byla ukládána pouze v míře opravdu nezbytné např. k ochraně národního kulturního bohatství členského státu. Komise také doporučuje celostátní platnost povolení k výkonu povolání a v této souvislosti hodnotí negativně např. přístup Španělska, kde se regulace přístupu k povolání liší v jednotlivých autonomních oblastech. Dále klade Komise důraz na přesné definice regulovaných činností, aby jejich rozsah nebyl vymezen příliš široce a byly regulovány skutečně jen ty činnosti, u nichž to ochrana cílů obecného zájmu vyžaduje.

V nedávné době byla přijata směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/958 ze dne 28. června 2018 o testu přiměřenosti před přijetím nové právní úpravy povolání (dále také jen „směrnice 2018/958“), jež má být v členských státech teprve provedena ve lhůtě do 30. července 2020. Podle této směrnice musí být důvodem omezení přístupu k regulovaným povoláním nebo jejich výkonu ochrana cílů obecného zájmu. Směrnice přitom stanoví demonstrativní výčet důvodů, které tento cíl splňují. Směrnice dále ukládá členským státům povinnost vždy posuzovat přiměřenost nově navrhované právní úpravy v oblasti regulace povolání, tedy zhodnotit, zda jsou navrhovaná opatření vhodná pro zajištění cíle ochrany veřejného zájmu a nepřesahují míru nezbytnou pro jeho dosažení. Směrnice obsahuje výčet hledisek, která je nezbytné zvážit v rámci zhodnocení nově navrhované právní úpravy.

Na výkon profese průvodcovská činnost v oblasti cestovního ruchu se vztahuje i směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (dále také jen „směrnice 2006/123/ES“). Podle této směrnice mohou příslušníci určitého povolání (tedy i průvodci v oblasti cestovního ruchu) dočasně vykonávat svoji činnost i v jiném členském státě EU nebo se v něm za stanovených podmínek i trvale usadit za účelem poskytování služeb.

Směrnice 2006/123/ES ve svém čl. 9 odst. 1 obsahuje obdobnou právní úpravu jako směrnice 2005/36/ES, podle níž by členské státy v zásadě neměly podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo k jejímu výkonu povolovacím režimem, s výjimkou případů, kdy:

- a) povolovací režim nediskriminuje dotyčného poskytovatele;
- b) potřeba povolovacího režimu je opodstatněna naléhavým důvodem obecného zájmu;
- c) sledovaného cíle nelze dosáhnout pomocí méně omezujícího opatření, zejména z toho důvodu, že k následné kontrole by docházelo příliš pozdě na to, aby byla skutečně účinná.

Článek 16 odst. 1 směrnice 2006/123/ES pak členským státům ukládá povinnost zajistit volný přístup k činnosti poskytování služeb a její volný výkon na svém území, který nesmí být podmíněn

žádnými požadavky s výjimkou těch, jež dodržují zásadu nediskriminace a jsou nezbytné a přiměřené. Z této zásady jsou stanoveny některé výjimky např., pokud se jedná o služby obecného hospodářského zájmu v daném členském státě (čl. 17 směrnice 2006/123/ES).

Směrnice 2005/36/ES se tedy vztahuje na otázku zajištění přístupu k povolání průvodce v oblasti cestovního ruchu i státním příslušníkům jiných členských států EU, zatímco směrnice 2006/123/ES obsahuje spíše pravidla pro výkon této činnosti na území jiného členského státu.

Závěrem tedy lze uvést, že regulace přístupu k povoláním (včetně průvodce v oblasti cestovního ruchu) je sice v pravomoci členských států, avšak podle práva EU musí tato regulace sledovat cíle obecného zájmu a být tomuto cíli přiměřená. Zařazení činnosti průvodců v oblasti cestovního ruchu do kategorie živnosti vázané tedy není samo o sobě v rozporu s právem EU, avšak musí být řádně odůvodněno z pohledu jeho přiměřenosti ke sledovanému cíli. Toto opatření zároveň bude nezbytné do šesti měsíců od jeho přijetí oznámit Evropské komisi včetně argumentace svědčící o jeho přiměřenosti. Ve vztahu k přiměřenosti navrhovaného opatření nelze zcela vyloučit neshody s Evropskou komisí, neboť ta v poslední době vydala některá doporučení, směřující spíše ke zmírnění příliš restriktivních a neodůvodněných požadavků ve vztahu k regulaci přístupu k povolání a celkově k deregulaci a zajištění většího otevření trhů členských států.

V kontextu posuzování slučitelnosti navrhované právní úpravy s právem EU je dále vhodné zmínit řízení, které Evropská komise zahájila proti Itálii v rámci program EU PILOT (č. 4277/12/MARKT) z toho důvodu, že akreditace pro výkon profese průvodce v oblasti cestovního ruchu byla v Itálii platná pouze v regionu jeho vydání a nikoli pro celém území státu. Tuto skutečnost považovala Evropská komise za neslučitelnou s čl. 10 odst. 4 směrnice 2006/123/ES, podle něhož má vydané povolení umožňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na celém území daného členského státu s výjimkou případů vedených naléhavými důvody obecného zájmu. Ze strany Evropské komise přitom za tyto důvody nebyla uznána samotná ochrana národního kulturního dědictví, již lze dle názoru Evropské komise zajišťovat bez ohledu na to, v jakém regionu byla průvodci vydána akreditace. Zde jsou totiž důležité spíše odborné znalosti, které může mít i průvodce z jiného regionu.

## **Závěr**

Vzhledem k zásadě přiměřenosti lze návrh zákona hodnotit jako částečně slučitelný s právem EU.

***Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflextuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.***

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.