

LIBERALIZACE OBCHODU SLUŽBAMI V EVROPSKÉ UNII

Filip Křepelka

Přednáška Právo EU II

19. 9. 2011

Klíčové slovo

- Různé významy slov „služba“ a „služby“ v češtině včetně právní
 - instituce nebo jejich části
 - dlouhodobé plnění založené na věrnosti
 - hospodářské plnění spočívající v něčem jiném než v dodání zboží na základě přechodu vlastnictví
- Podobná mnohovýznamovost v jiných evropských jazycích

Služby v moderním hospodářství I.

- Rozlišování primárního, sekundárního a terciárního sektoru hospodářství
- Vysoký podíl na hrubém domácím produktu: dvě třetiny a více, v některých oblastech a městech až 90% HDP
- Odpovídající pokles významu primárního a sekundárního sektoru hospodářství pro zaměstnanost

Služby v moderním hospodářství II.

- Rozmanité služby: doprava, spoje, peněžnictví, zdravotnictví, školství, sociální péče, kultura, sport, výzkum a vývoj, média, poradenství, zpracování dat, stavebnictví apod.
- Činnost státu při výkonu moci jako služba
- Rozmanité podmínky: zbytnost a nezbytnost, velikost poskytovatelů, soutěžní poměry apod.
- Služby jako plnění obtížně odlišitelné od dodání zboží: goods-services continuum

Mezinárodní obchod službami

- V případě setkání nabídky a poptávky
- Právní překážky: může je odstranit či zmírnit liberalizace
- Přirozené překážky: liberalizace je vyřešit nemůže, leda zprostředkovaně a postupně:
 - náklady na související dopravu osob a zboží stejně jako náklady na spoje
 - jazyková bariéra
 - nahrazení usazením zahraničního poskytovatele na území státu poskytnutí

Soukromé právo služeb

- Široká paleta smluvních typů
- Pro srovnání u zboží klíčový typ: koupě – prodej, nájem, půjčka, popř. směna
- Smlouvy dopravní, smlouvy peněžní, smlouva o dílo, smlouvy „právní“
- Spousta služeb na základě „inominátu“
- U některých služeb nemusíme být přesvědčeni o jejich smluvním zaštitění
- Neexistence smluv u výkonu státní moci.

Veřejné právo služeb

- Podobně roztržštěná regulace jako v případě soukromoprávního rámce
- Leckde obecné živnostenské právo a vedle něj zvláštní právní úpravy
- Srovnatelné instituty: kvalifikace, licence, kontrolní procedury, sankce v případě porušení
- Související oblasti: daně, sociální zabezpečení, ochrana životního prostředí, trestní právo

Uvolňování služeb ve světovém měřítku – GATS WTO

- Dlouhodobá postupná liberalizace globálního obchodu zbožím prostřednictvím GATT
- V roce 1994 založeno WTO a snaha o další liberalizaci hospodářských činností v mezinárodním měřítku
- Liberalizace pohybu kapitálu mimo WTO a absence liberalizace pohybu pracovních sil
- Liberalizace obchodu službami a usazováním se za účelem podnikání prostřednictvím Všeobecné dohody o obchodu službami (GATS)
- Liberalizace sektorová a podle „módů“ založená na specifických závazcích členských států.

Svoboda služeb podle zřizovacích smluv

- Čl. 56-62 SFEU (dosud čl. 49-55 SES, původně čl. 59-66 SEHS)
- Úprava v rámci hlavy zahrnující pracovníky, svobodu usazování a pohyb kapitálu.
- Vymezení nároků kladených na státy
- Pokus o vymezení služeb
- Zvláštní režimy pro některé služby
- Subsidiární použití pravidel svobody usazování
- Obsoletní ustanovení přetrvávají ve SFEU

Judikatura a legislativa

- Dlouhodobé uvolňování prostřednictvím judikatury Soudního dvora
- Přímý účinek zákazu diskriminace: rozsudek 33-74 *Binsbergen* (1974)
- Rostoucí rozsah judikatury: dnes desítky rozsudků, vesměs ale postihují podobné omezující praktiky členských států
- Legislativa pro vyčleněná odvětví služeb a pro některá další odvětví služeb by se také neměla rozhodně opomíjet.

Definice služeb

- Čl. 57 SFEU
- Negativní definice: službami se rozumí plnění nepředstavující zboží, osoby a kapitál
- Pozitivní definice: demonstrativní výčet, režim zvláštních služeb (doprava, peněžnictví)
- Hraniční druhy služeb: zdravotnictví, školství
- Služby představující výkon veřejné moci mohou státy vyhradit vlastním subjektům.

Odlišení služeb od plnění krytých jinými svobodami

- Odlišení od svobody usazení za účelem podnikání
 - dočasnost versus dlouhodobost
 - příležitostný versus soustavný ráz
 - Žádná jednoznačná pravidla pro odlišení, přestože jsou zde odlišné režimy

Rozsudek C-55/94 *Gebhard*

Podobně nezřetelné odlišování od svobody zboží: v některých případech Soudní dvůr na jemné rozlišování rezignuje.

Souvislosti služeb s jinými plněními

- Některé služby vyžadují či předpokládají související pohyb osob: příjemce, poskytovatele nebo jejich zástupců či zaměstnanců a jejich setkání.
- Jiné služby souvisejí s pohybem zboží: zboží trvale dovážené jako součást plnění, zboží určené k opravě nebo jako nástroj
- Některé služby znamenají pohyb kapitálu.

„Druhy“ služeb

- Obvykle se ve vazbě na související pohyb osob rozlišují:
 - distanční služby: poskytují se na dálku
 - aktivní služby: vyžadují dočasnou přítomnost poskytovatele či jeho lidí (zaměstnanců, zástupců)
 - pasivní služby: vyžadují dočasnou přítomnost příjemce či jeho lidí

Oprávnění a povinní

- Oprávnění: subjekty ve členských státech
- Pouze občané nebo též dlouhodobě usazené osoby z jiných členských států?
- Obecně povinné: členské státy v širokém pojetí včetně územní samosprávy
- Nutnost poskytovat na území některého členského státu. Svoboda se neuplatňuje při uskutečnění na území třetího státu.

Režimy: nediskriminace, nepřekážení

- Právo EU zakazuje diskriminaci podle občanství a především místa dlouhodobého pobytu: rozsudek C-224/97 *Ciola* u příjemce služby.
- Judikatura Soudního dvora postupně postulovala též ve vztahu ke svobodě služeb požadavek nepřekážení v podobě uplatňování komplikujících nediskriminačních nároků – rozsudek C-58/98 *Corsten*
- Zásada uznávání předpokladů pro poskytování služeb až směrem k zásadě původu – rozsudek C-272/94 *Guiot*.

Pořádková omezení

- Čl. 62 SFEU odkazuje na čl. 51-54 týkající se svobody usazování za účelem podnikání
- Výhrada veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví.
- Použitelnost pro usazování osob za účelem podnikání. Není důvod pro jiná ospravedlnění: ochrany morálky, duševního vlastnictví a podobně?

Zdanění

- V souvislosti s mezistátním obchodem službami je třeba vyjasnit uplatňování jednotlivých daní
- Daň z přidané hodnoty: komplexní harmonizace a koordinace prostřednictvím směrnic, nyní kodifikace 2006/112/ES – osvobození či snížené zdanění řady služeb, vymezení kompetence členských států k uplatnění daně
- Daně z příjmu fyzických a právnických osob – určení kompetence ke zdanění výnosů: v EU pouze smlouvy o zamezení dvojího zdanění.

Práce

- Problematika se týká detašování pracovníků při poskytování aktivních, popř. pasivních služeb.
- Jaké právo se uplatňuje na detašované pracovníky? Lex loci laboris či právo dlouhodobého výkonu práce (obvykle stát usazení zaměstnavatele)?
- Nynější řešení: směrnice 96/71/ES zakládá kompromis rozlišující dle doby detašování.
- Sociálně-právní zajištění v jednom státě.

Uhrazování

- Svoboda plateb je upravena v souvislosti s pohybem kapitálu mezi členskými státy.
- Je však předpokladem obchodu službou obecně.
- Aktivistická judikatura Soudního dvora, která interpretuje jako neslučitelné se svobodou služeb omezení nebo vyloučení vývozu veřejných peněz na úhrady vyhledaných služeb (zdravotnictví) – rozsudek C-158/96 *Kohll*.

Prosazování liberalizace

- Judikatura Soudního dvora je vesměs výsledkem pokládání předběžných otázek soudy členských států (zejména správními): nahodilé výsledky
- Komise žaluje zpravidla jasná nedodržení závazků členských států podle SFEU (SE(H)S).
- Dlouho panovalo uspokojení z výsledků takového prosazování
- Harmonizace, koordinace a liberalizace na základě sekundárního práva (směrnic a nařízení) vyřešila ovšem řadu odvětví.

Pochybnosti o dosažené liberalizaci na počátku 21. století

- Konstatování, že obchod službami mezi členskými státy zaostává za obchodem se zboží, zvláště při uvědomění si zásadního podílu na hrubém domácím produktu členských států.
- Pochybnosti o účincích liberalizace na základě judikatury, přesvědčení o přetrvávající existenci administrativních bariér.
- Úplné přehlížení přirozených překážek, zejména jazykové a nahraditelnosti.

Projekt směrnice

- Komise navrhla směrnice v roce 2004.
- Návrh na všeobecné řešení pro všechna odvětví služeb s výjimkou těch, které pokrývají zvláštní harmonizačně-liberalizační směrnice.
- Radikální koncept zásady země původu
- Politický odpor proti návrhu směrnice vyústil ve „zředění“ řešení, pokud jde o zásadu země původu stejně jako pokud jde o okruh upravovaných služeb – mnohé byly vyloučeny.

Výsledná směrnice

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/123/ES z prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.
- Transpozice do 29. 12. 2009.
- Společná část, část věnovaná svobodě usazování za účelem podnikání, část věnovaná volnému pohybu služeb, část věnovaná procedurálnímu zajištění (jednotná kontaktní místa, mezistátní administrativní komunikace)
- Výluka řady služeb, výluka daňových a pracovněprávních souvislostí.

Transpozice směrnice obecně

- Vzhledem k roztržitosti legislativy věnované službám nutnost revize (screening) řady zákonů.
- Směrnice do značné míry vyjadřuje, co v právu členských států být nemá, nikoli co být má.
- V ČR cestu v roce 2008 naznačil věcný záměr zákona o volném pohybu služeb MPO, zahrnující novelu desítek odvětvových zákonů, ignorování dosažené liberalizace (např. živnostenský zákon)

Implementace v ČR

- Zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb: opakuje zásady stanovené směrnicí, vytváří jednotná kontaktní místa, postuluje základní pravidla pro správní spolupráci a výměnu údajů a zakládá tzv. tichý souhlas s poskytnutím služby.
- Zákon č. 223/2009 Sb.: mění 36 odvětvových zákonů, zavádí tichý souhlas, odstraňuje omezení povolení na dobu určitou.

Kritické hodnocení právního obsahu směrnice

- Směrnice jako „hektické úsilí vyvolané panikou“: srovnatelné problémy jako se Smlouvou o Ústavě pro Evropu.
- Výsledek srovnatelný s „Lisabonskou smlouvou“
- Odhalené pochybnosti o účinnosti judikatury Soudního dvora.
- Obecné deregulační účinky směrnice. Proto pravicová podpora pro ni.
- Přehlížení přirozených překážek: dopravní náklady, jazyková rozmanitost, alternativní dlouhodobé působení, konvergence ekonomik.

Kritické hodnocení zákonů

- Úplně pomíjí opatření směrnice na uvolnění usazení za účelem podnikání – české právo v této záležitosti je víceméně slučitelné.
- Směrnice požaduje změnu procedurálních pravidel. Ty se zavádějí odděleně od správního řádu (500/2004 Sb.), neboť jeho tvůrci na něj „nedovolili sahat“.
- V Německu přitom směrnici transponovali právě změnou správního řádu.

Kritické hodnocení výsledku v českých podmínkách

- Jednotná kontaktní místa zřízená při 15 živnostenských úřadech poskytují širší poradenství ohledně podnikání nejen v ČR, ale také v jiných členských státech, ale zdaleka ne tak často, jak se očekávalo.
- Přehnaná očekávání ohledně účinků založená na nesprávných východiscích
- Jsou navíc stěží měřitelná.
- Samozřejmě mezistátní obchod službami v EU tak jako tak postupně roste.