

# Izazovi liberalizacije tržišta usluga - pet godina članstva u Europskoj uniji

---

**Bodiroga-Vukobrat, Nada; Pošćić, Ana; Martinović, Adrijana**

*Source / Izvornik:* **Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, 2019, X, 1 - 24**

**Journal article, Published version**

**Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)**

<https://doi.org/10.32984/gapzh.10.1.1>

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:118:535774>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-24**

**PRAVRI**

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci  
University of Rijeka

*Repository / Repozitorij:*

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)  
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

**uniri** DIGITALNA  
KNJIŽNICA

DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

**Dr. sc. Nada Bodiroga-Vukobrat** <sup>†</sup>\*

**Dr. sc. Ana Pošćić** <sup>\*\*</sup>

**Dr. sc. Adrijana Martinović** <sup>\*\*\*</sup>

## IZAZOVI LIBERALIZACIJE TRŽIŠTA USLUGA – PET GODINA ČLANSTVA U EUROPSKOJ UNIJI

*Sloboda pružanja usluga kao jedna od temeljnih gospodarskih sloboda omogućava svakom državljaninu države članice s poslovnim nastanom u državi članici EU-a da može pružati usluge u drugoj državi članici bez ograničenja i pod istim uvjetima kao i državljani te države članice.*

*Sve veća specijalizacija u pojedinim profesijama i razvoj novih tehnologija i modela pružanja usluga donose nove izazove i kontinuirano nameću potrebu preispitivanja usklađenosti nacionalnih zakonodavstava s propisima koji reguliraju unutarnje tržište. Posebno je teško pomiriti različite pravne kulture država članica, koje polaze od vlastitih vrijednosti i pretpostavaka kako regulirati pojedine djelatnosti i pružanje usluga. Neki sektori otporniji su na liberalizaciju i oslanjaju se na tradicionalno protekcionističke propise država članica. Sve veći obujam usluga i sve veća specijalizacija povećavaju broj i razinu profesionalnih aktivnosti koje reguliraju države, regulatorna tijela ili se pak primjenjuje kombinacija tih dvaju načina reguliranja.*

*Osim odredaba Ugovora o funkcioniranju Europske unije jedinstveni europski okvir za pružanje usluga čine brojni sekundarni pravni izvori koji imaju cilj olakšati djelovanje slobode pružanja usluga, uspostaviti zajednička pravila i olakšati administrativnu suradnju. U tom je*

---

\* **Dr. sc. Nada Bodiroga-Vukobrat** <sup>†</sup> redovita profesorica u trajnom zvanju na Katedri za europsko javno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (*Full Professor tenure, Chair of European Public Law, Faculty of Law, University of Rijeka*), Međusveučilišni centar izvrsnosti Opatija (*Inter-University Centre of Excellence Opatija*): nadab@pravri.hr

ORCID ID: [orcid.org/0000-0003-1611-4523](https://orcid.org/0000-0003-1611-4523)

\*\* Dr. sc. Ana Pošćić, izvanredna profesorica na Katedri za europsko javno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (*Associate Professor, Chair of European Public Law, Faculty of Law, University of Rijeka*), Međusveučilišni centar izvrsnosti Opatija (*Inter-University Centre of Excellence Opatija*): aposcic@pravri.hr  
ORCID ID: [orcid.org/0000-0001-7315-0630](https://orcid.org/0000-0001-7315-0630)

\*\*\* Dr. sc. Adrijana Martinović, docentica na Katedri za europsko javno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (*Assistant Professor, Chair of European Public Law, Faculty of Law, University of Rijeka*), Međusveučilišni centar izvrsnosti Opatija (*Inter-University Centre of Excellence Opatija*): adrijana@pravri.hr  
ORCID ID: [orcid.org/0000-0002-5182-6393](https://orcid.org/0000-0002-5182-6393)

Ovaj rad je financiralo Sveučilište u Rijeci projektom „Pravni aspekti digitalne transformacije društva“, uniri-drustv-18-252.

smislu najvažnija Direktiva 2006/123/EZ o uslugama o unutarnjem tržištu koja je Zakonom o uslugama iz 2011. godine implementirana u hrvatsko zakonodavstvo. Zakonom se nastoji pružateljima usluga olakšati ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visoka stupnja kvalitete tih usluga.

Od država članica zahtijeva se stalno uklanjanje prepreka slobodi pružanja usluga u nizu djelatnosti te se tako u Republici Hrvatskoj kontinuirano provodi liberalizacija tržišta usluga raznim administrativnim i poreznim rasterećenjima, ali i promjenom raznih sektorskih propisa koji imaju utjecaj na funkcioniranje slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga. Temeljna načela liberalizacije tržišta usluga propisana su u Zakonu o uslugama, pri čemu se u radu analiziraju samo neke od mnogobrojnih izmjena u odabranim područjima u posljednjih pet godina.

**Ključne riječi:** sloboda pružanja usluga; liberalizacija tržišta usluga; Europska unija; Republika Hrvatska.

## 1. UVODNA RAZMATRANJA

Odbredbama Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU)<sup>1</sup> jamči se sloboda privremenog pružanja usluga državljana država članica i pravnih osoba koje su se poslovno nastanile u jednoj državi članici Europske unije. Prema članku 57. UFEU-a usluge osobito uključuju djelatnosti industrijske i komercijalne naravi, obrtničke djelatnosti te djelatnosti slobodnih zanimanja. Osnovno je načelo načelo jednakog postupanja, odnosno jamči se svakom državljaninu države članice da može privremeno obavljati svoju djelatnost pod istim uvjetima koje država propisuje za svoje državljane.

U prvim danima razvoja temeljnih gospodarskih sloboda smatralo se da odredbe o slobodi pružanja usluga imaju podređan karakter u odnosu na ostale gospodarske slobode.<sup>2</sup> Međutim, ubrzan rast ekonomije, razvoj novih oblika usluga koje zauzimaju najvažniji dio ekonomije te bogata sudska praksa uvjetovali su promjenu stava. Tako je Sud u svojoj odluci *Fidium Finanz*<sup>3</sup> naglasio da se člankom 57. UFEU-a ne određuje prioritet u primjeni određenih sloboda, nego se isključivo definira pojam usluge. Prema njemu se pod pojmom usluga podrazumijevaju sve usluge koje nisu regulirane drugim slobodama, a sve kako bi temeljnim gospodarskim slobodama bile obuhvaćene sve gospodarske aktivnosti.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202, 7. 6. 2016.

<sup>2</sup> *Barnard* 2016, 291; *O'Leary* 2011, 533.

<sup>3</sup> Predmet C-452/04, *Fidium Finanz AG protiv Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, EU:C:2006:631.

<sup>4</sup> Predmet *Fidium Finanz*, t. 32. V. i *Barnard* 2016, 291. Više o sudskoj praksi Suda EU-a u području slobode pružanja usluga v. *Enchelmaier* 2011; *Hatzopoulos*; *Do* 2006.

Pod pojmom usluga podrazumijeva se širok spektar mogućih djelatnosti, od profesionalnih usluga do trgovačkih usluga.<sup>5</sup> Sloboda pružanja usluga obuhvaća i slobodu primatelja usluga kretati se sa svrhom primanja usluga u drugim državama članicama, ali i situacije kada se sama usluga kreće. U državama članicama postoje različiti regulatorni režimi pružanja i primanja usluga te, kako Barnard kaže, ne postoji jednoobrazno rješenje koje bi pokušalo ukinuti sva moguća ograničenja.<sup>6</sup>

Poteškoću u reguliranju može prouzročiti i činjenica da je katkad teško razgraničiti slobodu pružanja usluga od drugih temeljnih sloboda. Najčešći su prijevori u razgraničenju u odnosu na pravo na poslovni nastan.<sup>7</sup> Činjenica je da su te dvije slobode međusobno isprepletene i uvjetovane. Drugim riječima, da bi se ostvario pun potencijal unutarnjeg tržišta za usluge, ne smije se ograničavati ni sloboda poslovnog nastana.<sup>8</sup> Međutim, zbog uske povezanosti usluga uz proizvodnju dobara nisu zanemarivi ni problemi razgraničenja sa slobodom kretanja robe.<sup>9</sup> Kod pitanja razgraničenja između pojedinih gospodarskih sloboda Sud razmatra određenu mjeru samo s obzirom na jednu od potencijalno primjenjivih gospodarskih sloboda, ako se s obzirom na okolnosti slučaja pokaže da je jedna posve sporedna u odnosu na drugu te joj može biti pridružena.<sup>10</sup>

Odredbe o slobodi pružanja usluga odnose se na državljane država članica koji su iskoristili pravo poslovnog nastana u državi koja je različita od one u kojoj se usluge pružaju. Ideja je što više liberalizirati to područje postupnim ukidanjem preostalih prepreka. Većina prepreka odnosi se na prepreke države domaćina. Međutim, iz sudske prakse jasno se može uočiti da Sud primjenjuje odredbe o slobodi pružanja usluga i na unutarnje situacije.<sup>11</sup>

<sup>5</sup> Kako primjećuje Barnard, lista primjera djelatnosti koje se smatraju uslugama (djelatnosti industrijske ili komercijalne naravi, obrtničke i djelatnosti slobodnih zanimanja) iz čl. 57., st. 2. UFEU-a prilično je „arhaična“, pa se i u Direktivi o uslugama priznaje da usluge iz područja primjene Direktive obuhvaćaju najrazličitije djelatnosti koje su predmet stalnih promjena te se primjerice navode aktivnosti obuhvaćene tim pojmom (Recital 33 Direktive). V. *Barnard* 2008, 333.

<sup>6</sup> *Barnard* 2016, 292.

<sup>7</sup> V. npr. predmet C-55/94, *Reinhard Gebhard protiv Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, EU:C:1995:411. Za kritički stav glede kriterija razgraničenja v. *Bodiroga-Vukobrat*; *Horak* 2008, 55–56.

<sup>8</sup> Od tog polazišta kreće i Direktiva o uslugama, koja sadržava posebno poglavlje (Poglavljje III.) o slobodi poslovnog nastana za pružatelje usluga. V. npr. predmet C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebe GmbH protiv Landeshauptmann von Wien*, EU:C:2010:814.

<sup>9</sup> V. npr. predmete Suda C-108/09, *Ker-Optika bt protiv ÁNTSZ Dél-dunántúli Regionális Intézet*, EU:C:2010:725, t. 44 i C-322/01, *Deutscher Apothekerverband eV protiv 0800 DocMorris NV i Jacques Waterval*, EU:C:2003:664, t. 65, 76 i 124.

<sup>10</sup> Za recentni primjer iz prakse u odnosu na razgraničenje između slobode pružanja usluga i slobode kretanja kapitala v. predmet C-630/17, *Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen*, EU:C:2019:123, t. 54–55. V. i predmet C-625/17, *Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG protiv Finanzamt Feldkirch*, EU:C:2018:939, t. 24.

<sup>11</sup> Drugim riječima, dovoljan je i potencijalni utjecaj na mogućnost pružanja usluga. V. npr. predmet C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft i dr. protiv Magyar Állam*, EU:C:2015:386, t. 17.

Odredbe o slobodi pružanja usluga primjenjuju se isključivo na usluge koje se daju uz naknadu i imaju privremeni karakter. Uslužna djelatnost može se obavljati u državi članici na temelju slobode poslovnog nastana ili slobode kretanja usluga. Prvu slobodu karakterizira trajnost, dok je kod druge naglasak na privremenom karakteru. Kada je riječ o slobodi pružanja usluga, postoje tri ključna elementa: usluga, naknada i privremenost. Sloboda pružanja usluga uvijek je bila znatno kompliciranija od drugih temeljnih gospodarskih sloboda. Broj usluga stalno se povećava, kao i njihova specijalizacija, što dovodi do povećanja broja profesionalnih aktivnosti koje reguliraju države. Sliku još više kompliciraju različiti sustavi socijalne sigurnosti i pozreznih sustavi kod kojih se provodi koordinacija, a ne usklađivanje.<sup>12</sup> Postoji velik broj nacionalnih mjera koje mogu ograničiti slobodno pružanje usluga.

Stvaranje unutarnjeg tržišta za usluge teklo je sporo. Osim liberalizacije pojedinačnih specifičnih sektora prvobitna harmonizacija u najvećem se dijelu odvijala sudskom praksom.<sup>13</sup> Tek je 2006. prihvaćena horizontalna Direktiva o uslugama na unutarnjem tržištu.<sup>14</sup> Cilj je Direktive osigurati slobodno tržište usluga, što je ključno za gospodarski rast i stvaranje novih radnih mjesta te globalnu konkurentnost pružatelja usluga.<sup>15</sup> Tako bi se trebao omogućiti širi izbor, bolje usluge i niže cijene za potrošače, a ukidanjem postojećih prepreka povećale bi se inovacije, investicije i produktivnost.

## 2. REGULATORNI OKVIR ZA PRUŽANJE USLUGA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Direktiva 2006/123 implementirana je u hrvatsko zakonodavstvo Zakonom o uslugama iz 2011. godine.<sup>16</sup> Direktiva od država članica zahtijeva kontinuirano preispitivanje administrativnih postupaka i formalnosti te uvjeta i sustava ovlašćivanja za pristup uslužnoj djelatnosti i njezinu izvođenju. Traži se administrativno pojednostavnjenje i ukidanje uvjeta koji bi mogli biti prepreka slobodi pružanja usluga, ako eventualno nisu opravdani razlozima i ciljevima vezanim uz javni interes.

---

Jednako i u spojenim predmetima C-570/07 i C 571/07, (*Blanco Pérez i Chao Gómez*), EU:C:2010:300, t. 40 te C 470/11, *SIA „Garkalns” protiv Rīgas Dome*, EU:C:2012:505, t. 21.

<sup>12</sup> Horak; *Bodiroga-Vukobrat*; *Dumančić* 2015, 9.

<sup>13</sup> Horak; *Dumančić* 2011, 704.

<sup>14</sup> Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, SL L 376 od 27. 12. 2016. (dalje u tekstu: Direktiva o uslugama). O okolnostima i problemima vezanim uz prihvaćanje Direktive vidi više u *Barnard* 2008, 325–331. Najveći problem bio je pomiriti potpuno različite regulatorne pristupe u državama članicama te je Direktiva zapravo kompromisno rješenje, uz mnogobrojna isključenja i opravdanja. V. i *Rodin* 2009; *Hatzopoulos* 2008; *Hatzopoulos* 2007.

<sup>15</sup> Direktiva o uslugama, Recital 2.

<sup>16</sup> Zakon o uslugama, NN, 80/12. Većina odredaba Zakona stupila je na snagu tek danom pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, dok je sam Zakon stupio na snagu 21. srpnja 2011. godine.

Prema Direktivi o uslugama i Zakonu o uslugama potrebno je ukloniti postojeće prepreke slobodi tržišta usluga u nizu djelatnosti. Osim Zakona o uslugama koji je „krovni zakon“ to područje zahtijeva promjenu sektorskih propisa koji utječu na poslovni nastan i slobodu pružanja usluga.<sup>17</sup>

Prema dostupnim podacima do listopada 2018. u Republici Hrvatskoj liberalizacija tržišta usluga provedena je preko 18 sektorskih mjera kojima su olakšani uvjeti poslovanja poduzetnika i pristupa tržištu usluga.<sup>18</sup> Uglavnom je riječ o administrativnim i poreznim rasterećenjima, ali i o promjenama sektorskih posebnih propisa. S obzirom na konstantan razvoj u tom području postoji još jako puno sektora u kojima je potrebna evaluacija postojećih uvjeta i provjera njihova utjecaja na slobodu pružanja usluga.

Širinu područja najbolje ilustrira popis primjera usluga iz preambule Direktive o uslugama.<sup>19</sup> Navodi se da usluge iz područja primjene Direktive obuhvaćaju najrazličitije djelatnosti koje su predmet stalnih promjena, uključujući poslovne usluge kao što su upravno savjetovanje, certificiranje i testiranje; upravljanje objektima, uključujući održavanje ureda; oglašavanje; zapošljavanje; te usluge trgovačkih posrednika. Uključene su i usluge za poduzeća i potrošače, kao što je pravno ili porezno savjetovanje; poslovanje nekretninama, npr. agencije za prodaju nekretnina; graditeljstvo, uključujući usluge arhitekata; distribucijska trgovina; organizacija trgovačkih sajmova; najam automobila; putničke agencije. Obuhvaćene su, također, potrošačke usluge, kao što su usluge u području turizma, uključujući usluge turističkih vodiča; rekreacijske usluge, sportski centri i zabavni parkovi; te u mjeri u kojoj ulaze u područje primjene Direktive, pomoćne usluge u kućanstvu, kao što je pomoć starijim osobama. Te djelatnosti mogu uključiti usluge koje zahtijevaju neposrednu blizinu ili putovanje pružatelja i primatelja usluge te usluge koje se mogu pružati na daljinu, uključujući internet.

Pristup i slobodno pružanje usluga počivaju na načelu zabrane izravne i neizravne diskriminacije na temelju državljanstva, odnosno države poslovnog nastana, načelu nužnosti, prema kojem ograničavajući uvjet mora biti opravdan kategorijama javnog poretka, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša te načelom razmjernosti, koje određuje da uvjet mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za njegovo ostvarenje.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> V. čl. 3., st. 1. Zakona o uslugama.

<sup>18</sup> Podatci dostupni na stranici Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta <https://www.min-go.hr/page/kategorija/liberalizacija-trzista-usluga-se-provodi> (18. 2. 2019.).

<sup>19</sup> Recital 33 Direktive o uslugama. Uz Direktivu o uslugama postoji i niz direktiva koje reguliraju pojedina područja pružanja usluga, poput Direktive Vijeća 77/49/EEZ od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga, SL L 78, 26. 3. 1977. ili Direktive (EU) 2016/97 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. siječnja 2016. o distribuciji osiguranja (pročišćeni tekst), SL L 26, 2. 2. 2016.

<sup>20</sup> Čl. 14., st. 1. i 2. Zakona o uslugama.

Temelj je Direktive, a time i Zakona, administrativno pojednostavnjenje. Države članice moraju preispitati postupke i formalnosti koji se upotrebljavaju za pristup uslužnim djelatnostima i njihovu izvođenju.<sup>21</sup> Ako postupci i formalnosti nisu dovoljno jednostavni, države članice moraju ih pojednostavniti. To podrazumijeva i obvezu prihvaćanja dokumenata iz drugih država članica kojima se dokazuje ispunjenje određenog zahtjeva.<sup>22</sup> Kako bi se pružateljima i primateljima usluga olakšalo poslovanje, države članice osnivaju jedinstvene kontaktne točke na kojima mogu primjerice saznati o postupcima i formalnostima potrebnima za pristup njihovim uslužnim djelatnostima kao i o postojećim zahtjevima za ovlaštenje potrebnim za izvođenje uslužnih djelatnosti.<sup>23</sup> Posebno je naglasak na omogućavanju da se postupci i formalnosti mogu lako ispuniti na daljinu i elektroničkim putem preko pripadajuće jedinstvene kontaktne točke i pri odgovarajućemu nadležnom tijelu.

Zakon se primjenjuje na usluge koje pružaju pružatelji usluga s pravom na poslovni nastan na teritoriju Republike Hrvatske ili u državi ugovornici Ugovora o Europskom gospodarskom prostoru.<sup>24</sup> Slijedeći Direktivu o uslugama, izričito se propisuje da odredbe Zakona ne utječu na niz područja, od liberalizacije usluga od općega gospodarskog interesa, preko propisa radnog prava i socijalne sigurnosti, do propisa kaznenog prava i oporezivanja.<sup>25</sup> Niz uslužnih djelatnosti i sektora isključen je iz primjene Zakona: negospodarske usluge od općeg interesa; financijske usluge; električne komunikacijske mreže, infrastruktura i povezana oprema; usluge na području prometa, uključujući gradski prijevoz, taksi službu, prijevoz vozilom hitne medicinske pomoći, prijevoz vozilom za sanitetski prijevoz i lučke djelatnosti; usluge agencija za privremeno zapošljavanje; zdravstvene usluge; audiovizualne usluge; igre na sreću; djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti; socijalne usluge; usluge privatne zaštite te usluge javnih bilježnika i javnih ovršitelja.<sup>26</sup>

Temeljno je pravilo da svi postupci i uvjeti za pristup ili obavljanje uslužnih djelatnosti koji se provode jedinstvenom kontaktnom točkom moraju biti jasni i jednoznačni, nedvosmisleni, lako dostupni na daljinu i redovito ažurirani.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Čl. 5., st. 1. Direktive o uslugama.

<sup>22</sup> To može značiti i uvođenje usklađenih obrazaca na razini Unije (v. čl. 5., st. 2. Direktive o uslugama). Međutim, još nema pomaka glede prihvaćanja uredbe i direktive o uvođenju europske e-kartice usluga iz 2016. godine, predloženih u okviru Komisijina Paketa mjera za usluge iz siječnja 2017. V. više na [https://ec.europa.eu/growth/content/services-economy-works-europeans-1\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/services-economy-works-europeans-1_en) (15. 12. 2018.).

<sup>23</sup> Jedinstvena kontaktna točka u Republici Hrvatskoj osnovana je pri Hrvatskoj gospodarskoj komori i počela je s radom u okviru pilot-projekta 2012. godine, odnosno i prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Danom pristupanja Uniji postala je dijelom europske mreže kontaktnih točaka. V. <http://psc.hr> (18. 2. 2019.).

<sup>24</sup> Čl. 2., st. 1. Zakona o uslugama.

<sup>25</sup> V. čl. 2., st. 2. Zakona o uslugama i čl. 1., st. 2. – 7. Direktive o uslugama.

<sup>26</sup> V. čl. 2., st. 3. Zakona o uslugama i čl. 2., st. 2. Direktive o uslugama.

<sup>27</sup> Jedan od glavnih prigovora u posljednjemu izvještajnom razdoblju o napretku u ostvarivanju jedinstvenog tržišta za 2017. godinu odnosi se na dostupnost internetskih postupaka jer su samo tri pos-

Osnovna je nit vodilja Zakona načelo zabrane ograničavanja slobodnog pružanja usluga. Pružatelju usluge sa sjedištem u drugoj državi ugovornici EGP-a osigurat će se slobodno pružanje uslužne djelatnosti na teritoriju Republike Hrvatske. Posebno se zabranjuje bilo kakvo ograničenje slobode pružanja usluga propisivanjem obveze ostvarivanja sjedišta na teritoriju Republike Hrvatske, upisa u registar kao uvjeta za obavljanje djelatnosti, osim u slučajevima kada je to regulirano zakonom, zabrane uspostave određena oblika infrastrukture na teritoriju Republike Hrvatske potrebna za pružanje usluga, primjene specifičnih ugovornih odredaba na odnos između pružatelja i primatelja usluge, kojima se samostalno zaposlenim osobama onemogućuje ili ograničava pravo na pružanje određene vrste usluga, obveze posjedovanja posebne javne isprave potrebne za započinjanje obavljanja uslužne djelatnosti, izdane od nadležnog tijela u Republici Hrvatskoj, zahtjeva koji se odnose na uporabu opreme i materijala u postupku pružanja usluge, osim opreme i materijala potrebnih za osiguranje zdravstvenih i sigurnosnih uvjeta rada te ograničenja koja se odnose na primatelje usluga pri korištenju uslugama.<sup>28</sup> Dopusšteno je opravdati pojedine uvjete kategorijama javnog poretka, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša uz poštivanje načela razmjernosti.<sup>29</sup>

Preduvjet je za ostvarenje slobodnog pristupa ili obavljanja uslužne djelatnosti zajamčena sloboda poslovnog nastana. Tako se pružateljima usluga ne smiju nametati ograničenja u smislu ishođenja posebnog odobrenja<sup>30</sup> osim ako postupak ishođenja odobrenja nije diskriminirajući, ako je opravdan prevladavajućom kategorijom javnog interesa<sup>31</sup> te razmjernan u zaštiti prava stranaka i javnog interesa.<sup>32</sup>

Bitno je istaknuti obvezu država članica u smislu revidiranja vlastitog zakonodavstva glede uvjeta za pristup ili obavljanje uslužne djelatnosti. Pod pojmom „uvjet“ podrazumijeva se svaka obveza, zabrana ili ograničenje koje je predviđeno zakonom

---

tupka od njih 20 djelomično dostupna na internetu, a od toga nijedan za prekogranične korisnike. V. Europska komisija, Pregled stanja na jedinstvenom tržištu, Rezultati za Hrvatsku, dostupno na [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2018/member-states/2018-croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/member-states/2018-croatia_hr.pdf) (20. 9. 2018.).

<sup>28</sup> Čl. 15., st. 2. i čl. 18. Zakona o uslugama.

<sup>29</sup> Čl. 15., st. 3. Zakona o uslugama.

<sup>30</sup> „Sustav ovlašćivanja“ u terminologiji Direktive o uslugama (v. čl. 9. Direktive); „postupak ishođenja odobrenja“ u hrvatskom Zakonu o uslugama (v. čl. 7. –13. Zakona).

<sup>31</sup> U terminologiji Direktive o uslugama „prevladajući razlog od društvenog interesa“. Usp. definiciju iz čl. 4., st. 1., t. 8. Zakona o uslugama i čl. 4., st. 1., t. 8. Direktive o uslugama.

<sup>32</sup> Posebno je naglasak na transparentnosti i zabrani dvostrukog ispunjenja uvjeta, odnosno u ispitnom postupku davanja odobrenja za ostvarenje prava na poslovni nastan ne smije se od pružatelja usluge zahtijevati ponovno ispunjenje uvjeta koji su istovrijedni ili po vrsti i svrsi usporedivi s uvjetima koji su već ispunjeni u Republici Hrvatskoj ili u drugoj državi ugovornici EGP-a. Kada pružatelj usluga dobije odobrenje, on može obavljati uslužnu djelatnost na cijelom teritoriju Republike Hrvatske, uključujući osnivanje agencija, društava kćeri, podružnica ili ureda, osim ako novo odobrenje za ostvarenje prava na poslovni nastan ili ograničenje odobrenja za ostvarenje prava na poslovni nastan za određen dio državnog teritorija nije opravdano prevladavajućom kategorijom javnog interesa.



ili drugim propisima ili proizlazi iz sudske ili upravne prakse te propisa koje u okviru svoje autonomije prihvaćaju profesionalna strukovna tijela, komore, udruge ili druge profesionalne organizacije.<sup>33</sup>

Tako čl. 14. Direktive o uslugama nabraja zabranjene zahtjeve, odnosno one koje država mora ukinuti i ne postoji posebna mogućnost njihova opravdanja u smislu pozivanja na prevladavajuće kategorije javnog interesa.<sup>34</sup> S druge strane, u čl. 15. Direktive navodi se kategorija „zahtjeva koji se trebaju ocijeniti“, tj. „sumnjivih“ zahtjeva<sup>35</sup>, poput kvantitativnih ili teritorijalnih ograničenja, obveze da pružatelj usluge ima poseban pravni oblik, fiksnih najnižih i/ili najviših tarifa i sl. Takvi zahtjevi mogu opstati ako izravno ili neizravno ne diskriminiraju, nužni su i proporcionalni.<sup>36</sup> U nastavku će se istaknuti primjeri nekih zahtjeva u hrvatskom zakonodavstvu koji taj test nisu prošli te upozoriti na sektore u kojima je još potrebno zakonodavno djelovanje.

### **3. UOBIČAJENE PREPREKE SLOBODI PRUŽANJA USLUGA – STANJE U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU**

#### **3.1. Ograničenja poslovnog nastana**

##### **3.1.1. Zabranjeni zahtjevi**

Tu vrstu zahtjeva države članice ne mogu opravdati. Nabrojani su u čl. 14. Direktive, a uglavnom se odnose na diskriminirajuće zahtjeve utemeljene na državljanstvu ili sjedištu, zabrani poslovnog nastana u više država članica, ograničenja odabira između primarnog ili sekundarnog poslovnog nastana ili oblika poslovnog nastana te primjene ekonomskog ispitivanja postojanja ekonomske potrebe ili potražnje na tržištu te uključivanja konkurenata u postupku ovlašćivanja ili prihvaćanja drugih odluka nadležnih tijela. Iako je većina takvih zahtjeva u hrvatskom zakonodavstvu otklonjena usklađivanjem propisa i prije pristupanja Europskoj uniji, neki su se zadržali i u godinama nakon pristupanja.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Čl. 4., st. 1., t. 7. Zakona o uslugama. U prijevodu Direktive na hrvatski jezik „uvjet“ je „zahtjev“. V. čl. 4., st. 1., t. 7. Direktive o uslugama.

<sup>34</sup> Tako i *Barnard* 2008, 356. To se ne odnosi na usluge isključene iz područja primjene Direktive. Riječ je npr. o zahtjevima vezanim uz državljanstvo pružatelja usluge ili njegova osoblja, zabranu poslovnog nastana ili upisa u registre ili članstva u profesionalnim tijelima u više država članica, obvezu prethodne registracije i sl.

<sup>35</sup> *Barnard* 2008, 358.

<sup>36</sup> Čl. 15., st. 3. Direktive o uslugama.

<sup>37</sup> Npr. zabranjeno je ispitivanje gospodarskih potreba elaboratima o tržišnoj opravdanosti, a prema čl. 5. Pravilnika o mreži i kriterijima o dovoljnom broju autoškola, NN, 117/12 (pretao vrijediti 1. siječnja 2018.) bilo je propisano da je ovlaštena stručna organizacija jedanput godišnje dužna analizirati potrebe za otvaranjem novih autoškola za iduću godinu (na temelju kriterija poput postojećeg bro-

### 3.1.2. „Sumnjivi“ zahtjevi

#### (i) Kvantitativna ili teritorijalna ograničenja za pružatelje usluga

Riječ je o jednom od tzv. sumnjivih zahtjeva iz čl. 15., st. 2. Direktive o uslugama. Države su dužne preispitati ograničenja glede npr. broja pružatelja usluga na određenu teritoriju. Takav bi zahtjev mogao opstati ako je nediskriminirajući, nužan i proporcionalan.<sup>38</sup> Hrvatskoj je trebalo pet godina od pristupanja Uniji kako bi revidirala regulativu u određenim sektorima, poput djelatnosti autoškola i taksi prijevoza.

#### Autoškole

U sektoru djelovanja autoškola postojali su određeni propisi koji su ograničavali slobodu pružanja usluga kao i pravo na poslovni nastan. Prema prijašnjim propisima ministar unutarnjih poslova imao je ovlast donijeti propise o mreži i kriterijima o dovoljnu broju autoškola te o najmanjim jedinstvenim minimalnim elementima za izračun cijene nastavnog sata.<sup>39</sup> Kriterij za određivanje dovoljna broja autoškola bio je godišnji potencijalni broj kandidata za vozače na određenu području<sup>40</sup>, što je efektivno onemogućavalo otvaranje novih autoškola, odnosno broj pružatelja usluga na određenu teritoriju bio je ograničen. Primjena jedinstvenih minimalnih izračunskih elemenata cijene sata u autoškolama bila je ograničenje jer u konačnici ukupna cijena osposobljavanja kandidata za vozača nije mogla biti ispod propisanog minimuma.<sup>41</sup> Zbog toga je Europska komisija protiv Republike Hrvatske pokrenula pre sudski postupak zbog povrede prava EU-a, odnosno neusklađenosti zakonodavstva s čl. 14., st. 1., t. 5.<sup>42</sup> i čl. 15., st. 2. (f) i (g)<sup>43</sup> Direktive 2006/123. Radi usklađivanja

---

ja autoškola i broja potencijalnih kandidata za osposobljavanje na određenu teritoriju) te podatke o tome dostaviti Ministarstvu unutarnjih poslova. Takav elaborat služio je kao podloga za odlučivanje o pojedinačnim zahtjevima za registraciju autoškola. V. također detaljnije o ograničenju pravnog oblika za porezno-savjetnička društva iz država ugovornica EGP-a u nastavku rada.

<sup>38</sup> V. npr. predmet C-293/14, *Gebhart Hiebler protiv Waltera Schlagbauera*, EU:C:2015:843, u kojem se raspravljalo o opravdanosti austrijskog propisa o teritorijalnom ograničenju za obavljanje dimnjačarske djelatnosti u vezi s obavljanjem zadaća iz područja nadzora zaštite od požara.

<sup>39</sup> Na temelju ovlaštenja iz prijašnjeg čl. 201., st. 2. i čl. 202., st. 4. Zakona o sigurnosti prometa na cestama, NN, br. 67/08, 48/10, 74/11. V. također Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, PZE br. 196. Dostupno na [http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081244/PZE\\_196.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081244/PZE_196.pdf) (18. 1. 2019.), 1.

<sup>40</sup> Čl. 2., st. 1. Pravilnika o mreži i kriterijima o dovoljnom broju autoškola, NN, br. 117/12, prestao vrijediti 1. siječnja 2018.

<sup>41</sup> V. Pravilnik o jedinstvenim minimalnim izračunskim elementima vrijednosti nastavnog sata u autoškoli, NN, br. 141/11, prestao vrijediti 1. siječnja 2018.

<sup>42</sup> Tj. zabranjeni zahtjev – uvjetovanje ovlašćivanja dokazivanjem postojanja ekonomske potrebe ili potražnje na tržištu.

<sup>43</sup> Tj. „sumnjivi“ zahtjevi – određivanje najmanjeg broja zaposlenika (zbog nemogućnosti sklapanja ugovora o radu s instruktorom vožnje na određeno vrijeme) i određivanja najviših i/ili najnižih fiksnih tarifa (posljedica propisa o elementima za izračun cijene sata).

zakonodavstva od 1. siječnja 2018. stupile su na snagu izmjene Zakona o sigurnosti prometa na cestama<sup>44</sup> kojima su ta ograničenja ukinuta, a osnivanje i djelovanje autoškola prepušteno tržišnim uvjetima.<sup>45</sup>

### *Autotaksi prijevoz*

Iako usluge na području prijevoza, uključujući taksi službu, ne ulaze u područje primjene Direktive o uslugama<sup>46</sup>, hrvatski je zakonodavac odlučio u velikoj mjeri liberalizirati taj sektor i pojednostavniti administrativne uvjete za obavljanje djelatnosti taksi prijevoza. Ulaskom novih takmaca i poslovnih modela u pružanju taksi prijevoza i na hrvatskom je tržištu došlo do tektonskih poremećaja u tome tradicionalno zatvorenom sektoru.<sup>47</sup> Izmjenama zakonodavstva omogućeni su slobodni i jednaki tržišni uvjeti za postojeće i nove poslovne modele.<sup>48</sup> I dalje se zadržava sustav licencija i dozvola za obavljanje autotaksi prijevoza, ali pod znatno lakšim uvjetima. Za obavljanje autotaksi prijevoza potrebna je licencija za unutarnji prijevoz koju izdaje nadležno tijelo državne uprave prema sjedištu, odnosno prebivalištu prijevoznika, ako prijevoznik ispunjava zakonske uvjete.<sup>49</sup> Prijevoznik mora biti upisan u sudski, odnosno obrtni registar za obavljanje cestovnog prijevoza.<sup>50</sup> Pojednostavnjene su administrativne formalnosti vezane uz izdavanje licencije.<sup>51</sup> Posjednici licencije za unutarnji prijevoz od nadležnih tijela lokalne samouprave moraju ishoditi dozvolu za obavljanje autotaksi prijevoza. Međutim, novi propisi znatno pridonose liberalizaciji sektora jer lokalna tijela dozvolu moraju izdati ako prijevoznik posjeduje licenciju, ne smiju ograničiti broj dozvola te je moguće ishoditi više dozvola za prijevoz na području više lokalnih zajednica, a visina naknade za dozvolu ograničena je Zakonom.<sup>52</sup> Cjenik prijevoza samostalno određuje autotaksi prijevoznik.<sup>53</sup> Iz vrlo

---

<sup>44</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, NN, br. 108/17.

<sup>45</sup> V. obrazloženje uz Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, PZE br. 196. Dostupno na [http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081244/PZE\\_196.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081244/PZE_196.pdf) (18. 1. 2019.).

<sup>46</sup> V. čl. 2., st. 2.(d) te Recital 21 Direktive o uslugama.

<sup>47</sup> Djelovanjem internetskih platforma poput Ubera. V. više o toj problematici u *Bodiroga-Vukobrat, Martinović* 2019.

<sup>48</sup> Novi Zakon o prijevozu u cestovnom prometu stupio je na snagu 12. svibnja 2018. (NN, br. 41/18). V. Prijedlog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, PZE br. 327, [http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081406/PZE\\_327.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081406/PZE_327.pdf) (18. 1. 2019.).

<sup>49</sup> Među kojima su financijska sposobnost, dobar ugled, dokaz o stručnoj osposobljenosti i tehničkoj sposobnosti, nepostojanju poreznog duga te postojanje poslovnog nastana, odnosno sjedišta ili prebivališta u Republici Hrvatskoj. V. čl. 15., st. 1. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

<sup>50</sup> Čl. 14., st. 1. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

<sup>51</sup> Npr. mogućnost podnošenja zahtjeva u elektroničkom obliku; u vozilu se može držati samo kopija licencije i sl. V. čl. 23. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

<sup>52</sup> V. čl. 47. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

<sup>53</sup> Čl. 48., st. 3. i 4. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

štura obrazloženja koje je pratilo Prijedlog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu teško je zaključiti zbog čega je došlo do liberalizacije pristupa tržištu autotaksi prijevoza.<sup>54</sup> Ističu se problemi uočeni u praksi, pogotovo s porastom potražnje u turističkoj sezoni zbog prijevoza putnika od velika broja pravnih i fizičkih osoba koje prijevoz obavljaju uz aplikaciju Uber, ali protuzakonito i bez potrebnih licencija, „što je potrebno zaustaviti i spriječiti uvođenjem adekvatnog zakonskog okvira“.<sup>55</sup> Novi Zakon ne predviđa posebne odredbe za regulaciju novih poslovnih oblika obavljanja autotaksi prijevoza, nego ih spominje samo u kontekstu plaćanja ili narudžbe prijevoza elektroničkom aplikacijom.<sup>56</sup> U svakom slučaju, zahtjev poslovnog nastana i dalje vrijedi iako nema ograničenja glede pravnog oblika (obrt ili trgovačko društvo registrirano za cestovni prijevoz).

## (ii) Poseban pravni oblik

### *Muzejska djelatnost*

Već je Zakonom o muzejima iz 2015. godine muzejima i galerijama sa sjedištem u drugoj državi članici EU-a ili Europskoga gospodarskog područja zajamčena sloboda osnivanja, kao i pružanja usluga na privremenoj bazi u Republici Hrvatskoj.<sup>57</sup> Istim je Zakonom ukinuto ograničenje glede pravnog oblika privatnih muzeja, koji su djelatnost mogli obavljati i kao obrtnici.<sup>58</sup> U novom Zakonu o muzejima iz srpnja 2018. godine<sup>59</sup> nema posebna jamstva o slobodi poslovnog nastana i pružanja usluga. Također, djelatnost muzeja ne mogu više obavljati obrtnici – muzej mora biti pravna osoba.<sup>60</sup> Nije jasno zašto je ponovno došlo do ograničenja pravnog oblika<sup>61</sup> te primjenjuje li se taj uvjet i na pružatelje usluga iz drugih država članica.<sup>62</sup> Muzej se može osnovati kao ustanova, zaklada, udruga, zadruga ili trgovačko društvo.<sup>63</sup> Privatni muzej mogu osnovati pravna i fizička osoba.

<sup>54</sup> V. Prijedlog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, PZE br. 327, [http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081406/PZE\\_327.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081406/PZE_327.pdf) (18. 1. 2019.), str. 4–5.

<sup>55</sup> *Loc. cit.*

<sup>56</sup> V. npr. čl. 4., st. 1., t. 1. i čl. 48., st. 4. Zakona o prijevozu u cestovnom prometu.

<sup>57</sup> Čl. 6., st. 1. i 2. Zakona o muzejima iz 2015. godine (NN, br. 110/15).

<sup>58</sup> Čl. 3., st. 1., t. 2. Zakona o muzejima iz 2015. godine.

<sup>59</sup> Zakon o muzejima, NN, br. 61/18.

<sup>60</sup> Čl. 3., st. 1., t. 2. Zakona o muzejima.

<sup>61</sup> Obrazloženje uz Konačni prijedlog Zakona o muzejima (v. PZ br. 313. Dostupno na [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081439/PZ\\_313.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081439/PZ_313.pdf) (7. 3. 2019.) ne sadržava pojašnjenja u tom smislu.

<sup>62</sup> Za kritički osvrt na ograničenja pravnog oblika općenito v. *Petrović* 2006.

<sup>63</sup> Čl. 16. Zakona o muzejima.

### *Psihoterapija*

Osnovni je cilj Zakona o djelatnosti psihoterapije iz 2018. godine implementacija Direktive o uslugama u hrvatsko zakonodavstvo, u dio u kojem se psihoterapeutske usluge pružaju kao gospodarska djelatnost izvan zdravstvenog sustava.<sup>64</sup> Nema ograničenja pravnog oblika, što je ispravno, odnosno za obavljanje psihoterapeutske djelatnosti može se osnovati trgovačko društvo ili obrt.<sup>65</sup> Dopušteno je privremeno i povremeno pružanje psihoterapeutske djelatnosti i bez upisa u posebni upisnik i osnivanja u Republici Hrvatskoj psihoterapeutima sa sjedištem u drugim državama članicama EU-a i EGP-a.<sup>66</sup>

### *Porezno savjetništvo*

Iako porezni savjetnici s poslovnim nastanom, odnosno pravom obavljanja porezno-savjetničke djelatnosti u nekoj od država ugovornica EGP-a imaju slobodu trajnog ili povremenog obavljanja porezno-savjetničke djelatnosti uz ispunjenje propisanih uvjeta<sup>67</sup>, strana porezno-savjetnička društva iz tih država u Republici Hrvatskoj mogu djelovati preko podružnica.<sup>68</sup> Pretpostavljamo da intencija zakonodavca ipak nije bila ograničiti slobodan odabir između poslovnog nastana u obliku agencije, podružnice ili društva kćeri jer bi to bio zabranjeni zahtjev prema čl. 15., st. 1., t. 3. Direktive o uslugama.

### *(iii) Regulacija cijena*

Fiksiranje najnižih i/ili najviših tarifa s kojima se pružatelj usluge mora uskladiti jedan je od „sumnjivih“ zahtjeva iz čl. 15., st. 2. (g) Direktive o uslugama. Polazi se od stava da takav zahtjev otežava konkurenciju pružatelja usluga iz drugih država članica s pružateljima koji već imaju nastan u državi u kojoj se usluga pruža jer ih onemogućava u pružanju usluga iste kvalitete po nižim cijenama ili više kvalitete po višim cijenama. To je ograničenje slobode poslovnog nastana.<sup>69</sup> Stoga je prilagodba zakonodavstva u mnogobrojnim uslužnim djelatnostima formiranje cijena prepušteno tržištu.

Prema čl. 27. Zakona o posredovanju u prometu nekretnina posrednička naknada slobodno se određuje ugovorom o posredovanju u prometu nekretnine.<sup>70</sup> Drugim

---

<sup>64</sup> Zakon o djelatnosti psihoterapije, NN, br. 64/18.

<sup>65</sup> Čl. 10., st. 1. Zakona o djelatnosti psihoterapije.

<sup>66</sup> Čl. 7. Zakona o djelatnosti psihoterapije.

<sup>67</sup> Detaljnije o registraciji odnosno upisu u Imenik stranih poreznih savjetnika u nastavku rada.

<sup>68</sup> Čl. 6.a., st. 1. Zakona o poreznom savjetništvu, NN, br. 127/00, 76/13 i 115/16.

<sup>69</sup> V. predmet u tijeku C-377/17 u kojem je Komisija tužila Njemačku zbog zadržavanja sustava obveznih tarifa za arhitekta i inženjere.

<sup>70</sup> Zakon o posredovanju u prometu nekretnina, NN, br. 107/07, 144/12 i 14/14.

riječima, više nije propisana fiksna minimalna i maksimalna posrednička provizija. Nadalje, i u mnogim je drugim sektorima određivanje cijena prepušteno tržišnim uvjetima. Tako je i određivanje usluga revizora<sup>71</sup>, arhitekata<sup>72</sup> i poreznih savjetnika<sup>73</sup> prepušteno tržištu.

### **3.1.3. Obveza ishođenja odobrenja za rad i/ili registracija pri nadležnom tijelu**

Pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti načelno ne podliježe sustavu ovlašćivanja.<sup>74</sup> Međutim, za pružanje određenih usluga može se predvidjeti sustav ovlašćivanja odnosno izdavanja odobrenja za rad ili registracije kod nadležnog tijela ako je sustav nediskriminirajući, ako je opravdan prevladavajućim razlogom od društvenog interesa te je razmjernan cilju njegova postojanja.<sup>75</sup> U ispitnom postupku ishođenja odobrenja ne smije se od pružatelja usluga zahtijevati dvostruko ispunjavanje istih zahtjeva i kontrola koje su oni već ispunili u drugoj državi članici.<sup>76</sup> Direktivom o uslugama taksativno je predviđen niz kriterija na kojima se mora temeljiti sustav ovlašćivanja kako bi se izbjegla samovolja nadležnih tijela.<sup>77</sup> Također, odobrenje za rad načelno se ne bi trebalo vremenski ograničiti, ali i tu je državama članicama ostavljena mogućnost drukčijeg uređenja u određenim slučajevima opravdanim javnim interesom ili prevladavajućim razlogom od javnog interesa.<sup>78</sup> U određenim sektorima ispitni postupci uređeni su posebnim propisima na razini Unije. U nastavku se stoga primjerice ističu revizorske usluge, gdje su uvjeti za odobrenje harmonizirani na razini Unije te usluge poreznog savjetništva, gdje takve harmonizacije nema.

#### *Revizorske usluge*

Pod pojmom revizorskih usluga podrazumijevaju se zakonska revizija, druge revizije financijskih izvještaja, ostali revizijski angažmani te usluge povezane s revizijom

<sup>71</sup> V. čl. 62. Zakona o reviziji (NN, br. 127/17) gdje je propisano da naknada za zakonsku reviziju ne smije biti podložna nikakvu obliku uvjetovanja te ne smije biti povezana s pružanjem dodatnih usluga reviziranom subjektu ni ovisiti o tome.

<sup>72</sup> Hrvatska komora arhitekata 2013. godine donijela je Pravilnik o standardu usluga arhitekata po kojem nema stroge regulacije cijena arhitekata. Pravilnik je dostupan na <https://arhitekti-hka.hr/hr/komora/akti-komore/pravilnik-o-standardu-usluga-arhitekata/> (18. 2. 2019.).

<sup>73</sup> Prema čl. 14. Zakona o poreznom savjetništvu visinu naknade za usluge poreznog savjetništva porezni savjetnici i društva za porezno savjetništvo ugovarat će prema tržišnim uvjetima.

<sup>74</sup> Čl. 9., st. 1. Direktive o uslugama.

<sup>75</sup> V. čl. 9., st. 1. (a) – (c) Direktive o uslugama.

<sup>76</sup> Čl. 9., st. 1. Zakona o uslugama i čl. 10., st. 3. Direktive o uslugama.

<sup>77</sup> Kriteriji moraju biti nediskriminirajući, opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz javni interes, proporcionalni odgovarajućem cilju od javnog interesa, jasni i nedvoznačni, objektivni, prethodno objavljeni, transparentni i dostupni. V. čl. 10., st. 2. Direktive o uslugama, implementiran u hrvatsko zakonodavstvo čl. 8. Zakona o uslugama.

<sup>78</sup> Čl. 11., st. 1. Direktive o uslugama.

financijskih izvještaja, kao i drugi poslovi čije je obavljanje posebnim propisima povjerenjeno revizorskim društvima.<sup>79</sup> Zakonska revizija predmet je posebne regulative na razini Unije. Tako je novim Zakonom o reviziji iz 2017. godine usklađen hrvatski pravni okvir za djelovanje revizorskih društava i pružanje revizorskih usluga s Direktivom 2014/56/EU<sup>80</sup>, kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 2006/43/EZ o zakonskim revizijama.<sup>81</sup> Direktivom 2014/56/EU harmonizirani su uvjeti za izdavanje odobrenja i registraciju osoba koje obavljaju zakonske revizije. Zakonom o reviziji predviđeno je da revizorske usluge u Republici Hrvatskoj obavlja revizorsko društvo koje ima odobrenje za rad koje je izdalo Ministarstva financija, a zakonsku reviziju može obavljati i revizorsko društvo iz druge države članice koje je „registriralo Ministarstvo financija“<sup>82</sup> te ovlaštenu revizor iz druge države članice koji ima odobrenje za rad.<sup>83</sup> Ministarstvo financija izdaje odobrenje za rad za obavljanje zakonske revizije fizičkoj osobi iz druge države članice koja ima odobrenje za rad u toj državi pod uvjetom da položi ispit osposobljenosti.<sup>84</sup> Ispit osposobljenosti nije samo administrativne prirode jer se provodi na hrvatskom jeziku i obuhvaća poznavanje zakonodavstva Republike Hrvatske, i to najmanje u području računovodstva i revizije, trgovačkog prava, poreznog prava i radnog prava.<sup>85</sup> Revizorsko društvo – pravna osoba iz druge države članice može se registrirati za obavljanje zakonske revizije pod uvjetom da glavni revizijski partner koji obavlja zakonsku reviziju u ime tog društva ima odobrenje za rad Ministarstva financija.<sup>86</sup> Ministarstvo financija registrirat će to društvo ako utvrdi da ima odobrenje za rad nadležnog tijela u svojoj matičnoj državi te ako dostavi Ministarstvu financija dokaz o osiguranju od odgovornosti za štetu koju bi trećim osobama moglo počinuti obavljanjem revizorskih usluga.

### *Porezno savjetništvo*

Izmjenama i dopunama Zakona o poreznom savjetništvu iz 2013. godine<sup>87</sup>, prije pristupanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji, taj je Zakon dopunjen i izmijenjen u

---

<sup>79</sup> Čl. 4., st. 1., t. 1. Zakona o reviziji.

<sup>80</sup> Direktiva 2014/56/EU Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja, SL L 158, 27. 5. 2014.

<sup>81</sup> Direktiva 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2006. o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja, kojom se mijenjaju direktive Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ i stavlja izvan snage Direktiva Vijeća 84/253/EEZ, SL L 157, 9. 6. 2006. Ta Direktiva bila je implementirana u hrvatsko zakonodavstvo 2008. godine novelom prijašnjeg Zakona o reviziji iz 2005. godine (NN, br. 146/05, 139/08 i 144/12).

<sup>82</sup> Čl. 5., st. 1. i 2. Zakona o reviziji.

<sup>83</sup> Čl. 5., st. 4. Zakona o reviziji.

<sup>84</sup> Čl. 22., st. 1. Zakona o reviziji.

<sup>85</sup> Čl. 23., st. 2. i 3. Zakona o reviziji.

<sup>86</sup> Čl. 25. Zakona o reviziji.

<sup>87</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom savjetništvu, NN, br. 76/13.

dijelu koji se odnosi na djelovanje poreznih savjetnika iz država Europskoga gospodarskog prostora, čime je omogućen rad stranih poreznih savjetnika i porezno-savjetničkih društava. Međutim, bilo je potrebno dodatno usklađivanje s Direktivom o uslugama, osobito zbog ograničenja pravnog oblika, udjela poreznih savjetnika u temeljnom kapitalu, deregulacije cijena i drugih ograničenja slobode pružanja usluga.<sup>88</sup> Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom savjetništvu iz 2017. godine izmijenjena je odredba čl. 9.a o obavljanju porezno-savjetničke djelatnosti stranih poreznih savjetnika koji imaju poslovni nastan u nekoj državi Europskoga gospodarskog prostora. Poreznim savjetnicima sa sjedištem u drugoj državi EGP-a jamči se sloboda trajnog obavljanja djelatnosti poreznog savjetništva (uz upis u odgovarajući registar i nadležnu Komoru)<sup>89</sup> te sloboda obavljanja djelatnosti poreznog savjetništva na privremenoj ili povremenoj osnovi.<sup>90</sup> Pri tome se u čl. 9.a, st. 1. Zakona razlikuju porezno-savjetničke radnje u skladu s čl. 9.d Zakona, od obavljanja porezno-savjetničke djelatnosti pod nazivom „porezni savjetnik“ u skladu s čl. 9.b Zakona.<sup>91</sup> Za privremeno i povremeno obavljanje porezno-savjetničkih radnja potrebno je samo elektroničkim putem obavijestiti Komoru, koja nakon provjere osposobljenosti za obavljanje porezno-savjetničke djelatnosti u državi ugovornici Europskoga gospodarskog prostora upisuje poreznog savjetnika u registar povremenih i privremenih pružatelja usluga.<sup>92</sup> Nema obveze osnivanja podružnice i stalnog mjesta poslovanja.<sup>93</sup> Kada je riječ o obavljanju porezno-savjetničke djelatnosti pod nazivom „porezni savjetnik“, potreban je upis u Imenik stranih poreznih savjetnika koji vodi Komora, uz ispunjenje uvjeta propisanih Zakonom.<sup>94</sup>

<sup>88</sup> Poput obveze da porezni savjetnik iz druge države članice EU-a mora odrediti punomoćnika za primanje pismena ako povremeno pruža usluge u Republici Hrvatskoj. V. Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom savjetništvu, PZE br. 30, dostupno na [http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081051/PZE\\_30.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081051/PZE_30.pdf) (10. 2. 2019.).

<sup>89</sup> Čl. 9.a, st. 4. Zakona o poreznom savjetništvu.

<sup>90</sup> Čl. 9.a, st. 5. i 6. Zakona o poreznom savjetništvu.

<sup>91</sup> Iako se u čl. 9.a i 9.b Zakona vrlo nedosljedno rabi termin „porezno-savjetničke radnje“, uz naizmjenično korištenje terminima „djelatnosti poreznog savjetništva“ i „usluge poreznog savjetništva“.

<sup>92</sup> Iz vrlo nejasno sročene odredbe čl. 9.d, st. 4. Zakona proizlazi kako se upis u registar može odbiti zbog neispunjavanja uvjeta propisanih Zakonom (ali jedini je uvjet provjera osposobljenosti za obavljanje te djelatnosti u državi ugovornici EGP-a). Osoba kojoj je odbijen upis u registar ne može obavljati porezno-savjetničke radnje, a „nedostojnost za obavljanje porezno-savjetničke radnje“ utvrđuje se upravnim aktom nadležnog tijela Hrvatske komore poreznih savjetnika. V. čl. 9.d, st. 4. Zakona o poreznom savjetništvu. Nije jasno je li odbijanje upisa u registar uvjetovano donošenjem takva upravnog akta, ali ako jest, to znači da Komora zapravo dvostruko provjerava uvjete osposobljenosti.

<sup>93</sup> Čl. 9.d, st. 1. Zakona o poreznom savjetništvu. Međutim, u Zakonu se ne preciziraju „porezno-savjetničke radnje“ koje takva osoba može obavljati. Za razliku od toga porezni savjetnik koji se upiše u Imenik stranih poreznih savjetnika i koji može obavljati porezno-savjetničku djelatnost pod nazivom „porezni savjetnik“ na trajnoj bazi može davati sve porezne savjete vezane uz porezne postupke u svojoj matičnoj državi, Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj. V. čl. 9.c, st. 1. Zakona o poreznom savjetništvu.

<sup>94</sup> Čl. 9.b Zakona o poreznom savjetništvu. To uključuje uvjet poslovne sposobnosti, nekažnjavanja i poznavanja hrvatskog jezika najmanje na razini koja je potrebna za nesmetanu i nužnu komunikaciju



### 3.3. Ograničenja slobode pružanja usluga

#### 3.3.1. Obveza ostvarivanja sjedišta na teritoriju Republike Hrvatske

Najčešće prepreke slobodi pružanja usluga proizlaze iz prava na poslovni nastan. Najočiti je ograničenje slobode pružanja usluga zahtjev da pružatelj usluga s poslovnim nastanom u drugoj državi članici mora imati i poslovni nastan na teritoriju države u kojoj pruža usluge.<sup>95</sup> Međutim, ta vrsta zahtjeva ili uvjeta može se eventualno opravdati kategorijama javnog poretka, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša ako je razmjerna zaštiti navedenih kategorija.<sup>96</sup> Tako je u hrvatskom zakonodavstvu usklađen niz propisa kako bi se izričito zajamčila prekogranična sloboda pružanja usluga na privremenoj i povremenoj bazi i bez osnivanja poslovnog nastana u Republici Hrvatskoj. Ovdje će se spomenuti samo neki zakoni koji sadržavaju takva izričita jamstva.

Izmjenama Zakona o posredovanju u prometu nekretnina<sup>97</sup> agentima i posrednicima iz drugih država Europskoga gospodarskog prostora zajamčena je sloboda poslovnog nastana, kao i sloboda prekograničnog pružanja usluga na povremenoj i privremenoj osnovi, bez obveze registracije poslovnog nastana. Prema članku 4. i 6. svaki posrednik koji ispunjava uvjete u skladu s propisima države u kojoj ima poslovni nastan mora dostaviti prethodnu izjavu o namjeri obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina Hrvatskoj gospodarskoj komori pri kojoj se vodi Registar posrednika u prometu nekretnina te nakon što primi rješenje o ispunjavanju uvjeta za obavljanje posredovanja u prometu nekretnina.

Izmjenama Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje<sup>98</sup> omogućena je građevinarima i arhitektima iz drugih država Europskoga gospodarskog prostora sloboda poslovnog nastana, kao i sloboda prekograničnog pružanja usluga na povremenoj i privremenoj osnovi, bez obveze registracije poslovnog nastana, uz ispunjavanje određenih uvjeta kojima je profesija regulirana.

---

s primateljem usluga i poreznim tijelom te „razumijevanje“ hrvatskoga poreznog zakonodavstva, a provjeru provodi nadležna Komora. Strani porezni savjetnik ne mora imati položen ispit za poreznog savjetnika.

<sup>95</sup> V. čl. 16., st. 2. (a) Direktive o uslugama i čl. 15., st. 2., t. 1. Zakona o uslugama. Iznimke od slobode pružanja usluga taksativno su nabrojene u čl. 16. Zakona o uslugama, što npr. uključuje i zahtjeve u vezi s reguliranim profesijama iz Naslova II. Direktive 2005/36/EZ te zahtjeve države članice u kojoj se pruža usluga, kojima se obavljanje djelatnosti ograničava na određenu struku. Ipak, ni ti zahtjevi ne mogu izbjeći provjeru u smislu čl. 56. UFEU-a. V. npr. predmet C-342/14, *X-Steuerberatungsgesellschaft protiv Finanzamt Hannover-Nord*, EU:C:2015:827, t. 41.

<sup>96</sup> Čl. 16., st. 3. Zakona o uslugama.

<sup>97</sup> Čl. 4. i 6. Zakona o posredovanju u prometu nekretnina. O slobodi pružanja usluga i poslovnog nastana u sektoru posredovanja u prometu nekretnina i prije pristupanja Uniji i izmjena Zakona v. Petrović 2011.

<sup>98</sup> Čl. 60. i 61. Zakona o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, NN, br. 78/15 i 118/18.

Prema Zakonu o obavljanju geodetske djelatnosti<sup>99</sup> geodetima iz drugih država Europskoga gospodarskog prostora zajamčena je sloboda poslovnog nastana, kao i sloboda prekograničnog pružanja usluga na povremenoj i privremenoj osnovi, bez obveze registracije poslovnog nastana, uz ispunjavanje određenih uvjeta kojima je profesija regulirana. Dakle, osoba koja ima sjedište u državi ugovornici ima pravo obavljati u RH stručne geodetske poslove u svojstvu odgovorne osobe, a te poslove može u RH obavljati trajno, preko podružnice, odnosno privremeno ili povremeno ako su registrirane za obavljanje stručnih geodetskih poslova u državi sjedišta.<sup>100</sup>

Zanimljivo je spomenuti i djelatnost psihoterapije, koja je prvi put nakon dugogodišnjih pokušaja u Republici Hrvatskoj regulirana Zakonom iz 2018. godine.<sup>101</sup> Tako se psihoterapeutima sa sjedištem u drugoj državi ugovornici EGP-a omogućuje obavljanje psihoterapeutske djelatnosti na trajnoj bazi (uz uvjet upisa u odgovarajući registar), ali i obavljanje djelatnosti na privremenoj ili povremenoj osnovi, bez obveze registracije sjedišta i upisa u registar. U tom je slučaju jedina obveza psihoterapeuta elektroničkom poštom obavijestiti Jedinственu kontaktnu točku za usluge ili ministarstvo nadležno za psihoterapeutsku djelatnost o namjeri pružanja usluga na privremenoj ili povremenoj osnovi.<sup>102</sup> U tom slučaju nema posebnih obveza glede provjere osposobljenosti.

U sektoru ugostiteljskih usluga i usluga u turizmu također su zajamčene sloboda poslovnog nastana te prekograničnog pružanja usluga na povremenoj i privremenoj osnovi, bez obveze registracije poslovnog nastana.<sup>103</sup> Što se tiče usluga turističkog vodiča, može ih pružati i državljanin druge države ugovornice EGP-a ili Švicarske Konfederacije ako ispunjava uvjete za turističkog vodiča propisane Zakonom o pružanju usluga u turizmu.<sup>104</sup> Isto tako može i privremeno i povremeno pružati usluge turističkog vodiča u skladu s posebnim propisom u kojem se uređuju uvjeti za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija, osim na ili u zaštićenim cjelinama (lokalitetima).<sup>105</sup> Ako želi privremeno i povremeno pružati usluge turističkog vodiča u zaštićenim lokalitetima, može samo u onim dijelovima za koje je položio posebni dio stručnog ispita (čl. 69. i 70. Zakona).

---

<sup>99</sup> Zakon o obavljanju geodetske djelatnosti, NN, br. 25/18.

<sup>100</sup> Čl. 24., 25. i 26. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti.

<sup>101</sup> Zakon o djelatnosti psihoterapije, NN, br. 64/18.

<sup>102</sup> Čl. 7., st. 1. – 3. Zakona o djelatnosti psihoterapije.

<sup>103</sup> V. čl. 5., st. 3. Zakona o pružanju usluga u turizmu, NN, br. 130/17. Pravna i fizička osoba s poslovnim nastanom i registriranom djelatnošću za pružanje usluga u turizmu u drugoj državi ugovornici EGP-a i Švicarskoj Konfederaciji mogu u Republici Hrvatskoj pružati usluge u turizmu „u skladu s propisom kojim se uređuje pravo na poslovni nastan i slobodu pružanja usluga“ (!?), ali u svakom slučaju moraju ispunjavati uvjete za pojedine usluge u turizmu propisane tim Zakonom. Jednako i čl. 5., st. 4. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti, NN, br. 85/15, 121/16 i 99/18.

<sup>104</sup> Čl. 69., st. 2. Zakona o pružanju usluga u turizmu.

<sup>105</sup> Za to je, kao i hrvatskim turističkim vodičima, propisana obveza polaganja posebnog dijela stručnog ispita. V. čl. 70. Zakona o pružanju usluga u turizmu.

### **3.3.2. Osiguranje od profesionalne odgovornosti**

U slučaju da usluga predstavlja izravnu ili posebnu opasnost za zdravlje, ili sigurnost primatelja ili treće osobe, ili rizik za financijsku sigurnost primatelja, od pružatelja se može zahtijevati osiguranje od profesionalne odgovornosti ili jamstvo s istom svrhom. Riječ je o jednom od zahtjeva usmjerenom na jamstvo sigurnosti i kvalitete usluga. Međutim, država članica kao dokaz o osiguranju dužna je prihvatiti potvrde osiguranja koje su izdale kreditne institucije i osiguravatelji s poslovnim nastanom u drugoj državi članici.<sup>106</sup>

Tako se, primjerice, automatski priznaje istovrijedno osiguranje revizora<sup>107</sup>, geodeta<sup>108</sup>, posrednika u prometu nekretnina<sup>109</sup>, poreznih savjetnika<sup>110</sup> od profesionalne odgovornosti iz druge države članice EU-a, čime se uklanja obveza ponovnog ugovaranja istog osiguranja.

### **3.3.3. Administrativne prepreke**

U cilju liberalizacije sektora usluga uvijek je naglasak na ukidanju nepotrebnih administrativnih opterećenja. Sve što ne ulazi, između ostalog, i u prethodno opisane skupine prepreka može se smatrati administrativnom preprekom. Tako npr. zahtjevi da dokument ne smije biti stariji od tri mjeseca ili šest mjeseci<sup>111</sup> ili da pružatelj usluga mora imati punomoćnika za primanje pismena u Republici Hrvatskoj<sup>112</sup> administrativne su prepreke koje je radi pojednostavnjenja u skladu s čl. 5. Direktive o uslugama potrebno ukinuti. Niz je pojednostavnjenja u području osnivanja trgovačkih društava već proveden, poput uvođenja mogućnosti osnivanja jednostavnog društva s ograničenom odgovornošću, objava na internetskim stranicama sudskog registra ili ukidanja pretjeranih formalnosti u određivanju imena tvrtke.<sup>113</sup> Međutim, prava administrativna rasterećenja u smislu razvoja elektroničkog postupka osnivanja trgovačkih društava, bez fizičke javnobilježničke ovjere za standardne osnivačke akte te povezivanja svih potrebnih registara i postupaka tek trebaju uslijediti.

---

<sup>106</sup> V. čl. 23., st. 1. i 2. Direktive o uslugama i čl. 22. Zakona o uslugama.

<sup>107</sup> Čl. 60. Zakona o reviziji.

<sup>108</sup> Čl. 27. Zakona o obavljanju geodetske djelatnosti.

<sup>109</sup> Čl. 5., st. 3. Zakona o posredovanju u prometu nekretnina.

<sup>110</sup> Čl. 23., st. 9. Zakona o poreznom savjetništvu.

<sup>111</sup> V. npr. čl. 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom savjetništvu, NN, br. 115/16.

<sup>112</sup> V. npr. čl. 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom savjetništvu, NN, br. 115/16.

<sup>113</sup> V. npr. izmjene i dopune Zakona o trgovačkim društvima iz 2012. (NN, br. 111/12), iz 2013. (NN, br. 68/13) i 2015. godine (NN, br. 110/15).

### 3.3.4. Poznavanje jezika

Usluge po svojoj prirodi podrazumijevaju neposredni ili posredni kontakt između primatelja i pružatelja usluga, pa je iznimno važno i na kojem će jeziku međusobno komunicirati. Međutim, poznavanje nacionalnog jezika nije nužno. Tako ni Direktiva o uslugama ne predviđa poznavanje nacionalnog jezika kao poseban zahtjev za pružatelje usluga. Ipak, promicanje nacionalnog jezika priznaje se kao jedan od prevladavajućih zahtjeva od društvenog interesa kojim se može opravdati nacionalni propis koji traži poznavanje jezika.<sup>114</sup> Također, iako je naglasak na pojednostavnjenju administrativnih formalnosti za pružatelje usluga, Direktiva ne utječe na nacionalna pravila o uporabi službenog jezika u službenoj komunikaciji. Tako npr. države članice mogu zahtijevati neovjerene prijevode dokumentacije na svoj službeni jezik, ili korištenje službenim jezikom u elektroničkim postupcima i formalnostima.<sup>115</sup>

Tako primjerice Zakon o poreznom savjetništvu sadržava izričitu odredbu kako je nadležnim hrvatskim tijelima dovoljno priložiti potvrde i dokumente izdane po propisima matične države u neovjerenu prijevodu na hrvatski jezik.<sup>116</sup> Što se tiče poznavanja hrvatskog jezika kao uvjeta obavljanja djelatnosti, isti Zakon od poreznih savjetnika iz država ugovornica EGP-a koji žele obavljati tu djelatnost u Republici Hrvatskoj na trajnoj bazi zahtijeva poznavanje hrvatskog jezika „najmanje na razini koja je potrebna za nesmetanu i nužnu komunikaciju s primateljem usluga i poreznim tijelom te razumijevanje hrvatskog poreznog zakonodavstva“<sup>117</sup>, dok nema ekvivalentne obveze za porezne savjetnike koji privremeno i povremeno pružaju te usluge. Slično tome, Zakon o djelatnosti psihoterapije ne sadržava obvezu poznavanja hrvatskog jezika za psihoterapeute iz drugih država EGP-a. S druge strane, u području zakonske revizije zahtijeva se da se najmanje jedan član uprave, odnosno upravnog odbora revizorskog društva mora aktivno služiti hrvatskim jezikom.<sup>118</sup>

## 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Prethodni primjeri služe kao ilustracija pristupa hrvatskog zakonodavca u segmentu liberalizacije sektora usluga. Kao što je više puta naglašeno, riječ je o iznimno široku spektru usluga koje se konstantno razvijaju i traže prilagodbu. Ovdje je prikazan samo ograničen broj propisa koji su bili predmetom izmjena i dopuna u pet godina nakon pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Isto tako mora se naglasiti da postoje područja poslovnih usluga koje se ni do sada nisu regulirale dozvolama

<sup>114</sup> V. Recital 40 Direktive o uslugama.

<sup>115</sup> V. npr. čl. 5., st. 3., podst. 2.; čl. 7., st. 5. te Recitale 52 i 60 Direktive o uslugama.

<sup>116</sup> V. npr. čl. 9.b, st. 2. Zakona o poreznom savjetništvu.

<sup>117</sup> Čl. 9b., st. 1. u vezi s čl. 8., st. 3. Zakona o poreznom savjetništvu.

<sup>118</sup> Čl. 17., st. 3. Zakona o reviziji.

i licenciranjem te je u tom segmentu i dalje omogućen potpuno slobodan pristup tržištu. Riječ je o poslovnim uslugama u području savjetovanja, marketinga, odnosa s javnošću, medija, dizajna, IT-a, računovodstva i dr.

Razvidan je sektorski pristup, što je posebno problematično u nekim sektorima koji su otporniji na deregulaciju, poput odvjetništva ili zdravstvenog sektora.<sup>119</sup> U takvim je sektorima teško prepustiti jamstvo kvalitete i sigurnosti usluga samo djelovanju konkurencije na tržištu te je nužno osloniti se na nacionalne regulatore i standarde koji štite primatelje usluga. Međutim, u nekim područjima to nije toliko problematično, npr. maloprodaja, građevinski sektor, turizam, kultura, logistika – kupci mogu lakše unaprijed ocijeniti kvalitetu usluge ili se osloniti na neke internetske alate da im pomognu.<sup>120</sup>

Također, iz nekih analiziranih primjera razvidno je da i nakon nekoliko izmjena i dopuna propisa u određenim sektorima i dalje opstaju rješenja koja su dvojbena sa stajališta slobode pružanja usluga. Jasno je da se ne mogu ukinuti ili pojednostavniti svi propisani uvjeti za pristup i izvođenje uslužnih djelatnosti, ali parcijalna i nedorečena rješenja zasigurno neće pridonijeti pravnoj sigurnosti u ovom području. U ovom se radu, zbog ograničenja predmeta i opsega, nisu analizirala sva pitanja vezana uz slobodu pružanja usluga, poput zabrane poslovne komunikacije reguliranih struka ili obavljanja multidisciplinarnih djelatnosti. Ta područja također zaslužuju detaljniju analizu.

Većina usluga ima lokalni karakter i zato se kaže da je unutarnje tržište za usluge teško ostvariti i da zaostaje za ostalim gospodarskim slobodama iako je potencijal usluga golem. Daljnji razvoj tehnologije donosi nove izazove liberalizaciji – proširuje se krug usluga s prekograničnim dosegom jer se otvaraju nove mogućnosti.<sup>121</sup>

Liberalizacija tržišta usluga zapravo je usko povezana s ukidanjem prepreka tržišnom natjecanju u sektoru usluga, a posebno se to odnosi na propisivanje obveznih tarifa za usluge u određenim profesijama. Zato i dalje treba očekivati otpor određenih profesija. Međutim, liberalizacija nikako ne mora značiti deregulaciju usluga ili profesija. Bitno je osigurati preduvjete da administrativne ili regulatorne prepreke ne bi onemogućile rast i razvoj novih oblika usluga na digitalnom tržištu ili modernizaciju postojećih.

## LITERATURA

1. Barnard, C. (2008). Unravelling the Services Directive. *Common Market Law Review*, 45 (2), 323-394.
2. Barnard, C. (2016). *The Substantive Law of the EU*, 5. izd. Oxford. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/he/9780198749950.001.0001>

---

<sup>119</sup> V. o liberalizaciji pružanja usluga u ovim sektorima v. *Horak; Bodiroga-Vukobrat; Dumančić* 2015.

<sup>120</sup> Kao što je npr. u području turizma TripAdvisor, internetski portal koji nudi individualne savjete za korisnike koji planiraju odmor, a temelji se na ocjenama korisnika tih usluga.

<sup>121</sup> O razvoju i utjecaju novih tehnologija na tržište usluga v. više u *Bodiroga-Vukobrat; Pošćić; Martinović* 2018.

3. Bodiroga-Vukobrat, N.; Horak, H. (2008). A More Liberal and Economic, and a Less Social, Approach: The Impact of Recent ECJ Rulings. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 4, 49-74.  
<https://doi.org/10.3935/cyelp.04.2008.73>
4. Bodiroga-Vukobrat, N.; Martinović, A. (2019). Disruption and the Law in the Digital World: Some Thoughts on the CJEU Uber Spain Judgment. U: Drezgić, S.; Žiković, S., Tomljanović, M. (ur.). *Economics of Digital Transformation*. Rijeka. Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet, 17-36. Dostupno na <http://www.efri.uniri.hr/upload/knjiznica/E%20izdanja/-%20Economics%20of%20Digital%20Transformation.pdf> (18. 2. 2019.).
5. Bodiroga-Vukobrat, N.; Pošćić, A.; Martinović, A. (2018). 'Old Economy' Restrictions in the Digital Market for Services. *InterEULawEast*, 5 (2), 169-188.  
<https://doi.org/10.22598/iele.2018.5.2.6>
6. Enchelmaier, S. (2011). Always at Your Service (Within Limits): The ECJ's Case Law on Article 56 TFEU (2006-11). *European law review*, 36 (5), 615-650.
7. Hatzopoulos, V. (2007). Legal Aspects in Establishing the Internal Market for Services. *College of Europe, Research Papers in Law*, 6, 1-33. Dostupno na [https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/researchpaper\\_6\\_2007\\_hatzopoulos.pdf?file=1&type=node&id=2106&force=](https://www.coleurope.eu/system/tdf/research-paper/researchpaper_6_2007_hatzopoulos.pdf?file=1&type=node&id=2106&force=) (10. 12. 2018.).
8. Hatzopoulos, V. (2008). Assessing the Services Directive (2006/123/EC). *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 10, 215-261.  
<https://doi.org/10.1017/S152888700001324>
9. Hatzopoulos, V.; Do, T. U. (2006). The Case-law of the ECJ Concerning the Free Provision of Services: 2000-2005. *Common Market Law Review*, 43 (4), 923-991.
10. Horak, H.; Bodiroga-Vukobrat, N.; Dumančić, K. (2015). Sloboda pružanja usluga na unutarnjem tržištu EU. Zagreb. Školska knjiga.
11. Horak, H.; Dumančić, K. (2011). Problemi implementacije direktive o uslugama u pravo RH - odustajanje od socijalnog modela na nacionalnom nivou? *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 32 (2), 703-729.
12. O'Leary, S. (2011). Free Movement of Persons and Services. U: Craig, P.; De Búrca, G. (ur.) *The Evolution of EU Law*, 2. izd. Oxford. Oxford University Press, 499-545.
13. Petrović, S. (2006). Pravni oblici pravnih osoba za obavljanje djelatnosti - pretpostavke i posljedice. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 56 (posebni broj), 87-127.
14. Petrović, S. (2011). Posredovanje u prometu nekretnina i uvjeti poslovanja u EU - poslovni nastan i sloboda pružanja usluga. Šesnaesti forum poslovanja nekretninama Hrvatske gospodarske komore, *Zbornik radova, Brijuni*, 19-38. Dostupno na <http://www.agenti.hr/sadrzaj/info-agent/strukovni-forumi/forum-16/16-forum-Posredovanje-uvjeti-poslov-EU-posl-nastan.pdf> (10. 1. 2019.)
15. Rodin, S. (2009). Direktiva Europske unije 123/2006 o uslugama - doseg i opravdanja. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 59 (1), 33-61.

\*

1. Zakon o djelatnosti psihoterapije, NN, br. 64/18
2. Zakon o muzejima, NN, br. 61/18
3. Zakon o prijevozu u cestovnom prometu, NN, br. 41/18
4. Zakon o obavljanju geodetske djelatnosti, NN, br. 25/18
5. Zakon o pružanju usluga u turizmu, NN, br. 130/17
6. Zakon o reviziji, NN, br. 127/17
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom savjetništvu, NN, br. 115/16
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima, NN, br. 110/15
9. Zakon o muzejima, NN, br. 110/15
10. Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti, NN, br. 85/15, 121/16 i 99/18
11. Zakon o poslovima i djelatnostima prostornog uređenja i gradnje, NN, br. 78/15 i 118/18
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima, NN, br. 68/13
13. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o trgovačkim društvima, NN, br. 111/12
14. Zakon o uslugama, NN, br. 80/12
15. Zakon o posredovanju u prometu nekretnina, NN, br. 107/07, 144/12 i 14/14
16. Zakon o sigurnosti prometa na cestama, NN, br. 67/08, 48/10 i 74/11
17. Zakon o reviziji, NN, br. 146/05, 139/08 i 144/12
18. Zakon o poreznom savjetništvu, NN, br. 127/00, 76/13 i 115/16
19. Pravilnik o mreži i kriterijima o dovoljnom broju autoškola, NN, br. 117/12 (prestao vrijediti 1. siječnja 2018.)
20. Pravilnik o jedinstvenim minimalnim izračunskim elementima vrijednosti nastavnog sata u autoškoli, NN, br. 141/11 (prestao vrijediti 1. siječnja 2018.)

\*

1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202, 7. 6. 2016.
2. Direktiva (EU) 2016/97 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. siječnja 2016. o distribuciji osiguranja (pročišćeni tekst), SL L 26, 2. 2. 2016.
3. Direktiva 2014/56/EU Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o izmjeni Direktive 2006/43/EZ o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja, SL L 158, 27. 5. 2014.
4. Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, SL L 376 od 27. 12. 2016.
5. Direktiva 2006/43/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2006. o zakonskim revizijama godišnjih financijskih izvještaja i konsolidiranih financijskih izvještaja, kojim se mijenjaju direktive Vijeća 78/660/EEZ i 83/349/EEZ i stavlja izvan snage Direktiva Vijeća 84/253/EEZ, SL L 157, 9. 6. 2006.
6. Direktiva Vijeća 77/49/EEZ od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga, SL L 78, 26. 3. 1977.

\*

1. Predmet C-630/17, *Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-Wolfsberg eGen*, EU:C:2019:123
2. Predmet C-625/17, *Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank AG protiv Finanzamt Feldkirch*, EU:C:2018:939
3. Predmet C- 293/14, *Gebhart Hiebler protiv Waltera Schlagbauera*, EU:C:2015:843
4. Predmet C-342/14, *X-Steuerberatungsgesellschaft protiv Finanzamt Hannover-Nord*, EU:C:2015:827
5. Predmet C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft i dr. protiv Magyar Állam*, EU:C:2015:386
6. Predmet C 470/11, *SIA „Garkalns” protiv Rīgas Dome*, EU:C:2012:505
7. Predmet C-338/09, *Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH protiv Landeshauptmann von Wien*, EU:C:2010:814
8. Predmet C-108/09, *Ker-Optika bt protiv ÀNTSZ Dél-dunántúli Regionális Intézete*, EU:C:2010:725
9. Spojeni predmeti C-570/07 i C 571/07, (*Blanco Pérez i Chao Gómez*), EU:C:2010:300
10. Predmet C-452/04, *Fidium Finanz AG protiv Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, EU:C:2006:631
11. Predmet C-322/01, *Deutscher Apothekerverband eV protiv o800 DocMorris NV i Jacques Waterval*, EU:C:2003:664
12. Predmet C-55/94, *Reinhard Gebhard protiv Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, EU:C:1995:411

\*

1. Europska komisija, Pregled stanja na jedinstvenom tržištu, Rezultati za Hrvatsku. Dostupno na [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/\\_docs/2018/member-state-s/2018-croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/_docs/2018/member-state-s/2018-croatia_hr.pdf) (20. 9. 2018.).
2. Europska komisija, Paket mjera za usluge (2017). Dostupno na [https://ec.europa.eu/growth/content/services-economy-works-europeans-1\\_en](https://ec.europa.eu/growth/content/services-economy-works-europeans-1_en) (15. 12. 2018.).
3. Jedinstvena kontaktna točka. Dostupno na <http://psc.hr> (18. 2. 2019.).
4. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta. Dostupno na <https://www.mingo.hr/page/kategorija/liberalizacija-trzista-usluga-se-provodi> (18. 2. 2019.).
5. Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o poreznom savjetništvu, PZE br. 30. Dostupno na [http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081051/PZE\\_30.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081051/PZE_30.pdf) (10. 2. 2019.).
6. Konačni prijedlog Zakona o muzejima, PZ br. 313. Dostupno na [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081439/PZ\\_313.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081439/PZ_313.pdf) (7. 3. 2019.).
7. Pravilnik o standardu usluga arhitekata. Dostupno na <https://arhitekti-hka.hr/hr/komora/akti-komore/pravilnici/pravilnik-o-standardu-usluga-arhitekata/> (18. 2. 2019.).



8. Prijedlog Zakona o prijevozu u cestovnom prometu, PZE br. 327. Dostupno na [http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081406/PZE\\_327.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081406/PZE_327.pdf) (18. 1. 2019.).
9. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sigurnosti prometa na cestama, PZE br. 196. Dostupno na [http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081244/PZE\\_196.pdf](http://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081244/PZE_196.pdf) (18. 1. 2019.).

## Summary

### RETHINKING LIBERALISATION OF THE SERVICES MARKET AFTER FIVE YEARS OF EU MEMBERSHIP

*Freedom to provide services, as one of the fundamental market freedoms, enables every national established in one Member State to provide services in another Member State without restrictions and under the same conditions as nationals of that Member State.*

*The increasing specialisation of services and development of new technologies and models of service provision bring about new challenges and require continuous assessment of compatibility of national legislation with internal market rules. It is difficult to reconcile different legal cultures, with their particular values and assumptions concerning the regulation of certain professions and service providers. Some sectors prove particularly resilient to liberalisation and rely on traditional protectionist national measures. The ever-growing range of services and specialisation of service provision increase the number and level of professional activities regulated by the states, regulatory bodies, or both actors combined.*

*In addition to the provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union, the common EU legal framework for the provision of services is based on numerous secondary legal sources, aiming to facilitate free provision of services, establish common rules and simplify administrative cooperation. One of the most important instruments is Directive 2006/123/EC on services in the internal market, which has been implemented in the Croatian legal systems with the Services Act of 2011. The Services Act aims to facilitate freedom of establishment and freedom to provide services, while at the same time preserving the high quality of standards for service provision. Member States are required to amend their legislation and remove obstacles to the free provision of services. Liberalisation of the services market is an ongoing process and a reality in Croatia as well, and it is based on administrative and tax simplifications, coupled with amendments of various sector-specific provisions affecting the free provision of services and freedom of establishment. The underlying principles of the liberalisation of the services market are prescribed in the Services Act, and this paper explores and analyses some selected amendments over the last five years.*

**Key words:** *freedom to provide services; liberalisation of the services market; European Union; Republic of Croatia*