

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Tomáš Hrabal

SMĚRNICE O VOLNÉM POHYBU SLUŽEB A JEJÍ IMPLEMENTACE V ČESKÉM PRÁVU

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Lenka Pítrová, CSc.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): srpen 2014

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Praha, 7. srpna 2014

Tomáš Hrabal

Poděkování

Chtěl bych poděkovat vedoucí své diplomové práce, JUDr. Lence Pítrové, CSc., za užitečné připomínky a příjemnou spolupráci při přípravě textu.

Obsah

Úvod	1
1. Volný pohyb služeb a svoboda usazování v primárním právu Evropské unie	3
1.1 Volný pohyb služeb	3
1.2 Svoboda usazování	5
2. Směrnice o službách na vnitřním trhu.....	5
2.1 Důvody pro vypracování Směrnice	5
2.2 Bolkesteinův návrh	7
2.2.1 Svoboda usazování	8
2.2.2 Volný pohyb služeb	9
2.2.3 Posílení vzájemné důvěry	10
2.3 Legislativní proces	10
2.4 Výsledné znění Směrnice o službách.....	12
2.5 Směrnice o službách – diskuse	14
2.5.1 Horizontální působnost, rozsah Směrnice a princip subsidiarity.....	15
2.5.2 Princip země původu a výsledný článek 16 Směrnice.....	16
2.5.2.1 Soulad principu země původu s primárním právem	17
2.5.2.2 Soulad článku 16 Směrnice s primárním právem	18
2.5.2.3 Princip země původu v kontextu dosavadní legislativní praxe.....	19
2.5.2.4 Článek 16 Směrnice ve srovnání s principem země původu	21
2.5.2.5 Článek 16 Směrnice ve srovnání se Smlouvou.....	22
2.5.3 Svoboda usazování podle Směrnice	25
2.5.4 Výjimky ze směrnice a z článku 16	26
2.5.5 Kvalita služeb	28
2.5.6 Správní zjednodušení a spolupráce.....	28
2.5.7 Přínosy Směrnice	30
3. Implementace Směrnice o službách v členských státech.....	31
3.1 Povinnosti plynoucí z implementace	31
3.2 Screening dosavadní legislativy.....	32
3.3 Změny přijaté členskými státy	32
3.3.1 Varianty legislativních změn	32
3.3.2 Proces přijímání zákonů.....	33
3.3.3 Povolovací režimy	34
3.3.4 Tichý souhlas	35
3.3.5 Svoboda usazování a zakázané požadavky.....	35
3.3.6 Svoboda usazování a požadavky podléhající hodnocení.....	36
3.3.7 Požadavky na přeshraniční poskytování služeb.....	38
3.3.8 Jednotná kontaktní místa	39
3.3.9 Správní spolupráce.....	41
3.4 Shrnutí procesu implementace v členských státech.....	41
4. Implementace Směrnice o službách v České republice	42
4.1 Zákon 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb.....	42
4.1.1 Působnost zákona.....	43
4.1.2 Přeshraniční poskytování služeb.....	43
4.1.3 Povolovací režimy	44
4.1.4 Tichý souhlas	45
4.1.5 Jednotná kontaktní místa	47

4.1.6 Správní spolupráce.....	48
4.2 Zákon 223/2009 Sb., tzv. změnový	49
4.3 Diskuse.....	50
4.3.1 Včasnost implementace	50
4.3.2 Řádnost implementace	50
4.3.2.1 Princip přiměřenosti.....	51
4.3.2.2 Tichý souhlas	51
4.3.2.3 Požadavky v případě svobody usazování	52
4.3.2.4 Požadavky v případě přeshraničního poskytování služeb	54
4.4 Hodnocení implementace v České republice.....	55
Závěr	56
Seznam zkratk	58
Použitá literatura	59
Abstrakt	65
Abstract.....	66
Klíčová slova.....	68
Key words	68

Úvod

Základem, z něhož vyrostla současná evropská integrace, je vnitřní trh. Nelze sice určit, která ze čtyř svobod, jež ho tvoří, je nejvýznamnější, nicméně zásadní role služeb v rámci Evropské unie je minimálně z ekonomického hlediska nepopíratelná. Samotná Evropská unie si je tohoto faktu dobře vědoma, a tak stále usiluje o prohloubení integrace v této oblasti ve snaze usnadnit poskytování služeb napříč členskými státy a zvýšit kvalitu a výkon ekonomiky jako celku. Směrnice o volném pohybu služeb se v tomto směru měla stát úhelným kamenem legislativy upravující poskytování služeb, a proto stojí za pozornost se jí blíže věnovat.

Tato práce se tedy bude věnovat směrnici o volném pohybu služeb (směrnice č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu) a její následné implementaci v členských státech a České republice. V první části práce bude stručně nastíněn právní základ volného pohybu služeb a svobody usazování, z něhož směrnice vychází. Druhá část bude věnována samotné směrnici, přičemž nejprve bude rozebrán proces jejího přijetí včetně změn, k nimž v jeho rámci došlo a které tu více, tu méně změnily její obsah. Následně budou analyzovány jednotlivé části směrnice, a to s důrazem na změny, které přinesly vůči dosavadní praxi, a s ohledem na jejich praktický dopad v rámci usnadnění poskytování služeb v Evropské unii. Třetí část se bude zabývat implementací směrnice v členských státech, přičemž budou vyzdvíženy povinnosti, které členské státy v tomto směru měly, a způsoby, které zvolily k jejich řešení. Ve čtvrté části pak bude rozebrána implementace směrnice v České republice, a to analýzou dvou implementačních zákonů a připomínek k implementaci vznesených v rámci hodnotícího procesu Evropskou komisí, s využitím srovnání s výše řešenými přístupy uplatněnými v ostatních členských státech. Na základě této analýzy bude nakonec implementace zhodnocena.

Z hlediska metodologie je práce přehledovou statí. Jejím cílem je v části druhé rozbor směrnice o službách na vnitřním trhu z hlediska praktických přínosů a změn, které přináší oproti předchozí právní úpravě. V části třetí a čtvrté je pak cílem analýza implementace směrnice v České republice s využitím komparace s praxí v ostatních členských státech. Práce přitom vychází z předpokladu, že snahou České republiky

jakožto liberálně orientovaného státu byla řádná implementace směrnice, a to beze snah o zachování požadavků s cílem nepřiměřeně chránit domácí poskytovatele. Tento předpoklad je ověřen na základě rozboru dvou implementačních zákonů a následných připomínek vznesených Evropskou komisí.

V části věnované směrnici práce vychází zejména z dokumentů Evropské unie souvisejících s procesem jejího přijetí. V tomto směru hraje zásadní roli stanovisko zpravodajky Evelyne Gebhardtové, členky Výboru Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů. Porozumění důvodům pro samotné vypracování směrnice pak umožňuje článek Bruna de Witteho „Setting the Scene: How Did Services Get to Bolkestein and Why“.

Pro rozbor směrnice byly základem odborné články publikované v zahraničních časopisech. Z nich je třeba na prvním místě zmínit článek Catherine Barnardové „Unravelling the Services Directive“, publikovaný v *Common Market Law Review*. Článek je z hlediska důkladnosti rozboru, svého rozsahu i reputace autorky základem pro porozumění směrnici i její následné zkoumání. Dobrý přehled základních otázek souvisejících směrnicí, tedy jejího vztahu k primárnímu právu Evropské unie, principu země původu nebo jejích správněprávních důsledků podává článek Garetha Daviese „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration“. Princip země původu a výsledný článek 16 směrnice dopodrobna analyzuje ve svém článku „Old Wine in New Bottles? From the ‘Country of Origin Principle’ to ‘Freedom to Provide Services’“ Rachael Craufurd Smithová. Obdobně se článku 16 směrnice a důsledkům z něj plynoucím věnuje Marcus Klamert v článku „Of Empty Glasses and Double Burdens: Approaches to Regulating the Services Market à propos the Implementation of the Services Directive“.

Stav implementace směrnice v členských státech zkoumalo v průběhu let 2009 a 2010 několik informačních sdělení Evropské komise vypracovaných pro účely zasedání Rady pro konkurenceschopnost. Rozbor implementace klíčových ustanovení včetně stručných zpráv hodnotících implementaci v jednotlivých členských státech poskytuje dokument Evropské komise z roku 2012 „Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market“. Implementaci jednotlivých ustanovení směrnice i stav úpravy v klíčových odvětvích shrnuje sdělení

Evropské komise „Towards a better functioning Single Market for services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive“ z roku 2011, vycházející z výsledků procesu vzájemného hodnocení členských států. Přehled legislativních změn ve vybraných členských státech a zavádění jednotných kontaktních míst v celé Evropské unii pak dodává zpráva Evropského parlamentu „Implementation of the Services Directive“ z roku 2010.

Pro hodnocení implementace v České republice byly východiskem příslušné pasáže výše zmíněných dokumentů a národní hodnotící zpráva zpracovaná pro Evropskou komisi Pavlem Černým a Annou Francovou.

Tato práce vychází z právního stavu k 31. květnu 2014.

1. Volný pohyb služeb a svoboda usazování v primárním právu Evropské unie

Jednou ze základních svobod v rámci evropské integrace byl již od Římských smluv volný pohyb služeb. Ten se dělí na dočasné poskytování služeb a usazování, tedy poskytování služeb v jiném členském státě „na stálém a trvajícím základě“.¹ Obě svobody jsou v primárním právu upraveny v hlavě IV Smlouvy o fungování Evropské unie (Smlouvy, SFEU).

1.1 Volný pohyb služeb

Základ právní úpravy poskytování služeb v rámci Evropské unie (EU) představují články 56 a 57 Smlouvy. Z nich plyne státním příslušníkům členských států EU právo poskytovat bez omezení služby na území ostatních členských států. Službou Smlouva rozumí „výkon poskytovaný zpravidla za úplatu“, přičemž ji pojímá jakožto zbytkovou kategorii ke zboží, osobám a kapitálu.² Dané ustanovení však volný pohyb

¹ Rozsudek ESD v kauze Gebhard (C-55/94), odst. 25.

² Syllová Jindřiška, Pítrová Lenka, Paldusová Helena a kol.: *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 332.

služeb oproti ostatním svobodám vymezuje pouze co do definice a nestanovuje mezi nimi žádné pořadí přednosti.³

Smlouva dále uvádí výčet činností, které jsou službami. Jde o činnosti průmyslové a obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných povolání. Výčet je však pouze demonstrativní; Soudní dvůr Evropské unie (Soudní dvůr, ESD) tak ve své judikatuře za služby dále označil např. výkony v oblasti cestovního ruchu nebo agenturního zaměstnávání, televizní vysílání nebo sportovní aktivity.⁴ Rozhodujícím kritériem přitom je, zda daná služba je poskytována zpravidla za úplat. Soudní dvůr tak vyloučil z působnosti Smlouvy např. národní vzdělávací systémy, jelikož v nich stát „nevykonává výdělečnou činnost, ale plní své povinnosti vůči vlastním obyvatelům v sociální, kulturní a vzdělávací oblasti.“⁵ Výslovně jsou z působnosti Smlouvy vyloučeny ty služby, které jsou spjaty s výkonem veřejné moci podle článku 51 SFEU, prostřednictvím článku 62.

Jakkoli z článků 56 a 57 SFEU plynou práva pouze poskytovatelům služeb, Soudní dvůr dovodil, že obdobně mají státní příslušníci členských států právo služby v jiných členských státech bez omezení přijímat.⁶ Konečně Soudní dvůr shledal, že volný pohyb služeb se vztahuje i na situace, kdy přeshraniční pohyb nevykonává poskytovatel ani příjemce, ale služba sama.⁷

S volným pohybem služeb souvisí podle článku 57 Smlouvy i právo na rovné zacházení, tedy výkon služby za stejných podmínek, jako mají domácí poskytovatelé. Toto právo však není absolutní. Smlouva sama umožňuje v článku 52, vztahujícího se prostřednictvím článku 62 i na volný pohyb služeb, odlišné zacházení, pokud je ospravedlnitelné z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví a je přiměřené. Soudní dvůr nicméně dovodil možnost omezení i z jiných důvodů.⁸ Takovéto opatření však musí splňovat následující podmínky: musí sloužit k ochraně legitimního veřejného zájmu slučitelného s cíli EU,⁹ nesmí být diskriminační a musí být přiměřené, tedy způsobilé k dosažení cíle a nepřekračující hranici, která je k tomu

³ Rozsudek ESD v kauze Fidium Finanz (C-452/04), odst. 32.

⁴ Barnard Catherine: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. 3. vydání, Oxford: OUP, 2010, s. 361.

⁵ Rozsudek ESD v kauze Humbel (C-263/86), odst. 18.

⁶ Rozsudek ESD v kauze Luisi a Carbone (C-286/82 a 26/83), odst. 16.

⁷ Rozsudek ESD v kauze Alpine Investments (C-384/93), odst. 22.

⁸ Rozsudek ESD v kauze Van Binsbergen (33/74).

⁹ Soudní dvůr vyloučil, aby takovými zájmy byly zájmy ekonomické.

nezbytná. Jako nepřiměřený shledal Soudní dvůr například požadavek splnění povinnosti, pokud již poskytovatel obdobnou povinnost splnil v domovském státě.^{10 11}

Soudní dvůr však ve své judikatuře zašel ještě dále, když shledal rozpor s článkem 56 Smlouvy i u nediskriminačních opatření, a to pokud představují překážku přístupu ke službě nebo jejímu výkonu.¹²

1.2 Svoboda usazování

Základním ustanovením pro svobodu usazování je článek 49 Smlouvy, který zakazuje „omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu,“ což jinak řečeno znamená možnost zahájení a výkonu samostatné výdělečné činnosti, a to včetně možnosti zřizovat zastoupení nebo pobočky.

Obdobně jako je tomu u volného pohybu služeb souvisí i s možností usadit se v jiném členském státě zároveň i právo na rovné zacházení, ledaže by odlišné zacházení bylo podle článku 52 Smlouvy ospravedlnitelné z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví a bylo přiměřené.¹³ Zároveň i pro oblast usazování Soudní dvůr potvrdil v kauze Gebhard zákaz omezení této svobody i na nediskriminační opatření, pokud jsou způsobilá zabránit přístupu k právu usazování nebo jeho výkonu nebo je mohou učinit méně přitažlivými, ledaže by taková opatření byla ospravedlnitelná z naléhavých důvodů obecného zájmu.¹⁴

I z oblasti usazování jsou vyloučeny ty služby, které jsou spjaty s výkonem veřejné moci podle článku 51 SFEU.

2. Směrnice o službách na vnitřním trhu

2.1 Důvody pro vypracování Směrnice

¹⁰ Rozsudek ESD v kauze Canal Satélite (C-390/99), odst. 36.

¹¹ Craig Paul a de Búrca Gráinne: *EU law: text, cases, and materials*. 5. vydání, Oxford: OUP, 2011, s. 801

¹² Rozsudky ESD v kauzách Säger (C-76/90) a Alpine Investments.

¹³ Smlouva tak vylučuje, aby zahraniční poskytovatelé byli diskriminováni přímo, nepřímo (prostřednictvím okolností souvisejících s podnikáním) i skrytě (stejnými požadavky, které však domácí občané splňují, zatímco zahraniční nikoli) - Syllová, Pítrová, Paldusová a kol.: *Lisabonská smlouva* (op. cit.), s. 316-317.

¹⁴ Gebhard, odst. 37.

Právní úprava svobody usazování a volného pohybu služeb před přijetím směrnice o službách na vnitřním trhu (Směrnice o službách, Směrnice) byla dána jednak výše zmíněnými příslušnými články Smlouvy o založení Evropského společenství (Smlouvy o ES, nyní SFEU) a na ně navazující judikaturou ESD, jednak sektorovými směrnici a konečně směrnici upravujícími průřezově související právní oblasti, jako např. směrnici o vysílání pracovníků nebo o uznávání odborných kvalifikací. Ačkoli Smlouva o ES zaručovala poskytovatelům možnost usazení a dočasného výkonu služeb v jiných členských státech a zároveň spolu s judikaturou ESD omezovala možnosti států regulovat poskytování služeb na svém území, v praxi existovala řada překážek, které efektivnímu fungování vnitřního trhu se službami bránily.¹⁵

Motivací pro vypracování horizontální směrnice o službách byla tzv. Lisabonská strategie z roku 2000, kterou přijala Evropská rada a jejímž cílem bylo vytvořit z Evropské unie do roku 2010 „nejdynamičtější a nejkonkurenceschopnější ekonomiku světa založenou na znalostech, schopnou udržitelného hospodářského růstu a vytváření více kvalitních pracovních příležitostí a zachovávající sociální soudržnost“¹⁶ Konkrétně v oblasti služeb však Lisabonská strategie pouze zmiňuje obecný požadavek vypracování strategie odstranění překážek pohybu služeb do konce roku 2000 a co se legislativy týče pokračování v sektorovém přístupu se zaměřením na vybrané oblasti.¹⁷ Řeč tedy nebyla o přijetí horizontální směrnice, o ní se poprvé zmiňuje Evropskou komisí (Komisí) vypracovaná Strategie vnitřního trhu pro služby z prosince 2000, vzniklá v reakci na Lisabonskou strategii.¹⁸

Přímou motivací pro vypracování návrhu směrnice byla Zpráva Komise o stavu vnitřního trhu se službami z července 2002, která identifikovala překážky volného pohybu služeb a jejich dopad na fungování vnitřního trhu.¹⁹

Důvodem, který vedl Komisi k opuštění dosavadního přístupu k právní úpravě oblasti služeb, tj. navrhování sektorových směrnic s tím, že otázku překážek volnému

¹⁵ O překážkách bránících volnému pohybu služeb se zmiňuje již Cecchiniho zpráva z roku 1988.

¹⁶ *Lisabonská strategie*. Evropská Rada, 2000.

Dostupné z http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm, staženo 10. 7. 2013.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Strategie vnitřního trhu pro služby*. Evropská komise, 2000, s. 7.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/com-2000-888/com-2000-888_en.pdf, staženo 10. 7. 2013.

¹⁹ *Zpráva o stavu vnitřního trhu se službami*. Evropská komise, 2002, COM(2002)441.

Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0441:FIN:EN:PDF>, staženo 10.7. 2013.

pohybu řeší ve své judikatuře ESD, bylo podezření, že „Evropský soudní dvůr se ve své judikatuře zabývá pouze pověstnou špičkou ledovce a že většina překážek obchodu se službami zůstává skryta pod povrchem, jelikož Komise selhává v jejich odhalování, jelikož jednotlivci a společnosti, na něž dopadají, nepřijímají příslušná právní opatření a jelikož národní soudy v takovýchto případech nevynucují uplatnění Smlouvy a nevyužívají předběžných otázek k Evropskému soudnímu dvoru.“²⁰

S ohledem na nárůst počtu případů týkajících se volného pohybu služeb před ESD, za období let 1995 – 1999 to bylo 40 případů, v letech 2000 – 2005 pak už 140, lze přitom dovodit, že fungování trhu se službami bylo problematické a odstraňování jeho překážek prostřednictvím judikatury nebylo efektivní²¹ a s ohledem na rozšíření o deset států v roce 2004 ani do budoucna reálné.²²

V neposlední řadě bylo zaměření na oblast služeb dáno ekonomickými hledisky – podíl služeb na HDP EU přesahuje 75 %, avšak ve srovnání s USA tato oblast rostla v letech předcházejících přijetí směrnice až o 30 % pomaleji. V USA zároveň služby představují o 10 % větší podíl HDP než v EU.²³

2.2 Bolkesteinův návrh

V lednu 2004 předložila Komise návrh směrnice o službách na vnitřním trhu (návrh směrnice, návrh), známé též jako Bolkesteinova²⁴ směrnice. Právním základem pro ni byly články 47 odst. 2 a 55 Smlouvy o ES, stanovující pravomoc přijímat směrnice ke koordinaci právních a správních předpisů, jež se týkají přístupu k samostatným výdělečným činnostem a jejich výkonu pro oblast svobody usazování a volného pohybu služeb.²⁵

20 De Witte Bruno: „Setting the Scene: How Did Services Get to Bolkestein and Why?“. *EUI Working Paper*, 20, 2007, s. 6.

Dostupné z http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6929/LAW_2007_20.pdf?sequence=1, staženo 1. 10. 2013.

²¹ Ibid.

²² Chang Michele, Hanf Dominik a Pelkmans Jacques: „The Services Directive: Trojan Horse or White Knight?“. *Journal of European Integration*, 32(1), 2010, s. 102. (Taylor and Francis Online)

²³ Delgado Juan: „The European Services Directive“. The Brookings Institution, *U.S.-Europe Analysis Series*, April 2006, s. 3.

Dostupné z http://aei.pitt.edu/8398/1/EN_JD_Brookings_Paper_April06.pdf, staženo 15. 9. 2013.

²⁴ Frits Bolkestein byl komisařem pro vnitřní trh a služby v Prodiho komisi z let 1999-2004.

²⁵ Ač tedy směrnice ve svém názvu zmiňuje pouze o volném pohybu služeb, fakticky upravuje i svobodu usazování, která s (dočasným) poskytováním služeb úzce souvisí.

Ačkoli měl návrh být horizontální směrnicí – tedy upravující podmínky usazování a pohybu služeb obecně a průřezově, existovaly z jeho působnosti výjimky. Neměl se vztahovat na finanční služby upravené směrnicí č. 2002/65/ES, na elektronické komunikace a související služby upravené zvláštními směrnicemi a na dopravní služby upravené zvláštními právními předpisy (čl. 2 odst. 2 návrhu).²⁶ Demonstrativní výčet služeb, na něž se směrnice vztahovat měla, pak poskytoval bod 14 odůvodnění. Šlo např. o služby poradenské, realitní, zdravotní, turistické atp.

Návrh směrnice si kladl tři cíle: omezit překážky svobody usazování, omezit překážky volného pohybu služeb a posílit vzájemnou důvěru mezi členskými státy.²⁷

2.2.1 Svoboda usazování

V případě svobody usazování mělo k dosažení těchto cílů sloužit správním zjednodušení prostřednictvím povinnosti přezkoumat postupy a formality nutné pro přístup k poskytování služeb (čl. 5); zřízení jednotných kontaktních míst,²⁸ která by umožňovala vyřídit veškeré formality potřebné k přístupu k činnostem a k jejich výkonu na jednom místě, kdy žadatelé by na těchto místech zároveň získali úplné informace o tom, jaké požadavky musí splnit; veškeré formality přitom podle směrnice mělo být možné vyřídit elektronicky (čl. 6-8).

Dále návrh omezoval možnosti státu zavést povolovací režimy na poskytování služeb podmínkami nediskriminace, přiměřenosti a odůvodněním naléhavými důvody obecného zájmu. Podmínky pro udělení povolení se potom nesměly překrývat s požadavky, jimž poskytovatel podléhal v jiném členském státě (čl. 9-10).

Konečně návrh stanovoval seznam osmi požadavků, jimiž státy nesměly podmiňovat poskytování služeb na svém území (tzv. black list). Byl mezi nimi např. zákaz požadavků diskriminačních z důvodu státní příslušnosti, zákaz usazení ve více členských státech nebo zákaz požadovat po poskytovateli splnění testu ekonomické potřeby (čl. 14).

²⁶ Odkazy na jednotlivé články v této podkapitole odpovídají číslování článků v původním návrhu Komise.

²⁷ Kox Henk, Lejour Arjan a Montizaan Raymond: „The free movement of services within the EU“. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 69, říjen 2004 (revidováno září 2005), s. 24. Dostupné z download.mpo.cz/get/26535/31974/338836/priloha008.pdf, staženo 13. 6. 2013.

²⁸ Původní návrh hovořil o „single points of contact“. Z důvodu vyjasnění smyslu, tj. zda mají státy takové místo zřídit pouze jedno, nebo jich může být víc, došlo ve výsledném znění směrnice ke změně na „points of single contact“. Platí tedy, že takových míst může stát zřídit více, „jednotnost“ spočívá v tom, že se žadatel obrací jen na jeden úřad, a nikoli na více.

Vedle toho byl dán i seznam požadavků podléhajících hodnocení (tzv. grey list), např. množstevní omezení poskytovatelů, povinnost mít určitou právní formu nebo zákaz vlastnit více než jednu provozovnu na území státu – existenci takových požadavků ve svém právním řádu musely státy identifikovat a nadále je mohly uplatňovat jen za předpokladu, že jsou nediskriminační, nezbytné a přiměřené. Přípustnost takových požadavků, stejně jako v budoucnu nově zavedených, měla podléhat přezkumu Komise (čl. 15).

2.2.2 Volný pohyb služeb

V rámci volného pohybu služeb bylo nejpřevratnější novinkou zavedení principu země původu, který znamenal, že dočasní (tj. neusazení) poskytovatelé služeb v jiném členském státě by podléhali pouze právu státu, v němž by byli usazeni; tento stát by zároveň dohlížel na výkon těchto služeb (čl. 16).

Princip země původu však již v návrhu neměl být platný pro všechny služby – mimo ty, na něž se nevztahovala směrnice jako celek, z něj měly mít trvalou výjimku služby upravené zvláštními, sektorovými směrnicemi, např. poštovní služby, distribuce elektřiny, vody, plynárenství nebo na vysílání pracovníků, rovněž upravené zvláštními směrnicí (čl. 17). Možnost přijímajícího státu trvale regulovat služby na jeho území poskytované cizími poskytovateli pak návrh omezoval pouze na úplný zákaz určitých služeb z důvodu veřejného pořádku, zdraví nebo veřejné bezpečnosti a dále na možnost regulovat služby z důvodů daných místními podmínkami a odpovídajících veřejnému pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochraně veřejného zdraví či životního prostředí (čl. 17).

Na určitou malou skupinu služeb, např. hazardní hry, mohly státy uplatnit z principu země původu dočasnou výjimku (čl. 18).

Státy mohly rovněž uplatnit individuální výjimky vůči jednotlivým poskytovatelům z důvodu bezpečnosti služeb, ochrany veřejného pořádku nebo v případě výkonu zdravotnického povolání (čl. 19). K přijetí takových opatření by však bylo nutné, aby předtím odpovídajícím způsobem po vzájemné konzultaci nezareagoval stát původu, individuální opatření tak byla podmíněna poměrně složitou procedurou, která by jejich praktické užití značně ztěžovala.

Část návrhu týkající se pohybu služeb dále zakotvovala práva příjemců využívat služeb cizích poskytovatelů, aniž by byli omezováni např. povinností získat k tomu povolení (čl. 20). Jelikož princip země původu stavěl příjemce služeb cizích poskytovatelů do nevýhodné pozice, poněvadž ti se řídili jinými právními předpisy, než bylo pro příjemce obvyklé, stanovoval návrh povinnost států poskytnout svým příslušníkům informace o požadavcích platných v jiných členských státech, což se týkalo zejména pravidel ochrany spotřebitele (čl. 22).

2.2.3 Posílení vzájemné důvěry

Princip země původu ztěžoval státům jejich postavení v tom smyslu, že jim výrazně omezil možnost regulovat výkon služeb na svém území, a nutil je tak spoléhat se na to, že právo státu původu bude službu upravovat dostatečně.

K posílení vzájemné důvěry mezi státy, jakož i jednotlivci, měla sloužit jednak informační povinnost poskytovatelů – tj. povinnost zpřístupnit příjemcům své kontaktní údaje, profesní titul a registrující instituci v případě regulovaných povolání nebo uvést existenci případných smluvních ujednání týkajících se práva použitelného na smlouvu; další informace, např. o povaze služby, ceně nebo záruce, měl poskytovatel poskytnout na žádost (čl. 26 a 28).

Návrh dále státům dával možnost požadovat po poskytovatelích rizikových služeb uzavření pojištění nebo poskytnutí záruky (čl. 27).

Vzájemnou důvěru měly dále posílit dobrovolné certifikace služeb, charty kvality nebo spolupráce obchodních komor (čl. 31).

Vzájemnou spolupráci vyžadoval návrh v rámci správního dohledu po členských státech, resp. jejich orgánech, když stanovoval rozdělení povinností mezi stát původu a přijímající stát (čl. 35n.).

2.3 Legislativní proces

Návrh směrnice, který Komise předložila, přinášel zejména v rámci volného pohybu služeb výrazné změny, a tomu odpovídala i náročnost legislativního procesu.

Původní návrh Komise předložila v lednu 2004. Nejprve se k němu vyjádřily Výbor regionů a Hospodářský a sociální výbor. Prvně jmenovaný ve svém stanovisku ze září 2004 podpořil snahu Komise omezit prostřednictvím směrnice překážky volného

pohybu služeb (bod 1.4 stanoviska), obecně podpořil i kontroverzní princip země původu, avšak pro skupinu veřejných služeb, jako např. zdravotních nebo sociálních, z důvodu jejich zvláštního postavení a vazby na politicko-sociální systém jednotlivých států požadoval, aby se na ně směrnice nevztahovala (body 1.5, 1.7, 2.21), resp. vzhledem k tomu, že Komise ve svém vysvětlení vyloučila veřejné služby z působnosti směrnice, aby toto bylo v textu výslovně zakotveno (body 2.19 a 2.23).²⁹ Výbor zároveň vyjádřil obavy, že směrnice poslouží k obcházení domácích, vyšších standardů služeb (bod 2.8) a dále že se směrnice co do požadavku přezkoumat povolovací procedury z hlediska jejich složitosti bude vztahovat na všechny takové procedury v členských státech, což by odporovalo zásadě přiměřenosti (bod 2.30).

Hospodářský a sociální výbor navíc k připomínkám Výboru regionů vyjádřil obavy, že zavedení principu země původu v podobě horizontálně platného pravidla je předčasné a že je možné jej uplatnit bez obav z narušení hospodářské soutěže jen u těch služeb, u nichž existuje harmonizace napříč právními řády členských států. Výbor proto spíše prosazoval pokračování v sektorové harmonizaci (body 3.5.2 a 3.5.3).³⁰ Jeho další poznámky se pak týkaly např. větší informovanosti spotřebitelů, konkrétně toho, aby pro ně byla informace o ceně služby dostupná přímo, a ne až na žádost (bod 3.9.1), anebo zohlednění kolektivních dohod, které v severských zemích často nahrazují pracovní legislativu, jakožto závazných pravidel pro poskytovatele (bod 3.13.3).

Návrh směrnice byl následně projednáván celkem v deseti výborech Evropského parlamentu (Parlamentu). Obecně se největší obavy týkaly toho, že „bez vhodné harmonizace nebo doplnění dalších žádoucích výjimek by hospodářská soutěž s principem země původu vedla k podkopání profesních standardů a zavedených sociálních systémů.“³¹ Nejpodrobněji své připomínky zpracoval Výbor pro vnitřní trh a

²⁹ *Stanovisko k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu*. Výbor regionů, 2004, ECOS-031. Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/background/ECOS_en.pdf, staženo 22. 8. 2013.

³⁰ *Stanovisko k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu*. Hospodářský a sociální výbor, 2005, INT/228. Dostupné z http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/050210_opinion_ecosoc_en.pdf, staženo 22. 8. 2013.

³¹ Craufurd Smith Rachael: „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*, University of Edinburgh, Mitchell Working Paper Series, 6, 2007, s. 12. Dostupné z http://www.law.ed.ac.uk/file_download/series/35_oldwineinnewbottlesfromthecountryoforiginprincipletofreedomtoprovideservicesinth.pdf, staženo 2. 7. 2013.

ochranu spotřebitelů a jeho zpravodajka Evelyne Gebhardtová. Výbor požadoval, aby z působnosti směrnice byly vyloučeny veřejné služby a v souladu s judikaturou ESD (bod 53) i služby spojené s výkonem státní moci, např. bezpečnostní služby (bod 56), dále aby se definice požadavku rozšířila i o pravidla profesních organizací (bod 64), pokud jde o princip země původu, tak ten dle stanoviska není právním principem, ale „kritériem, jelikož jej jako princip neuznává ani Smlouva, ani judikatura Soudu“. Namísto toho výbor navrhoval užití principu vzájemného uznávání, podle něhož by pro poskytovatele platily podmínky státu, v němž službu poskytuje, avšak nesměly by zdvojovat povinnosti, které již splnil ve svém státu usazení (bod 111); tentýž stát by zároveň prováděl i správní dohled (bod 138).³²

Parlament v prvním čtení návrh schválil, avšak s pozměňujícími návrhy. Toto znění pak s malými úpravami schválila i Komise, Rada k němu přijala společný postoj,³³ a ten nakonec schválil Parlament ve druhém čtení, čímž byl legislativní proces úspěšně ukončen. Směrnice o službách na vnitřním trhu (Směrnice, Směrnice o službách) byla publikována v Úředním věstníku EU pod číslem 2006/123/ES.

2.4 Výsledné znění Směrnice o službách

Změny textu Směrnice oproti původnímu návrhu jsou různé povahy. V řadě případů spočívají přijaté změny jen ve vyjasnění původního textu.³⁴ Podstatné úpravy, k nimž v průběhu projednávání došlo jsou následující. Došlo k rozšíření oblastí služeb, na které se Směrnice nevztahuje, např. o služby obecného zájmu nehospodářské povahy (veřejné služby), zdravotní služby, sociální služby nebo služby spojené s výkonem veřejné moci (čl. 2). Bylo doplněno, že Směrnicí není dotčeno pracovní právo ani výkon základních práv (čl. 1 odst. 6 a 7). V rámci správního zjednodušení byl původní

³² *Návrh legislativního usnesení Evropského parlamentu o návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu.* Výbor Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů, 2005. Dostupné z http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/050525_pr_gebhardt_cs.pdf, staženo 22. 8. 2013.

³³ Ohledně principu země původu byly státy rozdělené – jeho ponechání, a navíc vypuštění výjimek v článku 16 odst. 3 požadovaly Estonsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemsko, Polsko, Slovinsko nebo Velká Británie, naopak Dánsko, Francie, Německo, Portugalsko nebo Švédsko požadovaly další výjimky – Dagnis Jensen Mads a Nedergaard Peter: „From „Frankenstein“ to „toothless vampire“? Explaining the watering down of the Services Directive“. *Journal of European Public Policy*, 19(6), srpen 2012, s. 854. (Ebsco)

³⁴ Např. změna „single points of contact“ na „points of single contact“, viz výše pozn. 13.

imperativ zjednodušení postupů k poskytování služeb nahrazen přezkoumáním a případným zjednodušením (čl. 5).

Oblast svobody usazování žádné podstatné změny nedoznala, oproti tomu úprava volného pohybu osob byla změněna výrazně. Hlavním bodem návrhu zde bylo zavedení principu země původu, který však byl dosti kontroverzní a v rámci legislativního procesu se řada aktérů přimlouvala za jeho nahrazení. Článek 16, který princip zakotvoval, byl nakonec přeformulován tak, že obsahuje povinnost států respektovat právo poskytovatelů poskytovat služby v jiném členském státu a zároveň povinnost zajistit na svém území volný přístup k činnostem a jejich výkon.

Požadavky, které smějí státy poskytovatelům služeb ukládat, musí, v souladu s judikaturou ESD, splňovat zásady nediskriminace, nezbytnosti a přiměřenosti. Státy zároveň mohou ukládat požadavky v případech opodstatněných důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí – tuto možnost měly i podle původního návrhu (čl. 17 odst. 17), navíc přibyla možnost uplatňovat podmínky zaměstnávání včetně podmínek stanovených v kolektivních smlouvách. Výčet zcela zakázaných požadavků (čl. 16 odst. 2), tzv. black list, zůstal zachován.

Článek 17 v původním návrhu i ve výsledném textu obsahuje výjimky z článku 16, v původní verzi tedy z principu země původu, nyní z respektování a zajišťování svobody poskytovat služby. Platí to zejm. pro obecné hospodářské služby – distribuci elektřiny, plynárenství atp. Přejícné výjimky z principu země původu, které obsahoval původní návrh, byly z výsledného textu vypuštěny, resp. oblasti, jichž se týkaly, byly vyňaty z působnosti směrnice nebo zahrnuty do výjimek podle článku 17.

Možnost státu uplatnit individuální výjimky, tedy přijmout vůči jednotlivým poskytovatelům opatření odchylná od článku 16, byla z důvodu omezení působnosti a vypuštění zdravotnických služeb ve výsledném textu omezena na opatření týkající se bezpečnosti služeb, to však stále po konzultaci se státem usazení (čl. 18).

Ustanovení směrnice týkající se vysílání pracovníků a státních příslušníků třetích zemí (čl. 24 a 25 návrhu), upravující zejména povinnost států přezkoumat soulad svých právních řádů se směrnicí č. 96/71/ES, o vysílání pracovníků, byla z výsledného znění

vypuštěna a byla nahrazena poradenstvím Komise ohledně administrativního zjednodušení a zlepšení správní spolupráce.³⁵

V kapitole týkající se kvality služeb došlo u informací poskytovaných příjemcům služeb k rozšíření výčtu o právní formu poskytovatele, cenu služby, pokud je předem stanovena, základní charakteristiku služby a případné pojištění nebo záruku. U informací poskytovaných na žádost pak byla dodána povinnost informovat o veškerých aplikovatelných kodexech chování a o možnostech mimosoudního řešení sporů (čl. 22). V rámci pojištění profesní odpovědnosti byla povinnost států uložit rizikovým poskytovatelům uzavření pojištění nahrazena možností států toto uložit (čl. 23).

Pokud jde o správní spolupráci států usazení a těch, v nichž je služba poskytována, konkrétně tedy o spolupráci při dohledu nad poskytovateli, stanovuje Směrnice vedle obecné povinnosti poskytovat si vzájemnou pomoc (čl. 28) i jasné rozdělení povinností – stát usazení poskytuje informace o poskytovatelích usazených na jeho území a na žádost jiného státu provádí kontroly, inspekce a šetření (čl. 29); vedle toho zajišťuje dohled nad dodržováním svých požadavků, takové kontroly však nemusí vykonávat na území státu, v němž je služba poskytována, ale může o jejich provedení požádat tento stát (čl. 30).

Stát, v němž je služba poskytována, odpovídá za dohled nad činností poskytovatele, pokud jde o požadavky jím stanovené, tedy ty podle článku 16 směrnice (čl. 31). Novinkou oproti návrhu je zavedení elektronického systému pro výměnu informací mezi členskými státy (IMI) (čl. 34). Poslední změnou je prodloužení lhůty k provedení směrnice z původních, a Komisí z důvodu naléhavosti dotvoření vnitřního trhu preferovaných,³⁶ dvou let na tři roky (čl. 44).

2.5 Směrnice o službách – diskuse

Jak bylo zmíněno výše, návrh směrnice i výsledné znění obsahují řadu bodů, které je třeba blíže prozkoumat, jelikož podstatně ovlivňují výsledný dopad směrnice.

³⁵ *Pozměněný návrh směrnice o službách na vnitřním trhu*. Evropská komise, 2006, COM(2006)160, bod 3.6.

Dostupné z

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/060404_amendedproposal_com_cs.pdf, staženo 22. 8. 2013.

³⁶ *Ibid.*, bod 3.9.

2.5.1 Horizontální působnost, rozsah Směrnice a princip subsidiarity

Pokud jde o působnost Směrnice, Komise prostřednictvím návrhu usilovala o vytvoření předpisu, který by, na rozdíl od do té doby používané harmonizace směrnicemi po jednotlivých sektorech, upravoval a usnadňoval volný pohyb všech služeb s výjimkami několika oblastí upravených zvláštními směrnicemi. Vedla ji k tomu, jak již bylo zmíněno, nedostatečnost dosavadního přístupu, kdy svoboda usazování a volný pohyb služeb, které nebyly upravené žádnými sektorovými směrnicemi, se řídily přímo příslušnými články Smlouvy, resp. jejím výkladem ze strany ESD. Jednalo se zejména o to, jakými opatřeními mohly státy regulovat výkon služeb cizími poskytovateli na svém území, tzn. která opatření byla ještě přípustná a která byla již v rozporu se Smlouvou, protože neopodstatněně znesnadňovala výkon těchto svobod. Jelikož však možnosti judikatury pokrývat v praxi se vyskytující nepřípustná omezení byly a jsou omezené, nemluvě o tom, zda Soudní dvůr takto nenahrazoval činnost, která by spíše příslušela legislativci, rozhodla se Komise navrhnout směrnici s horizontální působností.

Pokud jde o původní návrh, tak právě široký rozsah činností, které pokrýval, spolu s významnými opatřeními k omezení překážek přeshraničního poskytování služeb, vzbuzoval pochybnosti ohledně souladu s principem subsidiarity.³⁷ Problematická v tomto směru byla zejména skutečnost, že mezi regulované služby patřily např. zdravotnická péče nebo hospodářské činnosti v kulturní oblasti, tedy ty oblasti, v nichž má Unie pouze podpůrnou pravomoc. Pro oblast zdravotnictví, která je úzce spojena se společenským systémem toho kterého státu, a která je navíc uživatelsky značně citlivá, by přezkum pravidel z hlediska jejich souladu se zakázanými požadavky a požadavky podléhajícími hodnocení podle směrnice, spolu s „importem“ poskytovatelů, řídicích se podle principu země původu právním řádem svého státu usazení, znamenal přílišný zásah do pravomocí členských států tuto oblast organizovat. Zejména v povinnosti států přezkoumat podle návrhu svoji úpravu zdravotnictví, resp. veřejných služeb obecně, tak bylo možné spatřovat porušení principu subsidiarity.³⁸

³⁷ Gekiere Wouter: „Towards a European Directive on Services in the Internal Market: Analysing the Legal Repercussions of the Draft Services Directive and its Impact on National Services Regulations“. Research paper, Institute for European Law, Catholic University Leuven, 2004, s. 9. Dostupné z http://liveesip.perspectives-sprl.com/files/pb21_0.pdf, staženo 6. 5. 2013.

³⁸ Ibid., s. 10.

Námítky vůči zahrnutí veřejných služeb do působnosti Směrnice se objevily i během legislativního procesu, viz výše např. stanovisko Výboru regionů, ve výsledku proto došlo k jejich vypuštění – u veřejných služeb neekonomické povahy zcela (čl. 2 odst. 2, písm. a) Směrnice), u těch s hospodářskou povahou, např. soukromým školstvím, jen z oblasti svobody usazování (čl. 16 odst. 1).

Odstraněním tohoto hlavního sporného bodu v rozsahu směrnice tak byly kritické hlasy vytýkající nepřipustný zásah do pravomocí členských států oslabeny. Ostatně sama Komise se v odůvodnění návrhu k otázce subsidiarity vyjádřila a jeho porušení odmítla s tím, že návrh usiluje o odstranění právních překážek svobody usazování a volného pohybu osob a vyhýbá se detailní harmonizaci národních pravidel, přičemž tohoto cíle není možné dosáhnout pouze jednáním ze strany členských států.³⁹

Je třeba dále říct, že rozsah oblastí, na které se Směrnice vztahuje, byl v průběhu legislativního procesu značně omezen – k původním odůvodněným výjimkám v článku 2, např. finančním službám, které jsou upraveny zvláštní směrnici, přibyla řada dalších. Jednak to jsou veřejné služby, na které by se však směrnice pro jejich neekonomickou povahu nevztahovala ani podle původního návrhu,⁴⁰ a dále ty služby, které byly poněkud nesystémově vyřazeny během projednávání, např. hazardní hry nebo služby pracovních agentur. Vzniká tak otázka, zda se původně obecná Směrnice o službách pro řadu výjimek nestala „ementálem, ve kterém je víc děr než sýra“.⁴¹

2.5.2 Princip země původu a výsledný článek 16 Směrnice

Princip země původu, tedy podřízení poskytovatelů, kteří poskytují dočasně služby v jiném členském státě, právnímu řádu a správnímu dohledu jejich států usazení, byl nejproblematictější bodem původního návrhu. Kritici tomuto principu vyčítali, že se vymyká dosavadnímu přístupu Komise v harmonizování oblasti služeb, je

³⁹ *Návrh směrnice o službách na vnitřním trhu*. Evropská komise, 2004, COM(2004)2, s. 18. Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004PC0002&from=EN>, staženo 1. 3. 2013.

⁴⁰ Pelkmans Jacques: „Deepening services market integration – a critical assessment“. *Romanian Journal of European Affairs*, 7(4), prosinec 2007, s. 11.

Dostupné z http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1077082, staženo 16. 6. 2013.

⁴¹ „The services directive proposal: Striking a balance between the promotion of the internal market and preserving the European social model?“. Editorial comment, *Common Market Law Review*, 43(2), duben 2006, s. 309. (Proquest)

diskriminační, ohrožuje evropský sociální model a povede ke zhoršení kvality služeb.⁴² Otázka opodstatněnosti kritických názorů, včetně mýtu tzv. polského instalatéra, je však sporná. Neméně sporná je z právního hlediska i výsledná podoba článku 16 a výjimek z něj.

2.5.2.1 Soulad principu země původu s primárním právem

Podstatnou otázku vznesla v souvislosti s principem země původu v pracovním dokumentu Výboru pro vnitřní trh a ochranu spotřebitele zpravodajka Evelyne Gebhardtová, když zpochybnila samotný soulad principu s primárním právem.⁴³ Již byla zmíněna námitka, že se materiálně nejedná o princip, jelikož nejde ani o princip právní, ani o princip předvídaný Smlouvami nebo dovozený judikaturou ESD, ale je možné o něm hovořit nejvýše jako o kritériu – lze však mít za nejisté, zda taková úvaha skutečně zpochybňuje legalitu principu a nejde pouze o rétorické cvičení.

Zásadnější se však jeví námitka, že zavedení horizontálně aplikovatelného principu země původu odporuje ustanovením článků Smlouvy, které jsou jeho právním základem. Jde jednak o článek 50 Smlouvy o ES (čl. 57 SFEU), který stanovuje, že poskytovatel může za účelem poskytnutí služby dočasně provozovat svou činnost ve státě, kde je služba poskytována, za stejných podmínek, jaké tento stát ukládá svým vlastním státním příslušníkům. Na toto ustanovení je možné nahlížet jednak jako na pouhý zákaz diskriminace cizích poskytovatelů, ale rovněž jako na hranici toho, jak lze poskytovatele služeb v jiném členském státě regulovat, tzn. nikoli právem jeho země původu, ale pouze právem státu, v němž je služba poskytována.⁴⁴ Lze se však přiklonit k tomu, že Smlouva zde sleduje pouze zákaz diskriminace, k čemuž se ve svém stanovisku přiklonil i Výbor Parlamentu pro právní záležitosti.⁴⁵ Opačný přístup by

⁴² Kowalsky Wolfgang: „The European Commission’s Services Directive: criticism, myths and prospects“ *European Economic and Employment Policy Brief*, 8, 2005, s. 2-3.

Dostupné z http://secec.lu/html/pdf/documents/EEEEPB_8_2005.pdf, staženo 20. 5. 2013;

Delgado: „The European Services Directive“ (op. cit.), s. 1.

⁴³ *Zpráva k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu*. Evelyne Gebhardtová (Výbor Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů), 2004, PE 353.297v01-00, s. 3.

Dostupné z

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/551/551156/551156en.pdf, staženo 22. 8. 2013.

⁴⁴ Craufurd Smith: „‘Old Wine in New Bottles?’“ (op. cit.), s. 13.

⁴⁵ *Stanovisko k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu*. Výbor Evropského parlamentu pro právní záležitosti, 2005, PE 353.583v03-00, s. 4.

Dostupné z <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE->

znamenal zpochybnění platnosti již existujících sekundárních právních předpisů, které princip země původu obsahují.⁴⁶

Další námitka směřovala k tomu, že v souladu s článkem 47 odst. 2 Smlouvy o ES (čl. 53 odst. 1 SFEU) mají směrnice přijaté na jeho základě usnadnit přístup ke službě a jejímu výkonu.⁴⁷ Pokud by se však poskytovatel ze státu s přísnější regulací rozhodl poskytovat službu ve státě s méně přísnou regulací, princip země původu by mu naopak jeho činnost ztěžoval, jelikož by nemohl využít zdejšího příznivějšího práva.⁴⁸ Domnívám se však, že proti tomuto lze namítnout, že porovnávání „přívětivosti“ dvou systémů regulace jako celků může být v konkrétním případě nejednoznačné. Naproti tomu již samotná skutečnost, že poskytovatel není nucen zjišťovat podmínky výkonu služby v daném státě (případně státech) mu přístup ke službě i její výkon nepochybně usnadňuje.

V neposlední řadě bylo principu země původu vytýkáno, že článek 47 odst. 2 Smlouvy o ES (čl. 53 odst. 1 SFEU) předpokládá přijímání směrnic ke koordinaci právních předpisů členských států;⁴⁹ princip země původu by však naopak vedl k soupeření mezi právními řády.⁵⁰ Tato námitka se jeví jako nejvýznamnější. Bylo by totiž sice možné namítnout, že nelze posuzovat legalnost principu bez přihlídnutí k dalším částem směrnice, které žádanou koordinaci stanovují (např. prostřednictvím zajištění kvality služeb), avšak míra této harmonizace v návrhu směrnice nebyla dostatečná.⁵¹

S ohledem na výše zmíněné argumenty lze shrnout, že principu země původu, tak jak byl představený Komisí v návrhu Směrnice o službách, mohl být v rozporu se svým právním základem upraveným ve Smlouvě.

2.5.2.2 Soulad článku 16 Směrnice s primárním právem

Ačkoli byl princip země původu z výsledného znění Směrnice vypuštěn, soulad článku 16, o právu poskytovat služby, s právním základem ve Smlouvě byl rovněž zpochybňován.

353.583+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN, staženo 3. 4. 2013.

⁴⁶ Craufurd Smith: „Old Wine in New Bottles?“ (op. cit.), s. 14.

⁴⁷ *Zpráva k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu*. Evelyne Gebhardtová (op. cit.), s. 6.

⁴⁸ Craufurd Smith: „Old Wine in New Bottles?“ (op. cit.), s. 14.

⁴⁹ *Zpráva k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu*. Evelyne Gebhardtová (op. cit.), s. 4.

⁵⁰ Craufurd Smith: „Old Wine in New Bottles?“ (op. cit.), s. 15.

⁵¹ Gekiere: „Towards a European Directive on Services in the Internal Market“ (op. cit.), s. 16.

Kritika se opět zaměřila na soulad s článkem 47 odst. 2 Smlouvy o ES (čl. 53 odst. 1 SFEU), tzn. na požadavek koordinace, resp. harmonizace,⁵² který měl být tentokrát porušen skrze omezení důvodů, kterými může členský stát ospravedlnit omezení volného pohybu služeb, ve srovnání s důvody plynoucími z judikatury ESD. Takovéto omezení lze totiž za harmonizaci považovat jen velmi nepřímou,⁵³ přičemž jej lze zároveň považovat za radikální zásah do regulatorní autonomie členských států.⁵⁴

Nicméně na zúžení důvodů ospravedlňujících omezení volného pohybu je možné rovněž nahlížet jako na prohloubení integrace, což by svědčilo ve prospěch tohoto postupu.⁵⁵ Navíc má unijní zákonodárce při regulaci vnitřního trhu široký prostor pro uvážení⁵⁶ a interpretace důvodů omezení volného pohybu ESD nemůže představovat omezení legislativních pravomocí zákonodárce.⁵⁷ V neposlední řadě platí, že ESD není zákonodárce a primární právo umožňuje zákonodárci, aby jej konkretizoval. Pokud tedy lze zúžení důvodů pro omezení volného pohybu považovat za konkretizaci, což je jeví jako pravděpodobné,⁵⁸ lze Směrnici v této části považovat za slučitelnou se Smlouvou.

2.5.2.3 Princip země původu v kontextu dosavadní legislativní praxe

Princip země původu se v právu ES vyskytoval i před jeho užitím v návrhu směrnice o službách. Ačkoli princip neplyne přímo ze Smluv, ESD jej dovedl v 70. letech v případě Cassis de Dijon (C-120/78), a to pro oblast volného pohybu zboží. Princip země původu se následně uplatnil i v oblasti volného pohybu služeb v rámci sekundární legislativy.

V první řadě je třeba říct, že obecně existují tři modely regulace: model přijímajícího státu, domovského státu a harmonizační model. Podle prvně jmenovaného

⁵² Požadavky koordinace (čl. 47 odst. 2 Smlouvy o ES) a harmonizace (čl. 95 Smlouvy o ES) lze považovat za rovnocenné – Klamert Marcus: „Way to go? – More on the Services Directive and the Fundamental Freedoms“. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 64(3), září 2009, s. 345. (SpringerLink)

⁵³ Ibid., s. 346.

⁵⁴ Ibid., s. 347.

⁵⁵ Barnard Catherine: „Unravelling the Services Directive“. *Common Market Law Review*, 45, 2008, s. 367. (Proquest)

⁵⁶ Van de Gronden Johan a de Waele Henri: „All's Well That Bends Well? The Constitutional Dimension to the Services Directive“. *European Constitutional Law Review*, 6(3), říjen 2010, s. 412. (Proquest)

⁵⁷ Klamert: „Way to go?“ (op. cit.), s. 344.

⁵⁸ Griller Stefan: „The New Services Directive of the European Union: Hopes and Expectations from the Angle of a (Further) Completion of the Internal Market (General Report)“. In Franz Köck Heribert a Karollus Margit Maria (eds.): *The New Services Directive of the European Union*. FIDE XXIII Kongress Linz, 2008, s. 612-613.

je výkon činnosti v jiném státě podřízen právu tohoto státu, a to za podmínky zákazu diskriminace, podle druhého modelu naopak vykonavatel činnosti podléhá pouze právu svého domovského státu, třetí model konečně předpokládá nahrazení národních právních předpisů společnými předpisy společenství/unie.⁵⁹

V unijní praxi je zvykem tyto modely navzájem kombinovat. Princip země původu podle návrhu však podle kritiků představoval přílišné vychýlení jedním směrem, a narušoval tak požadovanou vyváženost.⁶⁰ Návrh rovněž představoval odklon od dosavadní legislativní praxe Komise. Ta totiž princip země původu do té doby vždy zaváděla pouze v rámci určitého sektoru, a to při současném vyvážení prostřednictvím společné harmonizace, která otupila rozdíly mezi právními řády členských států a stanovila minimální požadavky.⁶¹ Tak tomu bylo například ve směrnici č. 89/552, „Televize bez hranic“, nebo ve směrnici č. 2000/31, o elektronickém obchodu.

Oproti tomu návrh směrnice se co do harmonizace omezoval na poskytování informací spotřebitelům⁶² a ohledně kvality samotných služeb předpokládal pouze dobrovolné zavedení standardů kvality nebo certifikátů kvality.⁶³ Ve srovnání se zbožím, které si kupující může předem prohlédnout, je však přijímání služeb ze své povahy „rizikovější“, a tak by bylo záhodno jisté společné standardy mít.⁶⁴ Jako možný kompromis by se jevilo zavedení minimální harmonizace služeb regulovaných Směrnicí, což ovšem vzhledem k průřezové povaze Směrnice nebylo dobře možné.⁶⁵ Zavedení principu země původu jinde než pro konkrétně vymezený sektor tak nebylo politicky průchodné, jelikož „provést v regulaci posun ‚přes palubu‘ vyžaduje značnou míru důvěry, kterou sice Komise měla, ale nepodařilo se jí přesvědčit další politické hráče [Radu a Parlament]“.⁶⁶ Princip země původu byl tedy pro svůj přílišný odklon od dosavadní politiky ze Směrnice vypuštěn, otázkou však zůstává, zda znění článku 16 o poskytování služeb, tak jak bylo nakonec přijato, naopak vůbec nějaký posun přináší.

⁵⁹ Fichtner Nikolai: „The Rise and Fall of the Country of Origin Principle in the EU’s Services Directive – Uncovering the Principle’s Premises and Potential Implications“. Institut für Wirtschaftsrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, *Essays in Transnational Economic Law*, 54, duben 2006, s. 17-18. Dostupné z <http://telc.jura.uni-halle.de/sites/default/files/altbestand/Heft54.pdf>, staženo 12. 5. 2013.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 19.

⁶¹ De Witte: „Setting the Scene“ (op. cit.), s. 8.

⁶² Článek 26nn. návrhu.

⁶³ Článek 31 návrhu.

⁶⁴ Craufurd Smith: „‘Old Wine in New Bottles?’“ (op. cit.), s. 8.

⁶⁵ Fichtner: „The Rise and Fall of the Country of Origin Principle in the EU’s Services Directive“ (op. cit.), s. 20-21.

⁶⁶ De Witte: „Setting the Scene“ (op. cit.), s. 9.

2.5.2.4 Článek 16 Směrnice ve srovnání s principem země původu

Pokud byl princip země původu považován za (z liberálního hlediska) nejvýraznější přínos návrhu, je nasnadě se ptát, zda se jeho vypuštěním „z Frankensteinů nestal bezzubý upír“.⁶⁷ Při porovnání obou případů stojí na jedné straně situace, kdy poskytovatel v cizím státě se řídí pouze právem svého domovského státu a cizí stát mu může klást podmínky, pouze pokud jsou nezbytné z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany veřejného zdraví a životního prostředí a jsou přiměřené.⁶⁸ Na druhé straně je stav, kdy poskytovatel v cizím státě podléhá právu tohoto státu, přičemž mu uložené podmínky musí být nediskriminační, ze stejných důvodů nezbytné a přiměřené.⁶⁹

Pohledy na rozdíl mezi oběma přístupy se v odborné literatuře různí. Někteří autoři tvrdí, že „princip svobody poskytovat služby ve výsledné verzi Směrnice o službách úzce odráží princip země původu v úvodním návrhu Komise.“⁷⁰ Jiní tvrdí, že „nová ustanovení jsou značně odlišná od těch původních.“⁷¹ Pravdou je, že původní návrh zastával silnější presumpci nelegálnosti práva přijímajícího státu, zatímco výsledný text užívá presumpci slabší.⁷²

Z pohledu poskytovatele služby je výsledný režim méně výhodný v tom, že se u přístupu ke službě a jejího výkonu neuplatní nikterak právo domovského státu, ale pouze právo přijímajícího státu.⁷³ Podle některých názorů bude ovšem praktický rozdíl oproti návrhu méně dramatický. Pokud jde o přístup na trh, mohou jej státy vzhledem k zakázaným požadavkům v článku 16 odst. 2 omezovat jen obtížně. V tomto směru tedy Směrnice oproti návrhu nepředstavuje rozdíl. Výkon samotné činnosti se sice bude řídit právem cizího státu, nicméně Směrnice se dotýká zejména služeb méně regulovaných (např. konzultačních, kadeřnických nebo průvodcovských), u nichž by seznámení se s cizími předpisy nemělo být zásadní překážkou.⁷⁴ Platí to tím spíše, že

⁶⁷ Jensen a Nedergaard: „From „Frankenstein“ to „toothless vampire“?“ (op. cit.).

⁶⁸ Článek 16 odst. 1 a článek 17 odst. 17 návrhu.

⁶⁹ Čl. 16 odst. 1 Směrnice.

⁷⁰ Craufurd Smith: „‘Old Wine in New Bottles?’“ (op. cit.), s. 21.

⁷¹ Fichtner, „The Rise and Fall of the Country of Origin Principle in the EU’s Services Directive“ (op. cit.), s. 31. Obdobně Klamert Marcus: „Of Empty Glasses and Double Burdens: Approaches to Regulating the Services Market à propos the Implementation of the Services Directive“. *Legal Issues of Economic Integration*, 37(2), 2010, s. 124. (Kluwer Law Online)

⁷² Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 362.

⁷³ Klamert: „Of Empty Glasses and Double Burdens“ (op. cit.), s. 124.

⁷⁴ *Ibid.*, s. 125.

poskytovatelé mohou potřebné informace o požadavcích získat prostřednictvím jednotných kontaktních míst.⁷⁵ Otázky soukromoprávní odpovědnosti nebo uznávání kvalifikací navíc leží mimo působnost Směrnice, takže na ně vypuštění principu země původu nemá vliv.⁷⁶ Podstatný rozdíl tak vypuštění principu země původu znamená jen pro úzkou výseč služeb regulovaných zvláštními požadavky na bezpečnost nebo kvalitu.⁷⁷ Pro poskytovatele služeb obecně by tak vypuštění principu země původu znamenalo spíše psychologickou než věcnou překážku.⁷⁸

Osobně se však domnívám, že i tento aspekt bránící volnému pohybu může hrát z pohledu poskytovatelů výraznou roli (a to tím spíše, pokud by chtěli službu poskytovat ve více státech). Navíc pokud platí, že ať již s principem, nebo bez něj, na regulaci samotné se příliš mnoho nemění, pak jestliže lze považovat obavy poskytovatelů při vypuštění principu za spíše zdánlivé, lze stejně nahlížet i na obavy odpůrců zavedení principu. Mám tedy za to, že by zachování principu země původu bylo z hlediska fungování vnitřního trhu vhodnější.

2.5.2.5 Článek 16 Směrnice ve srovnání se Smlouvou

Dalším aspektem, který je třeba u článku 16 Směrnice posoudit, je, jaký posun, pokud vůbec nějaký, přináší oproti regulaci volného pohybu služeb ve Smlouvě, resp. navazující judikatuře ESD, jimiž se příslušné služby řídily před přijetím Směrnice.

Článek 49 Smlouvy o ES (čl. 56 SFEU) stanoví, že „jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb.“ Článek 46 Smlouvy o ES (čl. 52 SFEU) ve spojitosti s článkem 55 (resp. článkem 62) pak umožňuje členským státům zasáhnout do tohoto práva přijetím právních předpisů z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví. Judikatura ESD nicméně výčet důvodů ospravedlňujících zásah států do práva volného pohybu služeb rozšířila na cca dvacet, jde např. o ochranu spotřebitele, ochranu pracovníků, ochranu duševního vlastnictví

⁷⁵ Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 362.

⁷⁶ Klamert: „Of Empty Glasses and Double Burdens“ (op. cit.), s. 125.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Chang, Hanf a Pelkmans: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 109-110.

nebo zachování kulturního dědictví,⁷⁹ přičemž každý zásah musí splňovat test přiměřenosti dovozený v případě Gebhard (C-55/94).⁸⁰

Článek 16 Směrnice stanoví povinnost členských států respektovat právo poskytovatelů poskytovat služby, povinnost zajistit volný přístup k činnosti poskytování služeb a volný výkon této činnosti na svém území a zakazuje podmiňovat přístup k činnosti poskytování služeb nebo její výkon na svém území jakýmkoli omezeními, která nesplňují požadavek nediskriminace, přiměřenosti a nezbytnosti z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti, ochrany veřejného zdraví nebo ochrany životního prostředí. Jelikož Směrnice de facto kopíruje text Smlouvy, je otázkou, zda oproti ní představuje nějaký posun.

Přidaná hodnota zřejmě spočívá ve výjimkách z práva volného pohybu. Namísto pravidla rozumného uvážení (rule of reason) založeného na principu přiměřenosti, kdy členské státy mohly odůvodnit zásah do práva volného pohybu širokým výčtem důvodů, totiž Směrnice zavádí třístupňový systém výjimek. První kategorie, v článku 16 odst. 1, odpovídá pravidlu rozumného uvážení, ale omezuje důvody, jichž se členské státy mohou dovolat, z otevřeného výčtu na čtyři. Ustanovení článku 16 odst. 3 kopíruje první odstavce, ale k důvodům přidává ještě podmínky zaměstnávání včetně podmínek stanovených v kolektivních smlouvách. Je poněkud s podivem, že se Směrnice takto opakuje, důvodem může být snaha zdůraznit, že z těchto důvodů lze ospravedlnit i zavedení požadavku, který by byl jinak zakázaný podle článku 16 odst. 2. Druhou skupinou výjimek jsou služby vyjmenované v článku 17, které jsou vyloučené z působnosti článku 16. Třetí skupinu pak tvoří individuální výjimky podle článku 18.⁸¹

Omezení důvodů opodstatňujících uložení podmínek poskytovatelům je patrně hlavním přínosem článku 16. Směrnice sama ale tento krok nijak dále nevysvětluje, naopak v bodě 40 odůvodnění odkazuje na demonstrativní výčet důvodů dovozených ESD, čímž dává najevo, že žádný rozchod s dosavadní praxí nebyl zamýšlený.⁸² Ačkoli existují pochyby o možnosti dovolat se důvodů nezahrnutých ve Směrnici, které takto zůstávají v „právním limbu“,⁸³ lze mít patrně za to, že úmysl zákonodárce je zde zjevný,

⁷⁹ Griller: „The New Services Directive of the European Union“ (op. cit.), s. 386.

⁸⁰ Van de Gronden a de Waele: „All’s Well That Bends Well?“ (op. cit.), s. 407.

⁸¹ Ibid., s. 407-409.

⁸² De Witte: „Setting the Scene“ (op. cit.), s. 10.

⁸³ Ibid., s. 11.

a jiných důvodů se tak dovolávat nelze.⁸⁴ Konečné slovo však v této věci bude náležet ESD. Pokud totiž byl schopný dovodit další důvody nad rámec těch výslovně vyjmenovaných ve Smlouvě, mohl by stejným způsobem rozšířit i důvody v případě Směrnice.⁸⁵ Osobně však mám za to, že by měla být respektována vůle zákonodárce.⁸⁶

Takový postup je navíc v souladu s judikaturou ESD v tom smyslu, že možnosti členských států zasahovat do práva volného pohybu u (dočasného) poskytování služeb mají být menší než u zásahů do svobody usazování.⁸⁷ Toto je v případě Směrnice splněno, jelikož v článku 9 upravujícím svobodu usazování odkazuje při opodstatnění zásahů na otevřený výčet naléhavých důvodů obecného zájmu.⁸⁸

Otázkou, která v souvislosti s omezením důvodů vyvstává, je, zda reálně zmenší členským státům prostor pro zásah do práv volného pohybu služeb. Teorie se shoduje na tom, že nejvýznamnějším důvodem, který Směrnice opomíjí, je ochrana spotřebitele.⁸⁹ Opatření chránící spotřebitele bude však zpravidla možné odůvodnit ochranou veřejného zdraví nebo pořádku.⁹⁰ Dále Směrnice jistá ustanovení chránící spotřebitele obsahuje, a to v části věnované poskytování informací, a jelikož služby, které Směrnice reguluje, zpravidla nejsou citlivé nebo rizikové, měla by takto zajištěná ochrana dostačovat.⁹¹ Případné spory by navíc byly řešeny v rámci předpisů evropského práva soukromého (nařízení Brusel I a Řím I),⁹² které ochranu spotřebitele zajišťuje.⁹³

Další důvody ve Smlouvě nevyjmenované nejsou tak zásadní nebo by bylo možné je zahrnout do širšího výkladu poměrně vágních pojmů veřejného pořádku, příp.

⁸⁴ Chang, Hanf a Pelkmans: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 108.

⁸⁵ Davies Gareth: „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration“. *European Law Review*, 32, 2007, s. 235.

Dostupné z

<http://dare2.uvu.nl/bitstream/handle/1871/35583/services%20directive%20elrev.pdf?sequence=2>, staženo 15. 11. 2013.

⁸⁶ K možnosti zákonodárce důvody omezit viz výše kapitolu 2.5.2.2.

⁸⁷ Säger, odst. 13.

⁸⁸ Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 366; Davies: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 236.

⁸⁹ Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 367; Chang, Hanf a Pelkmans: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 108; Craufurd Smith: „‘Old Wine in New Bottles?’“ (op. cit.), s. 21; Davies: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 235; Fichtner: „The Rise and Fall of the Country of Origin Principle in the EU’s Services Directive“ (op. cit.), pozn. 161; Van de Gronden a de Waele: „All’s Well That Bends Well?“ (op. cit.), s. 410.

⁹⁰ Klamert: „Way to go?“ (op. cit.), s. 350.

⁹¹ Davies: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 235.

⁹² Článek 3 odst. 2 Směrnice.

⁹³ Jde at’ už o určení rozhodného práva nebo třeba o možnost žalovat cizího poskytovatele u domovského soudu – Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 375.

zdraví.⁹⁴ Navíc je třeba připomenout, že na řadu služeb se článek 16, potažmo celá Směrnice, neuplatní. Reálně by proto omezení důvodů nemělo být pro členské státy zásadní překážkou.

2.5.3 Svoboda usazování podle Směrnice

V části věnované usazování Směrnice upravuje dva druhy zásahů členských států do výkonu tohoto práva, a to povolovací režimy a požadavky zakázané a podléhající hodnocení.

Povolovací režimy Směrnice v článku 9 obecně zakazuje, ledaže by byly nediskriminační, opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu a přiměřené. Totéž platí i pro samotné podmínky udělení povolení, přičemž požadavky se nesmí překrývat s obdobnými požadavky již uloženými v domovském státě.⁹⁵ Samotná žádost pak musí podléhat předem daným kritériím⁹⁶ a být posouzena co nejrychleji⁹⁷ a její případné zamítnutí musí být odůvodněné s možností následného soudního přezkumu.⁹⁸ V tomto ohledu Směrnice zakotvuje podmínky, které ve své judikatuře dovodil ESD.⁹⁹ Ve prospěch poskytovatelů konečně slouží zavedení tzv. tichého souhlasu, tedy automatického udělení povolení v případě, že žádost nebyla ve lhůtě k posouzení odmítnuta.¹⁰⁰

Zakázané požadavky podle článku 14 rovněž vychází z judikatury ESD. Jde např. o požadavky diskriminační, zakazující usazení ve více členských státech nebo stanovující povinnost vykonávat dříve danou činnost na území státu usazení.¹⁰¹

Stejně tak Směrnice kodifikuje judikaturu ESD, pokud jde o požadavky podléhající hodnocení podle článku 15. Oproti zakázaným požadavkům zde však členské státy mají možnost jejich zavedení za předpokladu splnění testu přiměřenosti. Požadavky, které nejsou povolením a nejsou ani ve výčtu článků 14 a 15, mohou členské státy patrně uplatnit rovněž, a to za předpokladu splnění „tradičního přezkumu“

⁹⁴ Na poměrně široký výklad pojmu veřejného pořádku odkazuje bod 41 odůvodnění Směrnice.

⁹⁵ Článek 10 odst. 3 Směrnice.

⁹⁶ Článek 13 odst. 1 Směrnice.

⁹⁷ Článek 13 odst. 3 Směrnice.

⁹⁸ Článek 10 odst. 6 Směrnice.

⁹⁹ Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 353, 355. Jde např. rozhodnutí v kauze Gebhard (C-55/94) dovozující princip přiměřenosti nebo Heylens (222/86) stanovující možnost soudního přezkumu.

¹⁰⁰ Článek 13, odst. 4 Směrnice.

¹⁰¹ Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 356-357. Jde o případy Komise v. Francie (96/85) a Komise v. Belgie (C-203/98).

podle Smlouvy a judikatury ESD. Výčet v článku 15 tak nejspíše nemá praktický právní význam, ale slouží jen jako vodítko při přezkumu.¹⁰²

Je tedy patrné, že část Směrnice věnovaná usazování prakticky odpovídá výkladu článku 43 Smlouvy o ES (čl. 49 SFEU) ze strany ESD. Je však pravdou, že i samotná kodifikace judikatury je přidanou hodnotou, jelikož přináší právní jistotu a je praktičtější, když jsou požadavky kodifikovány na jednom místě namísto řady soudních rozhodnutí. „Nekontroverzní povahu této kapitoly tak lze chápat jako uznání, že Soudní dvůr odvedl při interpretaci dobrou práci, na níž se teď další instituce pokouší stavět.“¹⁰³

2.5.4 Výjimky ze směrnice a z článku 16

Změny ve Směrnici v průběhu legislativního procesu přinesly významné pochybnosti ohledně povahy vyňatých služeb. Návrh zakotvoval výjimky jednak z celé Směrnice (služby regulované zvláštní sektorovou směrnicí), a jednak z principu země původu (zejm. služby regulované vlastní směrnicí a ty, které byly politicky citlivé – např. služby zcela zakázané podle článku 17 odst. 16 návrhu). Co se týče Směrnice, výjimky z ní a z článku 16 (i po vypuštění principu země původu) však zůstaly zachovány, resp. byly ještě navýšeny. Jak již bylo řečeno výše, Směrnice v části týkající se usazování zcela, v části věnované volnému pohybu služeb do značné míry, kopíruje dosavadní stav práva EU ve oblasti s poskytování služeb. Je tedy nasnadě se ptát, v čem nadále spočívá smysl výjimek a jaký rozdíl pro regulaci služeb představuje vynětí ze Směrnice, resp. článku 16.

Služby vyňaté z působnosti celé Směrnice jsou vypočteny v článku 2 odst. 2. Jejich povaha je rozličná, a jak již bylo ukázáno v kapitole týkající se legislativního procesu, důvody jejich zakotvení byly rovněž různé, a ne vždy právní. Jedná se jednak o služby, které jsou mimo působnost Smlouvy, a tedy by se na ně Směrnice nevztahovala i bez výslovného zmínění, např. ty spojené s výkonem veřejné moci nebo nemající hospodářskou povahu. Obdobně jsou vyňaty i citlivé služby jako hazard nebo sociální služby, u nichž není zájem na liberalizaci a které by patrně byly vyňaty i z volného pohybu na základě Smlouvy z důvodu veřejného pořádku. Další skupinu pak tvoří služby regulované zvláštní sektorovou směrnicí, jako např. služby elektronických komunikací. Poslední skupinu tvoří agentury práce a částečně soukromé bezpečnostní

¹⁰² Ibid., s. 358.

¹⁰³ Davies: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 234.

služby, které nejsou regulovány zvláštní směrnici a patrně by nebyly vyňaty z působnosti Smlouvy. Jejich vyloučení ze Směrnice je právně pochybné, jelikož způsob jejich regulace, ať již podle Smlouvy nebo eventuálně podle Směrnice, by se prakticky nezměnil.

Na služby vyňaté ze Směrnice a spadající pod definici služeb podle Smlouvy se každopádně bude nadále Smlouva a judikatura ESD vztahovat. Svědčí o tom jednak článek 3 odst. 3, který předpokládá použití Směrnice v souladu s ustanoveními Smlouvy, a jednak bod 30 odůvodnění, stanovující, že Směrnice doplňuje *acquis* Společenství. Znamená to tedy, že členské státy budou moci jejich výkon regulovat jen z důvodů dovozených ESD.¹⁰⁴ Jak již bylo řečeno, výčet těchto důvodů v oblasti usazování zůstal ve Směrnici stejný oproti judikatuře a v oblasti služeb je praktický význam jeho zúžení sporný. Vynětí těchto služeb ze Směrnice tak, pokud jde o možnosti členských států je regulovat, prakticky nemá smysl.

Výjimky z volného pohybu služeb v článku 16 do značné míry odpovídají původním výjimkám z principu země původu. Zatímco však podle návrhu členské státy nemohly činnost cizích poskytovatelů na svém území až na výjimky regulovat, podle Směrnice je to právě právo přijímajícího státu, které se uplatní. Přidaná hodnota oproti Smlouvě pak spočívá v omezení důvodů, jichž se členské státy mohou při omezení dovolávat, bylo ale již řečeno, že v praxi členské státy příliš omezeny nebudou. I u těchto výjimek je tedy jejich právní význam, pokud jde o přístup ke službám nebo jejich výkon, nejasný.

Výjimky však mohou mít dopad z praktického hlediska. Směrnice totiž v článku 39 předpokládá povinnost členských států ohlásit Komisi, jaká omezení v oblasti služeb a usazování uplatňují. Tato omezení následně podléhají hodnocení Komise a ostatních členských států, což umožňuje efektivní posouzení jejich souladu se Směrnici. Tato povinnost se přirozeně nevztahuje na opatření dotýkajících se služeb vyňatých z působnosti Směrnice, resp. článku 16. Ta by proto v případě svého nesouladu se Smlouvou (a vzhledem k podobnosti úpravy i se Směrnici, pokud by se na ně vztahovala) zůstala „skryta“ a namísto jejich možného účinného „odhalení“ v průběhu

¹⁰⁴ Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 343-344.

hodnotícího procesu podle článku 39 Směrnice by jejich rozpor se Smlouvou musel deklarovat ESD v rámci řízení o porušení Smlouvy.¹⁰⁵

2.5.5 Kvalita služeb

Kapitola V Směrnice je nazvaná „kvalita služeb“, upravuje však více záležitostí. Oproti návrhu tato kapitola prakticky nedoznala změn, což je dáno jednak vypuštěním principu země původu, čímž byly obavy o kvalitu poskytovaných služeb oslabeny, a jednak skutečností, že vzhledem k průřezové povaze Směrnice nebyla jiná než použitá opatření prakticky možná (jde zejm. o stanovení standardů kvality).

V první řadě kapitola upravuje poskytování informací spotřebitelům ohledně poskytovatele a služby. Z hlediska spotřebitele jsou patrně nejvýznamnější informace o rozhodném právu, ceně služby nebo eventuálních smluvních doložkách. Tyto informace, upravené v článku 22 odst. 1, musí být poskytovány vždy. Vedle toho stojí informace poskytované na žádost podle odstavce 3, např. ohledně pravidel mimosoudního řešení sporů. Podle článku 23 pak mohou členské státy vyžadovat po poskytovatelích rizikových služeb uzavření pojištění profesní odpovědnosti, ne však pokud již takové pojištění bylo uzavřeno v jiném členském státě. „Na tato ustanovení lze tak nahlížet jako na část Směrnice upravující ochranu spotřebitele, podle zásady, že dobře informovaný a pojištěný spotřebitel je také chráněný.“¹⁰⁶

Jediným článkem, který se v kapitole věnuje přímo kvalitě služeb, je článek 26. Ten předpokládá možné přijetí opatření ze strany členských států a Komise k zajištění certifikace služeb nebo vypracování chart kvality, případně vypracování norem na evropské úrovni, to vše však pouze na dobrovolné bázi. Směrnice tak na vynucení společných standardů kvality služeb rezignuje a jako hlavní staví osobu spotřebitele a jeho schopnost se informovaně rozhodnout.

2.5.6 Správní zjednodušení a spolupráce

Jelikož ustanovení Směrnice upravující poskytování služeb a svobodu usazování neznamenají zásadní posun v regulaci, skutečný význam spočívá v něčem jiném. „Její správný název by spíše měl být ‚Směrnice o harmonizaci a modernizaci veřejné

¹⁰⁵ Hendrych Dušan a kol.: *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, s. 751.

¹⁰⁶ Davies: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 243.

správy“.¹⁰⁷ V první řadě se jedná o přezkoumání a eventuální zjednodušení postupů a formalit upravujících přístup k činnosti poskytování služeb a jejímu výkonu.¹⁰⁸ Zjednodušení postupů požadovala Komise, a to v reakci na stížnosti poskytovatelů na složitá ochranná opatření, která uplatňovaly některé členské státy. Zákaz například povolovacích režimů sice existoval v některých zvláštních směrniciích, ale přesto bylo třeba provést „jarní úklid“ požadavků existujících napříč sektorem služeb.¹⁰⁹ Výsledkem přezkumu je pak zpráva, kterou musely členské státy předložit do prosince 2009 Komisi a která umožnila daná opatření připomínkovat i ostatními členskými státy; povinnost členských států oznamovat nově zaváděné požadavky včetně možnosti ostatních států je připomínkovat však trvá i v budoucnu.¹¹⁰

Pro samotné poskytovatele je ještě důležitější povinnost členských států zřídit jednotná kontaktní místa, jejichž prostřednictvím je možné splnit veškeré postupy, formality a žádosti o povolení vyžadované k poskytování služeb.¹¹¹ Jednotná kontaktní místa zároveň slouží poskytovatelům a příjemcům k tomu, aby mohli dálkově obdržet informace o požadavcích kladených na poskytovatele, kontaktních údajích příslušných orgánů nebo dostupných opravných prostředcích.¹¹² Vzhledem k vypuštění principu země původu a podřízení právu přijímajícího státu je pro poskytovatele tím důležitější, že může informace o požadavcích na něj kladených takto snadno získat.¹¹³

V souvislosti s jednotnými kontaktními místy vyvstala ještě otázka, zda mohou jejich služeb využívat i domácí poskytovatelé. Samotná Směrnice mezi poskytovateli nečiní rozdíly. Je sice pravdou, že evropské právo se neuplatní v čistě vnitrostátních situacích, nicméně bylo by absurdní, pokud by členské státy poskytl výhody plynoucí ze směrnice jen cizím, a ne i domácím poskytovatelům.¹¹⁴

Správní spolupráce má podobu uznávání dokladů vydaných v jiném členském státě, a to bez povinnosti předložit originál nebo ověřenou kopii, ledaže by takový

¹⁰⁷ Ibid., s. 239.

¹⁰⁸ Článek 5 odst. 1 Směrnice.

¹⁰⁹ De Witte: „Setting the Scene“ (op. cit.), s. 7.

¹¹⁰ Článek 39 Směrnice.

¹¹¹ Článek 6 odst. 1 Směrnice.

¹¹² Článek 7 Směrnice.

¹¹³ Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), pozn. 382.

¹¹⁴ Ibid., s. 389; Davies: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 241-242.

požadavek byl opodstatněn naléhavými důvody obecného zájmu,¹¹⁵ což zároveň usnadňuje činnost poskytovatelům služeb.

Spolupráce se dále dotýká dohledu nad poskytovateli. Oproti návrhu Směrnice upustila od postupu, kdy by dohled nad (dočasným) poskytovatelem služby v cizím státě vykonával domovský stát. Tento postup by kritizován proto, že by úřady domovského státu nemusely mít dostatečnou motivaci k dohledu nad činností poskytovatelů vykonávanou v jiném členském státě.¹¹⁶ Princip země původu a uplatnění práva domovského státu však takovýto postup logicky vyžadoval, jelikož by po orgánech přijímajícího státu nebylo dobře možné požadovat, aby znaly a uplatňovaly právo jiného státu.¹¹⁷ Směrnice proto v článcích 30 a 31 stanovuje rozdělení pravomocí dohledu mezi stát usazení a stát, v němž je služba poskytována. K zajištění fungování dohledu potom články 28 a 29 Směrnice upravují povinnosti členských států ohledně výměny informací o poskytovatelích, přičemž státy mají zároveň povinnost zřídit za tímto účelem styčná místa.¹¹⁸ Pomoci jim v tomto má i informační systém (IMI) vytvořený Komisí,¹¹⁹ díky němuž má výměna informací prostřednictvím styčných míst být skutečně efektivní, a to např. ve srovnání s výměnou informací na základě Směrnice o vysílání pracovníků.¹²⁰

2.5.7 Přínosy Směrnice

Na základě rozboru jednotlivých částí Směrnice lze o jejich přínosech říct následující. Úprava (dočasného) poskytování služeb usnadňuje, byť co do reálného dopadu sporně, fungování vnitřního trhu tím, že omezuje důvody, jichž se členské státy mohou dovolávat při zavádění omezení poskytovatelů. Tím, že Směrnice v částech o poskytování služeb a usazování kodifikuje judikaturu ESD, usnadňuje orientaci v platném právu a v tom, jaká požadavky jsou a nejsou přípustné. S tím souvisí i obsáhlý přezkum požadavků a formalit kladených na poskytovatele a jejich zjednodušení. Poskytovatelům zároveň usnadňuje orientaci v cizím právu možnost získat nezbytné informace a vyřídit nezbytné formality prostřednictvím jednotných

¹¹⁵ Článek 5, odst. 3.

¹¹⁶ Davies: „The Services Directive“ (op. cit.), s. 244.

¹¹⁷ Klamert: „Of Empty Glasses and Double Burdens“ (op. cit.), s. 119.

¹¹⁸ Tuto úpravu lze chápat jako příklad vytváření společného správního prostoru. K tomuto viz blíže Pomahač Richard a Handrlica Jakub: *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 15-17.

¹¹⁹ Článek 34, odst. 1 Směrnice.

¹²⁰ Barnard: „Unravelling the Services Directive“ (op. cit.), s. 391.

kontaktních míst. Na straně členských států je pak přínosem zejména usnadnění výměny informací při dohledu nad poskytovateli skrze informační systém IMI.

Celkově tak lze říct, že navzdory vypuštění principu země původu a omezení rozsahu služeb, na něž se Směrnice, resp. článek 16 vztahuje, lze v ní vidět prostředek přinášející posun směrem k efektivnějšímu fungování vnitřního trhu se službami.

3. Implementace Směrnice o službách v členských státech

Implementace Směrnice o službách představovala pro členské státy zásadní výzvu, jelikož po nich vyžadovala v rámci tříleté implementační lhůty sladění právních řádů v oblasti dotčených služeb se Směrnicí. Náročnost tohoto úkolu z hlediska rozsahu, možné překážky v rámci domácího legislativního procesu a potenciálně i ochránářské tendence národních parlamentů mohly vést k tomu, že by v jednotlivých státech implementace nebyla dokončena včas, případně by nebyla dostatečná. Úkolem této části je tedy poskytnout přehled procesu implementace v členských státech, a vytvořit tak komparativní základ pro hodnocení implementace v České republice. Lze předpokládat, že zejména z důvodu náročnosti celého procesu některé členské státy implementaci do požadované doby (tedy prosince 2009) nedokončily.

3.1 Povinnosti plynoucí z implementace

Povinností plynoucí členským státům ze Směrnice byly různé povahy – šlo o změny legislativní i technické. V rámci první skupiny bylo nejprve nutné provést kontrolu právních předpisů upravujících svobodu usazování a přeshraniční poskytování služeb (screening), identifikovat v nich ustanovení odporující Směrnicí a přijmout odpovídající změny. Tyto změny byly jednak pozitivní (např. zavedení tichého souhlasu nebo informační povinnosti pro poskytovatele), jednak negativní (zejm. odstranění požadavků na poskytovatele, které odporují Směrnicí). Změny technické se dotýkaly především zřízení jednotných kontaktních míst a zapojení domácích správních orgánů do správní spolupráce prostřednictvím systému IMI.¹²¹

¹²¹ Příručka k provedení směrnice o službách. Evropská komise, 2007, s. 8-9. Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_cs.pdf, staženo 6. 5. 2013.

3.2 Screening dosavadní legislativy

V rámci implementace byl screening „hlavní projekt, vyžadující bezprecedentní úsilí ze strany členských států, pokud jde o implementaci práva EU“. Sdělení Komise Radě pro konkurenceschopnost z května 2008 považovalo provedení screeningu co nejdříve v roce 2008 za jednu z priorit. Důvodem bylo jednak, že provedení screeningu bylo nutným předpokladem pro přijetí nezbytných legislativních změn, jednak že představoval základ pro vzájemná hodnocení mezi státy, s nimiž se počítalo na rok 2010.¹²²

K září 2009 byl screening dokončen „valnou většinou členských států“,¹²³ přičemž celkově státy identifikovaly kolem 16 tisíc požadavků souvisejících s usazováním poskytovatelů a 19 tisíc požadavků u přeshraničního poskytování služeb.¹²⁴

Z výše zmíněných sdělení Komise tedy plyne, že screening nepředstavoval v rámci implementace zásadní problém.

3.3 Změny přijaté členskými státy

3.3.1 Varianty legislativních změn

Otázkou řešenou v právní teorii bylo, jakým způsobem by státy měly implementaci provést. Konkrétně se jednalo o otázku, zda dostačuje odstranit z právního řádu nedovolené požadavky, nebo zda je nutné přijmout závazná pravidla, která by takovéto požadavky do budoucna znemožňovala. De Waele se domnívá, že pouhé odstranění nepřipustných požadavků „by mohlo představovat porušení povinnosti

¹²² *Implementation of the Services Directive: Making internal market for services work better*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, 24. – 25. září 2009, s. 2.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/explanatory/20090914_memo_to_council_en.pdf, staženo 12. 9. 2013.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *State of Implementation of the Services Directive*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, 1. – 2. března 2010, s. 3.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/20100301_council_en.pdf, staženo 13. 9. 2013.

plynoucí z práva EU“, jelikož by nešlo o reálnou implementaci, poněvadž „ta obecně vyžaduje přijetí závazných pravidel národního práva.“¹²⁵

Autor vidí problém zejména v nemožnosti dovolat se neimplementovaných ustanovení Směrnice v rámci horizontálních vztahů. Pokud by např. domácí poskytovatel chtěl soudně napadnout, že zahraniční poskytovatel porušuje národní legislativu, která však odporuje Směrnici, zahraniční poskytovatel by se nemohl Směrnice dovolat.¹²⁶ Domnívám se, že takové obavy jsou zbytečné, jelikož porušování domácí legislativy by jistě primárně postihoval stát prostřednictvím svých správních orgánů, vůči nimž by se poskytovatel na základě doktríny Marshall již neimplementace dovolat mohl. Navíc, jak autor dále sám připouští, Soudní dvůr např. v kauze Mangold¹²⁷ horizontální účinek směrnice připustil, takže tím spíše se přijetí závazných domácích pravidel nejeví jako nezbytné.

3.3.2 Proces přijímání zákonů

V praxi se členské státy rozhodly Směrnici implementovat horizontálními zákony. Většina zvolila variantu jednoho všeobjímajícího zákona, Německo a Francie se rozhodly požadavky transponovat do několika zákonů. Vedle toho všechny státy přijaly měnicí zákony, jimiž uvedly požadavky svých sektorových zákonů do souladu se Směrnicí.

Sdělení Komise z března 2010, tedy tři měsíce po termínu implementace, uvádí, že v té době 13 členských států přijalo své horizontální zákony (mezi nimi i Česká republika), v dalších 10 postupoval příslušný zákon legislativním procesem a ve dvou státech (Irsku a Portugalsku) ještě nebyl návrh horizontálního zákona předložen. Pokud jde o změnu sektorových zákonů, tak v dané době osm států (včetně České republiky) již přijalo i je, v devíti státech byly zákony v parlamentu a devět členských států zaznamenalo v tomto směru výrazné zpoždění.¹²⁸

Sdělení z prosince 2010, tedy přesně rok po očekávaném termínu implementace, uvádí následující čísla. Horizontální zákony v té době přijalo 23 států, dva státy přijaly

¹²⁵ De Waele Henri: „The Transposition and Enforcement of the Services Directive: A Challenge for the European and the National Legal Orders“. *European Public Law*, 15(4), 2009, s. 526-527. (Kluwer Law Online)

¹²⁶ Ibid., s. 528.

¹²⁷ C-144/04.

¹²⁸ *State of Implementation of the Services Directive*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, březen 2010 (op. cit.), s. 4.

několik zákonů a dva státy (Rakousko a Lucembursko) změny stále neprovedly. Měnící zákony pak byly přijaty v 19 státech, projednávány v osmi a opožděné v pěti státech.¹²⁹

Z výše uvedených údajů je zřejmé, že oproti screeningu představovalo přijímání příslušné legislativy pro řadu členských států problém. Ačkoli v průběhu roku 2010 většina států dokázala nedostatky napravit, pět států ani do té doby nedokázalo všechny nutné zákony přijmout. Důvody zpoždění v jednotlivých státech byly rozdílné. Ztíženou situaci měly federální státy, které musely přezkoumávat legislativu na více úrovních, Rakousko a Lucembursko pak postihly politické krize, které implementaci zkomplikovaly.¹³⁰

3.3.3 Povolovací režimy

Úkolem států ve vztahu k povolovacím režimům byl jejich přezkum z hlediska odůvodněnosti a přiměřenosti, případná změna nebo zrušení nepřípustných režimů a odůvodnění režimů, které zůstaly zachovány.¹³¹ Přehled změn ve vybraných členských státech ukazuje, že v některých státech byl počet povolovacích režimů značný (např. cca 300 v Itálii), jiné státy (jako třeba Rakousko) naopak praktické žádání povolení nevyžadovaly. Přesto obecně k úplnému rušení povolovacích režimů docházelo spíše v menší míře. Státy se oproti tomu spíše uchýlovaly k nahrazení povolení oznámením nebo registrací a posunu kontroly poskytovatelů z ex ante na ex post. Tyto změny se dotkly průřezově více sektorů, nejvíce se však projevily v oblasti obchodu a cestovního ruchu.¹³² Určité státy, např. Slovensko, Itálie nebo částečně Malta a Maďarsko, pak využily implementace k obecnému změně přístupu vůči poskytovatelům a povolení nahradili oznámením průřezově.¹³³

¹²⁹ *State of implementation of the Services Directive*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, 10. prosince 2010, s. 3.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/20101206_council_note_en.pdf, staženo 14. 9. 2013.

¹³⁰ *Ibid.*, s. 18-23.

¹³¹ *Příručka k provedení směrnice o službách*. Evropská komise (op. cit.), s. 23-24.

¹³² *Implementation of the Services Directive*. Evropský parlament, 2010, s. 26-28.

Dostupné z

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201009/20100930ATT84040/20100930ATT84040EN.pdf>, staženo 18. 10. 2013.

¹³³ *Towards a better functioning Single Market for Services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive: Staff Working Paper*. Evropská komise, 2011, SEC(2011)102, s. 12.

Obecně lze tedy říct, že státy na základě Směrnice své povolovací režimy upravily ve snaze usnadnit poskytování služeb na svém území při zachování požadavků nutných pro možnost účinného správního dohledu.

3.3.4 Tichý souhlas

Princip tichého souhlasu, tedy udělení povolení k výkonu činnosti, pokud příslušný úřad po uplynutí dané lhůty mlčí, přijaly členské státy v různé míře a podobě. Tři státy (Francie, Itálie, Portugalsko) princip již uplatňovaly, ostatní státy jej teprve musely zavést. Stanovení konkrétní délka lhůty pro posouzení bylo na členských státech, jediný limitem byla obecně její přiměřenost, v praxi byla stanovena na jeden měsíc až čtyři měsíce.¹³⁴

Státy princip zavedly jednak jako obecný princip pro správní řízení, od něhož se zvláštní zákony mohou odchýlit, jednak jako princip s konkrétním výčtem výjimek nebo jej zakotvily v horizontálním zákoně s tím, že k jeho aplikovatelnosti v konkrétním případě je třeba jeho zavedení i v jednotlivých sektorových zákonech (což byl mimo jiné i případ České republiky).¹³⁵

Snahu většiny členských států zakotvit tichý souhlas do svých právních řádů lze kvitovat a rozdílné přístupy k vymezení řízení, v nichž se uplatní, nepředstavují větší problém. Diskutabilní je otázka délky lhůt, nicméně jelikož se v žádném státě úprava výrazně neliší od ostatních, lze předpokládat, že je státy stanovily přiměřeně dlouhé.

3.3.5 Svoboda usazování a zakázané požadavky

V rámci implementace musely státy přezkoumat a případně změnit celou řadu požadavků týkajících se usazování poskytovatelů na svých územích. V první řadě šlo o zakázané požadavky vyjmenované v článku 14 Směrnice.

Státy tak zrušily požadavky diskriminující poskytovatele na základě státní příslušnosti nebo místa pobytu, ať již šlo o podomní prodavače v Nizozemsku,

Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0102&qid=1406641034102&from=CS>, staženo 24. 11. 2013.

¹³⁴ *Implementation of the Services Directive*. Evropský parlament (op. cit.), s. 30.

¹³⁵ *Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market*. Evropská komise, 2012, SWD(2012)148, s. 34-35.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/SWD_2012_148_en.pdf, staženo 15. 8. 2013.

kominíky v Rakousku nebo turistické průvodce v Rumunsku. Určité požadavky pobytu v daném státě však zůstaly zachovány, např. u patentových zástupců na Maltě a ve Švédsku, lyžařských instruktorů v Itálii nebo autoškol v Polsku a na Kypru.

Zrušení testu hospodářské potřeby nastalo v řadě států, kde byl uplatňován zejména v oblasti maloobchodu. Zachován však byl např. u obchodů s tabákem v Rakousku nebo obchodů nad 1 000 m² v Rumunsku.

Účast konkurenčních subjektů na udělování povolení byla dalším požadavkem, kterých se implementace dotkla. Zrušena byla v několika státech zejména v maloobchodu, naopak zachována např. u prodejců tabáku v Rakousku nebo advokátů ve Švédsku.

Požadavek finančních záruk nebo pojištění poskytnutých institucí státu, v němž se poskytovatel hodlá usadit, byl zrušen v oblasti cestovního ruchu v Řecku nebo v řadě regulovaných profesí v Portugalsku, nicméně zůstal zachován u několika regulovaných profesí v Rakousku.

Konečně požadavek předchozího poskytování služby ve státě jakožto předpoklad udělení povolení zachovalo např. Řecko u účetních a architektů, pokud chtějí rozšířit svoji působnost o další činnosti.¹³⁶

Lze tedy shrnout, že zakázané požadavky podle článku 14 Směrnice se v legislativě členských států vyskytovaly, ale následně byly do značné míry zredukovány. Zachování určitých zakázaných požadavků, byť v oblastech z hlediska států citlivých, představuje nesprávnou implementaci Směrnice.

3.3.6 Svoboda usazování a požadavky podléhající hodnocení

Druhou skupinou požadavků na usazování, kterých se implementace dotkla, byly ty, podléhající hodnocení podle článku 15 Směrnice.

Existenci množstevních nebo územních omezení pro poskytovatele ohlásilo 22 členských států, přičemž většinou se vyskytovala ve sféře maloobchodu a cestovního ruchu. Itálie tak například zrušila omezení pro čerpací stanice nebo cestovní agentury, Portugalsko pro autoškoly nebo Rakousko pro lyžařské školy. Omezení zůstala zachována u těch služeb, v nichž státy spatřovaly ohrožení veřejného pořádku, tedy

¹³⁶ Ibid., s. 25-29.

například u prodejen alkoholu ve Francii a Irsku nebo v řadě států u obchodů o velké rozloze.¹³⁷

Velmi časté omezení se týkalo právní formy – ohlásilo jej 28 států z 30,¹³⁸ ačkoli konkrétní počty se v jednotlivých státech značně lišily.¹³⁹ Omezení formy na fyzické osoby nebo jejich sdružení bylo časté zejména u svobodných povolání, kde státy argumentovaly potřebou zajistit nezávislost nebo osobní odpovědnost poskytovatele. V této oblasti si státy také povětšinou své požadavky ponechaly. Omezení na právnické osoby, zpravidla s cílem zajistit spolehlivost a solventnost poskytovatele, zrušilo např. Portugalsko u půjčoven aut nebo Nizozemsko u stanic emisní kontroly; zachováno zůstalo omezení agentur práce a soukromých vysokých škol v Itálii.¹⁴⁰

Relativně častými¹⁴¹ byly požadavky související s držením podílu na kapitálu společnosti (shareholding). Nejčastěji šlo o omezení podílu třetích osob (tedy příslušně nekvalifikovaných) u svobodných povolání, kdy státy i po implementaci zpravidla zachovaly požadavek nadpoloviční většiny podílu ve společnosti pro kvalifikované osoby, často ale zvýšily možný podíl nekvalifikovaných osob (např. Francie jej obecně zvýšila u společností svobodných povolání s výjimkou právnických a lékařských z 25 % na 49 %); některé státy přesto zejména u advokátních kanceláří stále trvají, aby společníky byli výlučně advokáti.¹⁴²

Požadavek minimálního počtu zaměstnanců uplatňovalo 18 států z 30, nicméně jen u poměrně malého počtu služeb. Řada států uplatňuje povinnost alespoň jednoho zaměstnance v celém spektru služeb; povinnost alespoň dvou zaměstnanců vyžaduje např. Itálie u lyžařských škol; určitý poměr zaměstnanců vůči příjemcům služeb vyžadují státy zejména u vzdělávacích a sociálních služeb.¹⁴³

Dosti časté je stanovování sazeb za poskytování služeb. Z 24 států jich osm tato omezení do jisté míry zrušilo, přesto 15 států nadále uplatňuje fixní sazby (zejména u právních služeb, ve veterinářství nebo u dodávek energií), 15 států zachovává

¹³⁷ *Towards a better functioning Single Market for Services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive: Staff Working Paper*. Evropská komise (op. cit.), s. 14-15.

¹³⁸ Jedná se o státy EHP.

¹³⁹ Čtyři státy notifikovaly jen jeden takový požadavek, např. Rumunsko pak přes 100.

¹⁴⁰ *Towards a better functioning Single Market for Services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive: Staff Working Paper*. Evropská komise (op. cit.), s. 19-20.

¹⁴¹ Ohlásilo je 23 z 30 států EHP.

¹⁴² *Towards a better functioning Single Market for Services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive: Staff Working Paper*. Evropská komise (op. cit.), s. 23-25.

¹⁴³ *Ibid.*, s. 29-31.

maximální sazby (typicky u právnických nebo realitních služeb), osm států určuje minimální sazby (např. u regulovaných profesí nebo sociálních služeb), konečně čtyři státy uplatňují pro sazby cenové rozpětí.¹⁴⁴

Státy rovněž často užívaly omezení víceoborových činností, což se týká zejména neslučitelnosti výkonu určitých svobodných povolání nebo případů certifikačních služeb.¹⁴⁵

Zbylé požadavky podle článku 15, tedy zákaz vlastnit více než jednu provozovnu a povinnost poskytovat současně i jiné služby, notifikovala jen menší část států, které je navíc v rámci implementace do značné míry omezily.¹⁴⁶

Pro otázku implementace a požadavků podléhajících přezkumu platí, že vzhledem ke značnému počtu přezkoumávaných požadavků jde o rozsáhlé téma. Z informací poskytnutých státy je zjevné, že ke zrušení požadavků v neopodstatněných důvodech skutečně reálně došlo. Pokud jde o požadavky, které zůstaly zachovány, některé jsou uplatňovány prakticky všemi státy (např. omezení právní formy nebo shareholdingu), jiné (třeba zákaz vlastnit více provozoven) jsou uplatňovány spíše výjimečně. Slučitelnost zachovaných požadavků se Směrnicí a jím vyžadovaným principem přiměřenosti pak závisí na individuálním posouzení. Zatímco u požadavků uplatňovaných většinou států lze obecně předpokládat jejich opodstatněnost, požadavky vynucované pouze malým množstvím států oproti tomu přirozeně budí podezření. Záleží potom na posouzení situace v konkrétním státě, aby bylo možno říci, zda požadavek uplatňovaný kupříkladu jen jedním státem, ale ostatními ne, je přiměřený, či nikoli.

3.3.7 Požadavky na přeshraniční poskytování služeb

Prvním požadavkem, který Směrnice v článku 16 zakazuje, je povinnost dočasného poskytovatele být usazený v zemi, v níž poskytuje službu. Portugalsko a Švédsko, které tuto povinnost obecně uplatňovaly, ji v rámci implementace zrušily, řada dalších států pak tuto povinnost zrušila v jednotlivých odvětvích, zejména u řemeslných služeb nebo v cestovním ruchu. Státy naopak tuto podmínku často ponechaly u regulovaných profesí, certifikačních služeb nebo v oblasti nemovitostí.

¹⁴⁴ Ibid., s. 33-37.

¹⁴⁵ Ibid., s. 40-42.

¹⁴⁶ Ibid., s. 27, 38.

Druhou zkoumanou podmínkou byl zisk povolení nebo registrace před výkonem služby. Řada států nahradila ve vybraných odvětvích požadavek povolení oznámením, nicméně zachován byl zejména u regulovaných profesí nebo technických služeb. Obecnou ohlašovací povinnost pro zahraniční poskytovatele zrušilo Německo a Lucembursko,¹⁴⁷ dalších několik států tuto povinnost jako obecnou neuplatňovalo ani dříve, avšak vyžaduje ji ve vybraných sektorech.¹⁴⁸

Co se dalších požadavků podle článku 16 týče, některé státy uplatňují na zahraniční poskytovatele omezení ohledně užívaných nástrojů, zejména kvůli zajištění ochrany příjemců nebo přesnosti měřících služeb. Státy dále mohou uplatňovat vůči přeshraničním poskytovatelům i jiné než Směrnicí vyjmenované požadavky, pokud zachovají jejich přiměřenost. Tyto požadavky však lze obtížně systematizovat, větší význam má snad jen povinnost uzavřít pojištění, kterou některé státy vyžadují.¹⁴⁹

Pro požadavky na přeshraniční poskytování služeb tedy souhrnně platí, že státy v rámci implementace často přistoupily k omezení svých povolovacích a ohlašovacích režimů a jiných požadavků, pokud byly dříve uplatňovány v oblastech, v nichž bylo jejich opodstatnění v souladu se Směrnicí obtížně proveditelné.

3.3.8 Jednotná kontaktní místa

Zřízení jednotných kontaktních míst (JKM) bylo dalším úkolem, který musely státy v rámci implementace Směrnice splnit. Stejně jako tomu bylo u čistě legislativních změn i zde je možné spatřovat odlišnosti mezi státy jak co do včasnosti provedení, tak i s ohledem na konkrétní fungování.

Jednotná kontaktní místa měla být uvedena v plné míře (tedy s poskytováním informací i zprostředkováváním formalit) do provozu k termínu implementace Směrnice, tedy prosinci 2009. V květnu 2010 fungovala JKM ve 22 ze 27 států EU, z nichž ve 14 poskytovala služby v plném rozsahu a v osmi pouze poskytovala

¹⁴⁷ *Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market.* Evropská komise (op. cit.), s. 41-45.

¹⁴⁸ *Towards a better functioning Single Market for Services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive: Staff Working Paper.* Evropská komise (op. cit.), s. 55-56.

¹⁴⁹ *Ibid.*, s. 57-59.

informace. Pět států (Itálie, Rumunsko, Řecko, Slovensko a Slovinsko) ani půl roku po stanoveném termínu JKM zprovozněná nemělo.¹⁵⁰

S JKM primárně souvisela otázka, na jaké bázi je ustavit. Dvě třetiny se rozhodly využít stávající infrastruktury (fyzické či elektronické), tři státy zřídily jen fyzická JKM, 15 států vytvořilo fyzická i elektronická a devět států čistě elektronická místa. Další záležitostí byl počet JKM ve státech. Pouze jedno místo zřídilo sedm států,¹⁵¹ např. Dánsko, Finsko nebo Nizozemsko, jedno centrální a několik regionálních pak zavedlo Německo nebo Rakousko.¹⁵²

Podstatná je i náplň činnosti JKM. Státy často stanovily náplň práce JKM nad rámec povinností plynoucích ze Směrnice ve snaze usnadnit ještě více poskytování služeb na svém území. Dánská JKM tak ku příkladu zprostředkovávají poskytovatelům spolupráci s dalšími veřejnými úřady nebo soukromými obchodními organizacemi, Nizozemsko pak zřídilo zvláštní elektronickou síť usnadňující komunikaci mezi JKM a ostatními úřady.¹⁵³ Ve výsledku tak 80 % JKM poskytuje informace nad rámec Směrnice, přičemž důvodem je často dosavadní náplň činnosti úřadů, které funkci JKM převzaly.¹⁵⁴

Pro zahraniční poskytovatele je v neposlední řadě zásadní možnost komunikovat s JKM v cizím jazyce. Ačkoli ze Směrnice povinnost vícejazyčnosti neplyne, pouze v pěti státech JKM komunikují jen v domácím jazyce, v ostatních státech je standardem komunikovat i v angličtině. Problémem však často bývá, že formuláře potřebné ke splnění formalit nebyvají v cizím jazyce dostupné v plné míře.¹⁵⁵

Celkově lze říci, že na zřizování JKM a jejich fungování je možné obdobně jako na legislativních změnách týkajících se požadavků ilustrovat přístup států vůči

¹⁵⁰ *State of implementation of the Services Directive*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, 25. – 26. května 2010, s. 5.
Dostupné z <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209475%202010%20INIT>, staženo 11. 7. 2013.

¹⁵¹ Rzyszczak Katarzyna, Kawecki Tomasz a Kraska Marcin: *Points of Single Contact: Research Study*. Institute for Logistics and Warehousing, v rámci projektu Evropské komise SPOCS, 2009, s. 39.
Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/spocs_en.pdf, staženo 3. 5. 2013.

¹⁵² *Implementation of the Services Directive*. Evropský parlament (op. cit.), s. 42-47, 52.

¹⁵³ *Ibid.*, s. 51.

¹⁵⁴ Rzyszczak, Kawecki a Kraska: *Points of Single Contact* (op. cit.), s. 41.

¹⁵⁵ *Unleashing Cross-Border Services: Report on implementation of the Services Directive*.

BusinessEurope, 2011, s. 10-11.

Dostupné z <http://www.businesseurope.eu/Content/Default.asp?PageID=568&DocID=27946>, staženo 3. 5. 2013.

zahraničním poskytovatelům. Dostupné údaje přitom naznačují, že převažující tendencí je vycházet poskytovatelům vstříc, a to alespoň v základní míře, tedy zřízením většího počtu míst, umožněním komunikace v cizím jazyce nebo poskytováním informací a služeb nad rámec Směrnice. Kvalita a množství informací a formulářů dostupných v cizích jazycích však zároveň určují, zda služby JKM budou skutečně efektivní, či nikoli.

3.3.9 Správní spolupráce

Jako součást implementace je třeba konečně zmínit i zajištění spolupráce mezi správními orgány členských států. K jejímu fungování Komise vytvořila elektronický systém IMI a úkolem států bylo určit úřady, které budou do systému zapojeny, zaregistrovat je a vyškolit jejich pracovníky. Počet zapojených úřadů postupně narůstal – v září 2009 jich bylo přes 1200, přičemž nejaktivnější Nizozemsko připojilo 281 úřadů, Německo 250 a Česká republika 201.¹⁵⁶ Počet úřadů sice poté výrazně vzrostl a v prosinci 2010, tedy rok po termínu implementace, jich bylo na 5 200, nicméně v témže roce byl systém využit pouze 170krát.¹⁵⁷ V témže roce zároveň 83 % úřadů uvedlo, že se dosud neseťkalo se situací, v níž by bylo třeba užít IMI, ačkoli byly připraveny se systémem pracovat.¹⁵⁸

Minimálně zpočátku tak systém nebyl využíván do takové míry, jak by se vzhledem k množství zapojených úřadů předpokládalo. Jelikož však systém byl koncipován jako prostředek usnadnění výměny informací při dohledu nad poskytovateli, je možné jeho malé uplatňování chápat zároveň jako ukázkou relativně bezproblémového fungování vnitřního trhu se službami.

3.4 Shrnutí procesu implementace v členských státech

Výše uvedené údaje o postupu členských států při plnění povinností plynoucích ze Směrnice potvrzují náročnost celkového procesu. Screening dosavadní legislativy sice státy povětšinou stihly provést v roce 2009, nicméně k termínu implementace přijala horizontální zákony jen polovina států a změny sektorových zákonů pouze

¹⁵⁶ *Implementation of the Services Directive: Making internal market for services work better*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, září 2009 (op. cit.), s. 5.

¹⁵⁷ *State of implementation of the Services Directive*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, prosinec 2010 (op. cit.), s. 5.

¹⁵⁸ *Implementation of the Services Directive*. Evropský parlament (op. cit.), s. 58.

necelá třetina. Zavádění jednotných kontaktních míst nebo zapojování úřadů do systému IMI většina států k vyžadovanému datu splnila, avšak efektivita jejich fungování, tj. např. poskytování informací v cizích jazycích, pokulhávala.

Souhrnné hodnocení změn požadavků, uplatňovaných vůči poskytovatelů v rámci úpravy usazování nebo přeshraničního poskytování služeb, je obtížná, jelikož státy takovýchto požadavků identifikovaly několik tisíc. Na základě zpráv o implementaci vypracovaných Komisí nebo Parlamentem, z nichž tato práce čerpá, je snad možné zaujmout takový postoj, že státy byly implementací donucené odstranit ty nejvýraznější překážky pro poskytovatele a zmírnit ostatní požadavky (např. nahrazením povolení oznámením), aby povinnostem učinily za dost. Případy požadavků, které uplatňuje jen malé množství států, sice vzbuzují podezření ohledně jejich slučitelnosti se Směrnicí, avšak konkrétní odpověď vždy závisí na výsledku testu přiměřenosti a okolnostech v daném státě.

4. Implementace Směrnice o službách v České republice

Jak ukázala předchozí kapitola, implementace Směrnice byl proces, který se skládal z několika částí a k jehož řešení státy přistupovaly různým způsobem a s různými výsledky. Cílem této kapitoly je postihnout, jak byla Směrnice implementována v českém právním řádu, tedy jaké pozitivní a negativní legislativní změny byly přijaty, a v diskusi prozkoumat případné sporné body, tedy požadavky omezující volný pohyb, které zůstaly zachovány, a jejich soulad se Směrnicí. Lze předpokládat, že Česká republika jakožto liberálně orientovaný členský stát přijala potřebné zákony bez větších problémů a bez potenciální snahy zavádět požadavky na zahraniční poskytovatele s cílem chránit domácí poskytovatele.

4.1 Zákon 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb

Směrnice byla do českého právního řádu implementována dvěma zákony, a to zákonem č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb (ZVPS), a zákonem č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb (změnový zákon). Oba zákony byly přijaty 17. června 2009 s platností od 28. prosince 2009, tedy dne, který Směrnice předpokládala jakožto termín implementace. Jak již

bylo zmíněno, včasnost přijetí implementačních zákonů nebyla v členských státech samozřejmostí.

4.1.1 Působnost zákona

Zákon o volném pohybu služeb je vyjádřením pozitivních legislativních změn, které Směrnice předpokládala, zajišťuje předpoklady pro přeshraniční poskytování služeb a upravuje podmínky související s usazováním. Výčet služeb, na něž se zákon (ne)uplatní, je negativní, což odpovídá Směrnici. Vyloučeny tak jsou podle § 2 např. činnosti bank, podnikání na kapitálovém trhu nebo rozhlasové a televizní vysílání, tedy služby upravené vlastními sektorovými předpisy. Vyloučeny jsou dále i služby agentur práce, zdravotní služby nebo činnosti notářů a soudních exekutorů, což opět odpovídá Směrnici, nicméně tyto služby spadají do činnosti jednotných kontaktních míst, která tak budou patrně poskytovat informace o požadavcích nutných pro jejich výkon a získání příslušných povolení budou zprostředkovávat, pokud to zvláštní zákon bude umožňovat.¹⁵⁹

4.1.2 Přeshraniční poskytování služeb

Základním ustanovením pro přeshraniční poskytování služeb je § 5, který umožňuje dočasné nebo příležitostné (§ 3, písm. d) poskytování služby na území České republiky na základě oprávnění státu usazení. Lze takto poskytovat služby s výjimkou těch vyloučených v § 2 (jak bylo řečeno výše) a s výjimkou služeb obecného zájmu hospodářské povahy (§ 5). Pro oprávnění se nevyžaduje konkrétní forma, takže lze službu poskytovat, i pokud oprávnění v zahraničí plyne rovnou ze zákona, například pokud se k provozování činnosti nevyžaduje žádné povolení.¹⁶⁰

Přeshraniční poskytování služeb podle ZVPS má subsidiární povahu (§ 5). Zvláštním zákonem je v tomto případě zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon (ŽZ).¹⁶¹ Ten v § 69a umožňuje dočasné poskytování služeb, na které se vztahuje

¹⁵⁹ Jedná se o služby, které jsou vyloučeny z působnosti Směrnice, nicméně uplatní se na ně články Smlouvy o volném pohybu služeb a usazení, takže možnost výkonu těchto služeb zahraničními poskytovateli není a priori vyloučena, ale záleží, zda národní úprava takový výkon vyloučí v souladu s výjimkami předvídanými Smlouvou.

¹⁶⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2009 Sb., s. 59.

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=715&ct1=0>, staženo 16. 2. 2014.

¹⁶¹ Břicháček Tomáš, Josková Lucie: „Volný pohyb služeb a svoboda usazování v českém právu“. *Právní rozhledy*, 10, 2012, s. 357.

živnostenský zákon, na základě domovského podnikatelského oprávnění a v jeho rozsahu. Služby odpovídající volné živnosti podle živnostenského zákona lze dočasně poskytovat bez dalšího, ty, které odpovídají živnostem koncesovaným, řemeslným a vázaným, musí být předem oznámeny Ministerstvu průmyslu a obchodu (§ 69a odst. 5 ŽZ). Zvláštními předpisy vůči ZVPS jsou dále i odvětvové předpisy, např. zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, upravující činnost tzv. hostujícího evropského advokáta.¹⁶²

4.1.3 Povolovací režimy

Poskytování služeb na základě domovského oprávnění podle § 5 se vztahuje na poskytování dočasné nebo příležitostné. A contrario platí, že poskytovatelé usazující se v České republice musí získat příslušná povolení podle českého práva. Zákon o volném pohybu služeb svobodu usazování doslova neupravuje, nicméně fakticky se jí věnuje v ustanoveních upravujících povolovací režimy. V § 4 tak ZVPS zavádí zásady nediskriminace, transparentního výběru v případě omezeného množství povolení nebo vydávání povolení obecně na dobu neurčitou a s platností pro celé území České republiky. Ustanovení § 6 až 9 dále zjednodušují nabytí povolení, když uznávají požadavky, které poskytovatel splnil v domovském státě, uznávají pro dokázání splnění povinností doklady z jiných členských států, uznávají pojištění uzavřené v jiném členském státě a uznávají „prosté“ kopie a neověřené překlady cizích listin, pokud jejich obsah mohou správní orgány ověřit prostřednictvím elektronického systému.

Tato ustanovení kopírují ustanovení článků 10 až 12 Směrnice upravujících povolení v rámci svobody usazování. Nemá tedy pravdu F. Křepelka, když tvrdí, že „...implementující legislativa upravuje výlučně přeshraniční poskytování služeb [a] přeshraniční usazování... zůstává citovanou implementační legislativou téměř nedotčeno.“¹⁶³ Je nicméně pravdou, že článek 9 Směrnice umožňuje v rámci svobody usazování uplatnit povolovací režimy jen v případech opodstatněných naléhavým důvodem obecného zájmu, což však ZVPS nepřejímá. Existence stávajících povolovacích režimů tak přezkoumávána není, což lze považovat za odporující Směrnici. Právní řád pouze podmiňuje naléhavými důvody obecného zájmu zavedení

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Křepelka Filip: „Implementation of the Services Directive in the Czech Republic“. In Stelkens Ulrich, Weiss Wolfgang a Mirschberger Michael (eds.): *The Implementation of the EU Services Directive: Transposition, Problems and Strategies*, Haag: T. M. C. Asser Press, 2012, s. 143. (SpringerLink)

povolovacích režimů v budoucnu, a to prostřednictvím článku 5 Metodického pokynu k doplnění implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, do českého právního řádu (Metodický pokyn k doplnění implementace).

4.1.4 Tichý souhlas

Proceduru tzv. tichého souhlasu upravil český zákonodárce v § 28 až 30 ZVPS pod názvem „vznik oprávnění uplynutím lhůty“. Tato ustanovení představují pouze úpravu samotné procedury; k uplatnění tichého souhlasu pro vznik konkrétního oprávnění se vyžaduje, aby tak stanovil jiný právní předpis.¹⁶⁴ Jak bude zmíněno dále, zavedení tichého souhlasu do jednotlivých zákonů bylo úkolem tzv. změnového zákona č. 223/2009 Sb. Pro povolovací režimy, které by byly zavedeny v budoucnu, platí povinnost zavedení tichého souhlasu, s výjimkou případů opodstatněných naléhavými důvody obecného zájmu, jak stanovuje článek 13 výše zmíněného Metodického pokynu k doplnění implementace.

Zákon o volném pohybu služeb předpokládá, že po podání žádosti o vydání oprávnění k poskytování služby správní orgán vydá žadateli potvrzení, v němž vyznačí lhůtu pro vydání rozhodnutí, kterou lze ve zvláště složitých případech prodloužit až na dvojnásobek. Pokud žádost nemá stanovené náležitosti, vyzve správní orgán k nápravě a poskytne k tomu přiměřenou lhůtu nebo může řízení přerušit.¹⁶⁵ V případě marného uplynutí lhůty vzniká žadateli oprávnění ex lege. O vzniku oprávnění učiní správní orgán záznam do spisu a na požádání vydá držiteli oprávnění potvrzení. Pokud však dodatečně vyjde najevo, že žadatel nesplňoval podmínky pro udělení oprávnění, může správní orgán ve lhůtě tří let rozhodnout o jeho zániku. Držitel oprávnění je tak stále do jisté míry v nejistotě. Tu však částečně kompenzuje fakt, že v případě zjevného

¹⁶⁴ Pravdu má H. Prášková: „Vznik oprávnění uplynutím lhůty“ (op. cit.), s. 15, když tvrdí, že ZVPS umožňuje zavést tichý souhlas pouze v rámci ustanovení o rozsahu působnosti zákona (tedy nikoli na služby vyloučené z působnosti zákona podle § 2). Daný stav je nicméně zdánlivě paradoxní, jelikož zákonodárci nic nebrání zavést tichý souhlas v identické podobě u služeb vyloučených z působnosti ZVPS (např. u sociálních služeb). Z důvodu vyloučení daných služeb z působnosti ZVPS by však nemohl ve zvláštním zákoně odkázat na (procesní) úpravu institutu v ZVPS, ale musel by ji „zkopírovat“ do takového zákona.

¹⁶⁵ Zákonodárce měl patrně v úmyslu umožnit přerušit současně s určením lhůty k odstranění nedostatků – Prášková: „Vznik oprávnění uplynutím lhůty“ (op. cit.), s. 20.

nepoměru újmy by správní orgán přezkumné řízení zastavil v souladu s § 94 odst. 4 správního řádu, na jehož subsidiární uplatnění zákon odkazuje.¹⁶⁶

Vznik oprávnění uplynutím lhůty byl v české legislativě upraven již před přijetím ZVPS, avšak v několika poněkud odlišných formách. Právní teorie zde rozlišuje v první řadě ohlašovací režimy, kdy je správnímu orgánu ohlášen záměr provádět určitou činnost a správní orgán může svým sdělením výkon této činnosti zakázat nebo omezit. Toto sdělení (správní akt) tedy není povolením, jelikož to plyne přímo ze zákona, ale naopak jeho omezením. Nečinnost správního orgánu po uplynutí příslušné lhůty má stejné účinky jako výslovné sdělení, že nemá výhrady. Jako příklad lze uvést úpravu svolání shromáždění podle § 11 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.¹⁶⁷

Druhou kategorií jsou fikce a domněnky správního aktu. Zde v případě, že správní orgán v příslušné lhůtě nerozhodne o předložené žádosti (zpravidla o udělení povolení), nastává fikce takového správního aktu, a to pozitivního, nebo negativního. Právní následky pak vyvolává tento fingovaný správní akt.¹⁶⁸ Příkladem může být fikce rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže o návrhu na povolení spojení, kdy § 16 odst. 3 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže, stanovuje, že pokud úřad ve lhůtě nevydá rozhodnutí, *platí*, že uplynutím této lhůty spojení povolil.

Úprava vzniku oprávnění uplynutím lhůty v ZVPS představuje z teoretického hlediska třetí kategorii. Oproti první kategorii se jedná o vydání povolení, a ne omezení nebo zákazu. Oproti druhé kategorii nejde o fikci.¹⁶⁹ Ta totiž bývá uvozena výrazem „*platí*“, který ale zákonodárce v ZVPS nepoužil. Oprávnění zde tedy nevzniká z fingovaného správního aktu, ale přímo ze zákona (formulace „*oprávnění vzniká marným uplynutím lhůty*“).

Rozlišování vzniku oprávnění uplynutím lhůty ze zákona nebo z fiktivního (pozitivního)¹⁷⁰ správního aktu má však patrně význam pouze z hlediska teoretického. Důsledky plynoucí z rozdílného pojetí například pro otázku podávání opravných

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Svoboda Petr: „Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení?“ *Správní právo*, 5, 1999, s. 276-278.

¹⁶⁸ Ibid., s. 279-280.

¹⁶⁹ Prášková: „Vznik oprávnění uplynutím lhůty“ (op. cit.), s. 17.

¹⁷⁰ V případě fikce negativního správního aktu by situace byla komplikovanější.

prostředků¹⁷¹ jsou bezpředmětné, jelikož k jejich podání by úspěšný žadatel neměl ani v jednom případě důvod. Rovněž pokud by dodatečně vyšlo najevo, že nebyly splněny podmínky pro udělení povolení, příklady ZVPS (uplatňujícího vznik oprávnění ex lege) i zákona o ochraně hospodářské soutěže (uplatňujícího fikci správního rozhodnutí) ukazují obdobnou možnost zajištění nápravy, a to rozhodnutím o zániku oprávnění, resp. zrušením rozhodnutí. Reálně tedy patrně mezi oběma možnými způsoby úpravy není zásadní rozdíl, byť teorie shledává vznik oprávnění ze zákona, při splnění jistých podmínek, za vhodnější než konstruování fikce.¹⁷²

4.1.5 Jednotná kontaktní místa

Kapitola věnovaná zavádění jednotných kontaktních míst v členských státech ukázala, že k tomuto úkolu členské státy přistupovaly dosti odlišně. Český zákonodárce v první řadě řešil, jaká infrastruktura by služby JKM měla zajišťovat. Zvažováno bylo celkem šest variant. Varianta jednoho JKM by umožňovala rychlou implementaci, ale nezajišťovala by dostatečnou dostupnost pro podnikatele. Informační místa pro podnikatele měla praxi v poskytování informací, ale ne již ve zprostředkovávání formalit. Varianta využití sítě CzechPOINT by znamenala snadnou dosažitelnost, ale neodpovídala by náplni, kterou daná místa mají, a navíc by byla příliš náročná co do provedení. Uplatnění profesních komor bránila roztržitost a složité finanční a personální zajištění. Vytvoření nové sítě úřadů by nebylo efektivní. Byla proto zvolena varianta využití obecních živnostenských úřadů, které disponují jak praxí v poskytování informací a zajišťování formalit, tak dostatečným personálním zázemím a adekvátním regionálním pokrytím.¹⁷³

Zákon o volném pohybu služeb upravuje JKM v § 13 až 17. V první řadě stanovuje, že funkci JKM nemají všechny obecní živnostenské úřady, ale jen ty stanovené prováděcím právním předpisem.¹⁷⁴ Celkově je tedy v České republice 15 JKM a jsou jimi obecní živnostenské úřady krajských měst, městských částí Praha 1 a 7 a města Černošic. Náplní činnosti JKM je podle ZVPS poskytování informací, které jsou nezbytné pro získání oprávnění k poskytování služby v České republice, obecných

¹⁷¹ V případě vzniku oprávnění ze zákona by přirozeně nebylo možné opravné prostředky podávat.

¹⁷² Hendrych a kol.: *Správní právo* (op. cit.), s. 229.

¹⁷³ Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2009 Sb. (op. cit.), s. 25-26.

¹⁷⁴ K jeho vydání zmocňuje § 32 ZVPS Ministerstvo průmyslu a obchodu, které tak učinilo vyhláškou č. 248/2009 Sb.

informací o požadavcích v jiných členských státech, obecných informací o opravných prostředcích proti rozhodnutí správních orgánů a o možnostech řešení sporů v České republice, obecných informací o požadavcích týkajících se ochrany spotřebitele v jiných členských státech a kontaktních údajů sdružení poskytujících pomoc poskytovatelům služeb. Jednotná kontaktní místa dále zprostředkovávají splnění formalit souvisejících s poskytováním služeb, a to předáním žádostí o oprávnění příslušnému správnímu orgánu a obdobně předáním oznámení a hlášení např. v oblasti sociálního zabezpečení nebo zdravotního pojištění. Obsah podání však JKM nepřezkoumávají, což je ostatně praxe uplatňovaná většinou členských států.¹⁷⁵

Co se týče náplně činnosti, lze JKM hodnotit pozitivně, jelikož se Česká republika rozhodla využít je k usnadnění poskytování služeb i nad rámec povinností plynoucích ze Směrnice, a to zprostředkováváním dalších oznámení a hlášení a poskytováním podpory i domácím poskytovatelům. Využití sítě vybraných živnostenských úřadů se také zdá být z hlediska dostupnosti a zázemí nejvíce praktickou variantou. Z hlediska včasnosti bylo zavádění JKM též podle předpokladů – podle sdělení z března 2010 byla Česká republika jedním ze 14 států, jejichž JKM plnila do té či oné míry informační a zprostředkovatelskou funkci.¹⁷⁶ Praktické fungování pak umožňuje možnost překladu webových stránek JKM (www.businessinfo.cz) do více než 80 světových jazyků a rovněž personální obsazení, kdy na pozice v nově zřizovaných JKM byli nabíráni pracovníci znalí angličtiny.¹⁷⁷ Z hlediska funkčnosti byly české webové stránky shledány studií společnosti Deloitte jako jedny z pěti nejpraktičtějších v EU, díky čemuž jejich praktické využívání vzrostlo mezi léty 2010 a 2011 o více než 100 %.¹⁷⁸ Pozitivní z hlediska poskytovatelů je i fakt, že činnost JKM je bezplatná, což je praxe v členských státech převažující, ale nikoli nutná.¹⁷⁹ V části týkající se JKM lze tedy implementaci Směrnice v České republice hodnotit kladně.

4.1.6 Správní spolupráce

¹⁷⁵ *Implementation of the Services Directive*. Evropský parlament (op. cit.), s. 50.

¹⁷⁶ *State of Implementation of the Services Directive*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, březen 2010 (op. cit.), s. 5.

¹⁷⁷ Křepelka: „Implementation of the Services Directive in the Czech Republic“ (op. cit.), s. 147.

¹⁷⁸ *Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market*. Evropská komise (op. cit.), s. 20.

¹⁷⁹ Placené jsou služby JKM ve Finsku, ve Spojeném království, v Litvě a v Berlíně – Rzyszczak, Kawecki a Kraska: *Points of Single Contact* (op. cit.), s. 20.

V rámci úpravy správní spolupráce ZVPS v § 18 až 27 upravuje poskytování součinnosti mezi českými a zahraničními správními orgány při dozoru nad zahraničními poskytovateli působícími v České republice a naopak; při výstraze ohledně rizikových činností a pro účely řízení o udělení oprávnění. Tato ustanovení tak de facto kopírují kapitolu VI Směrnice, o správní spolupráci.

Úkolem státu v oblasti správní spolupráce bylo dále zapojení správních orgánů do unijního systému výměny informací IMI. Již bylo řečeno, že v tomto směru byla Česká republika jedním z neaktivnějších států, když k září 2009 registrovala ze všech států třetí nejvyšší počet zapojených správních orgánů. I v tomto směru tak stát zjevně provedl implementaci korektně.

4.2 Zákon 223/2009 Sb., tzv. změnový

Úkolem druhého implementačního zákona, č. 223/2009 Sb., bylo upravit jednotlivé zvláštní zákony tak, aby byly v souladu se Směrnicí, konkrétně odstranit diskriminační, nepřiměřené a neopodstatněné požadavky v povolovacích řízeních. Zákon se tak zaměřil na odstranění diskriminačních podmínek dosažení určitého věku pro výkon činnosti (podle čl. 10 Směrnice); odstranění omezené doby platnosti povolení (čl. 11); zajištění právního nároku na udělení povolení (čl. 10) a zakotvení tichého souhlasu (čl. 13 Směrnice a § 28 až 30 ZVPS).¹⁸⁰

Nejčastější změny obsažené v zákonu souvisejí se zavedením tichého souhlasu a dotýkají se více než dvou desítek správních řízení. Princip je nově upraven např. v řízeních o udělení oprávnění k výrobě, montážím, opravám a revizím vyhrazených technických zařízení podle zákona č. 174/1968 Sb., o státním odborném dozoru nad bezpečností práce; oprávnění k činnosti soukromého veterinárního technika podle zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, nebo oprávnění k provozování autoškoly podle zákona č. 247/2000 Sb., o získávání a zdokonalování odborné způsobilosti k řízení motorových vozidel.

Změny týkající se trvání povolení přinesly v cca 10 případech změnu ve smyslu zavedení neomezené doby trvání povolení (týká se to např. určitých povolení ke zprostředkovávání zaměstnání podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti) nebo

¹⁸⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 223/2009 Sb., s. 47-48.

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=716&ct1=0>, staženo 24. 2. 2014.

jeho automatického prodlužování (např. u akreditace vzdělávací instituce podle zákona č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících).

Diskriminační věkový limit byl snížen u několika režimů, např. z 21 na 18 let povolení podle zákona č. 18/1997 Sb., atomového zákona, nebo z 23 na 18 let u autorizací podle zákona č. 179/2006 Sb., o uznávání výsledků dalšího vzdělávání.

Právní nárok byl zaveden pro pověření ke kalibraci měřidel podle zákona č. 505/1990 Sb., o metrologii, a u jmenování autorizovaným inspektorem podle zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona.

Konečně v jednom případě zákon zrušil i omezení právní formy, a to rozšířením subjektů, které mohou poskytovat autorizaci podle zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy, na fyzické i právnické osoby.

4.3 Diskuse

V rámci hodnocení implementace Směrnice v České republice je třeba posoudit, zda nutné změny byly přijaty včas a řádně, aby byl zajištěn soulad českého právního řádu s požadavky plynoucími ze Směrnice. Konkrétní otázky byly vzneseny v rámci hodnotících zpráv vypracovaných Evropskou komisí nebo na její objednávku.

4.3.1 Včasnost implementace

Co do včasnosti byla implementace korektní – oba zákony byly přijaty s půlročním předstihem a vstoupily v platnost k termínu očekávaném Směrnicí, tedy 28. prosinci 2009. Ve srovnání se situací v ostatních státech, jež byla naznačena výše, plyne, že včasnost implementace Směrnice nelze považovat za nikterak samozřejmou věc. Z hlediska České republiky je proto pozitivní, že byla čtvrtým státem, který přijal svůj horizontální implementační zákon a spolu s ním i zákon změnový.¹⁸¹ Stát se tak vyhnul „hněvu“ Komise, která po počáteční toleranci obeslala v červnu 2010 dvanáct států odůvodněným stanoviskem, v němž státy za nabraná zpoždění kritizovala.¹⁸² V otázce včasnosti byla proto implementace v pořádku.

4.3.2 Řádnost implementace

¹⁸¹ *Implementation of the Services Directive: Making internal market for services work better*. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, září 2009 (op. cit.), s. 3.

¹⁸² *Implementation of the Services Directive*. Evropský parlament (op. cit.), s. 13.

Posouzení řádnost implementace znamená určení, zda přijaté změny skutečně přinesly požadovaný soulad české legislativy se Směrnicí. Faktem je, že Směrnice v části věnované požadavkům v případě volného pohybu služeb a svobody usazování de facto kopíruje Smlouvu, a proto byla řada problematických ustanovení českého právního řádu odstraněna v rámci legislativních změn souvisejících s přistoupením České republiky k EU a přijetím *acquis communautaire*.¹⁸³ Přesto lze v hodnocení Komise jisté výtky nalézt, a je proto nasnadě posoudit, zda jsou oprávněné.

4.3.2.1 Princip přiměřenosti

První námitka se týká zakotvení principu přiměřenosti, kdy ZVPS v § 4 odst. 1 umožňuje omezení poskytovatelů, dočasně poskytujících služby v České republice, podmínkami, které musí být „přiměřené a nezbytné pro ochranu zájmů chráněných jinými právními předpisy.“ Problém má spočívat v neurčitěm výčtu zájmů, které mohou jiné právní předpisy chránit, přičemž Směrnice ve článku 16 stanovuje omezený výčet takových důvodů.¹⁸⁴ Zpráva nicméně sama dále připouští, že důvody uplatněné v praxi odpovídají důvodům předvídaným Směrnicí. Navíc Metodický pokyn k doplnění implementace umožňuje pro budoucí povolovací režimy v oblasti dočasného přeshraničního poskytování služeb v článku 11 jejich odůvodnění pouze důvody předvídanými Směrnicí. Ačkoli tedy česká právní úprava v tomto směru není zcela bezchybná, lze nedostatky považovat za spíše technické a reálně neznamenající omezení poskytovatelů, které by odporovalo Směrnicí.

4.3.2.2 Tichý souhlas

Připomínky se dále týkaly nezavedení tichého souhlasu do některých povolovacích režimů.¹⁸⁵ Šlo konkrétně o udělování licence pro provozování zoologické zahrady, u nichž § 6 odst. 1 zákona č. 162/2003 Sb., o zoologických zahradách, stanovuje povinnost ministerstva rozhodnout o žádosti do 90 dnů od jejího podání, ale

¹⁸³ Šamáněk Jan: „The Czech Republic“. In Franz Köck Heribert a Karollus Margit Maria (eds.): *The New Services Directive of the European Union*. FIDE XXIII Kongress Linz, 2008, s. 36.

¹⁸⁴ Černý Pavel a Francová Anna: *Services Directive: Assessment of Implementation: Measures in Member States: National Report for the Czech Republic: Part One*. Milieu Ltd., zpráva pro Evropskou komisi, 2011, s. 3.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/mileu-study/cz-national-report-part_I_en.pdf, staženo 15. 2. 2014.

¹⁸⁵ *Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market*. Evropská komise (op. cit.), s. 113-114.

bez vzniku oprávnění marným uplynutím lhůty. Faktem je, že Směrnice připouští v článku 13 odst. 4 u povolovacích režimů nezakotvení tichého souhlasu v případech opodstatněných naléhavými důvody obecného zájmu. Lze se domýšlet, že v tomto případě, vzhledem k tomu, že udělení licence předchází vyjádření České inspekce životního prostředí, veterinární správy a Ústřední komise pro ochranu zvířat, existuje z hlediska veřejného pořádku výrazný zájem na tom, aby o udělení licence bylo skutečně rozhodnuto a nemohlo k němu docházet jinak. V tomto budě tedy shledávám absenci tichého souhlasu jako slučitelnou se Směrnicí, byť s vědomím, že při posuzování přiměřenosti opatření bývá často dělící linie značně nejasná.

Tichý souhlas dále chybí u povolení k restaurování kulturních památek podle zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči. Toto povolení se uděluje pouze na základě prokázání odborné způsobilosti. Ačkoli se jistě jedná o službu vyžadující zvláštní kvalifikaci, veřejný zájem požadující rozhodnutí o žádosti a vylučující tichý souhlas zde není tak zřejmý. V tomto případě lze proto považovat absenci tichého souhlasu za chybu.

Konečně zpráva zmiňuje absenci tichého souhlasu u povolení k výkonu svobodných povolání podmíněných složením zkoušky, u nichž však z logiky věci tento institut zavedený být nemůže.

4.3.2.3 Požadavky v případě svobody usazování

V českém právním řádu zůstává řada požadavků týkajících se svobody usazování, které je třeba zhodnotit s ohledem na Směrnici.

Jako problematické bylo identifikováno ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., stavebního zákona, které připouští udělení oprávnění k funkci autorizovaného inspektora odborníkům z vysoké školy apod. i bez splnění jinak požadované praxe, po vyjádření komory, což se jeví být v rozporu se zákazem zapojení konkurenčních hospodářských subjektů do udělování povolení podle článku 14 odst. 6 Směrnice.¹⁸⁶ Jedná se však o výjimečný postup, který nebrání daným žadatelům splnit podmínky

¹⁸⁶ Černý Pavel a Francová Anna: *Services Directive: Assessment of Implementation: Measures in Member States: National Report for the Czech Republic: Part Two*. Milieu Ltd., zpráva pro Evropskou komisi, 2011, s. 23.
Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/mileu-study/cz-national-report-part_II_en.pdf, staženo 15. 2. 2014.

standardně bez zapojení komory. Toto opatření proto lze brát jako slučitelné se Směrnicí.

Omezení právní formy na právnické osoby bylo identifikováno¹⁸⁷ u soukromých vysokých škol¹⁸⁸, školských zařízení¹⁸⁹. V tomto případě je však zřejmé, že takové omezení plyne z povahy věci. Forma fyzické osoby nebo veřejné obchodní společnosti a jejím zahraničním ekvivalentům je předurčena pro insolvenční správce¹⁹⁰; v komparativní části však bylo zmíněno, že obdobné omezení u regulovaných povolání je běžné, a to za účelem zajištění osobní povahy poskytovatele a odpovědnosti za její výkon, čehož by jinak nebylo možné dosáhnout. Navíc oproti advokátům, u jejichž společnostech zákon připouští formu společnosti s ručením omezením, je funkce insolvenčního správce mnohem více vázána na příslušné soudní řízení, takže nelze analogicky připustit u insolvenčních správců formu společnosti s ručením omezením. Daná úprava se proto zdá být odůvodněná.

Fixní sazby za poskytnutí služby se vyskytují u znalců a tlumočnicků¹⁹¹, pokud jde o odměnu poskytovanou v rámci soudního řízení, což je však z povahy věci logické a asi jediné možné řešení.

Zahraníční právnické společnosti jsou omezeny tak, že jejich společníky mohou být jen advokáti nebo jiné fyzické osoby oprávněné poskytovat právní služby a tyto společnosti nemohou poskytovat jiné než právní služby.^{192 193} Tato omezení se uplatňují i vůči domácím společnostem, nicméně zjevně limitují zahraniční společnosti založené podle práva, které tyto požadavky neukládá. Odůvodnění lze spatřovat ve zvláštní povaze právních služeb, kterou odráží i fakt, že obdobné požadavky uplatňují i jiné státy. Osobně se domnívám, že zatímco omezení společníků lze připustit z důvodu zajištění kvality poskytovaných služeb, vyloučení poskytování jiných služeb, předpokládám z důvodu veřejného pořádku, je již nepřiměřené.

¹⁸⁷ *Consultation Paper to the Implementation of the Services Directive: The Czech Republic*. Evropská komise, 2010, s. 2.

Dostupné z

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/services_directive/czech_republic_en.pdf, sraženo 16. 1. 2014.

¹⁸⁸ Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách.

¹⁸⁹ Zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon.

¹⁹⁰ Zákon č. 312/2006 Sb., o insolvenčních správcích.

¹⁹¹ Zákon č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnících.

¹⁹² Zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii.

¹⁹³ *Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market*. Evropská komise (op. cit.), s. 113.

Vyloučení třetích osob jakožto společníků obchodních společností autorizovaných architektů a inženýrů má obdobnou povahu jako v případě právnických společností. Domnívám se, že stejně tak lze proto připustit jejich ospravedlnění.

4.3.2.4 Požadavky v případě přeshraničního poskytování služeb

Oproti obecnému právu poskytovat v České republice dočasně službu na základě zahraničního oprávnění, plynoucímu z § 5 ZVPS, existuje v několika zákonech zvláštní úprava.¹⁹⁴

Požadavek získat povolení v České republice je stanoven pro určité služby upravené v zákoně č. 18/1997 Sb., atomový zákon. Zájem na ochraně veřejného zdraví a pořádku je v tomto případě více než zřejmý a mírnější opatření než udělení povolení českým úřadem by nejspíše nebyla s to zajistit jeho zachování. Toto omezení proto shledávám odpovídajícím Směrnici.

České povolení se rovněž vyžaduje pro ověřování výsledků zeměměřičských činností podle zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství. Zde je rovněž zjevný veřejný zájem, jelikož ověřované dokumenty jsou následně podkladem pro správní řízení. Povolení je proto v pořádku, a to tím spíše, že se při jeho udělení uplatní zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání profesních kvalifikací, který představuje implementaci stejnojmenné směrnice.

Zákon č. 440/2003 Sb., o nakládání se surovými diamanty, vyžaduje registraci osob nakládajících se surovými diamanty. Vzhledem k povaze předmětu služby je ve veřejném zájmu, aby existoval přehled o jejích poskytovatelích v České republice. Registrace je navíc mírnější opatření než povolení. Daná úprava se proto rovněž nejeví jako odporující Směrnici.

V několika dalších zákonech existuje pro zahraniční poskytovatele ohlašovací povinnost před dočasným výkonem služby v České republice. Ohlašovací povinnost, ačkoli částečně omezující poskytovatele, je nejméně zatěžujícím opatřením, které lze vůči nim uplatnit, pokud má být zajištěn přehled státních orgánů o subjektech působících v České republice, a to zejména kvůli zajištění účinného správního dohledu. Při posuzování daných opatření je proto třeba zkoumat, zda veřejný zájem na zajištění takového přehledu existuje.

¹⁹⁴ Černý a Francová: *Services Directive. Part One* (op. cit.), s. 4-5.

Jedná se konkrétně o ohlašovací povinnost zahraničních agentur práce podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti. Zde je veřejný zájem daný tím, že se jedná o poskytování služeb zaměstnancům, tedy osobám, na jejichž ochranu klade stát důraz. Obdobně platí pro ohlašovací povinnost poskytovatelů sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

U oznámení v případě auditorů podle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, a cestovních agentur podle zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání v oblasti cestovního ruchu, lze patrně také argumentovat, že oznámení je nutné k zajištění účinného dohledu, a to z důvodu možných vysokých škod v případě nesprávného poskytování služby.

Konečně jako skutečně sporným se jeví omezení plynoucí ze zákona č. 85/1996 Sb., o advokacii, které neumožňuje hostujícím evropským advokátům sepsat smlouvy týkající se nakládání s nemovitostmi.¹⁹⁵ Odůvodnění tohoto opatření z hlediska Směrnice by mohlo spočívat v tom, že zde existuje veřejný zájem na správnosti daných materiálů, jelikož jsou podkladem pro následné správní řízení. Faktem ale je, že v případě advokátní praxe je její provázanost s činností státních orgánů natolik úzká, že vyčlenění jedné její části, u níž se navíc veřejný zájem nejeví být výrazně silnější než u jiných, je zvláštní a spíše se jeví jako nepřiměřené. Toto opatření, které patrně vzniklo nesprávnou implementací směrnice č. 98/5/ES, tak zároveň zřejmě odporuje Směrnici.

4.4 Hodnocení implementace v České republice

Na základě rozboru implementace Směrnice v České republice lze předloženou hypotézu, tedy že Česká republika jakožto liberálně orientovaný členský stát přijala potřebné zákony bez větších problémů a bez potenciální snahy zavádět požadavky na zahraniční poskytovatele s cílem chránit domácí poskytovatele, označit za potvrzenou.

Oba implementační zákony byly přijaty s dostatečným časovým předstihem a nabyly účinnosti k datu předvídanému Směrnicí.

U zřízení a fungování jednotných kontaktních míst a zapojení správních orgánů do systému IMI je český postup minimálně na úrovni standardu ostatních členských států.

¹⁹⁵ Směrnice č. 98/5/ES, o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta, ve článku 5 odst. 2 sice umožňuje členským státům vyloučit tyto činnosti z výkonu povolání advokáta, avšak pouze pokud je v jeho domovském státě tato činnost vyhrazena jiným povoláním.

Absenci tichého souhlasu v případě licence pro provozování zoologické zahrady lze odůvodnit veřejným zájmem, v případě povolení k restaurování kulturních památek je možné absenci tichého souhlasu považovat za chybu, avšak tolerovatelnou vzhledem k celkovému rozsahu povinností v rámci implementace.

Byl identifikován pouze jeden potenciálně zakázaný požadavek, který se však při bližším zkoumání jeví rovněž jako slučitelný se Směrnicí.

Požadavky na svobodu usazování podléhající hodnocení a přeshraniční poskytování služeb odpovídají požadavkům uplatňovaným v ostatních členských státech. Ačkoli je možné v konkrétních případech diskutovat o (ne)přiměřenosti daných opatření, o většině z nich nelze říct, že by zjevně odporovaly Směrnicí. Jediným výrazně sporným bodem je omezení v případě hostujících evropských advokátů.

Závěr

Tématem této práce byla směrnice o službách na vnitřním trhu a její implementace v českém právu. Při řešení otázek spojených se samotnou Směrnicí vyšlo najevo, že vypuštěním principu země původu z původního návrhu v průběhu legislativního procesu přišla Směrnice o prvek, díky kterému by představovala razantní posun ve způsobu regulace volného pohybu služeb na vnitřním trhu. Směrnice tak ve výsledku v částech upravujících volný pohyb služeb a svobodu usazování více méně odpovídá znění Smlouvy o fungování Evropské unie (dříve Smlouvy o ES). Přesto lze jisté přínosy pro usnadnění poskytování služeb nalézt. Je jimi zejména povinnost členských států přezkoumat svoji národní legislativu a identifikovat a odstranit z ní omezení, která by Směrnicí odporovala. Dále je třeba zmínit zřízení jednotných kontaktních míst, která usnadňují poskytování služeb v cizině skrze poskytování informací o existujících požadavcích a zprostředkování splnění požadovaných formalit. Získání povolení usnadňuje i zavedení procedury tichého souhlasu. V neposlední řadě Směrnice přispěla ke zpřehlednění právní úpravy tím, že kodifikovala judikaturu Soudního dvora Evropské unie.

V části věnované implementaci Směrnice v českém právu bylo cílem její zhodnocení na základě analýzy implementačních zákonů a připomínek vznesených Evropskou komisí v rámci hodnocení implementace. Potvrdil se původní předpoklad, že

Směrnice byla implementována bez větších problémů a že se Česká republika nepokusila zachovat omezení zahraničních poskytovatelů s cílem chránit poskytovatele české. Z průběhu procesu přijímání implementačních zákonů je zjevná snaha přijmout zákony včas a v odpovídající kvalitě. Díky tomu a také díky faktu, že většina ustanovení potenciálně kolidujících se Směrnicí byla odstraněna během přípravy České republiky na přistoupení k Evropské unii, bylo množství kritických připomínek ze strany Evropské komise poměrně malé. Většinou se navíc jedná o opatření, u nichž nelze rozpor se Směrnicí jednoznačně stanovit, jelikož vyplývá z provedení testu přiměřenosti. Takováto opatření přitom zpravidla odpovídají úpravě běžné v ostatních členských státech. Vyloženě problematických ustanovení bylo identifikováno naprosté minimum. Lze tedy shrnout, že implementace směrnice o službách na vnitřním trhu byla v České republice provedena korektně a minimálně úrovni standardu ostatních členských států.

Seznam zkratk

Evropská komise	Komise
Evropská unie	EU
Evropský parlament	Parlament
Jednotná kontaktní místa	JKM
Metodický pokyn k doplnění implementace směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu, do českého právního řádu	Metodický pokyn k doplnění implementace
Návrh směrnice o službách na vnitřním trhu	Návrh směrnice, návrh
Směrnice č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu	Směrnice o službách, Směrnice
Smlouva o fungování Evropské unie	Smlouva, SFEU
Smlouva o založení Evropského společenství	Smlouva o ES
Soudní dvůr Evropské unie	Soudní dvůr, ESD
Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb	ZVPS
Zákon č. 223/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o volném pohybu služeb	Změnový zákon
Zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon	ŽZ

Použitá literatura

Odborné knihy

Barnard Catherine: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*. 3. vydání, Oxford: OUP, 2010.

Craig Paul a de Búrca Gráinne: *EU law: text, cases, and materials*. 5. vydání, Oxford: OUP, 2011.

Hendrych Dušan a kol.: *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012.

Pomahač Richard a Handrlica Jakub: *Evropské správní právo*. Praha: C. H. Beck, 2012

Sylová Jindřiška, Pítrová Lenka, Paldusová Helena a kol.: *Lisabonská smlouva: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010.

Kapitoly ve sbornících

Griller Stefan: „The New Services Directive of the European Union: Hopes and Expectations from the Angle of a (Further) Completion of the Internal Market (General Report)“. In Franz Köck Heribert a Karollus Margit Maria (eds.): *The New Services Directive of the European Union*. FIDE XXIII Kongress Linz, 2008.

Křepelka Filip: „Implementation of the Services Directive in the Czech Republic“. In Stelkens Ulrich, Weiss Wolfgang a Mirschberger Michael (eds.): *The Implementation of the EU Services Directive: Transposition, Problems and Strategies*, Haag: T. M. C. Asser Press, 2012. (SpringerLink)

Šamánek Jan: „The Czech Republic“. In Franz Köck Heribert a Karollus Margit Maria (eds.): *The New Services Directive of the European Union*. FIDE XXIII Kongress Linz, 2008.

Odborné články

Barnard Catherine: „Unravelling the Services Directive“. *Common Market Law Review*, 45, 2008. (Proquest)

Břicháček Tomáš, Josková Lucie: „Volný pohyb služeb a svoboda usazování v českém právu“. *Právní rozhledy*, 10, 2012.

Chang Michele, Hanf Dominik a Pelkmans Jacques: „The Services Directive: Trojan Horse or White Knight?“. *Journal of European Integration*, 32(1), 2010. (Taylor and Francis Online)

Craufurd Smith Rachael: „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*, University of Edinburgh, Mitchell Working Paper Series, 6, 2007.

Dostupné z

http://www.law.ed.ac.uk/file_download/series/35_oldwineinnewbottlesfromthecountryoforiginprincipletofreedomtoprovideservicesinth.pdf, staženo 2. 7. 2013.

Dagnis Jensen Mads a Nedergaard Peter: „From „Frankenstein“ to „toothless vampire“? Explaining the watering down of the Services Directive“. *Journal of European Public Policy*, 19(6), srpen 2012. (Ebsco)

Davies Gareth: „The Services Directive: extending the country of origin principle, and reforming public administration“. *European Law Review*, 32, 2007.

Dostupné z

<http://dare2.uvu.vu.nl/bitstream/handle/1871/35583/services%20directive%20elrev.pdf?sequence=2>, staženo 15. 11. 2013.

De Waele Henri: „The Transposition and Enforcement of the Services Directive: A Challenge for the European and the National Legal Orders“. *European Public Law*, 15(4), 2009. (Kluwer Law Online)

De Witte Bruno: „Setting the Scene: How Did Services Get to Bolkestein and Why?“. *EUI Working Paper*, 20, 2007.

Dostupné z

http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/6929/LAW_2007_20.pdf?sequence=1, staženo 1. 10. 2013.

Delgado Juan: „The European Services Directive“. The Brookings Institution, *U.S. - Europe Analysis Series*, April 2006.

Dostupné z http://aei.pitt.edu/8398/1/EN_JD_Brookings_Paper_April06.pdf, staženo 15. 9. 2013.

Fichtner Nikolai: „The Rise and Fall of the Country of Origin Principle in the EU's Services Directive – Uncovering the Principle's Premises and Potential Implications“, Institut für Wirtschaftsrecht, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, *Essays in Transnational Economic Law*, 54, duben 2006.

Dostupné z <http://telc.jura.uni-halle.de/sites/default/files/altbestand/Heft54.pdf>, staženo 12. 5. 2013.

Gekiere Wouter: „Towards a European Directive on Services in the Internal Market: Analysing the Legal Repercussions of the Draft Services Directive and its Impact on National Services Regulations“. Research paper, Institute for European Law, Catholic University Leuven, 2004.

Dostupné z http://livesip.perspectives-sprl.com/files/pb21_0.pdf, staženo 6. 5. 2013.

Klamert Marcus: „Of Empty Glasses and Double Burdens: Approaches to Regulating the Services Market à propos the Implementation of the Services Directive“. *Legal Issues of Economic Integration*, 37(2), 2010. (Kluwer Law Online)

Kowalsky Wolfgang: „The European Commission's Services Directive: criticism, myths and prospects“ *European Economic and Employment Policy Brief*, 8, 2005.

Dostupné z http://secec.lu/html/pdf/documents/EEEPB_8_2005.pdf, staženo 20. 5. 2013.

Klamert Marcus: „Way to go? – More on the Services Directive and the Fundamental Freedoms“. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 64(3), září 2009. (SpringerLink)

Kox Henk, Lejour Arjan a Montizaan Raymond: „The free movement of services within the EU“. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 69, říjen 2004 (revidováno září 2005).

Dostupné z download.mpo.cz/get/26535/31974/338836/priloha008.pdf, staženo 13. 6. 2013.

Pelkmans Jacques: „Deepening services market integration – a critical assessment“. *Romanian Journal of European Affairs*, 7(4), prosinec 2007.

Dostupné z http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1077082, staženo 16. 9. 2013.

Prášková Helena: „Vznik oprávnění uplynutím lhůty podle zákona o volném pohybu zboží“. *Obchodní právo*, 1, 2011.

Svoboda Petr: „Fikce správního aktu, devoluce a podobné právní instituty – recept proti průtahům ve správním řízení?“. *Správní právo*, 5, 1999.

„The services directive proposal: Striking a balance between the promotion of the internal market and preserving the European social model?“. Editorial comment, *Common Market Law Review*, 43(2), duben 2006. (Proquest)

Van de Gronden Johan a de Waele Henri: „All's Well That Bends Well? The Constitutional Dimension to the Services Directive“. *European Constitutional Law Review*, 6(3), říjen 2010. (Proquest)

Důvodové zprávy

Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2009 Sb.

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=715&ct1=0>, staženo 16. 2. 2014.

Důvodová zpráva k zákonu č. 223/2009 Sb.

Dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=716&ct1=0>, staženo 16. 2. 2014.

Dokumenty Evropské unie

Consultation Paper to the Implementation of the Services Directive: The Czech Republic. Evropská komise, 2010.

Dostupné z

http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/services_directive/czech_public_en.pdf, staženo 16. 1. 2014.

Černý Pavel a Francová Anna: *Services Directive: Assessment of Implementation: Measures in Member States: National Report for the Czech Republic: Part One*. Milieu Ltd., zpráva pro Evropskou komisi, 2011.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/mileu-study/cz-national-report-part_I_en.pdf, staženo 15. 2. 2014.

Černý Pavel a Francová Anna: *Services Directive: Assessment of Implementation: Measures in Member States: National Report for the Czech Republic: Part Two*. Milieu Ltd., zpráva pro Evropskou komisi, 2011.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/mileu-study/cz-national-report-part_II_en.pdf, staženo 15. 2. 2014.

Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal market. Evropská komise, 2012, SWD(2012)148.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/report/SWD_2012_148_en.pdf, staženo 15. 8. 2013.

Implementation of the Services Directive. Evropský parlament, 2010.

Dostupné z

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201009/20100930ATT84040/20100930ATT84040EN.pdf>, staženo 18. 10. 2013.

Implementation of the Services Directive: Making internal market for services work better. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, 24. – 25. září 2009.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/explanatory/20090914_memo_to_council_en.pdf, staženo 12. 9. 2013.

Lisabonská strategie. Evropská rada, 2000.

Dostupné z

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm, staženo 10. 7. 2013.

Návrh legislativního usnesení Evropského parlamentu o návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu. Výbor Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů, 2005, 2004/0001(COD).

Dostupné z

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/050525_pr_gebhardt_cs.pdf, staženo 22. 8. 2013.

Návrh směrnice o službách na vnitřním trhu. Evropská komise, 2004, COM(2004)2.

Dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004PC0002&from=EN>, staženo 1. 3. 2013.

Pozměněný návrh směrnice o službách na vnitřním trhu. Evropská komise, 2006, COM(2006)160.

Dostupné z

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/060404_amendedproposal_com_cs.pdf, bod 3.6, staženo 22. 8. 2013.

Příručka k provedení směrnice o službách. Evropská komise, 2007.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_cs.pdf, staženo 6. 5. 2013.

Rzyszczak Katarzyna, Kawecki Tomasz a Kraska Marcin: *Points of Single Contact: Research Study.* Institute for Logistics and Warehousing, v rámci projektu Evropské komise SPOCS, 2009.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/studies/spocs_en.pdf, staženo 3. 5. 2013.

Stanovisko k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu. Výbor regionů, 2004, ECOS-031.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/background/ECOS_en.pdf, staženo 22. 8. 2013.

Stanovisko k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu. Hospodářský a sociální výbor, 2005, INT/228.

Dostupné z

http://www.europarl.europa.eu/comparl/imco/services_directive/050210_opinion_ecosoc_en.pdf, staženo 22. 8. 2013.

Stanovisko k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu. Výbor Evropského parlamentu pro právní záležitosti, 2005, PE 353.583v03-00.

Dostupné z [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN)

[353.583+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-353.583+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN), staženo 3. 4. 2013.

State of Implementation of the Services Directive. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, 1. – 2. března 2010.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/20100301_council_en.pdf, staženo 13. 9. 2013.

State of implementation of the Services Directive. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, 25. – 26. května 2010.

Dostupné z

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209475%202010%20INIT>, staženo 11. 7. 2013.

State of implementation of the Services Directive. Informační sdělení Evropské komise pro zasedání Rady pro konkurenceschopnost, 10. prosince 2010.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/implementation/20101206_council_note_en.pdf, staženo 14. 9. 2013.

Strategie vnitřního trhu pro služby. Evropská komise, 2000, COM(2000)888.

Dostupné z http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/com-2000-888/com-2000-888_en.pdf, staženo 10. 7. 2013.

Towards a better functioning Single Market for Services – building on the results of the mutual evaluation process of the Services Directive: Staff Working Paper. Evropská komise, 2011, SEC(2011)102.

Dostupné z [http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0102&qid=1406641034102&from=CS)

[content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0102&qid=1406641034102&from=CS](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC0102&qid=1406641034102&from=CS), staženo 24. 11. 2013.

Zpráva k návrhu směrnice o službách na vnitřním trhu. Evelyne Gebhardtová (Výbor Evropského parlamentu pro vnitřní trh a ochranu spotřebitelů), 2004, PE 353.297v01-00.

Dostupné z

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/551/551156/551156_en.pdf, staženo 22. 8. 2013.

Zpráva o stavu vnitřního trhu se službami. Evropská komise, 2002, COM(2002)441.

Dostupné z [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0441:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0441:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0441:FIN:EN:PDF), staženo 10.7. 2013.

Ostatní dokumenty

Unleashing Cross-Border Services: Report on implementation of the Services Directive.
BusinessEurope, 2011.

Dostupné z

<http://www.businessseurope.eu/Content/Default.asp?PageID=568&DocID=27946>,
staženo 3. 5. 2013.

Rozsudky Soudního dvora Evropské unie

Věc C-384/93 Alpine Investments [1995] ECR I-01141

Věc C-390/99 Canal Satélite [2002] ECR I-00607

Věc C-55/94 Gebhard [1995] ECR I-04165

Věc C-452/04 Fidium Finanz [2006] ECR I-09521

Věc 222/86 Heylens [1987] ECR 04097

Věc C-263/86 Humbel [1988] ECR 05365

Věc 96/85 Komise v. Francie [1986] ECR 01475

Věc C-203/98 Komise v. Belgie [1999] ECR I-04899

Věc 286/82 a 26/83 Luisi a Carbone [1984] ECR 00377

Věc C-144/04 Mangold [2005] ECR I-09981

Věc C-76/90 Säger [1991] ECR I-04221

Věc 33/74 Van Binsbergen [1974] ECR 01299

Abstrakt

Tato práce se zabývá směrnicí o volném pohybu služeb (směrnice č. 2006/123/ES, o službách na vnitřním trhu) a její implementací v českém právu. Práce je rozdělena do čtyř částí. V první části je stručně nastíněna úprava volného pohybu služeb a svobody usazování v primárním právu Evropské unie. Druhá část zkoumá samotnou směrnici, přičemž analyzuje proces jejího přijetí a dále zkoumá její obsah ve srovnání s dosavadní právní úpravou a určuje přínosy směrnice pro poskytování služeb na vnitřním trhu. Třetí část poskytuje přehled implementace v členských státech Evropské unie a představuje základ pro srovnání při hodnocení české právní úpravy. Čtvrtá část zkoumá implementaci směrnice v České republice, přičemž hodnotí její kvalitu na základě analýzy dvou implementačních zákonů, připomínek Evropské komise a srovnání s úpravou v ostatních členských státech.

Výsledkem práce je závěr, že vypuštěním principu země původu z původního návrhu přišla směrnice o prvek, díky kterému by představovala razantní posun ve způsobu regulace volného pohybu služeb na vnitřním trhu oproti úpravě ve Smlouvě o fungování Evropské unie. Přínosy pro tuto oblast však směrnice přesto přináší, a to v přezkumu stávající legislativy členskými státy a ve změně nebo odstranění nepřijatelných požadavků, dále díky zjednodušení získání povolení k poskytování služeb například prostřednictvím zřízení jednotných kontaktních míst nebo zavedení procedury tichého souhlasu a také díky kodifikaci stávající judikatury Soudního dvora Evropské unie.

Hodnocení implementace směrnice v České republice potvrdilo předpoklad, že byla provedena korektně, což dokládá fakt, že námitky Evropské komise byly nepočetné a týkaly se většinou požadavků podléhajících testu přiměřenosti. Tyto požadavky navíc zpravidla odpovídají úpravě běžné v ostatních členských státech. Vyložené problematických ustanovení bylo identifikováno minimum.

Abstract

The Directive on the free movement of services and its implementation in the Czech law

This thesis deals with the Directive on the free movement of services (Directive 2006/123/EC, on services in the internal market) and its implementation in the Czech law. The thesis is divided into four parts. In the first part, there is a brief overview of the regulation of the free movement of services and the freedom of establishment in the primary law of the European Union. The second part examines the Directive itself while analysing the process of its enactment and then examines its content in comparison with the existing legal regulation and specifies the contributions of the Directive to the provision of services in the internal market. The third part provides an overview of the implementation in the European Union Member States and constitutes the basis for comparison for the assessment of the Czech legal regulation. The fourth part explores the implementation of the Directive in the Czech Republic while assessing its quality on the basis of the analysis of the two implementing acts, comments of the European Commission and comparison with the regulation in other Member States.

The result of the thesis is that due to the omission of the country of origin principle from the draft, the Directive was deprived of an element which would make of it a fundamental shift in the regulation of the free movement of services in the internal market in comparison with the regulation in the Treaty on Functioning of the European Union. Yet, the Directive makes some contributions to this field, i.e. screening of the existing legislation by the Member States and alternation or omission of unjustified and disproportionate requirements, simplification of the obtaining of permission to provide services, e.g. by means of establishment of points of single contact or the tacit approval principle and also due to the codification of the existing case law of the Court of Justice of the European Union.

The assessment of the implementation of the Directive in the Czech Republic confirmed the assumption that it was carried out properly which is illustrated by the fact that there were a few objections made by the European Commission which dealt mostly

with the requirements which were to be scrutinised by using the test of proportionality. Moreover, these requirements usually correspond to the regulation which is common in other Member States. A minimum of evidently problematic clauses has been identified.

Klíčová slova

- Směrnice o službách
- Implementace
- Česká republika

Key words

- Services Directive
- Implementation
- The Czech Republic