



SLOBODA POSLOVNOG NASTANA I SLOBODA PRUŽANJA USLUGA U PRAVU EUROPSKE UNIJE

Dr.sc. Duško Stić, Direktor Jadromark-a d.o.o. Zagreb,
Samostalni konzultant za investicije, turizam i hotelijerstvo,
Odema Tours d.o.o., Zagreb, drdskonzultant@gmail.com, mob: 00385/98221580
Mr.sc. Ilija Crljenica, suvlasnik i komercijalni direktor Autotransporta Karlovac,
Donja Švarča 4, ilija.crljenica@atsk.hr, mob: 00385/98365679

Sažetak: Sloboda poslovnog nastana regulirana je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, što uključuje pravo pokretanja i obavljanja posla u drugoj članici Unije. Posao se pokreće i obavlja sukladno uvjetima koje pravo članice Unije u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje utvrđuje za svoje državljane. Dakle, sloboda poslovnog nastana označava pravo državljana (pravnih ili fizičkih osoba) neke članice Unije na osnivanje (pokretanje) i obavljanje djelatnosti samostalne pravne osobe na području članice koja nije njegova domicilna država. S druge strane, i sloboda pružanja usluga regulirana je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, a označava pravo prekograničnog pružanje usluga u užem smislu. Te dvije slobode obuhvaćene su postizanje zajedničkog tržišta, što pretpostavlja slobodu poslovnog nastana i slobodu kretanja usluga, odnosno osiguravanje nuđenja i prodavanja usluga u drugim članicama pod istim uvjetima kao i na unutarnjem tržištu. Pritom, svi građani Unije moraju imati jednak i slobodan pristup svim uslugama. Odlukama Europskog suda dano je razgraničenje između slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, pri čemu se kao kriterij uzima trajanje aktivnosti (periodičnost ili kontinuitet). Iako ne postoje propisani kriteriji kada povremeno prekogranično pružanje usluga postaje poslovni nastan, valja znati da kod poslovnog nastana uvijek postoji intencija da se u drugoj članici Unije dugotrajno obavlja neka djelatnost. Sukladno tomu, u ovom članku identificirat ćemo točke razlikovanja između slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga u pravu Unije.

Ključne riječi: sloboda poslovnog nastana, sloboda pružanja usluga, teorije sjedišta, teorija osnivanja, teorija stvarnog sjedišta

THE FREEDOM OF A BUSINESS ESTABLISHMENT AND THE FREEDOM OF OFFERING SERVICES IN THE RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION

Abstract: The freedom of a business establishment is regulated by an Agreement on the functioning of the European Union which includes the right for activating and performing business activities in another country member of the European Union. The business activity is activated and performed in accordance with terms which the right of the member of the Union in which that business establishment is active defines for its citizens. Therefore, the freedom of a business establishment marks the right to the citizen (legal or physical entity) of a certain Union member to establish (activate) and perform the activities of an independent legal entity in the area of the member which is not his domicile state. On the other hand, the freedom of offering services is also regulated by the Agreement on the functioning of the European Union, and marks the right of the trans-boundary offering of services in the more narrow



sense. These two freedoms were covered by achieving mutual markets which presupposes the freedom of the business establishment and the freedom of service movement or ensuring of the offering and selling of services in other member countries under the same terms as in the domestic market. In doing so, all citizens of the Union must have equal and free access to all services. The decisions of the European Court gave limitations between the freedoms of the business establishment and the freedoms of offering services, where the duration of the activities (periodic or continuous) are taken as a criterion. Even though there are no regulated criteria when the temporary trans-boundary offering of services becomes a business establishment, it is necessary to know that with business establishments, there is always an intention that a business activity is performed long-term in another country member. In accordance with this, in this article we will identify the differentiating items between the freedom of a business establishment and the freedom of offering services in the rights of the Union.

Keywords: freedom of business establishment, freedom of offering services, headquarter theory, theory of establishment, theory of the true headquarters

1. UVOD

Zajedničko tržište, začeto i definirano još u Rimskim ugovorima 1958. godine, imalo je misiju ukloniti trgovinske barijere između članica Zajednice u cilju povećanja gospodarskog napretka i pridonijeti *još većem zajedništvu europskih naroda*. Jedinstveni europski akt iz 1986. godine uključio je ciljeve unutarnjeg tržišta u Ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici, definirajući ga kao *područje bez unutarnjih granica u kojem se jamči slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala*. Budući da je veliki dio pravnog okvira o unutarnjem tržištu na snazi, rasprava se danas usredotočila na učinkovitost i utjecaj uredbi Europske unije. Zalaže se za pristup usmjeren na cjelokupno prenošenje, primjenu i provođenje pravila unutarnjeg tržišta koji ide prema onome što bi se moglo nazvati *upravljanjem* unutarnjim tržištem i *partnerstvom* između institucija Europske unije i državnih vlasti. Zajedničko tržište je, kao glavni cilj Rimskih ugovora, imalo svrhu u što većoj mjeri udružiti gospodarstva članica kroz carinsku uniju sa zajedničkom vanjskom carinskom tarifom, kroz slobodu kretanja roba, osoba, usluga i, u određenoj mjeri, kapitala te kroz uklanjanje količinskih ograničenja (kvota) i mjera s istovrsnim učinkom.

Carinska unija (od 1. srpnja 1968. godine), ukidanje kvota, sloboda kretanja državljana i radnika te usklađenje nekih poreza općim uvođenjem PDV-a (1970. godine) ostvareni su prije završetka prijelaznog razdoblja (1. siječnja 1970. godine). Zajedničko tržište najveće je dostignuće Europske unije. To je područje bez unutarnjih granica u kojemu se, načelno, jamči slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala. Da bi stvorili zajedničko tržište, europski su zakonodavci donijeli stotine direktiva potrebnih za uklanjanje tehničkih, regulatornih, pravnih i kulturoloških prepreka unutar Unije. Stvaranje zajedničkog tržišta potaknulo je države članice na liberalizaciju monopolističkih tržišta komunalnih službi koja su do tada bila zaštićena. Približavanjem nacionalnih zakonodavstava države članice počele su usklađivati pravila i standarde unutar Europske unije.⁴¹⁶

⁴¹⁶ O unutarnjem tržištu te slobodi poslovnog nastana i pružanja usluga više vidjeti u Maciejewski, Mariusz i Roginska, Jana: Unutarnje tržište; u Skupina autora: Kratki vodič o Europskoj uniji, Europski Parlament, 2014.



Zeleno je svijetlo dano 1985. godine, kada je Europsko vijeće postavilo kraj 1992. godine kao rok za ostvarenje unutarnjeg tržišta i zatražilo od Komisije da pripremi program s popisom akata koje treba usvojiti te rok za njihovu provedbu. Godine 1985. Komisija je usvojila Bijelu knjigu u kojoj je navedena većina zakonodavnih mjera (otprilike 300) koje treba poduzeti, grupiranih s obzirom na tri glavna cilja: uklanjanje fizičkih, tehničkih i poreznih granica. Jedinstveni europski akt stupio je na snagu 1. srpnja 1987. godine, a 31. prosinac 1992. godine određen je kao točan rok za ostvarenje unutarnjeg tržišta. Uvođenjem sustava glasovanja kvalificiranom većinom za zajedničke carinske tarife, slobodno pružanje usluga, slobodu kretanja kapitala i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva također je ojačao mehanizme donošenja odluka.

Unutarnje je tržište područje napretka i slobode za 500 milijuna Europljana, ono im omogućuje pristup robi, uslugama, zaposlenju, poslovnom nastanu i kulturnim bogatstvima 28 država članica. Pravni temelj zajedničkog tržišta danas nalazimo u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije⁴¹⁷, dok je nova strategija unutarnjeg tržišta za razdoblje od 2003. do 2010. godina bila usredotočena na olakšavanje slobodnog kretanja roba, integriranje tržišta usluga, smanjenje utjecaja poreznih prepreka te pojednostavljenje regulatornog okruženja. U lipnju 2012. godine Komisija je objavila Komunikaciju pod naslovom *Bolje upravljanje za jedinstveno tržište*.⁴¹⁸ U njoj se predlaže usredotočenje na sektore s najvećim potencijalom rasta u 2012. i 2013. godini, odnosno mrežne industrije (primjerice, energija i telekomunikacije) i ključne uslužne sektore (trgovina, poslovne usluge, financijsko posredovanje i prijevoz).

Također, Europski je parlament 11. prosinca 2012. godine također usvojio dvije nezakonodavne rezolucije o unutarnjem tržištu, jednu o ostvarenju jedinstvenog digitalnog tržišta⁴¹⁹ i drugu o Strategiji za digitalnu slobodu u vanjskoj politici Europske unije⁴²⁰ u kojoj je naglasio da snažno podupire načelo neutralnosti interneta, poglavito u kontekstu pružatelja usluga koji ne onemogućavaju, ne diskriminiraju, ne ometaju ili ne umanjuju, uključujući putem cijena, sposobnost bilo koje osobe na korištenje usluga pristupa, uporabe, slanja, objavljivanja, primanja ili pružanja bilo kakvog sadržaja, aplikacije ili usluge njihovog odabira neovisno o izvoru ili cilju.

Nadalje, 7. veljače 2013. godine Europski je parlament usvojio Rezoluciju s preporukama za Komisiju o upravljanju jedinstvenim tržištem,⁴²¹ određujući tako ciklus upravljanja jedinstvenim tržištem kao poseban stup europskog semestra. Međutim, sloboda trgovine robom i uslugama te sloboda poslovnog nastana i dalje su ostale ograničene zbog stalnih praksi nametnutih od javnih vlasti, mjera koje imaju jednak učinak kao i količinska ograničenja te postojećih nacionalnih tehničkih pravila za proizvode. Sloboda kretanja usluga

str. 116.-120. te u Maciejewski, Mariusz: Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga; u Skupina autora: Kratki vodič o Europskoj uniji, Europski Parlament, 2014. str. 127.-128.

⁴¹⁷ Članak 4, stavak 2, točki (a) te članci 26, 27, 114 i 115.

⁴¹⁸ Komunikacija Europske komisije: COM(2012)0259.

⁴¹⁹ Usvojeni tekstovi Europskog parlamenta: P7_TA(2012)0468.

⁴²⁰ Usvojeni tekstovi Europskog parlamenta: P7_TA(2012)0470.

⁴²¹ Usvojeni tekstovi Europskog parlamenta: P7_TA(2013)0054.



i sloboda poslovnog nastana (osim kod nekih zanimanja, kao što su liječnici) još nije bila u potpunosti ostvarena.⁴²²

2. POJAM SLOBODE NASTANA I PRUŽANJA USLUGA

Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, kako su utvrđene Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i potkrijepljene praksom Suda Europske unije, jamče mobilnost poduzetnika i stručnjaka unutar Unije. Za daljnju provedbu tih dviju sloboda očekuje se mnogo od Direktive o uslugama koja je usvojena 2006. godine. Kao što rekosmo, pravni temelj za slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga nalazimo u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije.⁴²³ Samozaposlene osobe i stručnjaci ili pravne osobe koji zakonito obavljaju djelatnost u jednoj od članica Unije⁴²⁴ mogu trajno obavljati gospodarsku djelatnost u drugoj članici,⁴²⁵ ili privremeno nuditi i pružati svoje usluge u drugoj državi članici, no i dalje imati poslovni nastan u svojoj zemlji podrijetla.⁴²⁶ Time se podrazumijeva ne samo uklanjanje diskriminacije na temelju nacionalnosti, nego i usvajanje mjera koje će olakšati učinkovito korištenje te slobode, uključujući usklađivanje ili međusobno priznavanje nacionalnih propisa o pristupu tim gospodarskim djelatnostima.

Pravo poslovnog nastana obuhvaća pravo pokretanja i obavljanja samostalne gospodarske djelatnosti te pravo osnivanja i upravljanja tvrtkama u obliku trajne, stabilne i neprekidne djelatnosti, pod jednakim uvjetima kakvi su zakonom propisani za vlastite državljane u članici Unije u kojoj se takav poslovni nastan ostvaruje. Sloboda pružanja usluga primjenjuje se na sve usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, u mjeri u kojoj nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba. Osoba koja pruža neku *uslugu* može, u svrhu pružanja te usluge, privremeno obavljati svoju djelatnost u članici Unije u kojoj se usluga pruža, i to pod istim uvjetima koje ta članica propisuje za svoje državljane.

U internetskom članku⁴²⁷ (Sloboda kretanja usluga) Karla Šting konstatira da je sloboda kretanja usluga jedna je od temeljnih sloboda zajamčenih u Europskoj uniji. Direktiva o uslugama ma unutarnjem tržištu⁴²⁸ kojom se jača sloboda pružanja usluga unutar Unije, donesena je 12. prosinca 2006. godine s rokom provedbe do 28. prosinca 2009. godine. Radi velikog broja potencijalnih pogodnosti koje donosi potrošačima te malim i srednjim poduzetnicima, Direktiva je ključna za ostvarenje unutarnjeg tržišta. Cilj je stvoriti jedinstveno otvoreno tržište u Uniji za usluge te istodobno potrošačima Unije osigurati kvalitetu usluga. Potpunom provedbom Direktive o uslugama, trgovina komercijalnim uslugama mogla bi se povećati za 45%, a izravna strana ulaganja za 25%, što bi dovelo do porasta BDP-a od 0,5% do 1,5%.⁴²⁹

⁴²² Više vidjeti u Maciejewski, Mariusz i Roginska, Jana: Unutarnje tržište; u Skupina autora: Kratki vodič o Europskoj uniji, Europski Parlament, 2014. str. 116.-120.

⁴²³ Članci 4, 26, 27, 114 i 115 (unutarnje tržište), članci 49 do 55 (poslovni nastan) i članci 56 do 62 (usluge) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴²⁴ U smislu članka 54 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴²⁵ Sloboda poslovnog nastana iz članka 49 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴²⁶ Sloboda pružanja usluga iz članka 56 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴²⁷ www.iusinfo.hr

⁴²⁸ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2006/123/EZ.

⁴²⁹ Komunikacija Europske komisije: *Europa 2020*.



Također, Direktivom se umnogome pridonosi administrativnom i regulatornom pojednostavljenju te modernizaciji. To se ne postiže samo provjerom usklađenosti postojećeg zakonodavstva te usvajanjem i izmjenom relevantnog zakonodavstva, nego i dugoročnim projektima (uspostavljanjem jedinstvenih kontaktnih točaka i osiguravanjem administrativne suradnje). U nekoliko članica Unije znatno se kasnilo s provedbom Direktive u odnosu na prvobitni rok. Za njezinu uspješnu provedbu nužne su trajna politička predanost i sveobuhvatna potpora na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

3. TOČKE RAZLIKOVANJA

Odlukama Europskog suda dano je razgraničenje između slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, pri čemu se kao kriterij uzima trajanje aktivnosti (odnosno njezina redovitost, odnosno periodičnost ili kontinuitet). Sukladno tomu, sloboda pružanja usluga privremena je aktivnosti pravnih ili fizičkih osoba jedne u drugoj članici Unije. Svaku aktivnost koja se s ekonomskog motrišta prepoznaje kao uslugu, u novijoj praksi Europski sud drži da je valja tretirati kao uslugu. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije⁴³⁰ propisano je da se usluge obično obavljaju uz naknadu te da osoba koja ih pruža može privremeno obavljati svoju djelatnost u članici u kojoj se usluga pruža, i to prema istim uvjetima koje ta država propisuje za svoje državljane.

Iako ne postoje propisani kriteriji prema kojima se određuje kada sloboda povremenog prekograničnog pružanje usluga postaje poslovni nastan, postoje određeni elementi prema kojima možemo odrediti o kojem se tipu djelatnosti riječ. Naime, kod poslovnog nastana uvijek postoji intencija da se u drugoj članici Unije dugotrajno obavlja neka djelatnost. Da bi se to postiglo, pravna osoba iz jedne članice često osniva podružnicu u drugoj članici Unije. Je li riječ o usluzi koja se obavlja uz naknadu ili plaću, prvi je kriterij koji mora biti ispunjen da bi se radilo o situaciji koja je u dosegu prava Unije o slobodi pružanja usluga.

Pravno je shvaćanje Europskog suda da se uvijek mora raditi o ekonomskoj aktivnosti. Sud propisuje da i bavljenje sportom može biti predmetom slobode pružanja usluga, ako predstavlja ekonomsku aktivnost. Prema drugom kriteriju u doseg relevantnih odredaba Ugovora o funkcioniranju Europske unije ulaze samo situacije koje imaju supstancijski učinak na slobodu kretanja usluga, odnosno koje ograničavaju slobodu kretanja usluga. Prema posljednjem kriteriju mora se raditi o situaciji koja uključuje najmanje dvije države. Inače, glede slobode pružanja usluga postoji nekoliko karakterističnih inačica, primjerice:

- Pružatelj usluge putuje iz jedne članice u drugu, kako bi primateljsima usluge pružio uslugu na privremenoj osnovi;
- Primatelj usluge prelazi granicu u potrazi za uslugom od davatelja usluge koji u drugoj članici ima poslovni nastan;
- Pružatelj i primatelj usluge ostaju u svojim državama, a putuje samo usluga; te
- Pružatelj usluga osniva podružnicu u drugoj članici s namjerom trajnog pružanja usluga, čime ostvaruje pravo poslovnog nastana.

⁴³⁰ Članak 57 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.



Također, bitno je razlikovati slobodu kretanja radnika od slobode pružanja usluga i poslovnog nastana, zbog toga što ovdje je riječ isključivo o samozaposlenim osobama, a ne o radnicima. To razlikovanje osobito je bitno u kontekstu novih članica za čije radnike postoji višegodišnje ograničenje rada u drugim članica. Međutim, ti isti radnici mogu iskoristiti slobodu kretanja usluga i pravo poslovnog nastana i na taj način zaobići navedeno ograničenje. Primjerice, liječniku dentalne medicine iz Hrvatske zabranjeno je zapošljavanje kod drugog liječnika dentalne medicine na teritoriju članice koja je uvela zabranu zapošljavanja hrvatskih radnika, međutim, na raspolaganju mu stoji mogućnost samostalnog obavljanja usluga dentalne medicine i poslovnog nastana na području ostalih članica Unije.

U hrvatskom Zakonu o uslugama⁴³¹ uređeno je pravo na poslovni nastan i pravo na slobodu pružanja usluga na teritoriju Hrvatske, pri čemu se ne definira sloboda poslovnog nastana, dok se usluge definiraju kao svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se uobičajeno obavlja za naknadu, ukoliko nije obuhvaćena pravnim propisima vezanim uz slobodu kretanja roba, kapitala i osoba.⁴³² Zakonom o trgovačkim društvima uvodi se razlikovanje slobode pružanja usluga od poslovnog nastana, gdje se definira da se obavljanjem djelatnosti ne smatra, primjerice, povremeno ili jednokratno obavljanje djelatnosti, odnosno obavljanje pojedinog posla, što se podudara s pojmom slobode pružanja usluga u pravnim stečevinama Unije. Je li riječ o trajnom obavljanju djelatnosti ocjenjuje se prema okolnostima svakog konkretnog slučaja.⁴³³

Kao što rekosmo, Ugovor o funkcioniranju Europske unije slobodu poslovnog nastana jamči i pravnim i fizičkim osobama, jer je Europski sud odredio da svatko može koristiti pogodnosti odredbi Ugovora, glede slobode poslovnog nastana.⁴³⁴ Međutim, u odnosu na primjenu slobode poslovnog nastana prigodom prijenosa sjedišta iz jedne u drugu državu članicu javlja se problem određivanja ograničenja od strane članica Unije u situacijama kada društva žele otići iz neke članice, odnosno u nju ući. Sloboda poslovnog nastana uključuje pravo pokretanja i obavljanja samostalne djelatnosti te osnivanja i upravljanja tvrtkama, osobito trgovačkim društvima sukladno pravu koje za svoje državljane predviđa države u kojoj se taj poslovni nastan ostvaruje.⁴³⁵

Prepreke slobodi poslovnog nastana najčešće proizlaze iz činjenice što članice primjenjuju različite teorije sjedišta. Prema tomu, u nadležnosti je svake članice da samostalno odredi uvjete nužne za osnivanje društva. Koristeći se ovim načelom, osnivač trgovačkog društva ima slobodu izbora mjesta osnivanja te time i izbora teorije sjedišta koje će se primjenjivati na njegovo društvo, odnosno izbora najboljih ekonomskih uvjeta poslovanja.⁴³⁶ Slobodu izbora mjerodavnog prava neće imati prigodom prijenosa sjedišta društva u drugu članicu.⁴³⁷

⁴³¹ Narodne novine, broj, 80/11.

⁴³² Članak 4, stavka 1 Zakona o uslugama.

⁴³³ Članak 612, stavak 3. Zakona o trgovačkim društvima; Narodne novine, brojevi 111/93, 34/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09 i 152/11 (pročišćeni tekst).

⁴³⁴ Članak 49 do 55 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴³⁵ Članak 49, stavak 2 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴³⁶ Direktiva Europske komisije: SEC(2007)1707.

⁴³⁷ Više vidjeti u Bodiroga-Vukobrat, Nada; Horak, Haba i Martinović, Andrija: Temeljne gospodarske slobode u Europskoj uniji, Inženjerski biro, Zagreb, 2011. str. 10.-14.



Glede teorije sjedišta, u praksi nalazimo tri mogućnosti slobode izbora prava prigodom osnivanja društva, i to teorija osnivanja, teorija stvarnog sjedišta ili primjena obiju teorija. Teorija osnivanja ili inkorporacije pretpostavlja da se na trgovačko društvo primjenjuje pravo države temeljem kojeg je društvo osnovano, odnosno upisano u sudski registar bez obzira gdje društvo posluje. Teorija stvarnog sjedišta pretpostavlja da se na društvo primjenjuje pravo države u kojem društvo ima stvarno, činjenično sjedište poslovnih aktivnosti - mjesto iz kojeg se obavljaju poslovne aktivnosti bez obzira gdje je registrirano.⁴³⁸

Teorija osnivanja ne zahtjeva postojanje veze između mjesta gdje je društvo osnovano i središnjeg mjesta upravljanja društvom, pa članice koje primjenjuju ovu teoriju dopuštaju osnivanje i registraciju društva, bez obzira na to gdje se nalazi uprava društva te tako članica osnivanja zadržava nadzor nad transakcijama društva, bez obzira na to gdje su one provedene. Ova je teorija prihvaćena u Nizozemskoj, Danskoj, Irskoj, Velikoj Britaniji, Malti, Švedskoj, Češkoj, Slovačkoj, Finskoj, Mađarskoj i Cipru. Njezini protivnici ističu kako ona omogućuje društvima osnivanje u državama gdje je to lakše i gdje postoji pogodnije pravo društava.

4. OGRANIČENJA

Prigodom pružanja usluga ili traženja poslovnog nastana dopuštena se neka diskriminatorna ograničenja domicilnih članica Unije, ali samo radi zaštite javnog poretka, javnog zdravlja i sigurnosti, i to samo ako su opravdana i proporcionalna. Sukladno Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, od slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga izuzimaju se djelatnosti povezane s obavljanjem javnih ovlasti te članice mogu zadržati pravila koja se odnose na javni poredak, javnu sigurnost ili javno zdravlje za strane državljane.⁴³⁹ No, to se izuzeće ograničava restriktivnim tumačenjem. Naime, izuzeća se odnose samo na određene djelatnosti i funkcije koje podrazumijevaju obnašanje javne vlasti, pri čemu se cijela profesija može izuzeti samo onda ako se sve aktivnosti odnose na obavljanje javnih ovlasti, ili ako je dio koji se odnosi na obnašanje javne vlasti neodvojivo povezan s ostatkom aktivnosti. Također, iznimke omogućuju članicama Unije da izuzmu proizvodnju ratne opreme ili trgovinu tom opremom.⁴⁴⁰

Prigodom pružanja usluga ili traženja poslovnog nastana, zabranjena je diskriminacija na temelju državljanstva, jer se Ugovorom o funkcioniranju Europske unije zabranjuje ograničavanje slobode poslovnog nastana državljana jedne članice na teritoriju druge članice.⁴⁴¹ Ta se zabrana odnosi i na ograničavanje osnivanja zastupništva, podružnica ili društava kćeri od strane državljana članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge članice Unije. Glede ograničenja slobode pružanja usluga, Ugovor o funkcioniranju Europske unije propisuje da se zabranjuju ograničenja slobode pružanja usluga unutar Unije u odnosu na državljane članica s poslovnim nastanom u članici koja nije država osobe kojoj su usluge namijenjene.⁴⁴²

⁴³⁸ Više vidjeti u Babić, Davor: Sloboda kretanja trgovačkih društava u Europskoj uniji, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006, br. 56 (poseban broj), str. 229.-230.

⁴³⁹ Člancim 51 i 52, stavak 1 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴⁴⁰ Članak 346, stavak 1, točka (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁴⁴¹ Članak 49 Ugovora o funkcioniranju Europske unije

⁴⁴² Članak 56 Ugovora o funkcioniranju Europske unije.



5. ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Europski parlament značajno je pridonio liberalizaciji djelatnosti samozaposlenih osoba. Osigurao je strogo razgraničenje djelatnosti koje mogu biti rezervirane samo za državljane domicilne članice (primjerice, djelatnosti povezane s izvršavanjem javnih ovlasti). Valja spomenuti i da je Parlament Europskom sudu podnio tužbu protiv Vijeća zbog propusta u vezi s prometnom politikom. Ta tužba, podnesena u siječnju 1983. godine, rezultirala je presudom Suda⁴⁴³ kojom se Vijeće osuđuje, jer nije osiguralo slobodu pružanja međunarodnih usluga prijevoza i utvrdilo uvjete pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj članici Unije mogu pružati usluge prijevoza unutar te članice. To je bilo kršenje Ugovora o funkcioniranju Europske unije, pa je Vijeće bilo obvezno donijeti potrebno zakonodavstvo.

Uloga Europskog parlamenta povećala se primjenom postupka suodlučivanja (prema Ugovoru iz Maastrichta⁴⁴⁴ i kasnijim ugovorima njegovim slijednicima), redovitim zakonodavnim postupkom za većinu aspekata slobode poslovnog nastana i pružanja usluga. Parlament je imao jednu od ključnih ulogu i u usvajanju i praćenju praktične provedbe Direktive o uslugama. Osim toga, Parlament stalno pritišće članice Unije na ispunjenje svojih obveze iz Direktive te na osiguravanje njezine pravodobne i primjerene, propisne provedbu. Nakon Komunikacije Europske komisije od 8. lipnja 2012. godine o provođenju Direktive o uslugama, Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača Europskog parlamenta priprema izvješće o unutarnjem tržištu za usluge (koje će sadržavati opis sadašnjeg stanja i prijedloge sljedećih koraka).⁴⁴⁵ Također, Parlament je 7. veljače 2013. godine donio Rezoluciju s preporukama Komisiji o upravljanju jedinstvenim tržištem,⁴⁴⁶ naglašavajući važnost uslužnog sektora kao ključnog područja za rast, temeljni značaj slobode pružanja usluga te koristi od potpune provedbe Direktive o uslugama.

6. ZAKLJUČAK

Unutarnje tržište Europske unije područje je napretka i slobode koje za 500 milijuna Europljana omogućuje pristup robi, uslugama, zaposlenju, poslovnom nastanu i kulturnim bogatstvima 28 država članica. Pravni temelj zajedničkog tržišta danas nalazimo u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije. Nova strategija unutarnjeg tržišta za razdoblje od 2003. do 2010. godina bila je usredotočena na potrebu olakšavanja slobodnog kretanja roba, integriranja tržišta usluga, smanjenja utjecaja poreznih prepreka te pojednostavljenja regulatornog okruženja. U lipnju 2012. godine Europska je komisija objavila Komunikaciju pod naslovom *Bolje upravljanje za jedinstveno tržište* u kojoj predlaže usredotočenje na sektore s najvećim potencijalom rasta, odnosno mrežne industrije (primjerice, energija i telekomunikacije) i ključne uslužne sektore (trgovina, poslovne usluge, financijsko posredovanje i prijevoz).

⁴⁴³ Predmet broj 13/83, od 22. svibnja 1985. godine.

⁴⁴⁴ Ugovor koji je izmijenio prethodne europske ugovore i stvorio Europsku uniju; potpisan je u Maastrichtu 7. veljače 1992. godine, a stupio je na snagu 1. studenog 1993. godine.

⁴⁴⁵ Komunikacija Europske komisije: 2012/2144/INI.

⁴⁴⁶ Komunikacija Europske komisije: 2012/2260/INI.



Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga, kako su utvrđene i regulirane Ugovorom o funkcioniranju Europske unije i potkrijepljene praksom Europskog suda, jamče mobilnost poduzetnika i stručnjaka unutar svih članica Europske unije. Pravo poslovnog nastana obuhvaća pravo pokretanja i obavljanja samostalne gospodarske djelatnosti te pravo osnivanja i upravljanja tvrtkama (društvima) u obliku trajne, stabilne i neprekidne djelatnosti, pod jednakim uvjetima kakvi su zakonom propisani za vlastite državljane u članici Unije u kojoj se takav poslovni nastan ostvaruje. Sloboda pružanja usluga primjenjuje se na sve usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu, u mjeri u kojoj nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba. Osoba koja pruža neku *uslugu* može, u svrhu pružanja te usluge, privremeno obavljati svoju djelatnost u članici Unije u kojoj se usluga pruža, i to pod istim uvjetima koje ta članica propisuje za svoje državljane.

Odlukama Europskog suda dano je razgraničenje između slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga, pri čemu se kao kriterij uzima trajanje aktivnosti, pa je sloboda pružanja usluga privremena aktivnosti pravnih ili fizičkih osoba jedne u drugoj članici Unije, s time da se usluge obično obavljaju uz naknadu. S druge strane, poslovnog nastana uvijek postoji intencija da se u drugoj članici Unije dugotrajno obavlja neka djelatnost. Prigodom pružanja usluga ili traženja poslovnog nastana dopuštena se neka diskriminatorna ograničenja, ali samo radi zaštite javnog poretka, javnog zdravlja i sigurnosti, i to samo ako su opravdana i proporcionalna. Sukladno Ugovoru o funkcioniranju Unije, od slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga izuzimaju se djelatnosti povezane s obavljanjem javnih ovlasti. Članice mogu izuzet proizvodnju ratne opreme ili trgovinu tom opremom te zadržati pravila glede javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja za strane državljane.



CITIRANI IZVORI

1. Babić, Davor: Sloboda kretanja trgovačkih društava u Europskoj uniji, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006, br. 56 (poseban broj), str. 229.-230.
2. Bodiroga-Vukobrat, Nada; Horak, Haba i Martinović, Andrija: Temeljne gospodarske slobode u Europskoj uniji, Inženjerski biro, Zagreb, 2011. str. 10.-14.
3. Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća: 2006/123/EZ.
4. Europski sud: Predmet broj 13/83, od 22. svibnja 1985. godine.
5. Direktiva Europske komisije: SEC(2007)1707.
6. Komunikacija Europske komisije: 2012/2144/INI.
7. Komunikacija Europske komisije: 2012/2260/INI.
8. Komunikacija Europske komisije: COM(2012)0259.
9. Komunikacija Europske komisije: Europa 2020.
10. Maciejewski, Mariusz i Roginska, Jana: Unutarnje tržište; u Skupina autora: Kratki vodič o Europskoj uniji, Europski Parlament, 2014. str. 116.-120.
11. Maciejewski, Mariusz: Sloboda poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga; u Skupina autora: Kratki vodič o Europskoj uniji, Europski Parlament, 2014. str. 127.-128.
12. Ugovor iz Maastrichta, potpisan 7. veljače 1992. godine, stupio je na snagu 1. studenog 1993. godine.
13. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćeni tekst), Službeni list Europske unije, C 115, od 09. 05. 2008. te Službeni list Europske unije, C 83, od 30. 03. 2010.
14. www.iusinfo.hr
15. Zakon o uslugama, Narodne novine, broj, 80/11.
16. Zakona o trgovačkim društvima; Narodne novine, brojevi 111/93, 34/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09 i 152/11 (pročišćeni tekst).
17. Usvojeni tekstovi Europskog parlamenta: P7_TA(2012)0468.
18. Usvojeni tekstovi Europskog parlamenta: P7_TA(2012)0470.
19. Usvojeni tekstovi Europskog parlamenta: P7_TA(2013)0054.