

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI
PRÁVNICKÁ FAKULTA

Jana Kozáková

Volný pohyb služeb

s ohledem na směrnici 2006/123/ES o službách
na vnitřním trhu

Diplomová práce

Olomouc 2011

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Volný pohyb služeb s ohledem na směrnici 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 20. prosince 2011

Jana Kozáková

Chtěla bych poděkovat vedoucímu své diplomové práce JUDr. Václavu Stehlíkovi, LL.M., Ph. D. za odborné vedení, podnětné rady a připomínky, kterými mi byl nápomocen při realizaci této práce.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK:

EP	Evropský Parlament
HDP	hrubý domácí produkt
JEA	Jednotný evropský akt
JKM	jednotné/jednotná kontaktní místo/místa
JVT	Jednotný vnitřní trh
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
Směrnice	Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu
ZOVPS	Zákon o volném poskytování služeb
poskytovatel služby	osoba definovaná v § 3 písm. b) ZOVPS
poskytovatel	osoba definovaná v čl. 4 odst. 2 Směrnice
příjemce služby	osoba definovaná v § 3 písm. c) ZOVPS
příjemce	osoba definovaná v čl. 4 odst. 3 Směrnice
PVPS	princip volného pohybu služeb
PZP	princip země původu
SD	Soudní dvůr
SEHS	Smlouva o Evropském hospodářském Společenství
SES	Smlouva o Evropském Společenství
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
DPH	daň z přidané hodnoty
správní řád	zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

OBSAH

1	ÚVOD	1
2	VYMEZENÍ POJMU SLUŽBA	4
2.1	ÚPRAVA OBSAŽENÁ V PRIMÁRNÍM PRÁVU	4
2.1.1	<i>Přeshraniční prvek</i>	6
2.1.2	<i>Samostatná a nezávislá činnost</i>	6
2.1.3	<i>Úplata</i>	7
2.1.4	<i>Dočasnost</i>	8
2.2	ÚPRAVA OBSAŽENÁ V SEKUNDÁRNÍM PRÁVU	9
2.3	ZÁKAZ OMEZENÍ VOLNÉHO POHYBU SLUŽEB	10
2.4	SHRNUTÍ	12
3	VÝVOJ VOLNÉHO POHYBU SLUŽEB OD „ŘÍMSKÝCH SMLUV“ PO SCHVÁLENÍ SMĚRNICE O SLUŽBÁCH NA VNITŘNÍM TRHU	13
4	SMĚRNICE 2006/123/ES O SLUŽBÁCH NA VNITŘNÍM TRHU	21
4.1	KAPITOLA I. - OBECNÁ USTANOVENÍ	21
4.1.1	<i>Věcná působnost směrnice</i>	21
4.1.2	<i>Definice pojmů</i>	23
4.2	KAPITOLA II. - SPRÁVNÍ ZJEDNODUŠENÍ	23
4.3	KAPITOLA III. - SVOBODA USAZOVÁNÍ PRO POSKYTOVATELE.....	26
4.4	KAPITOLA IV. – VOLNÝ POHYB SLUŽEB	28
4.5	KAPITOLA V. – KVALITA SLUŽEB	30
4.6	KAPITOLA VI. – SPRÁVNÍ SPOLUPRÁCE	30
4.7	KAPITOLA VII. – KONVERGENČNÍ PROGRAM.....	31
4.8	KAPITOLA VIII. – ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ.....	32
5	ZÁKON O VOLNÉM POHYBU SLUŽEB	33
5.1	PŘEDMĚT ÚPRAVY, PŮSOBNOST A POJMOSLOVÍ ZOVPS	33
5.2	POVOLOVACÍ REŽIMY	34
5.3	PRINCIP VOLNÉHO POHYBU SLUŽEB A UZNÁVÁNÍ SPLNĚNÍ POŽADAVKŮ	35
5.4	UZNÁVÁNÍ DOKLADŮ.....	35
5.5	INFORMAČNÍ POVINNOST A ZÁKAZ DISKRIMINACE	36
5.6	JEDNOTNÁ KONTAKTNÍ MÍSTA	37
5.7	DOZOR NAD POSKYTOVATELI SLUŽEB A SPOLUPRÁCE MEZI ČLENSKÝMI STÁTY EU	38
5.8	VÝSTRAŽNÝ MECHANISMUS	40
5.9	VZNIK OPRAVNĚNÍ UPLYNUTÍM LHŮTY	40

6	ZHODNOCENÍ DOSAVADNÍHO PŘÍNOSU SMĚRNICE	43
6.1	PROBLÉMY TECHNICKÉHO CHARAKTERU	43
6.2	PRÁVNÍ KOMPLIKACE SPOJENÉ S PŘESHraniČNÍM POSKYTOVÁNÍM SLUŽEB	44
6.3	SHRNUTÍ	45
7	ZÁVĚR	47
	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ:	49

1 ÚVOD

Ve stínu zbylých tří svobod, které tvoří jednotný vnitřní trh, byl po dlouhou dobu volný pohyb služeb. Donedávna ještě naprosto neuspokojivý stav legislativní úpravy volného pohybu služeb souvisel také s dřívějším politickým smyšlením, které jej považovalo pouze za doplněk volného pohybu zboží. V posledních letech však úloha služeb v ekonomice výrazně vzrůstala, a proto bylo nutné upravit i tuto svobodu komplexněji.

„Sektor služeb dnes zaměstnává v EU téměř 100 miliónů osob, což představuje více než 65% průmyslového obyvatelstva. Vytváří přitom více než dvoutřetinový podíl na HDP“¹. Služby se také nejvíce podílejí na růstu zaměstnanosti: „zatímco v průmyslu došlo mezi roky 1985 a 1995 k úbytku o 3,6 miliónu osob, sektor služeb ve stejném období vykázal nárůst o 10 miliónů pracovníků“². Nárůst významu služeb si proto vyžádal jejich přesnější právní vymezení. Vzhledem k tomu, že služby nebyly sekundárním právem komplexně upraveny, stal se předmětem zájmu požadavek na vytvoření obecné směrnice upravující služby. V základní rovině tedy ohledně vzniku ucelené právní úpravy služeb panovala mezi členskými státy, institucemi EU i profesními a zájmovými organizacemi shoda.

Když však v lednu r. 2004 představila Komise návrh Směrnice o službách na vnitřním trhu, strhla se bouřlivá diskuze nejen na úrovni institucí EU, ale i mezi jednotlivými členskými zeměmi a profesními či zájmovými organizacemi. Jedni v ní viděli ohrožení právního postavení zaměstnanců a potažmo celého sociálního systému, jiní měli Komisi za zlou nedomyšlenost ochrany životního prostředí. Organizace ochraňující spotřebitele namítaly nedostatečnou ochranu spotřebitelů s ohledem na princip země původu³. Spokojeni nebyli ani podnikatelé. Návrh vyvolal spory i mezi členskými státy. Zejména „staří“ členové měli obavy, že jejich podnikatelé budou ohroženi levnější konkurencí z „východu“. Tento postoj se pochopitelně nelíbil nově přistoupivším zemím, protože porušoval principy jednotného vnitřního trhu.

Bylo tedy zřejmé, že v této podobě nemůže být návrh směrnice schválen. Komise proto byla nucena slevit z ambiciózních plánů na rozsáhlou liberalizaci služeb a vydala se cestou

¹ Jednotný vnitřní trh - Volný pohyb služeb a kapitálu. *BusinessInfo.cz* [online]. 2003, [cit. 2010-11-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/jednotny-vnitri-trh-volny-pohyb-sluzeb/1000521/10931/>>.

² tamtéž

³ princip země původu se objevil v původním návrhu směrnice. Jeho obsah bude podrobněji vysvětlen v dalších kapitolách.

dalšího vyjednávání a kompromisů. Výsledkem byl návrh, který zdaleka nebyl tolik liberální jako ten předchozí a dalo by se říct, že „šel na ruku“ spíše původním členům EU. S tím byly nespokojeny pro změnu země EU 10⁴, které odmítaly směrnici v nové podobě přijmout. Nakonec, po sérii mnoha kompromisů, byla Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, schválena.

Místo radosti však na všech stranách převládly spíše rozpaky. Pro jedny byla Směrnice⁵ příliš konzervativní, druzí měli obavy z přílivu levné pracovní síly z jiných zemí. Všichni se shodli pouze na jediném, že její jediné nesporné pozitivum lze spatřovat v přesnějším zakotvení služeb v legislativě EU.

1. Jak velký je tedy přínos Směrnice k liberalizaci volného pohybu služeb?
2. Jak se vypořádala Česká republika s její implementací?
3. A jak funguje její aplikace v praxi?

To jsou výzkumné otázky, na které se v této práci pokusím nalézt odpověď a současně tím potvrdím nebo vyvrátím následující hypotézu: **Směrnice 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu i ve své konečné podobě, přispěla k liberalizaci služeb na vnitřním trhu.**

Z hlediska systematičnosti je práce strukturována tak, aby na jejím začátku byly vymezeny pojmy, které se k uvedenému tématu vztahují. Jedná se pochopitelně zejména o pojmy „služba“ a „volný pohyb služeb“. Kromě toho se v této kapitole zaměřím také na principy volného pohybu služeb, které definuje nejen primární a sekundární právo, ale hlavně bohatá judikatura SDEU⁶.

V následující kapitole bude chronologicky stručně zmíněna historie volného pohybu služeb od Římských smluv až do okamžiku, kdy byla přijata Směrnice. Dále budou zmíněny důvody, pro které se k obecné úpravě volného pohybu služeb přistoupilo. Nelze nezmínit postoje některých členských států a profesních nebo zájmových organizací, kteří byli buďto příznivci nebo hlasitými odpůrci původního návrhu Směrnice.

⁴ Deset nových členských států, které přistoupily k 1.5.2004. Rumunsko ani Bulharsko v té době ještě členy EU nebyli.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu. V dalším textu bude rozlišován pojem „Směrnice“, již se rozumí výše uvedená Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu a „návrh Směrnice“ což značí návrh rámcové směrnice o volném pohybu služeb.

⁶ Soudní dvůr Evropské unie

Čtvrtá kapitola bude věnována popisu a rozboru jednotlivých ustanovení Směrnice tak, aby se čtenář se směrnicí komplexně seznámil. Doraz bude kladen na nejdůležitější principy a instituty, které Směrnice zavádí. Následně, pomocí komparativní metody, posoudím původní návrh Směrnice s její výslednou podobou.

V páté kapitole se zaměřím na implementaci zák. č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů, do právního řádu ČR. Připojím také stručný komentář k jeho nejzásadnějším nebo právně problematickým ustanovením.

Šestá kapitola upozorňuje na některé technické i právní problémy, které brání většímu naplnění cílů Směrnice.

Pro závěry zjištěné ve čtvrté až šesté kapitole bude použita deskriptivně-analytická metoda.

Na závěr své práce za pomoci výše uvedených výzkumných otázek potvrdím nebo vyvrátím hypotézu.

2 VYMEZENÍ POJMU SLUŽBA

Cílem této kapitoly není vyčerpávající popis pojmu služba. To by vzhledem k rozsahu této práce ani nebylo možné. Pozornost proto bude soustředěna pouze na ty nejdůležitější definice obsažené v primárním a sekundárním právu a na další znaky doplněné judikaturou SDEU.

2.1 Úprava obsažená v primárním právu

Primární právo obecně upravuje služby v čl. 56 až 62 SFEU⁷, přičemž čl. 62 SFEU odkazuje na subsidiární užití čl. 49 až 55 SFEU, které upravují svobodu usazování. Z toho tedy vyplývá, že obě zmíněné svobody mají určité společné znaky. Ustanovením čl. 49, čl. 56 první pododstavec a čl. 57 třetí pododstavec SFEU byla judikaturou SDEU přiznána přímá použitelnost⁸. Judikatura také přisoudila čl. 56 SFEU přímý horizontální účinek⁹. Ne všechny služby však spadají pod uvedenou obecnou úpravu, proto jsou jim v primárním právu vyhrazena speciální ustanovení. Např. volný pohyb služeb v oblasti dopravy je upraven v hlavě VI. SFEU¹⁰, liberalizace bankovních a pojišťovacích služeb, které jsou spojeny s pohybem kapitálu, je upravena v čl. 63 a násl. SFEU¹¹.

Vzhledem k tomu, kolik činností je možné zařadit pod pojem služba, i s ohledem na obrovskou rozmanitost těchto výkonů, je zřejmé, že definice služeb obsažená v čl. 57 SFEU musí být velmi obecná. Proto tato definice zní: „*Za služby se podle Smluv pokládají výkony poskytované zpravidla za úplatu, pokud nejsou upraveny ustanoveními o volném pohybu zboží, kapitálu a osob*“. Uvedený text je dále doplněn o demonstrativní výčet činností, které považujeme za služby. Je proto zřejmé, že za služby označujeme *nehmotné plnění*¹²,

⁷ Smlouva o fungování Evropské unie

⁸ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. června 1974. Jean Reyners proti Belgickému státu, C- 2/74, který stanovil, že tehdejší čl. 52 SES (nyní čl. 49 SFEU) je přímo použitelný. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid., C-33/74, bod 27, stanoví, že tehdejší čl. 59 odst. 1 SES a čl. 60 odst. 3 SES (nynější čl. 56 první pododstavec SFEU a čl. 57 třetí pododstavec SFEU) mají přímý účinek.

⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. prosince 1974. B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch v Association Union cycliste internationale, C-36/74, bod 4 ve spojení s bodem 6. Jiz dříve SDEU konstatoval v rozsudku Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid., C-33/74, bod 24, že uplynutím přechodného období se tehdejší čl. 59 SES stává bezpodmínečným.

¹⁰ Čl. 58 odst. 1 SFEU odkazuje na hlavu VI. Doprava SFEU.

¹¹ Čl. 58 odst. 2 SFEU odkazuje na úpravu volného pohybu kapitálu.

¹² K tomu blíže viz TICHÝ, Luboš, et al. *Evropské právo*. 3. Praha : C. H. Beck, 2006. s. 511-512.

jako je např. výkon advokacie¹³, vymáhání pohledávek¹⁴, zprostředkování pojištění¹⁵, vzdělávání v soukromých školských zařízeních¹⁶, lékařská péče¹⁷, včetně provádění potratů¹⁸, provádění turistů¹⁹, ale také např. mezinárodní poštovní přeprava²⁰, přenos televizního signálu²¹ nebo reklama²².

Z definice služeb proto obecně vyplývá, že se musí jednat o určité nehmotné plnění vykonávané zpravidla za úplaty, přičemž přesné vymezení konkrétního plnění i výše úplaty, nebo její nepeněžní podoba, je stanovena dohodou mezi poskytovatelem a příjemcem.

Primární právo určuje také rozhodný právní řád, kterým se musí poskytovatel při přeshraničním poskytování služeb řídit. Jedná se o právo členského státu, kde je služba poskytována²³, a to za stejných podmínek, jaké tento stát ukládá svým vlastním státním příslušníkům. V právní teorii je tento koncept nazván jako **princip země určení**²⁴.

Abychom definici služeb mohli dát konkrétnější rysy, je nutno rozebrat si jednotlivá slovní spojení. Na jejich základě lze určit následující charakteristické znaky služeb. Prvním kritériem je tzv. zbytkové vymezení služeb. To znamená, že za službu považujeme to, co nelze zařadit pod pojem zboží, osoby nebo kapitál. Kromě tohoto prvotního kritéria musí být, pro podřazení pod pojem služba, splněna i následující kritéria: (1) přeshraniční prvek; (2) samostatná a nezávislá činnost; (3) dočasnost, (4) úplata. Zatímco první dvě uvedená kritéria musí být splněna vždy, u dočasnosti a úplaty toto neplatí bezpodmínečně.

¹³ viz Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid., C-33/74 nebo také Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. června 1974. Jean Reyners proti Belgickému státu, C- 2/74.

¹⁴ viz Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. prosince 1996. Reisebüro Broede a Gerd Sandker, C-3/95, I-6529.

¹⁵ viz Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. prosince 1986. Komise v Německo, C – 205/84.

¹⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. prosince 1993, Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover, C-109/92.

¹⁷ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Aikaterini Stamatelaki v NPDD Organismos Asfaliseos Eleftheron Epangelmation (OAEE), C-444/05.

¹⁸ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. října 1991. The Society for the Protection of Unborn Children Ireland v Stephen Grogan a další, C-159/90.

¹⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Řecko, C-198/89 nebo také Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Itálie, C-180/89.

²⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 10. února 2000, Deutsche Post AG v Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH a Citicorp Kartenservice GmbH. Spojené případy C-147/97 a C-148/97. I-868, bod 2.

²¹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. dubna 1974. Giuseppe Sacchi. C – 155/73.

²² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. dubna 1988, Bond van Adverteerders a další proti Nizozemskému státu, C-352/85.

²³ čl. 57 třetí pododstavec SFEU.

²⁴ „Princip země určení znamená, že poskytovatel služby se musí podřítit regulačnímu režimu státu poskytování služby, a to právě i v oblasti harmonizované evropským právem, která se ho dotýká přinejmenším svými kategorickými požadavky“. K tomu více viz: TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří; VLASTNÍK, Jiří. Princip země původu v komunitárním právu ..., s. 17.

2.1.1 Přeshraniční prvek

Aby bylo vůbec možné na poskytování služeb aplikovat unijní právní úpravu, je nutné, aby byla splněna podmínka přeshraničního poskytování služeb²⁵. Judikatura výslovně stanoví, že o volný pohyb služeb se jedná „ve všech případech, kdy osoba poskytující služby nabízí tyto služby v jiném členském státě, než ve kterém je usazena nebo kde mohou být příjemci těchto služeb usazeni“²⁶. Z toho tedy logicky vyplývá, že v situaci, kdy se všechny podstatné prvky činnosti nachází v jednom členském státě, ustanovení SFEU vztahující se k poskytování služeb nemohou být použity²⁷.

K přeshraničnímu poskytování služeb proto může dojít ve čtyřech případech, které byly taktéž stanoveny judikaturou: (1) poskytovatel služby se přemísťuje do členského státu příjemce služby²⁸; (2) příjemce služby se přemísťuje do státu poskytovatele²⁹; (3) poskytovatel i příjemce se přemísťují do jiného členského státu než je ten, jehož jsou státními příslušníky³⁰; (4) přemísťuje se pouze samotná služba, nikoliv poskytovatel nebo příjemce³¹.

2.1.2 Samostatná a nezávislá činnost

Samostatnou a nezávislou činností se rozumí podmínka, že poskytovateli služeb mohou být pouze podnikatelé³². Toto kritérium z úpravy služeb obsažené v čl. 56-62 SFEU

²⁵ Tato podmínka vyplývající z unijního práva, konkrétně čl. 56 první odstavec SFEU, byla Soudním dvorem explicitně uvedena např. v Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1974, Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, C-33/74, bod 27 ve spojení s bodem 24. Nebo v Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. března 1980. Procureur du Roi proti Marc J.V.C. Debauve a dalším, C-52/79, bod 9.

²⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Řecko, C-198/89, Sb. rozh. s. I-739, bod 10.

²⁷ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Řecko, C-198/89, Sb. rozh. s. I-739, bod 9. nebo také např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. prosince 1996. Reisebüro Broede v Gerd Sandker, C-3/95, Sb. rozh. s. I-6534, bod 14.

²⁸ tamtéž

²⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 31. ledna 1984. Graziana Luisi a Giuseppe Carbone proti Ministero del Tesoro. Spojené věci 286/82 a 26/83. Graziana Luisi a Giuseppe Carbone proti Ministero del Tesoro, bod 10., stejně tak

²⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 16. května 2006 Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust a Secretary of State for Health, C-372/04, I-4325, bod 87.

³⁰ Soudní dvůr : Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Itálie, C-180/89, Sb. rozh. s. I-718, bod 8. Nebo také Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Řecko, C-198/89, Sb. rozh. s. I-738, bod 9.

³¹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. března 1980, Coditel v Ciné Vog Films, C-62/79, Sb. rozh. s. I-718, bod 8. Dále také např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. dubna 1988, Bond van Adverteerders a další proti Nizozemskému státu, C-352/85, bod 17 nebo Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. dubna 1974. Giuseppe Sacchi. C – 155/73, bod 6 třetí pododstavec.

³² Ve zbytku práce se pod pojmem „podnikatel“ rozumí v kontextu unijního práva osoby vykonávající nezávislou činnost (samostatně výdělečné činnosti a zřizování a řízení podniků, zejména společností ve smyslu čl. 54 druhého pododstavce SFEU). Ve smyslu českého práva bude pod pojmem podnikatel myšlena osoba uvedená v § 2 odst. 2 zák. č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

výslovně nevyplývá. Avšak čl. 62 SFEU odkazuje na svobodu usazování³³. Z textu čl. 49 SFEU pak lze dovodit, že služby ve smyslu unijního práva mohou poskytovat pouze podnikatelé, tedy osoby (fyzické či právnické), které mají oprávnění k výkonu samostatné ekonomické činnosti.

V případě právnických osob je zřejmé, že konkrétní služby budou fakticky poskytovat její zaměstnanci. Stále se však jedná o činnost vykonávanou právnickou osobou jakožto podnikatelem.

Výslovně je skutečnost, že služby mohou být poskytovány jen podnikateli, uvedena např. ve Směrnici³⁴, kde je zdůrazněno, že službou rozumíme „*jakoukoli samostatnou výdělečnou činnost*“.

2.1.3 Úplata

Z dikce čl. 57 SFEU vyplývá podmínka, že v případě služeb musí jít o „*výkony poskytované zpravidla za úplatu*“. Jak vyplývá z judikátů SDEU, pojem úplata lze chápat velmi široce. Jde o „*hospodářské protiplnění za dotčený výkon a je sjednáno mezi poskytovatelem a příjemcem služby*“³⁵. Nejedná se jen o finanční prostředky, ale úplatou lze rozumět také nepeněžitá plnění³⁶. Úplata nemusí být dokonce ani hrazena příjemcem služby³⁷, ale může být poskytnuta třetí osobou. Nejedná se však o mzdu od zaměstnavatele, protože, jak již bylo uvedeno, osoby v zaměstnaneckém poměry nejsou poskytovateli služeb.

Za služby však nelze považovat výkon takových činností, které nejsou poskytovány za účelem dosažení zisku. Proto např. vzdělávání poskytované veřejnými vysokými školami není službou ve smyslu čl. 57 SFEU, ačkoliv i veřejné vysoké školy mohou vybírat od studentů různé poplatky, včetně školného³⁸. Stále se však jedná o činnost, která je financována převážně z veřejného rozpočtu. Navíc posláním veřejných vysokých škol je vzdělávání, nikoliv generování zisku. Jiná situace však nastává u soukromých vysokých škol,

³³ čl. 49 až 55 SFEU

³⁴ čl. 4 odst. 1 Směrnice stanoví, že službou je „*jakákoli samostatná výdělečná činnost poskytovaná zpravidla za úplatu ve smyslu článku 50 Smlouvy*“.

³⁵ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. listopadu 2009. C-169/08. Presidente del Consiglio dei Ministri v Regione Sardegna, bod 23.

³⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. října 1988, Udo Steymann v Staatssecretaris van Justitie, C-196/87, bod 14.

³⁷ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. dubna 1988, Bond van Adverteerders a další proti Nizozemskému státu, C-352/85, bod 16.

³⁸ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. prosince 1993, Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover, C-109/92, bod 15.

u kterých vzdělávání studentů slouží jako prostředek k dosažení zisku³⁹. V případě lékařské péče za úplatu se o poskytování služeb jedná vždy⁴⁰, bez ohledu na to, zda je zdravotní zařízení veřejné nebo soukromé⁴¹. Zároveň lékařská péče nepřestává být službou, pokud příjemce služby (pacient) následně požádá o proplacení léčebných výloh státní orgán zajišťující správu zdravotního pojištění.⁴² V obecné rovině je možné konstatovat, že „v případě činností prováděných bez protiplnění státem nebo z pověření státem v rámci jeho povinností v sociální kulturní, vzdělávací a soudní oblasti“⁴³ se nejedná o volný pohyb služeb. Stejně tak za služby nelze považovat poskytování informací o určitých službách, pokud je prováděno bezplatně⁴⁴.

Ze slovního spojení „zpravidla za úplatu“ uvedeného v čl. 57 SFEU však vyplývá, že mohou existovat i takové služby, které jsou poskytovány bezúplatně. Tyto bezúplatně realizované výkony jsou službami, „pokud úplatné výkony v rámci celku převažují“⁴⁵. Jedná se tedy zejména o služby veřejné správy, jako je např. poskytování televizního vysílání⁴⁶. Do této kategorie spadají i služby, které jsou příjemci poskytovány formou sponzorského daru⁴⁷.

Je také nutno podotknout, že úplatu za služby nelze právně kvalifikovat jako volný pohyb kapitálu⁴⁸, a to ani v případě, kdy jsou přes hranice fyzicky přepravovány bankovky k úhradě závazku vyplývajícího z přeshraničního poskytování služeb.

2.1.4 Dočasnost

Dočasnost je jedním z kritérií, která odlišují volný pohyb služeb od svobody usazování. Výslovně je podmínka dočasnosti ve vztahu k poskytovatelům, kteří poskytují

³⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. prosince 1993, Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover, C-109/92, bod 17.

⁴⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 16. května 2006 Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust a Secretary of State for Health, C-372/04, I-4325, bod 86.

⁴¹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Aikaterini Stamatelaki v NPDD Organismos Asfaliseos Eleftheron Epangelmaton (OAEE), C-444/05, I-3218, bod 22.

⁴² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. května 2003. Spojené případy V. G. Müller-Fauré v Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen UA a E. E. M. van Riet v Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen, C-385/99.

⁴³ Preambule Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu, bod 34.

⁴⁴ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. října 1991. The Society for the Protection of Unborn Children Ireland v Stephen Grogan a další, C-159/90, bod 26.

⁴⁵ TICHÝ, Luboš, et al. *Evropské právo*. 3. Praha : C. H. Beck, 2006. s. 506

⁴⁶ příklady uvedeny tamtéž

⁴⁷ ONDŘEJ, Jan, et al. *Ekonomické a právní aspekty podnikání v Evropské unii*. 1. Praha : C.H. Beck, 2007. s. 49

⁴⁸ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 31. ledna 1984. Graziana Luisi a Giuseppe Carbone proti Ministero del Tesoro. Spojené věci 286/82 a 26/83. Graziana Luisi a Giuseppe Carbone proti Ministero del Tesoro, bod 37.

služby na území jiného členského státu, uvedena v čl. 57 SFEU. Dočasnost je však nutno vždy posuzovat individuálně⁴⁹. Jako vodítko slouží následující čtyři parametry: délka poskytování služeb⁵⁰, pravidelnost, opakování a kontinuita⁵¹. Je však možné, aby si poskytovatel služby, ovšem také pouze dočasně, zřídil na území hostitelského členského státu kancelář, filiálku nebo pobočku (bez právní subjektivity), která je nezbytná pro výkon jeho činnosti⁵². Pokud však tato kancelář, filiálka nebo pobočka má vlastní zaměstnance nebo za ni trvale jednájí určité osoby usazené v hostitelském státě, tak se jedná o usazení, nikoliv o poskytování služeb⁵³. Avšak zřízení poštovní schránky na území státu, kde je služba poskytována není považováno za usazení⁵⁴. V případě usazení (tzn., když si podnikatel trvale zřídí pobočku společnosti, dceřinou společnost nebo změní sídlo výkonu své samostatně výdělečné činnosti) podléhá poskytovatel služeb právu hostitelského státu. Poskytování služeb se pak řídí pouze národním právem členského státu, v němž jsou poskytovatel i příjemce usazení. Není zde však splněna podmínka přeshraničního poskytování služeb, která je pro volný pohyb služeb ve smyslu unijního práva nezbytná (k tomu blíže oddíl 2.1.1 této práce)

Z výše uvedeného však jasně vyplývá, že dočasnost se bude posuzovat jen v případech, kdy poskytovatel fyzicky působí na území jiného členského státu. Na případy, kdy se přemísťuje pouze služba, se z povahy věci toto kritérium vztahovat nemůže.

2.2 Úprava obsažená v sekundárním právu

Sekundární legislativa pochopitelně nemůže pojem služby definovat odlišně od primárního práva. Definice služeb jsou sice v příslušné sekundární legislativě obsaženy, slouží však pro vymezení pojmu služba v konkrétní oblasti, kterou daná sekundární legislativa upravuje. V obecných charakteristikách služeb proto sekundární legislativa často odkazuje na primární právo. Např. Směrnice uvádí, že službou se rozumí jakákoli samostatná výdělečná

⁴⁹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. listopadu 1995. Reinhard Gebbhard v Consiglio dell Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, I-4186, bod 32.

⁵⁰ Jedná se o značně individuální kritérium, které je nutné posuzovat vzhledem ke konkrétnímu typu poskytované služby. Může jím být několik hodin, dnů, ale v případě stavebních prací třeba i několik let.

⁵¹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. listopadu 1995. Reinhard Gebbhard v Consiglio dell Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, I-4186, bod 39. Stejně tak Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. prosince 1996. Reisebüro Broede v Gerd Sandker, C-3/95, I-6529, bod 22.

⁵² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. listopadu 1995. Reinhard Gebbhard v Consiglio dell Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, I-4186, bod 39.

⁵³ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. prosince 1986. Komise v Německo, C-205/84, bod 2.

⁵⁴ Preambule Směrnice, bod 37.

činnost poskytovaná zpravidla za úplaty ve smyslu čl. 50 ES⁵⁵. Sektorová směrnice upravující poskytování audiovizuálních mediálních služeb uvádí, že audiovizuální mediální službou „je služba ve smyslu článků 56 a 57 Smlouvy o fungování Evropské unie, za kterou nese redakční odpovědnost poskytovatel mediálních služeb a jejímž hlavním účelem je poskytování pořadů široké veřejnosti za účelem informování, zábavy nebo vzdělávání prostřednictvím sítí elektronických komunikací ...“⁵⁶

Mohou však být také případy, kdy výslovný odkaz na primární právo uveden není. Je tomu tak třeba v případě vymezení pojmu telekomunikační služby. Telekomunikačními službami se rozumějí „služby vztahující se k přenosu, vysílání a příjmu signálů, slov, obrazů a zvuků nebo informací jakéhokoli druhu po drátě, radiovými, optickými nebo jinými elektromagnetickými prostředky, včetně souvisejícího převedení či postoupení práv na užívání zařízení pro takový přenos, vysílání či příjem, včetně poskytnutí přístupu do celosvětových informačních sítí“⁵⁷.

Za malý přínos k obecné interpretaci pojmu služba lze proto považovat definici služeb ve Směrnici⁵⁸, ze které vyplývá, že služby mohou poskytovat jen podnikatelé (k tomu více viz oddíl 2.1.2 této práce).

2.3 Zákaz omezení volného pohybu služeb

Aby mohl být volný pohyb služeb plně realizován, je nutné zabránit možným, skrytým či zjevným, diskriminačním opatřením ze strany jednotlivých členských států. Proto primární právo⁵⁹ jasně stanoví zákaz omezení volného pohybu služeb. Zakázána je nejen jakákoliv diskriminace poskytovatelů na základě jejich státní příslušnosti, ale také jakákoliv omezení svobody poskytovat služby vycházející ze skutečnosti, že osoba poskytující služby je usazena v jiném členském státě, než ve kterém je služba poskytována⁶⁰. Členský stát nemůže například podmínit poskytování služeb na svém území splněním všech podmínek, které musí splňovat

⁵⁵ 57SFEU

⁵⁶ čl. 1 odst. 1 písm. a) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb

⁵⁷ čl. 24 odst. 2 Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.

⁵⁸ čl. 4 odst. 1 a odst. 2 Směrnice.

⁵⁹ čl. 56 SFEU

⁶⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid., C-33/74, bod 25, nebo také např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Itálie, C-180/89, Sb. rozh. s. I-722, bod 15.

podnikatelé mající státní příslušnost nebo trvalý pobyt na jeho území. Kdyby ukládání takových podmínek bylo možné, ztratil by volný pohyb služeb veškerý smysl⁶¹.

Volný pohyb služeb však může být v určitých případech omezen. Jedná se o omezení ve veřejném zájmu⁶², která se vztahují na všechny osoby a podnikatele působící na území členského státu, kde je služba poskytována, „pokud tento zájem není zajištěn předpisy, které se vztahují na poskytovatele služeb v členském státě, ve kterém je usazen“⁶³. Tato omezení musí být objektivně ospravedlnitelná např. potřebou zajistit řádný výkon určité profese⁶⁴. Avšak pokud je poskytovatel ve státě, ve kterém je usazen, držitelem licence vydané za podmínek srovnatelných s podmínkami státu, v němž je služba poskytována, a pokud jeho stát usazení na výkon této činnosti řádně dohlíží, nemůže po něm stát, ve kterém je služba poskytována, vyžadovat další licenci⁶⁵.

Zakázána jsou však i „taková omezení, která se sice vztahují bez rozlišení na poskytovatele z vlastního a na ty z jiného členského státu, avšak jsou způsobilá zakázat, ztížit nebo učinit méně výhodným poskytování služeb v jiném členském státě, než ve kterém poskytovatel v souladu se zákonem podobné služby vykonává“⁶⁶.

Obecně tedy lze shrnout, že o omezení volného pohybu služeb, které neporušuje unijní legislativu, se bude jednat v případě, že jsou splněna následující kritéria: (1) omezení musí být aplikováno nediskriminačním způsobem, (2) musí být ospravedlněno nezbytně nutnými požadavky ve veřejném zájmu, (3) musí být vhodné pro zajištění dosažení cíle, který sleduje, (4) musí být aplikováno pouze v rozsahu, který je nezbytně nutný k dosažení cíle⁶⁷, tedy, že musí být *přiměřené*⁶⁸, jak to výslovně stanovuje pozdější judikatura.

⁶¹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Itálie, C-180/89, Sb. rozh. s. I-722, bod 15.

⁶² Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Itálie, C-180/89, Sb. rozh. s. I-722, bod 17.

⁶³ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. prosince 1996. Reisebüro Broede v Gerd Sandker, C-3/95, Sb. rozh. s. I-6538, bod 28.

⁶⁴ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid., C-33/74, bod 12. V tomto smyslu také např. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. prosince 1986. Komise v Německo, C – 205/84, bod 27.

⁶⁵ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. ledna 1979. Ministere public a Chambre syndicale des agents artistiques et impresarii de Belgique ASBL proti Willymu van Wesemaelovi a dalším. Spojené věci 110 a 111/78, bod 39.

⁶⁶ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. prosince 1996. Reisebüro Broede v Gerd Sandker, C-3/95, Sb. rozh. s. I-6537, bod 25.

⁶⁷ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. prosince 1996. Reisebüro Broede v Gerd Sandker, C-3/95, Sb. rozh. s. I-6537, bod 28.

⁶⁸ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. prosince 2007. United Pan-Europe Communications Belgium SA a další v Belgie. C-250/06, bod 44. Nebo také Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. března 2011. Evropská komise v Belgické království. C-134/10, bod 53.

2.4 Shrnutí

Z výše uvedených řádků je patrné, že právní úprava služeb v primárním právu je poměrně strohá. Vzhledem k tomu, kolik činností lze zařadit pod pojem služba je logické, že předmět služeb uvedený v SFEU byl vymezen negativním výčtem. Avšak další charakteristické znaky služeb by již měly být v primárním právu obsaženy. Na místě by bylo výslovné zdůraznění, že pro aplikaci unijní právní úpravy služeb je nutný přeshraniční prvek. Také skutečnost, že služby mohou poskytovat pouze podnikatelé, by měla být v čl. 57 SFEU výslovně uvedena. Z hlediska přehlednosti a jednoznačnosti by také bylo vhodné zařadit do textu kapitoly III. SFEU vysvětlení pojmů „úplata“ nebo „dočasnost“.

Je tedy zjevné, že právní úprava služeb v primárním právu stále není komplexní. Nelze se proto divit, že při aplikaci unijního práva na poskytování služeb je nutno vycházet zejména z judikatury SDEU. Ta je v tomto směru velmi bohatá.

Současné právní ukotvení služeb se může jevit jako problematické ve vztahu k podnikatelům, pro které je vlastně určeno. Podnikateli mnohdy budou zejména osoby samostatně výdělečně činné. Tedy subjekty, které až na výjimky nemají hlubší právní povědomí. Nelze tedy u nich předpokládat, že budou studovat relevantní judikaturu, která navíc, v případě členských zemí přistoupivších v r. 2004 a později, často ani není dostupná v jejich rodném jazyce. Tento problém většinou neodstraní ani sekundární legislativa. Ta v oblasti definice pojmů často pouze odkazuje na primární právo (viz definice služeb obsažená ve Směrnici) a situaci podnikatelů v tomto směru nijak výrazně neulehčuje.

Ani správní orgány si však nevykládají právní úpravu služeb jednotně. Za účelem sjednocení praxe správních orgánů členských států, i s ohledem na snahu eliminovat překážky volného pohybu, byl zřízen systém SOLVIT (Systém řešení problémů na vnitřním trhu Evropské unie). Jedná se o rychlé, neformální a bezplatné zprostředkování řešení přeshraničních sporů týkajících se nesprávně aplikace unijní legislativy mezi soukromými subjekty a správními orgány, což může poskytovatelům služeb výrazně pomoci při řešení problémů souvisejících s přeshraničním poskytováním služeb.

3 VÝVOJ VOLNÉHO POHYBU SLUŽEB OD „ŘÍMSKÝCH SMLUV“ PO SCHVÁLENÍ SMĚRNICE O SLUŽBÁCH NA VNITŘNÍM TRHU

SEHS stanovila, že legislativní úprava služeb bude provedena formou směrnic. Zároveň s tím však měla být zjištěna a odstraněna omezení volného pohybu služeb. Proto Rada vydala dne 18. prosince 1961 **Všeobecný program rušení omezení svobodného pohybu služeb**. V něm byla popsána jednotlivá omezení, která bylo třeba zrušit. Všeobecný program obsahoval také harmonogram, ve kterém má dojít ke zrušení jednotlivých omezení. Jak již bylo v úvodu řečeno, volný pohyb služeb nebyl prioritou při vytváření jednotného vnitřního trhu⁶⁹. Ke konci přechodného období pro vytvoření celní unie proto nebylo v oblasti liberalizace služeb dosaženo žádného výraznějšího pokroku. S odkazem na přílišnou rozmanitost služeb nebyla problematika upravena horizontálně, ale postupovalo se sektorově, přičemž každý typ služeb měl stanoveny obecné podmínky a etapy realizace. Legislativní práce však postupovaly pomalu a mnoho oblastí služeb nebylo legislativně upraveno vůbec.

K částečné změně došlo až v 70. letech, kdy SD judikoval, že po uplynutí přechodného období jsou základní právní principy, vztahující se k volnému pohybu služeb, obsažené v SEHS přímo použitelné a mají přímý účinek⁷⁰. Rozsudek SD „Reyners“⁷¹ stanovil, že ustanovení článku 49 SFEU⁷² je po uplynutí přechodného období přímo použitelné, byť doposud nedošlo k vydání směrnic předpokládaných čl. 50 odst. 2 SFEU⁷³ a čl. 53 odst. 1 SFEU⁷⁴. V rozsudku „van Binsbergen“⁷⁵ SD kromě přímého účinku čl. 56 prvního pododstavce SFEU a čl. 57 třetího pododstavce SFEU deklaroval pro oblast služeb zákaz diskriminace založené na základě státní příslušnosti. Přesto však poskytovatelé služeb čelili

⁶⁹ dále jen „JVT“.

⁷⁰ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. června 1974. Jean Reyners proti Belgickému státu, C- 2/74, který stanovil, že tehdejší čl. 52 SES (nyní čl. 49 SFEU) je přímo použitelný. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid., C-33/74, bod 27, stanoví, že tehdejší čl. 59 odst. 1 SES a čl. 60 odst. 3 SES (nynější čl. 56 první pododstavec SFEU a čl. 57 třetí pododstavec SFEU) mají přímý účinek.

⁷¹ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 21. června 1974. C- 2/74, Jean Reyners proti Belgickému státu.

⁷² bývalý čl. 43 SES

⁷³ bývalý čl. 44 odst. 2 SES

⁷⁴ bývalý čl. 47 odst. 1 SES

⁷⁵ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 3. prosince 1974. Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid., C-33/74, bod 27.

řadě obtíží souvisejících s rozdílnými právními předpisy členských států. Např. s těmi, které upravují přístup k profesím a uznávání dokladů o studiu.

Období 70. let 20. století je spojeno také s rozšířením Společenství o Velkou Británii, Irsko a Dánsko a také s ropnými krizemi, které negativně ovlivnily hospodářskou situaci ve světě. Rozvoj volného pohybu služeb proto nebyl aktuálním politickým tématem. Přesto se koncem 70. let začala liberalizace služeb aspoň částečně objevovat i v sekundárních předpisech týkajících se svobodných povolání.

Liberalizace služeb znovu výrazně ožila až v polovině 80. let, kdy Komise představila **Bílou knihu k dokončení vnitřního trhu**. Jednalo se o seznam 300 návrhů na opatření směřujících k odstranění fyzických, technických a daňových překážek vnitřního trhu bez právní závaznosti.

Právní podobu dostaly tyto předpisy v **Jednotném evropském aktu** (dále jen „JEA“) přijatém dne 28. února 1986, který jako první definoval pojem JVT. *JEA upravil také pravidla pro harmonizaci práva. Nově zavedl např. čl. 100a SEHS, který má za účel stanovit efektivní proceduru pro harmonizaci vnitrostátních úprav členských států, jejichž předmětem je zřízení a fungování vnitřního trhu*⁷⁶. V neposlední řadě lze přínos JEA spatřovat v tom, že stanovil termín pro vytvoření JVT k 31. prosince 1992.

Skutečnost, že k tomuto datu nebyl vytvořen zcela funkční JVT je reflektována v **Akčním plánu k završení jednotného trhu** ze dne 4. června 1997. Ten rozdělil odstranění překážek JVT do tří etap s tím, že nejpozději do 1. ledna 1999 budou tyto překážky odstraněny.

Jelikož ani k tomuto datu se nepovedlo nedostatky fungování JVT odstranit, vznikla v prosinci r. 1999 v Helsinkách **Strategie pro evropský vnitřní trh**. Jedná se o dokument, ze kterého vychází tzv. Lisabonská strategie.

Lisabonská strategie byla desetiletým plánem, který přijali v r. 2000 představitelé EU a členských států. Cílem bylo *vytvoření nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomiky, schopné udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností*⁷⁷.

⁷⁶ TICHÝ, Luboš, et al. *Evropské právo*. 3. Praha : C. H. Beck, 2006. s. 40.

⁷⁷ Evropa 2020 - nová Lisabonská strategie na obzoru. *Revue Politika* [online]. 2010, 4/2010, [cit. 2010-11-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1280/evropa-2020-nova-lisabonska-strategie-na-obzoru>>.

Tehdejší Komise si byla vědoma, že tyto smělé cíle se budou, vzhledem k poměrně vysoké nezaměstnanosti, která EU na počátku 21. století trápí, jen těžko prosazovat. Proto komisař EU zodpovědný za vnitřní trh, Fritz Bolkestein, usoudil, že „*deficit pracovních míst by mohl být vyrovnán právě v sektoru služeb*“⁷⁸. Tomu má napomáhat skutečnost, že zvětšení objemu poskytovaných služeb zvýší soutěživost mezi poskytovateli služeb, což přiměje ke zvýšení konkurenceschopnosti služeb v porovnání s třetími zeměmi. Problémem rozvoje příhraničního poskytování služeb však byly také značné překážky, které členské státy kladly na poskytovatele z jiných zemí. Podle výzkumů EK musela společnost, která chtěla otevřít obchod v jiné členské zemi, čelit cca 90 různým regulačním překážkám.⁷⁹ Výsledkem těchto bariér bylo, že služby, které představují 70% HDP členských států, reprezentovaly pouze 20% obchodu mezi členskými státy EU.⁸⁰ Příčinou je skutečnost, že sektor služeb je regulován národními právními předpisy mnohem více, přísněji a detailněji než např. trh se zbožím.

Proto Komise vypracovala **Obecnou strategii vnitřního trhu v oblasti služeb**, která doplnila již dříve přijatou Strategii pro evropský vnitřní trh. V Obecné strategii zaznívá názor, že by bylo vhodné poskytnout službám obecný právní rámec. Zároveň si ale Komise byla vědoma, jak je to nelehký úkol. Navrhla proto postupnou cestu přes novelizaci stávajících sektorových směrnic ovlivňujících přeshraniční poskytování služeb. Následně by bylo přijato několik sektorových směrnic nových, až by došlo k vytvoření nové obecné úpravy služeb.

Tím by došlo k postupné liberalizaci některých sektorů služeb směřujících k větší konkurenceschopnosti daných odvětví služeb a také ke snížení nákladů. Jednalo by se např. o bankovníctví a pojišťovnictví, elektrickou energii a plyn nebo poštovní služby.

Začátkem r. 2003 začala Komise pracovat na návrhu Směrnice. Cílem nové právní úpravy bylo zjednodušení administrativních postupů při přeshraničním poskytování služeb, zavedení rozhodného právního řádu, kterým se bude poskytování služeb řídit, a také stanovení základních pravidel týkajících se ochrany spotřebitele, včetně vytvoření systému dohledu ze strany správních orgánů. Práce byly dokončeny o rok později.

⁷⁸ Jednotný vnitřní trh - Volný pohyb služeb a kapitálu. *BusinessInfo.cz* [online]. 2003, [cit. 2010-11-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/jednotny-vnitri-trh-volny-pohyb-sluzeb/1000521/10931/>>.

⁷⁹ MITCHELL, Wess. Potřebuje Evropa polského instalátéra?. *Revue Politika* [online]. 2006, 1, [cit. 2011-11-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/376/potrebuje-evropa-polskeho-instalatera>>.

⁸⁰ tamtéž

Navrhovaná právní úprava se měla dotknout více než 50%⁸¹ veškerého intrakomunitárního obchodu. Směrnice se měla vztahovat v podstatě na všechny sektory služeb, s výjimkou služeb finančních, elektronických komunikací a sítí či dopravních služeb, protože tyto oblasti byly již unijním právem poměrně podrobně upraveny.

Návrh směrnice zaváděl **princip země původu**⁸². Ten stanovil, že podnikatel poskytující službu v jiném členském státě by se v určitých právních oblastech řídil právem země, odkud pochází. Nejednalo by se tedy o kompletní právní řád země poskytovatele služby, ale jen ty právní předpisy, které spadají do tzv. *koordinované oblasti*⁸³. Sem patří předpisy týkající se přístupu ke službám a jejich výkonu, kvality a obsahu poskytované služby, odpovědnosti za škodu apod. Aby nemohl být PZP zneužíván, zaváděla směrnice institut administrativního dozoru nad poskytovateli služeb z jiného členského státu. Naopak v ostatních právních oblastech by se na poskytovatele vztahoval právní řád hostitelského státu. Stručně řečeno, PZP znamená, že „*služby jsou povinně akceptovatelné na celém JVT, pokud splňují požadavky státu původu v okamžiku, kdy byly dány do oběhu, tj. ocitly se na trhu*“.⁸⁴ Jedná se tedy o přesný opak principu země určení, který je obsažen v čl. 57 SFEU. Ovšem i PZP lze z primárního práva vydedukovat, protože příslušná ustanovení vztahující se k volnému pohybu zboží i služeb výslovně zakazují omezení jejich přijímání z jiných než taxativně stanovených výjimek.⁸⁵

Kromě toho návrh Směrnice upravoval otázky vysílání pracovníků poskytujících přeshraniční služby. Avšak cílem bylo odstranění byrokratických překážek, kterými členské státy komplikovaly vysílání pracovníků, nikoliv snížení standardů bezpečnosti práce nebo minimální mzdy, jak namítaly některé členské státy a hlavně odbory.

Aby měl poskytovatel služeb ulehčenu orientaci v právním prostředí jiného členského státu, zaváděl návrh směrnice tzv. jednotné kontaktní místo⁸⁶.

Snahu o komplexní pojetí služeb lze vyčíst i z toho, že směrnice se zabývala i problematikou úhrady nákladů za zdravotní péči. Ustanovení čl. 23, které se objevilo

⁸¹ FEIGERLOVÁ, Monika. Diskuse nad návrhem směrnice o volném pohybu služeb. [online]. 6.8.2004. [cit. 2011-11-28]. Dostupný z WWW: <http://www.weinholdlegal.com/pdf/articles/diskuse_nadnavrhem.pdf>.

⁸² dále jen „PZP“

⁸³ *Přeshraniční poskytování služeb v návrhu směrnice o službách* [online]. 3.4.2007 [cit. 2010-12-01]. BusinessInfo.cz. Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/služby-na-vnitřním-trhu-eu/přeshraniční-poskytování-sluzeb/1001641/43896/>>.

⁸⁴ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří; VLASTNÍK, Jiří. Princip země původu v komunitárním právu : (v kontextu legislativního vývoje směrnice o službách). Praha: Nakladatelství Karolinum, 2009. s. 12.

⁸⁵ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří; VLASTNÍK, Jiří. Princip země původu v komunitárním..., s. 40.

⁸⁶ dále jen „JKM“

v původním návrhu Komise, zakazovalo členským státům podmínit úhradu nákladů za mimonemocniční péči v jiném členském státě povolením, jestliže by předmětná péče, kdyby byla poskytnuta na jeho území, byla hrazena ze systému sociálního zabezpečení⁸⁷.

Návrh směrnice Komise podpořila také analýzou, která problematiku služeb posuzovala z makroekonomického hlediska. Záměr přijetí směrnice podpořila i studie Úřadu pro analýzu hospodářské politiky, která zkoumala, jak by se při plné implementaci směrnice změnil vnitrounijní obchod a přímé zahraniční investice do komerčních služeb. Zpráva došla k závěru, že „*vnitrounijní obchod s komerčními službami by mohl vzrůst o 15-30%, ve vyjádření formou nárůstu celkového obchodu uvnitř EU (tj. včetně obchodu zbožím) o 1-3%. U přímých zahraničních investic do komerčních služeb by návrh mohl vést k nárůstu o 20% až 35%*“⁸⁸. Třetí analýza, vypracovaná Dánským institutem hospodářských věd, předpokládala, že směrnice pomůže vytvořit v EU až „*600.000 nových pracovních míst*“⁸⁹ a *napomůže dodatečnému navýšení spotřeby až o 0,6%*“⁹⁰.

Že se jedná o kontroverzní návrh, zjistila Komise už při projednávání Směrnice v Radě. Diskusi nad věcnými nedostatky návrhu brzy vystřídaly politické otázky. Největší emoce vyvolal PZP, přestože se nejednalo o nový institut. Kromě toho, že jej lze vyvodit z primárního práva, tak se uplatňuje např. v oblasti televizního vysílání, elektronického obchodu a j.. Nutno však podotknout, že v těchto oblastech bylo jeho naplnění v praxi, vzhledem k povaze uvedených služeb, daleko jednodušší.

Kritikům PZP lze dát za pravdu v tom, že návrh Směrnice neobsahoval přesné vymezení toho, co do koordinované oblasti spadá a co nikoliv. Tato skutečnost by znamenala pro podnikatele určitou právní nejistotu.

Kritika PZP zahrnovala převážně následující argumenty: (1) podnikatelé jsou uplatněním PZP zvýhodněni oproti spotřebitelům; (2) na základě PZP je možné poskytovat i služby, které jsou ve státě příjemce služby zakázané; (3) PZP neklade dostatečný důraz na ochranu životního prostředí; (4) vlivem aplikace PZP hrozí snížení hygienických a zdravotnických standardů,...

⁸⁷ KÚDELKOVÁ, Michaela. Převzetí nákladů za zdravotní péči (původní článek 23) [online]. 9.1.2006 [cit. 2010-11-30]. Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument2455.html>>.

⁸⁸ Úřad pro analýzu hospodářské politiky. *Volný pohyb služeb uvnitř EU* [online]. 2004 [cit. 2010-11-30]. Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument2817.html>>

⁸⁹ Copenhagen Economics. *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, 2005, str. 8 [online] [cit. 2010-11-30]. Dostupné z WWW: <http://www.mpo.cz/dokument2801.html>

⁹⁰ Copenhagen Economics. *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, 2005, str. 12 [online] [cit. 2010-11-30]. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument2801.html>>.

„PZP byl doprovázen taky více či méně důvodnými obavami o narušení stability sociálních systémů, snížení pracovněprávní ochrany zaměstnanců a zvýšení nezaměstnanosti v důsledku tzv. sociálního dumpingu při vysílání pracovníků podléhajících nižším sociálním standardům domovské země“.⁹¹ Např. sociální dumping v důsledku PZP však nikdy nehrozil. Co se týče požadavků na minimální mzdu, maximální délku pracovní doby a minimální délku dovolené či ochranu zdraví, bezpečnost a hygienu při práci apod., tak tyto podmínky jsou upravené ve směrnici 96/71/ES. Uvedená směrnice explicitně vylučuje aplikaci PZP na vysílání pracovníků.

Kromě PZP se s nadšením neseťkal ani rozsah působnosti směrnice. Ta se s výjimkou finančních služeb, elektronických komunikací a sítí, dopravních služeb a taxativně stanovených oblastí daňového systému, měla vztahovat na všechny typy služeb. Evropský parlament navrhnul vyloučit z působnosti směrnice i služby veřejného zájmu hospodářské povahy, zdravotní služby, sociální služby, činnost agentur dočasného zaměstnávání, bezpečnostní služby, loterie, hry a sázky, dále právní služby v rozsahu pokrytém dosavadními unijními nástroji a veškeré profese a činnosti spjaté s výkonem veřejné moci. Důvodem tak razantního omezení působení směrnice byly obavy některých členských států, že uplatněním PZP by se neaplikovaly podmínky dané legislativou státu, kde je služba poskytována, čímž by mohlo dojít k ohrožení důležitých veřejných zájmů.

Tato situace se nelíbila zástupcům ČR. Jak namítalo Ministerstvo průmyslu a obchodu⁹², „ve svém důsledku by to totiž znamenalo nejen značné oslabení horizontální povahy navrhované směrnice, ale i značné snížení odhadovaných pozitivních dopadů přijetí této směrnice“⁹³. MPO také správně argumentovalo, že problém by dal vyřešit jednoduše tím, že by se „výše uvedené služby byly vyloučeny z PZP, nikoliv z celého rozsahu směrnice“⁹⁴. Bohužel, tento přístup si nezískal širší podporu.

Kromě toho Evropský parlament, s odkazem na směrnici 96/71/ES, odstranil i ustanovení týkající se usnadnění vysílání pracovníků.

⁹¹ tamtéž

⁹² dále jen „MPO“

⁹³ KÚDELKOVÁ, Michaela. Pozice ČR k výsledkům prvního čtení návrhu směrnice o službách v Evropském Parlamentu. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 8.3.2006, [cit. 2010-12-14]. Dostupný z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument11418.html>>.

⁹⁴ tamtéž

Vzhledem k výše uvedenému už snad ani nepřekvapí, že Evropský parlament navrhnul i zrušení povinností screeningu národní legislativy, kterou shledal administrativně příliš náročnou.

Výsledkem návrhu Evropského parlamentu by byla „bezzubá“ směrnice, která by se místo obecné působnosti vztahovala jen na některé sektory služeb, a to ještě s nejasným obsahem.

Komise pod tlakem Evropského parlamentu, Rady i veřejnosti slíbila připravit revidovaný návrh směrnice, který by zohledňoval připomínky uvedených subjektů.

Z působnosti revidované směrnice byly proto vyloučeny výše uvedené oblasti, s výjimkou veřejných služeb hospodářského zájmu⁹⁵. Kromě toho byly z volného pohybu služeb vyjmuty další oblasti poskytování služeb uvedené v nynějším čl. 17 Směrnice.

Také právní úpravy vysílání pracovníků a úhrad za mimonemocniční péči poskytnutou v zahraničí byly z návrhu Směrnice úplně odstraněny.

PZP byl nahrazen **principem volného pohybu služeb**⁹⁶. PVPS stanovuje podmínky, za kterých může členský stát ukládat požadavky vůči zahraničním poskytovatelům služeb. Členský stát, v němž je služba poskytována, zajistí volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území. Členské státy nesmějí podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území žádnými požadavky, které nedodržují zásady nepřípustnosti diskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti⁹⁷. Členský stát, v němž je služba poskytována, může vyžadovat od poskytovatele služby splnění dalších podmínek jen v případě veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí, pokud tyto požadavky vyhovují kritériím nediskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti⁹⁸. PVPS tedy vychází z PZP, limitovaného principem země určení a doplněného o *princip vzájemného uznávání*⁹⁹. Oproti PZP zajišťuje také lepší právní ochranu spotřebitelům.

⁹⁵ čl. 2 odst. 2 písm. a) Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

⁹⁶ dále jen „PVPS“

⁹⁷ čl. 16 odst. 1 Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

⁹⁸ čl. 16 odst. 3 Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

⁹⁹ Princip vzájemného uznávání slouží k překlenutí rozporů mezi PZP a principem země určení. Znamená to, že stát určení uznává předpoklady k přístupu na trh státu původu. K tomu blíže viz TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří; VLASTNÍK, Jiří. Princip země původu v komunitárním právu ..., s. 17. Je také potřeba zdůraznit, že princip vzájemného uznávání není totéž co PVPS, jak tvrdí např. CRAUFURD SMITH, Rachel. Old Wine in new Bottles?: From the "Country of Origin Principle" to "Freedom to provide Services" in the European Community Directive on Services in the Internal Market. *Europa Institute: Mitchell Working Paper Series*. 2007, 6, s. 2.

Jako jednoznačné pozitivum pak lze považovat zachování screeningové povinnosti v revidovaném návrhu Směrnice.

Komisi navrhované znění reflektovalo většinu připomínek Evropského parlamentu. Navíc bylo konzultováno i v Evropské radě¹⁰⁰ a na zasedání Rady¹⁰¹. Očekávalo se proto jeho poměrně hladké přijetí. K uspořádání těchto jednání bezesporu svým dílem přispělo i Rakousko, které si přijetí směrnice vytyčilo jako jeden z cílů svého předsednictví v Radě.

Evropský parlament navrhnul 42 pozměňovacích návrhů směrnice, z nichž pouze tři byly nakonec schváleny¹⁰². V souladu s čl. 294 odst. 7 písm. c) SFEU¹⁰³ proto upravený návrh směrnice postoupil zpět Radě a Komisi. Komise s přijatými změnami vyslovila souhlas. Ani Rada neměla připomínky, proto na jejím prosincovém zasedání r. 2006 došlo k definitivnímu schválení Směrnice.

¹⁰⁰ Na summitu konaném ve dnech 23. – 24. března 2006.

¹⁰¹ Na neformálním zasedání Rady v Graazu ve dnech 20.-22. dubna 2006 a následně na oficiálním zasedání Rady konaném dne 29.6.2006.

¹⁰² *BusinessInfo.cz : Oficiální portál pro podnikání a export* [online]. 15.11.2006 [cit. 2010-12-22]. Evropský parlament dal přijetí směrnice o službách zelenou . Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/sluzby-na-vnitrim-trhu-eu/ep-dal-smernici-o-sluzbach-zelenou/1001641/42263/>>.

¹⁰³ V době přijímání Směrnice se jednalo o čl. 251 odst. 2 pododstavec 2 písm. c) SES.

4 SMĚRNICE 2006/123/ES O SLUŽBÁCH NA VNITŘNÍM TRHU

Směrnice byla vydána dne 12. prosince 2006. Konec přechodného období pro její implementaci byl stanoven ke dni 28. prosince 2009.

4.1 Kapitola I. - Obecná ustanovení

V úvodních ustanoveních Směrnice je popsán předmět právní úpravy. Tím není jen úprava volného pohybu služeb podle čl. 57 a násl. SFEU, ale také usnadnění práva usazování¹⁰⁴ pro poskytovatele služeb, a to vše při zachování vysoké kvality služeb. Vzhledem k tomu, že svoboda usazování není předmětem této práce, nebudu se v dalším textu ustanovením Směrnice vztahujícím se k usazování, věnovat.

Věcnou působnost Směrnice je nutno vykládat také v kontextu mezinárodních dohod¹⁰⁵, které EU uzavřela s třetími zeměmi. Směrnice se proto vztahuje nejen na osoby usazené na území některého členského státu, ale i na osoby usazené v Evropském hospodářském prostoru a ve Švýcarsku a na jejich rodinné příslušníky.

4.1.1 Věcná působnost směrnice

Obecně lze říct, že do působnosti zákona spadají služby hospodářské povahy, včetně veřejné služby poskytované za úplatu¹⁰⁶. Naopak vyloučeny jsou „služby“ veřejného zájmu nehospodářské povahy¹⁰⁷. Je to logické, protože u těchto „služeb“ neexistuje hospodářské protiplnění (tedy úplata), a proto nevyhovují definici služeb obsažené v čl. 57 SFEU. Pod vlivem judikatury SDEU jsou z působnosti Směrnice vyloučeny služby, které může členský stát omezit z důvodu veřejného zájmu. Proto se Směrnice nevztahuje např. na právní úpravu loterií a sázkových her. Směrnice neupravuje ani pracovní podmínky a podmínky zaměstnávání¹⁰⁸, ani služby poskytované agenturami na zprostředkování dočasné práce¹⁰⁹.

¹⁰⁴ čl. 49 SFEU a násl.

¹⁰⁵ Dohoda o Evropském hospodářském prostoru ze dne 2. 5. 1992. Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob ze dne 21.6.1999.

¹⁰⁶ U veřejných služeb poskytovaných za úplatu je omezena možnost jejich přeshraničního poskytování.

¹⁰⁷ Těmi rozumíme bezúplatné služby, které jsou poskytovány ve veřejném zájmu, financované z veřejných rozpočtů.

¹⁰⁸ Jedná se o maximální délku pracovní doby a minimální doby odpočinku, minimální délky placené dovolené za kalendářní rok, minimální mzdu a ochranu zdraví, bezpečnost a hygienu při práci, vztahy mezi sociálními

Směrnicí nejsou dotčeny ani právní předpisy členských států týkající se sociálního zabezpečení¹¹⁰. Vyloučeny jsou také zdravotní služby¹¹¹, včetně úhrady nákladů na zdravotní péči poskytnutou v jiném členském státě, než je stát, v němž má příjemce této péče bydliště¹¹². Směrnice se nevztahuje ani na finanční služby¹¹³, neboť jejich komplexní úprava je předmětem zvláštních právních předpisů. Ze stejných důvodů se Směrnice nepoužije v případech služeb elektronických komunikací¹¹⁴. Ačkoliv se směrnice vztahuje na advokáty, v případě činnosti notářů či soudních vykonavatelů tomu tak není, protože jsou jmenováni „úředním aktem vlády“¹¹⁵. Taxativní výčet činností nespadaajících do působnosti Směrnice je uveden v čl. 2 téhož předpisu.

Kromě výše uvedených činností, u nichž se Směrnice neaplikuje vůbec, existují také případy, kdy se Směrnice sice aplikuje, nikoliv však v celém rozsahu. Jejich seznam je uveden v čl. 17 Směrnice. V těchto taxativně uvedených případech se neaplikuje PVPS. Jedná se např. o poštovní služby, služby v odvětví elektřiny nebo plynu, služby na zpracování odpadů a mnohé další.

Kromě toho mohou existovat ještě i další individuální výjimky¹¹⁶, kdy členský stát ve výjimečných případech z důvodu bezpečnosti služeb může ve vztahu ke konkrétnímu poskytovateli vyloučit aplikaci PVPS.

Směrnice také neřeší proces uznávání odborné kvalifikace ani jednotlivých požadavků na ni, a přímo odkazuje na směrnici 2005/36/ES¹¹⁷ o uznávání odborných kvalifikací.

Obecná právní úprava služeb se odráží i v subsidiárním použití Směrnice vůči právním předpisům, které jsou *lex specialis*.

partnery, právo vyjednávat a uzavírat kolektivní smlouvy, právo na stávkou a protestní akce v kolektivním vyjednávání a další (viz bod 14 Preambule Směrnice).

¹⁰⁹ čl. 2 odst. 2 písm. e) Směrnice.

¹¹⁰ čl. 1 odst. 6 Směrnice.

¹¹¹ čl. 2 odst. 2 písm. f) Směrnice.

¹¹² Preambule Směrnice, bod 23.

¹¹³ Jedná se o bankovníctví, úvěry, pojištění, zaměstnanecké nebo osobní důchody, cenné papíry, investiční fondy, platby a investiční poradenství, včetně služeb uvedených v příloze I směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2006/48/ES ze dne 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu (k tomu viz Preambule Směrnice, bod 18).

¹¹⁴ Jedná se zejména o směrnici Evropského Parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací, ale i další.

¹¹⁵ čl. 2 odst. 2 písm. l) Směrnice.

¹¹⁶ čl. 18 Směrnice.

¹¹⁷ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací.

4.1.2 Definice pojmů

Nezbytnou součástí každého právního předpisu je vymezení relevantních právních pojmů, jako to činí čl. 4 Směrnice. Z nich je vhodné zmínit pojmy poskytovatel a příjemce, protože vymezují osobní působnost Směrnice. **Poskytovatelem** může být (1) jakákoliv fyzická osoba, která je státním příslušníkem členského státu, nebo (2) právnická osoba, usazená v některém členském státě, jenž se zabývá činností poskytování služeb. Nesmí se tedy jednat o pobočky zřízené v některém členském státě společnostmi se sídlem, ústřední správou nebo hlavní provozovnou ve třetích zemích, protože tyto nejsou uvedeny čl. 54 SFEU a nemohou proto využívat práva usazení a volného pohybu služeb. Pojem **příjemce** je širší než poskytovatel. Směrnice výslovně stanoví, že příjemcem může být nejen fyzická osoba, která je státním příslušníkem členského státu, ale i jakákoliv jiná fyzická osoba ze třetích zemí, která využívá práv, jež jí byla udělena na základě unijních předpisů¹¹⁸. Kromě toho mohou členské státy rozšířit definici příjemců o další státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou na jejich území přítomni. Samozřejmě, že příjemcem může být také osoba právnická usazená v některém členském státě.

4.2 Kapitola II. - Správní zjednodušení

Kapitola II. Směrnice přináší úpravu správního zjednodušení. Členské státy jsou povinny nastavit právní předpisy tak, aby co nejvíce zjednodušily přístup k poskytování služeb na jejich území. V případě výkonu činností, které nejsou *regulovanými povoláními*¹¹⁹, nepodléhá jejich přeshraniční poskytování žádnému oznámení. Jiná situace však je u regulovaných povolání, které musí poskytovatel před prvním zahájením činnosti oznámit příslušným správním orgánům toho členského státu, ve kterém má být služba vykonávána. Nejčastěji budou správní orgány v takových případech požadovat po poskytovatelích služeb předložení dokladu o státní příslušnosti nebo o usazení v některém členském státě, doklad

¹¹⁸ Jedná se např. o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti; směrnice rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty; směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

¹¹⁹ ve smyslu definice regulovaných povolání obsažené v čl. 3 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací.

o odborné kvalifikaci či potvrzení, že poskytovateli není v jeho domovském státě výkon těchto činností zakázán. Je také vhodné, aby si poskytovatel nechal vystavit formulář A1 (odpovídá dřívějším formulářům E101 a E 103), kterým doloží příslušnost k sociálnímu systému ve své zemi, a případně i Evropský průkaz zdravotního pojištění. Zda se jedná v jednotlivých členských státech o regulované povolání či nikoliv, stejně jako výčet dokladů, které musí poskytovatel předložit spolu s oznámením, je k dispozici na internetu¹²⁰. V žádném případě se však nejedná o proces uznávání kvalifikace nebo vzdělání. Uznání kvalifikace nebo vzdělání přichází v úvahu, jen pokud se poskytovatel chce v jiném členském státě usadit. Ve výjimečných případech¹²¹ odůvodněných veřejným zájmem (bezpečnost, veřejné zdraví apod.) je poskytovatel nucen podstoupit proces ověření kvalifikace a musí si zajistit souhlas správních orgánů s výkonem tohoto povolání.

Pokud poskytovatel služby splňuje podmínky pro poskytování služeb v jednom členském státě, mělo by mu být, s taxativně stanovenými výjimkami, povoleno poskytovat služby i jiném členském státě. Pro ulehčení administrativních požadavků, které jsou na poskytovatele služeb kladeny, musí členský stát, v němž je služba poskytována¹²², akceptovat prostou kopii osvědčení, potvrzení nebo dalšího dokladu z jiného členského státu o tom, že byl splněn určitý požadavek¹²³. Poskytovatel služby dokonce výše uvedené dokumenty může předložit pouze ve svém rodném jazyce s úředně neověřeným překladem. Je nutné upozornit, že např. v ČR v důsledku tohoto ustanovení může docházet k absurdním situacím, kdy jsou znevýhodněni čeští občané před těmi zahraničními, protože jim zákony ve většině případů ukládají předložení originálů nebo úředně ověřených kopií. Směrnice ovšem toto ustanovení limituje, proto v případě obecného zájmu nemusí být tato norma aplikována. Navíc, při vzniku pochybností příslušného orgánu¹²⁴ o autenticitě dokumentu, může být stát původu dožádán, aby pravost předloženého dokumentu potvrdil¹²⁵.

Je také potřeba zmínit, že přijetí Směrnice se v žádném případě nedotýká právních předpisů členských států týkajících se pobytu cizinců na jejich území. Proto např. povinnost doložit povolení k pobytu není diskriminačním požadavkem.

¹²⁰ Jedná se o oficiální webové stránky EU:

http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?fuseaction=home.home

¹²¹ Pokud se poskytovateli zdají být požadavky členského státu nepřiměřené nebo neodůvodněné, může se obrátit na SOLVIT centrum, které řeší případy, ve kterých je podezření na porušení unijní legislativy.

¹²² pojem „členský stát, ve kterém je služba poskytována“ je definován v čl. 4 odst. 10 Směrnice č. 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.

¹²³ čl. 5 odst. 3 Směrnice.

¹²⁴ Jedná se o „příslušný orgán“ ve smyslu čl. 4 odst. 9 Směrnice.

¹²⁵ čl. 28 odst. 5 Směrnice.

Následující články¹²⁶ Směrnice se věnují JKM, právu na informace a využití elektronických prostředků komunikace poskytovatele služeb s příslušným orgánem. Jejich smyslem je usnadnit poskytovatelům služeb z jiných členských států orientaci v právním řádu státu příjemce služeb. Neznamená to však, že by JKM měly zajišťovat poskytovatelům komplexní právní předpis. Smyslem JKM je poskytování obecných informací o způsobu, jakým se požadavky kladené na poskytovatele obvykle vykládají nebo uplatňují. JKM má znamenat pro poskytovatele také velké administrativní zjednodušení, neboť všechny potřebné právní úkony, spojené s povolením poskytovat služby, mohou činit prostřednictvím jednoho správního orgánu. Velkou výhodou pro poskytovatele je také skutečnost, že s JKM mohou komunikovat i prostřednictvím elektronických prostředků, avšak pouze se zaručeným elektronickým podpisem. Dne 28. prosince 2009 nabylo účinnosti Rozhodnutí Komise 2009/767/ES¹²⁷. Uvedené Rozhodnutí uložilo členským státům povinnost uvést do provozu nástroj umožňující vzájemné uznávání kvalifikovaných certifikátů, na kterých jsou založeny zaručené elektronické podpisy. Tímto nástrojem jsou „*důvěryhodné seznamy*“ (dále jen TSL - Trusted Services Lists)¹²⁸, které obsahují údaje o poskytovatelích certifikačních služeb, kteří vydávají kvalifikované certifikáty pro veřejnost v daném státu a kteří jsou zároveň pod dohledem (dozorem) orgánu, který je v daném státu k tomu určen. Každý členský stát EU tedy na základě tohoto Rozhodnutí musel vytvořit TSL a zpřístupnit jej oprávněným osobám ve všech ostatních členských státech. Výhodou je, že povinnost akceptovat kvalifikované certifikáty vydané v kterémkoliv členském státu stejně jako kvalifikované certifikáty podle zákona o elektronickém podpisu¹²⁹ se nevztahuje jen na JKM, ale i na „*jiné orgány veřejné moci, a to z důvodu existence ustanovení čl. 3 odst. 7 směrnice 1999/93/ES, zejména jeho poslední věty*“.¹³⁰ V praxi JKM se však vyskytly problémy s rozdílností formátů elektronických podpisů v jednotlivých členských státech. Jejich sjednocení totiž Rozhodnutí Komise 2009/767/ES nijak neupravovalo. Správní orgány tak měly problémy s přijímáním elektronicky podepsaných dokumentů zaslanych poskytovateli

¹²⁶ čl. 6-8 Směrnice.

¹²⁷ Rozhodnutí Komise 2009/767/ES ze dne 16. října 2009, kterým se stanovují opatření pro usnadnění užití postupů s využitím elektronických prostředků prostřednictvím „jednotných kontaktních míst“ podle směrnice EP a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu

¹²⁸ *Ministerstvo vnitra* [online]. 16.12.2009 [cit. 2011-01-01]. Uznávání kvalifikovaných certifikátů vydaných poskytovateli certifikačních služeb usazenými v ostatních členských státech EU. Dostupné z WWW: <file:///H:/uznavani-kvalifikovanych-certifikatu-vydanych-poskytovateli-certifikacnich-sluzeb-usazenymi-v-ostatnich-clenskych-statech-eu.aspx.htm>.

¹²⁹ zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁰ tamtéž

z jiných členských států. Odstranění těchto technických potíží bylo vyřešeno až sjednocením formátů elektronických podpisů Rozhodnutím Komise 2011/130/EU¹³¹ účinným od 1. srpna 2011.

Naopak, velkým nedostatkem Směrnice je, že nestanovuje, v jakém jazyce mají JKM informace poskytovat, v jakém mají JKM komunikovat mezi sebou, a tedy i v jakém jazyce může poskytovatel služby činit vůči JKM právní úkony. Těžko lze totiž předpokládat, že pracovníci JKM budou ovládat všech 23 úředních jazyků EU. V praxi tedy mezi sebou JKM komunikují převážně anglicky. Stejným jazykem převážně odpovídají např. česká JKM v případě neformálních dotazů zaslaných podnikateli z jiných členských zemí. Avšak v případě podání zahraničních podnikatelů, která vedou k zahájení správního řízení před českými správními orgány, je odpověď zaslána v souladu se správním řádem¹³² v jazyce českém. Pokud tedy zahraniční podnikatel neovládá jednací jazyk, musí si obstarat aspoň neformální překlad individuálního správního aktu.

4.3 Kapitola III. - Svoboda usazování pro poskytovatele

Přestože název kapitoly zní „svoboda usazování pro poskytovatele“, je potřeba níže uvedená práva a povinnosti vztáhnout i na přeshraniční poskytovatele služeb. Navíc je tato kapitola je uspořádána poněkud překvapivým způsobem, protože míří od zvláštního k obecnému. Nejprve hovoří o povolovacích režimech a teprve ve svém druhém oddíle se obecně věnuje zakázaným požadavkům na přeshraniční poskytování služeb.

Obecně platí, že členské státy nesmí podmínit přeshraniční poskytování služeb na svém území jakýmkoliv povolovacími režimy. Pod pojmem **povolovací režim** se skrývají správní postupy pro udělování povolení, licencí, souhlasů nebo koncesí nebo povinnost registrace v profesní organizaci, v registru, rejstříku nebo databázi. Dále sem lze zařadit povinnost být oficiálně jmenován do určitého orgánu nebo získat průkaz, který dokazuje příslušnost k určité profesi. Takto může členský stát postupovat pouze, pokud se jedná o tzv. regulované povolání. Tedy povolání, pro jehož výkon jsou právními předpisy členského státu EU předepsány určité požadavky, bez jejichž splnění nemůže osoba toto povolání nebo činnost vykonávat (např. požadavek na získání určitého odborného vzdělání, délka praxe, zdravotní způsobilost).

¹³¹ Rozhodnutím Komise 2011/130/EU ze dne 25. února 2011, kterým se stanoví minimální požadavky na přeshraniční zpracování dokumentů elektronicky podepsaných příslušnými orgány podle směrnice 2006/123/ES Evropského parlamentu a Rady o službách na vnitřním trhu

¹³² v souladu s § 16 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Výjimky z obecného zákazu stanovování povolovacích režimů pro přeshraniční poskytování služeb¹³³ jsou: (1) povolovací režim nesmí diskriminovat poskytovatele; (2) potřeba povolovacího režimu je ospravedlněna naléhavým důvodem obecného zájmu; (3) sledovaného cíle nelze dosáhnout méně zatěžujícím opatřením.

Aby bylo zabráněno svévolnému rozhodování, stanoví Směrnice pro rozhodování o povolení určitá kritéria¹³⁴, která musí být splněna. Členský stát navíc musí umožnit přezkum takového rozhodnutí správními nebo soudními orgány. Směrnice také v souladu s judikaturou SDEU zakazuje duplicitu požadavků a kontrol, pokud je poskytovatel podroben stejným podmínkám a kontrolám ve svém členském státě.

Za **zakázané požadavky** členských států k činnosti poskytování služeb můžeme označit (1) diskriminační požadavky založené na státní příslušnosti nebo bydlišti/ sídle poskytovatele, jeho zaměstnanců, členů řídicích nebo dozorčích orgánů nebo osob s podílem na kapitálu; (2) požadavky omezující, ztěžující nebo zakazující hospodářskou činnost poskytovatele; (3) stanovování neodůvodněně nepřiměřených finančních záruk nebo ekonomických prověrek; (4) povinnost registrace nebo předchozí praxe na území členského státu, v němž bude služba poskytována.

Dá se říct, že se jedná o demonstrativní výčet zakázaných činností. Všechny je navíc možné zařadit pod výše uvedená tři obecná kritéria nediskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti, jak o nich hovoří už čl. 9 odst. 1 Směrnice.

Velkým administrativním ulehčením pro poskytovatele má být „**tichý souhlas**“, obsažený v kapitole III. Směrnice¹³⁵. Znamená také značné zrychlení správního řízení pro poskytovatele. Zakládá právní fikci, že v případě, že správní orgán členského státu nevydá v zákonné lhůtě rozhodnutí o povolení, bude se mít de iure za to, že povolení bylo vydáno.¹³⁶

Tato kapitola pojednává kromě podmínek pro uplatnění povolovacího režimu¹³⁷ ze strany členského státu, v němž je služba poskytována, a „tichého souhlasu“ také o době platnosti povolení.

¹³³ čl. 9 odst. 1 písm. a) až c) Směrnice.

¹³⁴ Tato kritéria jsou uvedena v čl. 10 odst. 2 Směrnice.

¹³⁵ Zejména čl. 13 odst. 3 a 4 Směrnice.

¹³⁶ čl. 13 odst. 4 Směrnice.

¹³⁷ Jedná se o povolovací režim podle čl. 4 odst. 6 Směrnice.

Dále je zde řešena důležitá otázka, jaké požadavky kladené na poskytovatele služeb lze považovat za oprávněné, a jaké nikoliv. Tyto požadavky lze rozdělit do dvou skupin. Prvními jsou ty, které jsou zcela zakázány¹³⁸. Jedná se např. o diskriminaci na základě státní příslušnosti, povinnost zřízení určité organizační struktury a pod. Druhou skupinou jsou ty požadavky, které sice mají omezující charakter, ale mohou zůstat i nadále v platnosti, pokud jsou (1) nediskriminační, (2) nezbytné a (3) přiměřené¹³⁹.

Významné oprávnění získala Komise tím, že je oprávněna posuzovat soulad národního právního předpisu s právem EU a v rozhodnutí uložit členskému státu povinnost nápravy protiprávního stavu¹⁴⁰.

Je také vhodné poznamenat, že „*cílem pravidel týkajících se správních postupů by neměla být harmonizace správních postupů, ale odstranění příliš ztěžujících povolenacích režimů*“¹⁴¹.

4.4 Kapitola IV. – Volný pohyb služeb

Kapitola IV. Směrnice doznala oproti původnímu návrhu směrnice největších změn. Souvisí to s nahrazením PZP jiným institutem, kterým je PVPS.

Podle PVPS není výslovně určen právní řád, kterým se má poskytovatel služeb v jiném členském státě řídit. Je tedy zřejmé, že v otázce oprávnění k podnikání se poskytovatel řídí zásadně právem svého domovského státu. Ale podmínky, za kterých může poskytovat služby v jiném členském státě, si již stanovuje každý členský stát sám. Tyto podmínky však, stejně jako u povolenacích režimů, musí obecně splňovat zásady (1) nepřipustnosti diskriminace, (2) nezbytnosti a (3) přiměřenosti¹⁴². I v případě, že jsou tyto podmínky splněny, musí členský stát dbát, zda neporušuje některé speciální ustanovení obsažené ve Směrnici. Jedná se např. o čl. 24 odst. 1 Směrnice, který příkazuje členským státům odstranit veškeré absolutní zákazy *obchodních sdělení*¹⁴³ u regulovaných povolání. Není tedy možné, aby si např. účetní komora ve svém etickém kodexu zakotvila absolutní zákaz všech aktivních činností vedoucích k získání zákazníka, jak se tomu stalo ve Francii. Aktivní činnosti vedoucí k získání

¹³⁸ čl. 14 bod 1 až 8 Směrnice.

¹³⁹ čl. 15 odst. 3 písm. a) až c) Směrnice.

¹⁴⁰ čl. 15 odst. 7 Směrnice.

¹⁴¹ Preambule Směrnice, bod 42.

¹⁴² čl. 16 odst. 1 písm. a) až c) Směrnice.

¹⁴³ ve smyslu čl. 4 odst. 12 Směrnice

zákazníka lze zařadit pod pojem obchodní sdělení¹⁴⁴. Přestože francouzská vláda namítala, že smyslem uvedeného zákazu je nezávislost účetních expertů, kteří kontrolují účetnictví podniků a organizací, což by bylo zřejmě možné odůvodnit kritérii nediskriminace, veřejného zájmu a přiměřenosti, v kontextu s čl. 24 odst. 1 Směrnice tento názor před SDEU neobstál.

Kromě toho jsou taxativně uvedeny podmínky, jejichž vyžadování ze strany členských států je zakázáno¹⁴⁵. Opět však existují výjimky odůvodněné veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, veřejným zdravím nebo ochranou životního prostředí¹⁴⁶, ale i mnohé další, které nejsou v textu Směrnice výslovně uvedeny¹⁴⁷. Kromě toho Směrnice stanovuje další výjimky z použití PVPS v oblastech, které už jsou právem EU nějak upraveny¹⁴⁸. Umožňuje také členským státům, z důvodu zajištění bezpečnosti služeb, přijmout individuální opatření vůči poskytovateli služeb usazenému v jiném členském státě¹⁴⁹.

Za nedostatek schválené verze Směrnice pak považují, že výslovně nestanovuje, jakým právním řádem se má řídit smlouva o poskytování služeb. Nelze předpokládat, že tato podstatná věc bude vždy smluvními stranami výslovně právně ošetřena (nehledě na skutečnost, že lze uzavírat i smlouvy ústní). Absence takového ustanovení pak způsobuje právní nejistotu nejen poskytovateli, ale i příjemci, což může vést třeba i ke zbytečným soudním řízením.

Oddíl 2. této kapitoly¹⁵⁰ se pak věnuje právům příjemců služeb. Zejména pak zakazuje členským státům, aby na příjemce kladly požadavky, které omezují využívání služeb v jiném členském státě. Jedná se zejména o požadavky na získání povolení či povinnost registrace. Stejně tak příjemce nemůže být diskriminován na základě své státní příslušnosti nebo místa bydliště.

¹⁴⁴ Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. dubna 2011. C – 119/09. *Société fiduciaire nationale d'expertise comptable* proti *Ministre du Budget, des Comptes publics et de la fonction publique*, bod 41 a 42.

¹⁴⁵ čl. 16 odst. 2 písm. a) až g) Směrnice.

¹⁴⁶ čl. 16 odst. 3 Směrnice.

¹⁴⁷ K tomu více viz DE WITTE, Bruno. *Setting the Scene: How did Services get to Bolkenstein and Why?*. *EUI Working Papers*. 3/ 2007, s.10-11. Zde autor upozorňuje na skutečnost, že sama preambule Směrnice v bodě 40. konstatuje, že takových ospravedlnitelných výjimek, kterými mohou členské státy ztěžovat přeshraniční poskytování služeb je celá řada. Mnohé další výjimky byly také judikovány v rozhodnutích SDEU.

¹⁴⁸ čl. 17 Směrnice.

¹⁴⁹ čl. 18 Směrnice.

¹⁵⁰ čl. 19 – 21 Směrnice.

4.5 Kapitola V. – Kvalita služeb

Za účelem ochrany práv příjemců stanovuje Směrnice poskytovatelům poměrně rozsáhlou informační povinnost. Poskytované informace můžeme rozdělit do dvou skupin: (1) ty, které je poskytovatel povinen sdělovat vždy a (2) dodatečné informace, které poskytovatel sděluje na základě žádosti příjemce. Do první kategorie spadají údaje o jménu či názvu poskytovatele, jeho právní formě, adrese usazení a kontaktních údajích, dále daňové identifikační číslo a mnoho dalších¹⁵¹. Do druhé kategorie pak lze zařadit informace o ceně (pokud není předem stanovena, včetně metody jejího výpočtu), odkazy na profesní pravidla platná v členském státě usazení, informace o víceborových činnostech a partnerstvích, ...¹⁵²

Členské státy dále mohou z důvodu ochrany příjemce zavést pro poskytovatele povinnost uzavřít pojištění profesní odpovědnosti nebo poskytnout rovnocennou záruku či ujednání¹⁵³.

Členské státy se také společně s Komisí zavázaly přijmout doprovodná opatření, která mají za cíl zvýšit kvalitu služeb a vytvořit na celoevropské úrovni přehled o kvalitě jednotlivých poskytovatelů¹⁵⁴.

4.6 Kapitola VI. – Správní spolupráce

Obsahem této kapitoly je zajištění dohledu nad poskytovatelem vykonávajícím službu na území jiného členského státu. Jedním z předpokládaných cílů Směrnice byla i snaha zabránit dvojí kontrole poskytovatelů. Správní spolupráce je založena jak na výkonu dohledu ze strany státu usazení, tak ze strany státu, v němž je služba poskytována.

Členský stát usazení zajišťuje dohled nad dodržováním svých požadavků v souladu s pravomocemi dohledu stanovenými jeho vnitrostátními právními předpisy¹⁵⁵. Naopak, požadavky, které pro umožnění poskytovat služby stanovil členský stát, v němž je služba poskytována, a které neodporují čl. 16 a 17 Směrnice, je oprávněn kontrolovat pouze tento stát¹⁵⁶. Za tím účelem je mu umožněno provádět kontroly, inspekce a další šetření nezbytné k dohledu nad poskytovanou službou.

¹⁵¹ čl. 22 odst. 1 písm. a) až k) Směrnice.

¹⁵² čl. 22 odst. 3 písm. a) až d) Směrnice.

¹⁵³ čl. 23 odst. 1 Směrnice.

¹⁵⁴ čl. 26 Směrnice.

¹⁵⁵ čl. 30 odst. 1 Směrnice.

¹⁵⁶ čl. 31 odst. 1 Směrnice.

Výkon dohledu ze strany státu usazení by však byl ve státě, v němž je služba poskytována, jen těžko proveditelný. Směrnice proto počítá se vzájemnou spoluprací členských států v oblasti dohledu. Členský stát, který dožaduje dohled, musí svou žádost řádně odůvodnit. Naopak, dožádaný stát je povinen této žádosti vyhovět v „co nejkratší možné době“. Uvedené slovní spojení zřejmě bude v praxi vyvolávat potíže, protože nikde není uvedeno, jaká je délka lhůty, ve které musí dožádaný stát informaci poskytnout. To může způsobovat problémy v případě, že v dožadujícím členském státě je vedeno správní řízení a správní orgány jsou vázány lhůtami pro vydání rozhodnutí. Pro případ, že by některý členský stát neplnil povinnost vzájemné pomoci, je dožadující členský stát oprávněn sdělit tuto skutečnost Komisi. I v tomto případě lze však narazit na rozdílný výklad slovního spojení „v co nejkratší možné době“ ze strany jednotlivých členských států. Obdobně může způsobovat potíže také pojem „neprodleně“ uvedený čl. 28 odst. 5 Směrnice.

Spolupráce mezi členskými státy se vztahuje i na případy, kdy se některý členský stát dozví o závažných konkrétních činech nebo okolnostech týkajících se poskytování služeb, které by na jeho území nebo na území jiných členských států mohly vážně poškodit zdraví nebo ohrozit bezpečnost osob nebo životního prostředí. V takovém případě je onen členský stát povinen v co nejkratší době informovat stát usazení, ostatní členské státy i Komisi¹⁵⁷.

Výhodou spolupráce členských států při kontrole je, že domovský stát neztratí kontrolu nad výkonem činnosti problematického podnikatele jen proto, že poskytuje služby na území jiného členského státu. Naopak, domovský stát může na nezákonné aktivity takového podnikatele operativně upozornit i jiný členský stát.

4.7 Kapitola VII. – Konvergenční program

Úvodní ustanovení této kapitoly proklamuje, že Komise a členské státy podníí profesní subjekty, organizace a sdružení k vypracování kodexů chování. Tyto kodexy pak budou mít za cíl usnadnit poskytování služeb nebo usazování poskytovatelů v jiném členském státě.

Za nejdůležitější ustanovení této kapitoly ale zcela jistě můžeme považovat čl. 39 Směrnice, který členskými státy stanovuje screeningovou a notifikační povinnost. Ze screeningové povinnosti vyplývá, že členské státy měly povinnost zmapovat své právní řády a odstranit ty požadavky, které nejsou slučitelné se Směrnicí. Např. MPO takto vytipovalo 112 činností, které lze považovat za služby ve smyslu Směrnice a které byly

¹⁵⁷ čl. 32 odst. 1 Směrnice.

upraveny v 65 zákonech.¹⁵⁸ Z nich přes 30 zákonů muselo doznat modifikace či úplného zrušení¹⁵⁹.

Notifikační povinnost pak znamená, že členské státy musí Komisi v budoucnu oznámit a zdůvodnit jakékoliv změny právních předpisů, které by mohly být v rozporu se Směrnicí.

Pro zvýšení důvěry členských států ve zlepšení volného pohybu služeb je důležité také oprávnění členských států vyjádřit se ke zprávám jiných členských států a sdělit tak své připomínky a návrhy¹⁶⁰, které následně budou projednány ve výboru.

Kromě toho, tento článek stanovil členským státům lhůtu do 28. prosince 2009, kdy měly oznámit Komisi všechny požadavky, které omezují přístup k poskytování služeb nebo jejich výkon podle čl. 16 Směrnice.

Pro zvýšení přínosu Směrnice je Komise povinna ve stanovených termínech předložit Evropskému parlamentu a Radě souhrnnou zprávu o uplatňování Směrnice, zejména s ohledem na čl. 16 Směrnice. Kromě toho bude posouzena i otázka zlepšení právní úpravy v oblastech služeb, které jsou nyní z působnosti směrnice vyloučeny.

4.8 Kapitola VIII. – Závěrečná ustanovení

Lhůta pro implementaci Směrnice byla, s ohledem na povinnosti spojené s jejím přijetím, stanovena k datu 28. prosince 2009.

¹⁵⁸ *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 2007 [cit. 2011-11-29]. Členské státy začínají screenovat svou legislativu s ohledem na implementaci směrnice o službách.

Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument31229.html>>.

¹⁵⁹ tamtéž

¹⁶⁰ čl. 39 odst. 2 Směrnice.

5 ZÁKON O VOLNÉM POHYBU SLUŽEB

Dne 20. července 2009 byl ve Sbírce zákonů zveřejněn zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb¹⁶¹, včetně doprovodného zákona č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb¹⁶². Účinnost ZOVPS a změnového zákona byla, v souladu se Směrnicí, stanovena ke dni 28. prosince 2009. ČR se tak stala jednou z prvních členských zemí, která přijala zákony implementující Směrnici. Jejich přijetím se, minimálně v teoretické rovině, usnadnily podmínky, za kterých mohou podnikatelé z jiných členských zemí poskytovat služby v ČR¹⁶³. Ale uplynutím implementační lhůty, a tedy implementací Směrnice do všech právních řádů členských států, se obdobné možnosti otevřely i českým podnikatelům.

5.1 Předmět úpravy, působnost a pojmosloví ZOVPS

ZOVPS upravuje práva a povinnosti domácích i zahraničních podnikatelů, kteří chtějí dočasně provozovat přeshraniční poskytování služeb. Zákon stanovuje některé obecné požadavky na podnikání související s přeshraničním poskytováním služeb, včetně zabezpečení ochrany příjemců služeb. K tomu stanoví i procedurální postupy. Kromě toho vytváří administrativní aparát pro řádné poskytování informací poskytovatelům i příjemcům služeb, zakládá JKM a vytváří kontrolní mechanismy pro dohled nad řádným poskytováním služeb.

Oblast právní úpravy ZOVPS koresponduje s vymezením uvedeným v čl. 1 a 2 Směrnice. ZOVPS jde částečně nad rámec působnosti Směrnice, když na agentury práce, poskytování zdravotní péče, činnost notářů a soudních exekutorů, služby v dopravě a sociální služby vztahuje ustanovení o JKM¹⁶⁴. Působnost zákona se nevztahuje na správu daní a poplatků¹⁶⁵ podle příslušných procesních předpisů¹⁶⁶, ale naopak se vztahuje na služby týkající se daní, jako je daňové poradenství.

¹⁶¹ dále jen „ZOVPS“.

¹⁶² dále jen „změnový zákon“.

¹⁶³ Změnovým zákonem došlo k novelizaci více než tří desítek dalších zákonů, které upravují vydávání oprávnění pro určité podnikatelské činnosti.

¹⁶⁴ § 2 odst. 2 ZOVPS.

¹⁶⁵ § 2 odst. 3 písm. b) ZOVPS.

¹⁶⁶ Zák. č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

Definice pojmů obsažené v ZOVPS¹⁶⁷ jsou v souladu se Směrnicí. Lze však mít drobnou legislativně-technickou připomínku spočívající v nejednotnosti pojmů. Směrnice hovoří pouze o „poskytovateli“ a „příjemci“, zatímco ZOVPS zavádí pojem „poskytovatel služby“ a „příjemce služby“. Domnívám se, že ZOVPS měl respektovat terminologii zavedenou Směrnicí. Stejně tak přebírá označení „správní orgán“, které známe již hlavně ze správního řádu. Tento pojem však nekoresponduje s Ústavou České republiky, která užívá termín „správní úřad“.

5.2 Povolovací režimy

Naopak následující ustanovení¹⁶⁸, vztahující se k povolovacím režimům jde částečně nad rámec Směrnice. Z jeho díkce¹⁶⁹ je zřejmé, že uvedené postupy platí pro poskytování služeb obecně, nejen pro přeshraniční poskytování služeb. Uvedený text je víc než nejen odrazem ustanovení čl. 16 Směrnice. Právě zde si totiž můžeme uvědomit, jak důležitý je požadavek na screeningovou povinnost právních řádů členských států, obsažený ve Směrnici. Bez odstranění skrytých i zjevných překážek by bylo ustanovení § 4 ZOVPS jen těžko efektivně realizovatelné. Screeningová povinnost vedla také k tlaku na zrušení některých povolení bez právního nároku obsažených v českém právním řádu. Jedná se o případy, kdy sám správní orgán v intencích správního uvážení posuzoval, zda povolení bude žadateli vydáno či nikoliv. Taková konstrukce pochopitelně k právní jistotě žadatelů příliš nepřispívala. Lze proto jen uvítat, že „díky“ implementaci Směrnice došlo např. ke zrušení příslušného ustanovení stavebního zákona¹⁷⁰, které stanovilo, že na povolení autorizovaného inspektora¹⁷¹ není právní nárok.

Jako velké negativum pak hodnotím skutečnost, že ani český zákonodárce se nebyl schopen vypořádat s pojmy „dočasnost“ a „příležitostnost“¹⁷² poskytování služeb. Znamená to tedy, že uvedené pojmy si na národní úrovni budou muset vykládat v první řadě správní orgány, což zřejmě k právní jistotě podnikatelů příliš nepřispěje.

¹⁶⁷ § 3 ZOVPS.

¹⁶⁸ § 4 ZOVPS.

¹⁶⁹ Při stanovení podmínek pro poskytování služby se postupuje takovým způsobem, aby nebyl přímo omezen jeden poskytovatel služby na úkor jiného, přičemž stanovené podmínky musí být přiměřené a nezbytné pro ochranu zájmů chráněných jinými právními předpisy.

¹⁷⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (stavební zákon).

¹⁷¹ § 143 a násl. stavebního zákona

¹⁷² § 4 odst. 5 ZOVPS stanoví: „Skutečnost, že je služba poskytována dočasně nebo příležitostně, se posuzuje individuálně s ohledem na povahu a dobu trvání, četnost, pravidelnost a nepřetržitelné poskytování této služby“.

5.3 Princip volného pohybu služeb a uznávání splnění požadavků

Ustanovení § 5 ZOVPS konkrétněji specifikuje PVPS, který nahradil PZP. Na rozdíl od Směrnice stanoví, jakým právním řádem se primárně bude podnikatel při přeshraničním poskytování služeb řídit. Znamená to tedy, že podnikatel při přeshraničním poskytování služby, která není službou obecného zájmu hospodářské povahy, postupuje podle právních předpisů státu usazení podnikatele a na základě oprávnění vydaného tímto státem¹⁷³. Postavení přeshraničního poskytovatele služeb je posíleno také tím, že požadavky pro udělení oprávnění k podnikání podle zvláštních právních předpisů se považují za splněné, pokud poskytovatel prokáže, že v jiném členském státě splnil požadavky, které jsou rovnocenné, nebo co do účelu v zásadě srovnatelné s požadavky stanovenými právními předpisy ČR.¹⁷⁴ Hostitelský stát může, za podmínek stanovených Směrnicí, klást na poskytovatele služeb další požadavky.

Dále je také nutno podotknout, že uvedený postup se uplatní pouze, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Tato skutečnost vyplývá ze samotné povahy ZOVPS. Jedná se o zákon rámcový, tedy obecný, proto *lex specialis* bude mít aplikační přednost. Je však nutno vzít v potaz také to, že i sám ZOVPS umožňuje odchýlnou úpravu, když stanoví, že výše uvedený postup se použije, „pokud jiný právní předpis neupravuje přeshraniční poskytování služeb jinak“¹⁷⁵.

5.4 Uznávání dokladů

Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole (oddíl 4.2), podmínky pro přeshraniční poskytování služeb se rozlišují podle toho, zda daná činnost spadá do kategorie regulovaných povolání. U regulovaných povolání je potřeba před prvním poskytnutím služby poskytnout písemné *ohlášení*¹⁷⁶, které platí jeden rok¹⁷⁷, s možností znovuoobnovení. V případě, kdy je poskytovatelem právnická osoba, musí provést ohlášení kvalifikace podniku, nikoliv konkrétních zaměstnanců, kteří budou vysláni.

¹⁷³ § 5 ZOVPS.

¹⁷⁴ § 6 ZOVPS.

¹⁷⁵ § 5 ZOVPS.

¹⁷⁶ čl. 7 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací.

¹⁷⁷ tamtéž

Pro účely zjednodušení vydání oprávnění k poskytování služby slouží § 7 ZOVPS. Ten umožňuje, aby podnikatel prokázal oprávnění k výkonu služby či splnění rovnocenných podmínek v jiném členském státě pouze tím, že předloží srovnatelný doklad vydaný správním orgánem jiného členského státu. Je-li poskytovatel služby povinen sjednat si pojištění pro případ odpovědnosti za škodu na zdraví, životě či majetku, pak mu situaci výrazně ulehčí skutečnost, že může toto pojištění nahradit *srovnatelným*¹⁷⁸ pojištěním nebo zárukou, které si sjednal ve státě usazení.

Kromě toho, a to lze považovat za velmi zásadní oprávnění, je možné, aby poskytovatel, pro účely udělení oprávnění, předložil relevantní doklady v prosté kopii a s úředně neověřeným překladem. Jediné omezení tohoto benefícia je, že pravost uvedených dokladů je možné ověřit, prostřednictvím IMI systému, u příslušného správního orgánu jiného členského státu.

*„IMI systém je zabezpečená internetová aplikace, díky níž spolu mohou orgány celostátní, regionální i místní úrovně jednotlivých členských států snadno a rychle komunikovat. Svým uživatelům systém IMI umožňuje najít příslušný orgán v zahraničí a komunikovat s ním za pomoci souboru předem přeložených standardizovaných otázek a odpovědí. V současné době se používá nejen při uplatňování Směrnice, ale i směrnice č. 2005/36/ES o uznávání odborných kvalifikací.“*¹⁷⁹

Do budoucna si lze jen přát, aby předkládání, uznávání a ověřování dokladů vedlo českého zákonodárce k zamyšlení, zda by nebylo vhodné zavést podobný postup i pro jiná správní řízení, která se netýkají podnikatelů. Správní orgány mají obvykle k dispozici mnoho různých databází, ve kterých by si samy mohly relevantní údaje zjistit. Přispělo by to nejen k naplnění principu dobré správy, který předvídá správní řád, ale i ke zlepšení vztahu veřejnosti k orgánům veřejné správy obecně.

5.5 Informační povinnost a zákaz diskriminace

Pro zvýšení ochrany spotřebitele § 10 ZOVPS ukládá poskytovateli povinnost zpřístupňovat informace o své hospodářské činnosti. Stejně jako ve Směrnici jsou informace

¹⁷⁸ Srovnatelnost se, podle § 8 odst. 1 poslední věty ZOVPS, posuzuje co do účelu, rozsahu pojištění, hranice pojistného plnění a výluk z pojištění.

¹⁷⁹ *Evropská komise* [online]. 2010 [cit. 2010-12-30]. Systém pro výměnu informací o vnitřním trhu. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about_cs.html>.

rozděleny na ty, které jsou poskytovány obligatorně a ty, které podnikatel poskytuje pouze na žádost.

Zákaz diskriminace popsáný v § 12 ZOVPS se nevztahuje pouze na poskytovatele služeb, ale i na jejich příjemce.

Je poněkud zarážející, že ZOVPS neobsahuje žádnou sankci uloženou v případě, že výše uvedené povinnosti poskytovatel nesplní. V současnosti proto mají ust. § 10 až 12 ZOVPS spíše proklamativní charakter. Bylo by tedy žádoucí, aby zákonodárce do budoucna zvážil vytvoření systému sankcí.

5.6 Jednotná kontaktní místa

Jedním z nejdůležitějších ustanovení ZOVPS je zřízení JKM, včetně vymezení jejich pravomoci a působnosti. JKM jsou vybrané obecní živnostenské úřady¹⁸⁰. Umožňují podnikatelům získat písemně, ústně i dálkovým přístupem informace nezbytné pro získání oprávnění k poskytování služby v daném členském státě, obecné informace o požadavcích týkajících se získání oprávnění k poskytování služby v jiných členských státech, obecné informace o podávání opravných prostředků proti rozhodnutím jiných správních orgánů, dále informace o požadavcích týkajících se ochrany spotřebitele v jiných členských státech a poskytují i kontaktní údaje sdružení nebo jiných právnických osob, které mohou poskytovatelům služeb poskytnout praktickou pomoc¹⁸¹. Dále také JKM přijímají a předávají příslušným správním orgánům oznámení a hlášení učiněná podnikateli na základě jiného právního předpisu¹⁸². Je však nutno podotknout, že JKM nejsou správními orgány, které by měly rozhodovací pravomoc ve věcech týkajících se poskytování služeb na území ČR. JKM ani neposuzují věcnou správnost či úplnost žádostí¹⁸³, pouze žádost předají příslušnému správnímu orgánu¹⁸⁴. Za pozornost stojí i skutečnost, že ZOVPS považuje lhůtu pro učinění podání za zachovanou, je-li poslední den lhůty učiněno podání u kteréhokoli¹⁸⁵ JKM, nebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná (opět kterémukoli) JKM¹⁸⁶. Toto ustanovení

¹⁸⁰ viz § 13 ZOVPS a vyhlášky č. 248/2009, kterou se stanoví seznam jednotných kontaktních míst

¹⁸¹ § 14 písm. a) až e) ZOVPS.

¹⁸² § 15 odst. 2 ZOVPS.

¹⁸³ § 16 odst. 1 ZOVPS.

¹⁸⁴ § 15 odst. 2 ZOVPS.

¹⁸⁵ Skutečnost, že se v případě ustanovení § 16 odst. 2 ZOVPS jedná o kterékoli JKM lze dovodit z textu § 17 ZOVPS, které uvádí, že poskytovatel služby je oprávněn zvolit si pro předání podání podle § 15 ZOVPS kterékoli JKM.

¹⁸⁶ viz § 16 odst. 2 ZOVPS.

je v rozporu s obecným procesním předpisem, tedy správním řádem¹⁸⁷, podle něž je správní řízení týkající se žádosti o oprávnění k poskytování služby vedeno. Správní řád¹⁸⁸ totiž stanoví, že lhůta zůstává zachována, je-li poslední den lhůty podání učiněno u věcně a místně příslušného správního orgánu anebo je-li v tento den podána poštovní zásilka adresovaná tomuto správnímu orgánu. Ze závažných důvodů lze podání učinit v tento den i u nadřízeného správního orgánu.

Domnívám se, že by se institut zachování lhůt uvedený v ZOVPS měl sjednotit se správním řádem. Nemůže být pochyb o tom, že takovou informaci lze podřadit pod § 14 ZOVPS, a tudíž by jejich sdělení poskytovateli služeb ze strany JKM nemělo činit sebemenší problém. Stejně tak lze institutu zachování lhůt uvedenému v ZOVPS vytknout to, že vůbec nereflektuje skutečnost, že podání lze v souladu s § 37 odst. 4 správního řádu učinit i v elektronické podobě podepsané zaručeným elektronickým podpisem¹⁸⁹ nebo pomocí veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu. Podání však lze učinit, i když v dnešní době už spíše teoreticky, také prostředky jinými, jako je např. dálnopis a telefax. Analogií zákona pak musíme dovodit, že institut zachování lhůt podle ZOVPS se vztahuje i na ně.

Naopak v souladu se správním řádem je § 16 odst. 2 ZOVPS, neboť podle správního řádu¹⁹⁰ podání je učiněno dnem, kdy došlo věcně a místně příslušnému správnímu orgánu.

5.7 Dozor nad poskytovateli služeb a spolupráce mezi členskými státy EU

Neméně důležitý je pro řádné fungování volného pohybu služeb v praxi i institut dozoru nad poskytovateli služeb usazenými v jiném členském státě, kteří přeshraničně poskytují služby na území ČR a naopak také i dozor nad českými podnikateli, kteří poskytují služby v zahraničí. Ustanovení § 18 a násl. ZOVPS jsou však spíše jen přehlednějším přepsáním Kapitoly VI. Směrnice, než že by šly nad její rámec.

V prvním uvedeném případě české správní orgány pouze poskytují součinnost správním orgánům jiných členských států, neboť správní orgány jiných členských států jsou podle

¹⁸⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸⁸ § 40 odst. 1 písm. d) správního řádu.

¹⁸⁹ Co se rozumí zaručeným elektronickým podpisem, upravuje zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰ § 37 odst. 6 správního řádu.

Směrnice primárně těmi, kteří mají dozor nad vlastními podnikateli vykonávat¹⁹¹. České správní orgány budou dozorovou pravomoc vykonávat ve dvou případech: (1) požádá-li je o provedení kontroly stát usazení poskytovatele služby, nebo (2) rozhodnou-li se vykonat kontrolu z vlastní iniciativy¹⁹². Avšak kontrola českých správních orgánů se může vztahovat pouze na vnitrostátní požadavky uložené v souladu s čl. 16 a 17 Směrnice. V případě dozoru vykonaného na žádost členského státu, v němž je podnikatel usazen musí české správní orgány neprodleně sdělit výsledek kontroly správním orgánům státu usazení podnikatele¹⁹³. Uvedené ustanovení ZOVPS¹⁹⁴ však nehovoří nic o tom, že by české správní orgány měly výsledek kontroly sdělovat i v případě kontroly provedené z vlastní iniciativy. Jak však vyplývá z následujícího ustanovení ZOVPS¹⁹⁵, v případě, že české správní orgány nemohou přeshraničního poskytovatele služeb potrestat podle vnitrostátních právních předpisů, požádají o provedení opatření nebo uložení sankcí orgány státu usazení tohoto poskytovatele služby. Je tedy zřejmé, že minimálně v případech předvídaných v § 20 ZOVPS budou výsledek kontroly státu usazení podnikatele sdělovat.

Obdobně pak český správní orgán vykonává dozor nad českým podnikatelem, poskytujícím přeshraničně služby, jen v rozsahu plnění povinností plynoucích z vnitrostátní právní úpravy. K tomu může požádat o součinnost stát usazení poskytovatele služeb. „Zrcadlovou“ povinností českých správních orgánů pak je uložit českému poskytovateli služeb vhodné opatření nebo sankci¹⁹⁶ za porušení povinností, které hostitelský stát v rámci kontroly činnosti tohoto poskytovatele služeb na svém území zjistil. Stejně tak podle § 23 odst. 2 ZOVPS české správní orgány kontrolují zahraniční poskytovatele nebo provádí opatření zabráňující ohrožení bezpečnosti¹⁹⁷.

Pro správné posouzení splnění požadavků a ověření dalších skutečností nutných pro udělení oprávnění k poskytování služby a také pro zefektivnění výkonu dozorové pravomoci¹⁹⁸ probíhá mezi členskými státy výměna informací. Aby se informace k příslušným správním orgánům dostaly opravdu rychle a bylo možné ověřit jejich pravost,

¹⁹¹ Jedná se však pouze o kontrolu dodržování vlastních právních předpisů vztahujících se k oprávnění k podnikání a k poskytování příslušných služeb.

¹⁹² § 19 odst. 1 ZOVPS.

¹⁹³ § 19 odst. 2 ZOVPS.

¹⁹⁴ tamtéž

¹⁹⁵ § 20 ZOVPS.

¹⁹⁶ Pouze však v případě, je-li to možné a je-li z žádosti hostitelského státu patrná důvodnost provedení tohoto opatření nebo uložení sankce.

¹⁹⁷ Zároveň však správní orgán musí dle svého správního uvážení žádost posoudit jako důvodnou, co se týče ohrožení bezpečnosti službou.

¹⁹⁸ viz § 25 ZOVPS.

probíhá komunikace prostřednictvím IMI systému, který již byl zmiňován výše. Případy, kdy správní orgány používají IMI systém jsou popsány v § 26 ZOVPS.

5.8 Výstražný mechanismus

Následující ustanovení ZOVPS¹⁹⁹ stanovuje správním orgánům povinnost informovat stát usazení poskytovatele služby²⁰⁰, příslušné orgány členských států a Komisi v případech rizika vážného poškození zdraví, bezpečnosti osob nebo životního prostředí na území ČR nebo v jiných členských státech. I v tomto případě se pro rychlé předání informací použije IMI systém.

5.9 Vznik oprávnění uplynutím lhůty

Jedním z posledních ustanovení ZOVPS je institut vzniku oprávnění uplynutím lhůty, známý spíše pod označením „tichý souhlas“. Princip fungování „tichého souhlasu“ již byl popsán v oddíle 4.3 této práce, proto zde nebude znovu popisován. Tento institut napomáhá k rychlosti a efektivnosti správního řízení, které jsou základními zásadami správního řízení. Na správní orgány je tímto kladena značná zodpovědnost za správné a rychlé rozhodování.

Aby v praxi nenastala situace, kdy podnikatel, příslušník jiného členského státu, bude mít povolení vydáno na základě „tichého souhlasu“, zatímco český podnikatel by se musel bránit proti nečinnosti správního orgánu právní cestou, rozšířil změnový zákon (odkazem na ustanovení § 28-30 ZOVPS) tento institut i na domácí podnikatele žádající o příslušné povolení k podnikání.²⁰¹

„Tichý souhlas“ není v českém právním řádu úplné novum. Setkat se s ním můžeme již několik let např. ve stavebním zákoně, který v případě drobných staveb umožňuje, aby stavebník ohlásil stavebnímu úřadu záměr postavit drobnou stavbu. Pokud se stavební úřad ve lhůtě 40 dní²⁰² k tomuto záměru nijak nevyjádří (tj. nevydá kladné ani záporné rozhodnutí), je možné začít stavět.

¹⁹⁹ § 24 ZOVPS.

²⁰⁰ Stát poskytovatele služby však správní orgán informuje pouze v případě uvedeném v § 24 písm. b) ZOVPS, tedy pokud jde o poskytovatele usazeného v tomto jiném členském státě. Bezpečnostní riziko však může vyplývat nejen pro ČR nebo stát usazení poskytovatele služby, ale i pro jiné členské státy.

²⁰¹ Např. § 6a zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce, ve znění pozdějších předpisů; § 5 odst. 5 zákona č. 61/1998 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů; § 3a zákona č. 62/1998 Sb., o geologických pracích, ve znění pozdějších předpisů; ...

²⁰² § 106 odst. 1 stavebního zákona

Vzhledem k tomu, že je to poměrně účinný prostředek proti nečinnosti správních orgánů, lze jen doporučit jeho zavedení i v oblastech, na něž se ZOVPS či změnový zákon nevztahuje. Účastník správního řízení by se touto cestou mohl vyhnout administrativně náročnější obraně proti nečinnosti, než kterou nyní umožňuje správní řád²⁰³, případně soudní řád správní.²⁰⁴

Přesto nad současnou podobou § 28 ZOVPS nelze příliš jásat. ZOVPS neupravuje lhůtu pro vydání rozhodnutí. Subsidiárně proto bude použit § 71 odst. 2 správního řádu, který stanoví, že „vydáním rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení...“.

Zdá se, že zákonodárce nebral ani dostatečný zřetel na skutečnost, že v tomto případě bude příslušný individuální správní akt doručován adresátovi do jiné země. Avšak doručování do ciziny je mnohdy časově náročné a může se tak stát, že podnikatel bude v domnění, že lhůta pro vydání rozhodnutí již marně uběhla a správní orgán byl nečinný. Zřejmě se tedy podnikatelé, v rámci právní jistoty, budou muset neformální cestou správního orgánu dotázat, zda byl individuální správní akt v zákonné lhůtě vydán či nikoli.

Jako nerovný postup vůči běžným žadatelům²⁰⁵ a poskytovatelům služeb z jiných zemí lze označit povinnost správního orgánu uvedenou v § 28 odst. 2 ZOVPS. V případě běžné žádosti také správní orgány žadateli údaje o datu přijetí žádosti, lhůtě pro vydání rozhodnutí a poučení o jejím marném uplynutí nesdělují. Navíc, s ohledem na argumenty uvedené v předchozím odstavci je patrné, že takové informace stejně žadateli právní jistotu o vzniku oprávnění uplynutím lhůty nepřinesou. Jedná se proto o nadbytečné ustanovení, které je navíc v rozporu s některými²⁰⁶ zásadami správního řízení. Není ani stanoveno, jakou formou má správní orgán žadatele vyrozumět. Pokud by chtěl zákonodárce toto ustanovení zachovat (přestože jej lze s ohledem na níže uvedené argumenty považovat za zjevně bezúčelné, tak čl. 13 odst. 5 Směrnice jeho existenci požaduje), mohl by jej přeformulovat spíše tak, že „správní orgán žadatele vhodnou formou vyrozumí“. Ačkoliv je slovní spojení „vhodnou formou“ neurčitý právní pojem, v daném případě by se dalo bez potíží vysvětlovat tak, že správní orgán zašle žadateli neformální přípis prostřednictvím elektronické komunikace. Tímto by mohl být účel § 28 odst. 2 ZOVPS bez větší administrativní i finanční náročnosti splněn.

²⁰³ § 80 správního řádu.

²⁰⁴ § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁵ tj. žadatelům ve smyslu § 44 a násl. správního řádu

²⁰⁶ např. § 6 odst. 2 správního řádu, který upravuje „zásadu procesní ekonomie“.

Nelogičnost § 28 odst. 2 ZOVPS vyplývá i z jeho spojení s § 29 odst. 1 téhož předpisu. Odstavec druhý odkazuje v pojmu žádost na § 28 odst. 1 ZOVPS, tedy na obecně podanou žádost, bez ohledu na skutečnost, zda má žádost všechny zákonné náležitosti. V takovém případě je ovšem žadateli tato informace k ničemu, protože § 29 odst. 1 ZOVPS jasně stanoví, že pokud nemá žádost všechny požadované náležitosti, musí správní orgán vyzvat žadatele k jejich odstranění. V takovém případě však správní orgán nejspíše z procesní opatrnosti přeruší řízení a lhůta pro vydání rozhodnutí začne běžet znovu dnem, kdy správní orgán žadatele vyrozumí o tom, že řízení znovu pokračuje. Ve světle tohoto zdůvodnění se zdá být smysl § 28 odst. 2 ZVPS jen těžko pochopitelný.

Institut přerušení řízení je v ZOVPS koncipován odlišně od § 65 správního řádu. Zatímco podle správního řádu se lhůta jen staví a po odstranění překážky její běh pokračuje, v případě § 29 odst. 1 ZOVPS začíná její běh znovu od počátku. Ačkoliv zde vznikají zbytečné rozdíly, nelze tuto skutečnost klást za vinu českému zákonodárci. Konstrukce obsažená v ZOVPS totiž odráží postup nastavený čl. 13 odst. 3 Směrnice.

ZOVPS lhůtu pro postoupení podání vůbec nestanovuje, proto musí být subsidiárně použit § 12 správního řádu. Ten však stanoví pouze to, že podání (žádost) se má postoupit „bezodkladně“. S ohledem na tuto skutečnost lze přivítat, že zákonodárce stanovil, že lhůta pro vyřízení podání začíná běžet jeho předáním příslušnému správnímu orgánu.²⁰⁷ Toto ustanovení lze ocenit zejména v souvislosti s poměrně krátkou lhůtou 10 dnů, kterou § 29 odst. 2 ZOVPS stanoví pro vydání usnesení o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že institut vzniku oprávnění uplynutím lhůty v praxi zřejmě může způsobovat určité potíže a zřejmě bude muset být korigován nejen na národní úrovni, ale zejména na té unijní.

²⁰⁷ § 16 odst. 2 ZOVPS

6 ZHODNOCENÍ DOSAVADNÍHO PŘÍNOSU SMĚRNICE

Aby mohl být přínos Směrnice objektivně posouzen unijními orgány, bylo ve Směrnici výslovně stanoveno, že Komise předloží EP a Radě nejpozději do 28. prosince 2011 (následně s opakováním každé tři roky) souhrnnou zprávu o uplatňování Směrnice. Zejména se má tato zpráva soustředit na uplatňování PVPS a na úvahy o případném doplnění nebo změně Směrnice.

K dnešnímu dni ještě není tato souhrnná zpráva k dispozici. Oficiální zdroje zaměřené na zhodnocení dosavadní efektivity Směrnice jsou poměrně kusé. Níže uvedený výčet proto byl sestaven pouze na základě běžně dostupných informací a údajů.

6.1 Problémy technického charakteru

Směrnice ponechala členským státům svobodu ve vztahu ke zřízení JKM. Členské státy proto nemusely vytvářet nové správní orgány, ale mohly tuto kompetenci přiřadit k některému ze stávajících správních orgánů. Tak postupovala např. i Česká republika, která činnost JKM zařadila do kompetence vybraných živnostenských úřadů. Přesto však některé země ani necelé dva roky od účinnosti právních předpisů k provedení Směrnice nemají plně funkční JKM²⁰⁸. V důsledku toho nelze zajistit ani řádné poskytování informací domácím či zahraničním poskytovatelům, ani efektivní uznávání dokladů z jiných členských zemí, které v souladu se Směrnicí může poskytovatel prokazovat pouze ve formě prosté kopie. Navíc se vyskytly i problémy s uznáváním elektronických podpisů (k tomu viz oddíl 4.2).

Lze také namítat, že propagace JKM není v členských státech, včetně ČR, dostatečná. Tomu odpovídá i poměrně nízký počet dotazů²⁰⁹, se kterými se např. na české JKM poskytovatelé obrací. Kromě toho, ne všechny odkazy na elektronickou komunikaci s pracovníky JKM jsou použitelné, neboť nedochází k jejich pravidelné aktualizaci.

Výše uvedený nedostatek ve fungování JKM v některých členských zemích se odráží i v neúplném fungování IMI systému. Na druhou stranu je však potřeba konstatovat, že IMI systém se poměrně osvědčil a do budoucna bude jeho využití bezpochyby vzrůstat. Lze proto

²⁰⁸ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. února 2011 o provádění směrnice o službách (2006/12/ES), bod 31.

²⁰⁹ Podle vyjádření pracovníků JKM se jedná v průměru cca o 15-30 dotazů měsíčně (podle lokality, ve které je konkrétní JKM umístěno). Je však také nutno zdůraznit, že mnohé dotazy zodpoví pracovníky JKM v režimu běžné činnosti živnostenského úřadu a ve statistikách využívání JKM se proto tyto dotazy neobjevují.

jen doporučit jeho zavedení nejen pro komunikaci mezi správními orgány na úrovni unie, ale také ke komunikaci vnitrostátních správních orgánů.

6.2 Právní komplikace spojené s přeshraničním poskytováním služeb

Technické problémy ale nejsou jedinou překážkou hlubší liberalizace služeb. V praxi stále vznikají obtíže při uznávání odborné kvalifikace, a to zejména u lékařských oborů. Sektorové směrnice o uznávání odborných kvalifikací nejsou přijetím Směrnice nijak dotčeny, proto v tomto směru ani k usnadnění správních postupů dojít nemohlo. Není proto divu, že se v orgánech EU ozývají hlasy, které volají po úpravě těchto sektorových směrnic a jejich provázání se Směrnicí.

Dalším praktickým problémem je písemné ohlášení, které musí v případě výkonu regulovaných povolání zaslat poskytovatel příslušnému správnímu orgánu hostitelského státu. Tato povinnost je vyjmuta z PVPS²¹⁰, z působnosti Směrnice však vyjmuta není. Proto se i v takovém případě musí použít ustanovení Směrnice o správním zjednodušení, zejména čl. 5 odst. 3 Směrnice. Přesto se lze setkat s případy, kdy jiná členská země²¹¹ požaduje po poskytovateli předložení všech rozhodných písemností v originálech nebo úředně ověřených kopiích. Vzhledem k existenci IMI systému nelze považovat povinnost originálů ani úředně ověřených kopií ospravedlnitelnou důvody naléhavého obecného zájmu ve smyslu čl. 5 odst. 3 Směrnice. Navíc, ani směrnice 2005/36/ES, jakožto *lex specialis*, předložení originálů ani úředně ověřených kopií dokladů nepožaduje. Kromě toho, seznam povolání, která se v jednotlivých zemích považují za regulovaná, není úplný²¹², což k právní jistotě poskytovatele také příliš nepřispívá.

Mnohé komplikace vznikají poskytovatelům také v souvislosti s daňovým systémem a sociálním a zdravotním pojištěním v jednotlivých členských státech.

V oblasti daní se jedná nejen o daň z příjmu, ale především o daň z přidané hodnoty²¹³.

V případě daně z příjmu je potřeba, aby si poskytovatel nastudoval nejen národní daňové předpisy, ale i dvoustranné mezinárodní smlouvy týkající se dvojího zdanění, které mají před národním právem aplikační přednost. To může činit osobám neznalým práva jisté obtíže.

²¹⁰ viz čl. 17 odst. 6 Směrnice.

²¹¹ viz RYŠAVÁ, Jitka. Jak správně přeshraničně poskytovat služby a vysílat pracovníky: Centrum pro regionální rozvoj ČR, 2011. s. 22, kde autorka upozorňuje podnikatele na skutečnost, že některé země, jako např. Rakousko a Maďarsko, požadují originály nebo úředně ověřené překlady. Údaje jsou aktuální k 5/2011.

²¹² tamtéž, s. 16.

²¹³ dále jen „DPH“

Jako zásadní překážku, která může od přeshraničního poskytování služeb odradit nejen poskytovatele, ale i příjemce, je povinnost platit DPH. V některých případech lze sice užít princip *reverse charge*²¹⁴, tedy přenos povinnosti platit DPH na příjemce služby, nelze jej však použít vždy. V závislosti na okolnostech tak může při přeshraničním poskytování služeb vzniknout poskytovateli nebo příjemci povinnost registrace jako plátce daně a samozřejmě také povinnost tuto daň přiznat a zaplatit. To vše i v případě, že doposud takový subjekt plátcem daně nebyl a pokud by neposkytoval přeshraničně služby, tak by jím nebyl ani nadále.

Kromě toho, v souvislosti s DPH je potřeba znát příslušnou legislativu dané země, aby plátce daně věděl, kde je místo plnění, a kde mu tedy vznikla povinnost daň přiznat a zaplatit.

Problémy přináší také střet národních pojistných systémů zdravotní a sociální péče. Tato oblast není na unijní úrovni nijak harmonizovaná, jenom koordinovaná.²¹⁵ Od 1. května 2010 sice došlo k určitým změnám, které platbu zdravotního a sociálního pojištění zjednodušují, stále se však podnikatelé potýkají s administrativními překážkami. Na poskytovatele se i nadále vztahují právní předpisy jeho domovského státu, avšak jen po dobu 24 měsíců. Pokud by došlo k situaci, že půjde o dočasné poskytování služeb, ale trvající déle než 24 měsíců, musel by se poskytovatel přihlásit ke zdravotnímu a sociálnímu pojištění v hostitelské zemi. To by mu mohlo způsobovat potíže při jeho návratu do domovského členského státu (např. pokud se na víkendy vrací za rodinou), protože by tam měl nárok pouze na lékařsky nezbytnou zdravotní péči.

6.3 Shrnutí

Jak je z výše uvedeného textu patrné, při přeshraničním poskytování služeb naráží poskytovatelé i příjemci na celou řadu problémů, které přeshraniční poskytování služeb znesnadňují. Pro vlastníky malých podniků či osoby samostatně výdělečně činné je tak přeshraniční poskytování služeb stále spojeno se značnými administrativními těžkostmi.

²¹⁴ Princip *reverse charge* umožňuje přenos povinnosti platit DPH na příjemce. Uplatní se však pouze v případě, že příjemce služby je také podnikatel a je ve své zemi, která je zároveň i místem plnění, plátcem DPH. Za předpokladu, že příjemce je sice podnikatel, ale není plátcem DPH, je povinností poskytovatele se v daném členském státě zaregistrovat k DPH a tuto daň tam také přiznat a zaplatit.

²¹⁵ Oblast sociálního a zdravotního pojištění je upravena Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, Nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a Nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

Nelze se proto divit, že v mnoha případech, zejména při zanedbatelné výši zisku, tito podnikatelé od úmyslu přeshraničního poskytování služeb raději ustoupí.

7 ZÁVĚR

S ohledem na předchozí kapitoly je potřeba konstatovat, že s volným pohyb služeb je spojena celá řada legislativních, administrativních i technických překážek, které v minulosti bránily dalšímu a stále ještě brání rozvoji této svobody v JVT. Komise si od přijetí Směrnice hodně slibovala, také pro média, stejně jako politické strany či odborové a zájmové organizace byla Směrnice atraktivní. Přispěla však Směrnice doopravdy ke zjednodušení poskytování služeb na JVT? To lze dovodit z následujících závěrů.

Na první výzkumnou otázku lze odpovědět:

Konečná podoba Směrnice je oproti původnímu návrhu značně redukována co do rozsahu své působnosti i co do svého obsahu. Ačkoliv žádné převratné instituty nezavádí, nelze Směrnici úplně zatracovat. Poskytovatelům služeb bezesporu zajišťuje lepší přístup k přeshraničnímu poskytování služeb, než jaký existoval před jejím přijetím. Pravdou je, že mnohé instituty, které Směrnice zavádí, již byly dříve judikovány SD. Přesto lze komplexní úpravu považovat za přehlednější, jasnější a podnikatelům srozumitelnější. Díky implementaci Směrnice do národních právních řádů a zejména díky předchozímu screeningu legislativy, značně ubylo diskriminačních a jinak obstrukčních ustanovení, které mnohé členské státy vůči poskytovatelům služeb z jiných členských států uplatňovaly.

Přeshraniční poskytování služeb se uplatní především v pohraničních oblastech. Očekávání Směrnice však nejsou naplněna tím, že by např. čeští podnikatelé začali ve větší míře poskytovat služby ve vzdálenějších členských zemích.

Odpověď na druhou výzkumnou otázku zní:

Český zákonodárce se s implementací Směrnice vypořádal poměrně dobře. Odstranil například i některé neurčité právní pojmy obsažené ve Směrnici. Zásadní nedostatky Směrnice však bohužel nenapravit. Na druhou stranu, díky němu se více rozšířilo používání „tichého souhlasu“, který by v budoucnu snad mohl být jako zvláštní typ řízení upraven i ve správním řádu. Odstranění přehnaného formalismu při předkládání požadovaných dokumentů, které jsou podkladem pro vydání určitého správního aktu, může sloužit také jako podnět k zamyšlení pro jiné správní činnosti. V předchozích kapitolách jsem k ZOVPS uvedla určité výtky, po jejich odstranění by však mohl být ZOVPS poměrně kvalitním zákonem.

K třetí výzkumné otázce lze říct následující:

Ani necelé dva roky od doby, kdy nabyli účinnosti národní právní předpisy implementující Směrnici, nebyly odstraněny všechny problémy. Jako zásadní nedostatek lze označit neexistenci JKМ v některých členských státech. Stejně tak stále nejsou odstraněny všechny technické problémy, které brání řádné funkci JKМ. Nezanedbatelné nejsou ani některé legislativní překážky, kterým musí podnikatelé při přeshraničním poskytování služeb čelit. Jedná se hlavně o značnou administrativní zátěž spojenou s rozdílnými daňovými a sociálními systémy v jednotlivých členských státech. Taktéž institut ohlášení, který se vztahuje k výkonu regulovaných povolání, může svou administrativní náročností poskytovatele odradit. Zejména v případě, kdy tento nepředpokládá, že by v budoucnu měl v téže zemi opět přeshraničně poskytovat služby.

I přes výše uvedené výhrady a upozornění na některé nedostatky lze konstatovat, že za pomoci těchto výzkumných otázek lze v úvodu stanovenou hypotézu potvrdit. Směrnice skutečně i ve své konečné podobě, přispěla k liberalizaci služeb na vnitřním trhu.

Do budoucna je však nutné se zamyslet, do jaké míry je Evropa vůbec schopna liberalizovat přeshraniční poskytování služeb. Stále budou přetrvávat omezení, např. kulturní či jazyková, která budou podnikatele i příjemce služeb při přeshraničním poskytování služeb omezovat. Je potřeba přihlédnout i k charakteru volného pohybu služeb, který se od volného pohybu zboží výrazně liší také tím, že je mnohdy vázán na fyzickou přítomnost poskytovatele a jeho aktivní komunikaci s příjemcem. V neposlední řadě lze také podotknout, že současný stav liberalizace služeb je i výsledkem soudobého politického myšlení, které, jak dokázala složitost jednání předcházejících přijetí Směrnice, není hlubší liberalizaci příliš nakloněno.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ:

Literatura:

1. TICHÝ, Luboš, et al. *Evropské právo*. 3. Praha : C. H. Beck, 2006. 880 s.
2. SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*. 3. Praha : C.H. Beck, 2010. 308 s.
3. TÝČ, Vladimír. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. 6. Praha : Leges, 2010. 304 s.
4. POILLOT-PERUZZETTO, Sylvaine; LUBY, Monique; SVOBODA, Pavel. *Evropské právo a podnik*. Praha : Linde, 2003. 769 s.
5. ŠIŠKOVÁ, Naděžda. *Základní otázky sblížení českého práva s právem ES*. 1. Praha : Codex Bohemia, 1998. 333 s.
6. JOKLOVÁ, Kateřina, et al. *Aktualizovaná a rozšířená pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU*. 1. Praha : Svaz obchodu a cestovního ruchu České republiky, 2008. 82 s.
7. ONDŘEJ, Jan, et al. *Ekonomické a právní aspekty podnikání v Evropské unii*. 1. Praha : C.H. Beck, 2007. 348 s.
8. TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří; VLASTNÍK, Jiří. *Princip země původu v komunitárním právu : (v kontextu legislativního vývoje směrnice o službách)*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2009. 83 s.

Odborné články:

1. KUBÍČKOVÁ, Daniela. *Zákon o volném pohybu služeb. Bezpečnost a hygiena práce*. 2009, 9, s. 14.
2. MITCHELL, Wess. *Potřebuje Evropa polského instalátora?. Revue Politika* [online]. 2006, 1, [cit. 2011-11-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/376/potrebuje-evropa-polskeho-instalatera>>.
3. FEIGERLOVÁ, Monika. *Diskuse nad návrhem směrnice o volném pohybu služeb*. [online]. 6.8.2004. [cit. 2011-11-28]. Dostupný z WWW: <http://www.weinholdlegal.com/pdf/articles/diskuse_nadnavrhem.pdf>.
4. FOLTÝN, Valentin. *Návrh směrnice o službách na vnitřním trhu - I. Jurisprudence*. 2005, 1, s. 17-20.
5. FOLTÝN, Valentin. *Návrh směrnice o službách na vnitřním trhu - II. Jurisprudence*. 2005, 2, s. 14-18.
6. CRAUFURD SMITH, Rachel. *Old Wine in new Bottles? : From the "Country of Origin Principle" to "Freedom to provide Services" in the European Community Directive on Services in the Internal Market. Europa Institute: Mitchell Working Paper Series*. 2007, 6, 24 s.
7. SCHLACHTER, Monika. *Institute for Labour Law and Industrial Relations in the European Community University of Trier* [online]. 2009 [cit. 2011-11-29]. The EU-Services Directive (2006/123/EC):Bolkestein-draft and beyond. Dostupné z WWW: <<http://www.jus.uio.no/ifp/english/research/projects/freemov/publications/presentations/may2009/schlachter.pdf>>.
8. *Důvodová zpráva k zák. č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb*.
9. *Návrh věcného záměru zákona o volném pohybu služeb*.
10. *Metodický pokyn k doplnění implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu do českého právního řádu*.
11. LESZAY, Lenka. *Směrnice o službách na vnitřním trhu. Ad Notam*. 2006, 5, s. 151-153.

12. RYŠAVÁ, Jitka. Jak správně přeshraničně poskytovat služby a vysílat pracovníky: Centrum pro regionální rozvoj ČR, 2011. 34 s.
13. MARTIN, Děrgel. Rozšíření podnikání do zahraničí. *Účetnictví v praxi* [online]. 2011, 2, [cit. 2011-12-05]. Dostupný z WWW: <<http://www.danarionline.cz/dokument/nahled-dokumentu/doc-d29916v37117p1-rozsireni-podnikani-do-zahranici/?query=+%24author%3D13>>.
14. Analýza ekonomických dopadů návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu ze dne 13. června 2006. Česká agentura na podporu obchodu. 49 s.
15. DE WITTE, Bruno. Setting the Scene: How did Services get to Bolkenstein and Why?. *EUI Working Papers*. 3/ 2007, 13 s.

Elektronické dokumenty:

1. Jednotný vnitřní trh - Volný pohyb služeb a kapitálu. *BusinessInfo.cz* [online]. 2003, [cit. 2010-11-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/politiky-eu/jednotny-vnitri-trh-volny-pohyb-sluzeb/1000521/10931/>>.
2. Evropa 2020 - nová Lisabonská strategie na obzoru. *Revue Politika* [online]. 2010, 4/2010, [cit. 2010-11-29]. Dostupný z WWW: <<http://www.revuepolitika.cz/clanky/1280/evropa-2020-nova-lisabonska-strategie-na-obzoru>>.
3. KÚDELKOVÁ, Michaela. Převzetí nákladů za zdravotní péči (původní článek 23) [online]. 9.1.2006 [cit. 2010-11-30]. Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument2455.html>>.
4. Úřad pro analýzu hospodářské politiky. *Volný pohyb služeb uvnitř EU* [online]. 2004 [cit. 2010-11-30]. Ministerstvo průmyslu a obchodu. Dostupné z WWW: <http://www.mpo.cz/dokument2817.html>
5. Copenhagen Economics. *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, 2005, str. 8 [online] [cit. 2010-11-30]. Dostupné z WWW: <http://www.mpo.cz/dokument2801.html>
6. *Přeshraniční poskytování služeb v návrhu směrnice o službách* [online]. 3.4.2007 [cit. 2010-12-01]. BusinessInfo.cz. Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/sluzby-na-vnitrim-trhu-eu/preshranicni-poskytovani-sluzeb/1001641/43896/>>.
7. KÚDELKOVÁ, Michaela. Pozice ČR k výsledkům prvního čtení návrhu směrnice o službách v Evropském Parlamentu. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 8.3.2006, [cit. 2010-12-14]. Dostupný z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument11418.html>>.
8. *BusinessInfo.cz : Oficiální portál pro podnikání a export* [online]. 15.11.2006 [cit. 2010-12-22]. Evropský parlament dal přijetí směrnice o službách zelenou. Dostupné z WWW: <<http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/sluzby-na-vnitrim-trhu-eu/ep-dal-smernici-o-sluzbach-zelenou/1001641/42263/>>.
9. *Evropská komise* [online]. 2010 [cit. 2010-12-30]. Systém pro výměnu informací o vnitřním trhu. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about_cs.html>.
10. *Ministerstvo vnitra* [online]. 16.12.2009 [cit. 2011-01-01]. Uznávání kvalifikovaných certifikátů vydaných poskytovateli certifikačních služeb usazenými v ostatních členských státech EU. Dostupné z WWW: <<file:///H:/uznavani-kvalifikovanych-certifikatu-vydanych-poskytovateli-certifikacnich-sluzeb-usazenymi-v-ostatnich-clenskych-statech-eu.aspx.htm>>.

11. *Ministerstvo průmyslu a obchodu* [online]. 2007 [cit. 2011-11-29]. Členské státy začínají screenovat svou legislativu s ohledem na implementaci směrnice o službách. Dostupné z WWW: <<http://www.mpo.cz/dokument31229.html>>.

České právní předpisy:

1. zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb
2. zákon č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb
3. zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
4. zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
5. vyhláška č. 248/2009, kterou se stanoví seznam jednotných kontaktních míst
6. zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
7. zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Unijní legislativa a další unijní dokumenty právně nezávazné povahy:

1. Smlouva o fungování Evropské unie
2. Smlouva o Evropské unii
3. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnitřním trhu.
4. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb
5. Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty
6. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb.
7. Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací.
8. Rozhodnutí Komise 2011/130/EU ze dne 25. února 2011, kterým se stanoví minimální požadavky na přeshraniční zpracování dokumentů elektronicky podepsaných příslušnými orgány podle směrnice 2006/123/ES Evropského parlamentu a Rady o službách na vnitřním trhu.
9. Commission of the European Communities: White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985), COM (85) 310 final.
10. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 15. února 2011 o provádění směrnice o službách (2006/12/ES).
11. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.
12. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.
13. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1231/2010 ze dne 24. listopadu 2010, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí, na které se tato nařízení dosud nevztahují pouze z důvodu jejich státní příslušnosti.

Judikatura:

1. Rozsudek ze dne 3. prosince 1974, Johannes Henricus Maria van Binsbergen proti Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, C-33/74.
2. Rozsudek ze dne 18. března 1980. Procureur du Roi proti Marc J.V.C. Debaeve a dalším, C-52/79.
3. Rozsudek ze dne 21. června 1974. Jean Reyners proti Belgickému státu, C- 2/74.
4. Rozsudek ze dne 12. prosince 1974. B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch v Association Union cycliste internationale, C-36/74.
5. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 31. ledna 1984. Graziana Luisi a Giuseppe Carbone proti Ministero del Tesoro. Spojené věci 286/82 a 26/83.
6. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 16. května 2006 Yvonne Watts v Bedford Primary Care Trust a Secretary of State for Health, C-372/04, I-4325.
7. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Itálie, C-180/89, Sb. rozh. s. I-718.
8. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. února 1991, Komise v Řecko, C-198/89, Sb. rozh. s. I-735.
9. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. prosince 1986. Komise v Německo, C – 205/84.
10. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. března 1980, Coditel v Ciné Vog Films, C-62/79, Sb. rozh. s. I-718.
11. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 26. dubna 1988, Bond van Adverteerders a další proti Nizozemskému státu, C-352/85.
12. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. října 1988, Udo Steymann v Staatssecretaris van Justitie, C- 196/87.
13. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 7. prosince 1993, Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover, C-109/92.
14. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 19. dubna 2007, Aikaterini Stamatelaki v NPDD Organismos Asfaliseos Eleftheron Epangelmaton (OAE), C-444/05, I-3218.
15. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 13. května 2003. Spojené případy V. G. Müller-Fauré v Onderlinge Waarborgmaatschappij OZ Zorgverzekeringen UA a E. E. M. van Riet v Onderlinge Waarborgmaatschappij ZAO Zorgverzekeringen, C-385/99.
16. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. října 1991. The Society for the Protection of Unborn Children Ireland v Stephen Grogan a další, C-159/90.
17. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. listopadu 1995. Reinhard Gebbhard v Consiglio dell Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, I-4186.
18. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 12. prosince 1996. Reisebüro Broede v Gerd Sandker, C-3/95, I-6529.
19. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 4. prosince 1986. Komise v Německo, C-205/84.
20. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 30. dubna 1974. Giuseppe Sacchi. C – 155/73.
21. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 17. listopadu 2009. C-169/08. Presidente del Consiglio dei Ministri v Regione Sardegna.
22. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 18. ledna 1979. Ministere public a Chambre syndicale des agents artistiques et impresarii de Belgique ASBL proti Willymu van Wesemaelovi a dalším. Spojené věci 110 a 111/78.
23. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 5. dubna 2011. Société fiduciaire nationale d'expertise comptable proti Ministre du Budget, des Comptes publics et de la fonction publique. C – 119/09.
24. Soudní dvůr: Rozsudek ze dne 10. února 2000, Deutsche Post AG v Gesellschaft für Zahlungssysteme mbH a Citicorp Kartenservice GmbH. Spojené případy C-147/97 a C-148/97.

SHRNUTÍ

Volný pohyb služeb byl po dlouhá léta nejméně podporovanou a rozvíjenou svobodou jednotného vnitřního trhu. V souvislosti se snahou EU být nejefektivnější znalostní ekonomikou se však téma liberalizace služeb dostalo do popředí.

Komise proto začala připravovat návrh směrnice, která by horizontálně upravovala problematiku služeb. Původní návrh však nebyl k soudobému politickému myšlení prosaditelný. Největší odpor vyvolal princip země původu, který stanovoval rozhodný právní řád, kterým by se poskytovatel služeb měl při přeshraničním poskytování služeb řídit. Proto musela být směrnice výrazně zredukována co do své působnosti i obsahu. Princip země původu byl nahrazen principem volného pohybu služeb.

Přestože lhůta pro implementaci směrnice byla tříletá, v podstatě dodnes přetrvávají technické překážky, které brání řádnému fungování některých institutů, které směrnice zavedla. Jedná se především o jednotná kontaktní místa a rozšíření právního institutu „tichý souhlas“. Směrnice nemá vliv ani na právní úpravu služeb provedenou již dříve sektorovými směrnicemi ve vztahu k regulovaným povoláním. V této oblasti proto stále přetrvávají omezení. Také sociální a daňové systémy jednotlivých členských států způsobují podnikatelům administrativní potíže.

Přes všechny uvedené nedostatky však směrnici nelze upřít pozitivní přínos k liberalizaci služeb.

ABSTRACT

Free movement of services has been the least supported and developed freedom of the internal market for many years. However, the issue of liberalization of services has come to the fore in the context of the EU's efforts to be the most effective knowledge-based economy.

The Commission therefore started to prepare a proposal of a directive which would regulate the issue of services horizontally. The original proposal was not enforceable due to contemporary political thinking. The greatest resistance was induced by the Country of Origin principle, defining the decisive law which the provider of the services was to obey in case of cross-border provision of services. Consequently the Directive had to be significantly reduced in terms of its scope and content. The Country of Origin principle was replaced by the Free Movement of Services principle.

Although the deadline for the implementation of the Directive was three years, in fact technical obstacles impeding proper functioning of some institutions introduced by the Directive still persist. These are particularly the single points of contact and extending the legal institute of "the connivance". The Directive does not even affect the legal regulation of services implemented earlier by sectoral directives related to regulated professions. Therefore some restrictions in this sphere still persist. The social security and tax systems of the individual Member States cause considerable administrative problems to entrepreneurs as well.

Despite of all the drawbacks presented above, the Directive's positive contribution to liberalization of services cannot be denied.