

*Др Андреј Мићовић, ванредни професор  
Факултета за хотелијерство и туризам  
у Врњачкој Бањи Универзитета у Крагујевцу*

*УДК: 347.74  
DOI: 10.46793/XVIIMajsko.029M*

## **УТИЦАЈ РЕГУЛАТИВЕ НА РАЗВОЈ ТРЖИШТА УСЛУГА\***

### **Резиме**

*У новој индустријској стратегији за Европу јединствено тржиште је од пресудне важности као један од темеља индустријског преображаја Европе. Како би јединствено тржиште функционисало доносе се заједничка правила којима се уклањају препреке и олакшава кретање робе и услуга широм ЕУ. Та правила могу дати очекиване ефекте само ако је осигурана њихова примена. У подручју услуга постоји велики потенцијал који би се могао остварити бољом применом постојећих и доношењем нових правила поводом кључних инструмената за осигурање слободe кретања услуга, а то су Директива о услугама и Директива о признавању стручних квалификација. То је разлог што је у раду посвећена пажња наведеним директивама, али првенствено кроз анализу правила која су садржана у другим документима, који су повезани са назначеним директивама, а садрже правила која би требало да осигурају правилну и потпуно примену онога што је већ на снази поводом пружања услуга. Ради се о правилима којима се регулише поступак обавештавања о захтевима за приступ и пружање услуга, дефиницију начело пропорционалности и јединствене контакт тачке, на потпунији и нешто другачији начин од онога како је то чињено раније.*

**Кључне речи:** *пропорционалност, обавештавање, контактне тачке, тржиште, захтев, препреке.*

### **1. Уводне напомене**

Према подацима који су објављени на нивоу ЕУ, услуге чине 73 % БДП-а ЕУ, запосленост у услужним делатностима чини 74% укупне

---

\* Рад је написан у оквиру Програма истраживања Факултета за хотелијерство и туризам у Врњачкој Бањи - Универзитет у Крагујевцу за 2022. годину, који се финансира из средстава Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

запослености у ЕУ,<sup>1</sup> девет од десет нових радних места отвара се у услужном сектору. Са проширењем јединственог тржишта за услуге путем ефикасног спровођења и бољег усклађивања законодавства потенцијална добит би могла бити до 297 милијарди ЕУР.<sup>2</sup> Зато се наводи да би се кроз стварање повезанијег и праведнијег унутрашњег тржишта (отклањање његове фрагментираности изазване неодговарајућим националним прописима и пословним праксама),<sup>3</sup> што се може постићи адекватном применом донетих правила, додатно искористили његови потенцијали (који су још увек неискоришћени) у циљу повећања броја радних места и раста ЕУ.<sup>4</sup> Дакле, развој јединственог тржишта услуга, повећање броја радних места и примена донетих норми и оних које ће бити донете у функцији развоја тржишта и пружања висококвалитетних услуга, тесно су међусобно повезани.

Европска комисија је у јуну 1985. представила Белу књигу о изградњи јединственог тржишта. Порука је била јасна: наставити са стварном интеграцијом или се вратити у просечност тако што ће се Европи допустити да остане тек подручје слободне трговине. ЕУ је одабрала пут веће интеграције, што је имало за последицу успостављање јединственог тржишта, с више од 447 милиона потрошача и 56 милиона радних места која зависе од трговине унутар јединственог тржишта.<sup>5</sup> Међутим, уочљиво је да недовољна и закаслела примена правила јединственог тржишта (чак двадесет држава чланица каснило је са преношењем Директиве о услугама у национално право, које је требало да се заврши до 28. 12. 2009. године),<sup>6</sup> неодговарајући електронски поступци, неоправдана законодавна

---

<sup>1</sup> Eurostat, *The European economy since the start of the millennium*, Европска унија, Bruxelles, 2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy\\_2019/trad/hr\\_hr/bloc-3a.html?lang=hr](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy_2019/trad/hr_hr/bloc-3a.html?lang=hr)

<sup>2</sup> P9\_TA(2021)0007, Резолуција Европског парламента од 20. 1. 2021. године о јачању јединственог тржишта: будућност слободног кретања услуга (2020/2020(INI)), тач. Б, стр. 3.

<sup>3</sup> Исто, тач. Д, стр. 3.

<sup>4</sup> Предлог Директиве о примени Директиве ЕУ 2006/123, којом се утврђује поступак обавештавања и захтеви повезаним са услугама, као и измени Директиве 2006/123 и Уредбе ЕУ бр. 1024/2012 о административној сарадњи путем информационог система унутрашњег тржишта, Брисел, 10. 1. 2017, COM(2016) 821 final, стр. 2. У даљем тексту: предлог Директиве.

<sup>5</sup> Комуникација Комисије: *Утврђивање и уклањање препрека на јединственом тржишту*, Брисел, 10.3. 2020, COM(2020) 93 final, стр. 1.

<sup>6</sup> Само осам држава чланица пренело је Директиву у задатом року (Чешка, Естонија, Хрватска, Литванија, Мађарска, Малта, Холандија и Шведска). Грчка је била последња држава чланица која је довршила преношење Директиве 31. маја 2012. Пре ње, 2012. године то су учиниле Немачка и Аустрија. О томе: *Да ли је Комисија обезбедила делотворну примену Директиве о услугама*, Европски ревизорски суд, тематски извештај, бр. 5/2016, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_05/SR\\_SERVICES\\_HR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_05/SR_SERVICES_HR.pdf), стр. 14.

ограничења за пружаоце услуга и препреке у приступу регулисаним професијама и даље стварају препреке које грађане лишавају посла, а потрошаче избора.<sup>7</sup> Зато, Комисија позива државе чланице да: испуне своје законске обавезе и преузму одговорност за уклањање темељних узрока који су у њиховој надлежности, као што су оптерећујући прописи и поступци; појачају напоре у циљу усклађивања са законодавством о јединственом тржишту смањивањем постојећих препрека и избегавањем стварања нових; усмере додатна средства у оне управе које су кључне за успостављање јединственог тржишта, као што су тела за надзор тржишта, тела за тржишну утакмицу и тела надлежна за заштиту потрошача, службе за помоћ попут јединствених контактних тачака; осигурају ефикасност јединствених контактних тачака како би се заинтересованим субјектима пружили координисани одговори о правилима и прописима с којима морају да се ускладе ако желе да послују на јединственом тржишту.<sup>8</sup>

У новој индустријској стратегији за Европу јединствено тржиште је од пресудне важности као један од темеља индустријског преображаја Европе.<sup>9</sup> Како би јединствено тржиште функционисало за све, доносе се заједничка правила којима се уклањају препреке и олакшава кретање робе и услуга широм ЕУ, уз истовремену заштиту потрошача. Та правила могу дати очекиване ефекте само ако је осигурана њихова примена. У подручју услуга постоји велики потенцијал који би се могао остварити бољом применом постојећих и доношењем нових правила поводом кључних инструмената за осигурање слободе кретања услуга и радника, а то су Директива о услугама и Директива о признавању стручних квалификација.<sup>10</sup> Провере су показале да су Директива о услугама 2006/123/ЕУ<sup>11</sup> и Директива о признавању стручних квалификација 2013/55/ЕУ<sup>12</sup> врло уско повезане. Јер, признавање квалификација често је предуслов који појединац треба да испуни како би могао да пружа услуге или покрене прекогранично пословање.<sup>13</sup>

С обзиром на наведено, у раду ће бити посвећена пажња наведеним директивама, али кроз анализу правила која су садржана у другим документима, који су повезани са назначеним директивама, а садрже правила која би требало да осигурају правилну и потпуну примену онога што је већ на снази поводом пружања услуга на јединственом тржишту.

---

<sup>7</sup> P9\_TA(2021)0007, стр. 4.

<sup>8</sup> COM(2020) 93 final, стр. 23.

<sup>9</sup> Комуникација Комисије: *Дугорочни акцијски план за бољу provedбу и осигуравање примјене правила јединственог тржишта*, Брисел, 10. 3. 2020, COM(2020) 94 final, стр. 1.

<sup>10</sup> COM(2020) 93 final, стр. 16.

<sup>11</sup> Сл. лист ЕУ, Л 376 од 12. 12. 2006.

<sup>12</sup> Сл. лист ЕУ, Л 354 од 28. 12. 2013. Овом Директивом измењена је Директива 2005/36/ЕУ о признавању стручних квалификација (Сл. лист ЕУ, Л 255 од 7. 9. 2005).

<sup>13</sup> *Да ли је Комисија обезбедила делотворну...*, стр. 17.

Ради се о предлогу Директиве и Директиви ЕУ 2018/958 о испитивању пропорционалности пре доношења нових прописа о регулисаним професијама.<sup>14</sup> Осим тога, биће речи и о јединственим контакт тачкама, с обзиром да многе државе дуго нису имале функционалне контактне тачке.<sup>15</sup> Због значаја који имају за прекогранично пружање услуга, правила о контактним тачкама представљају саставни део обе поменуте директиве (о услугама и признавању стручних квалификација).

## 2. Поступак обавештавања и захтеви повезани са услугама према предлогу Директиве

Према чл. 26. Уговора о функционисању ЕУ,<sup>16</sup> Заједница предузима мере са циљем успостављања јединственог унутрашњег тржишта. У том циљу је и донета Директива о услугама у којој су садржане опште одредбе којима се пружаоцима услуга олакшава остваривање слободе пословног настањивања и слободно кретање услуга (чл. 1),<sup>17</sup> чиме се настоји да се отклоне препреке које ограничавају пружаоце услуга да прошире своје пословање и изван државних граница.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> Сл. лист ЕУ, Л 173 од 9. 7. 2018. Државе чланице су биле дужне да донесу или ускладе своје прописе са Директивом до 30. јула 2020. године (чл. 13).

<sup>15</sup> Код нас није донет Закон о услугама, због чега ни контактне тачке нису регулисане подзаконским прописима. У Републици Српској је тим поводом донета Уредба о евиденцији, анализи, испитивању и процени процедура и формалности за пословање у РС, Сл. гласник РС, бр. 84/2018.

<sup>16</sup> Пречишћена верзија Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, Сл. лист ЕУ, Ц 202 од 7. 6. 2016.

<sup>17</sup> О слободи пружања услуга: Вујичић, Ј., *Слобода пружања услуга у праву ЕУ*, Зборник радова: Услужно право, Крагујевац, 2013, стр. 107 – 123.

<sup>18</sup> Према мишљењу заговорника оваквог концепта тржишта услуга требало би, с једне стране, да дође до развоја трговинских односа, повећања конкуренције, снижавања цена услуга, и, с друге стране, до отварања нових радних места, повећања животног стандарда, социјалне заштите и квалитета живота (О томе: Родин, С., *Директива ЕУ 2006/123 о услугама – досег и оправдање*, Зборник ПФ у Загребу, бр. 1/09, стр. 35; Учур, М., *Закон о услугама*, Хрватска правна ревија, децембар 2011, стр. 69). Међутим, поводом истог присутна су и друга мишљења према којима систем који је првенствено усмерен на унапређење тржишта услуга и економску ефикасност пословања, по правилу, отвара простор за деловање утицајних интересних група, те да смисао слободе приступа и пружања услуга треба тражити у афирмацији људских права, односно права на обављање услужних активности. О томе: Марковић, С., *Колективно остваривање ауторских права у светлу слободе конкуренције на тржишту ЕУ*, Зборник радова: Либерализам и заштита конкуренције, 2010, стр. 311 – 326; Кастро, М. Ф., *Либерализам, конкуренција и услуживање права*, Зборник радова: Либерализам и заштита конкуренције, 2010, стр. 30.

Национални прописи којима се ограничавају слобода настањивања и слобода пружања услуга морају бити недискриминирајући, пропорционални и оправдани превладавајућим разлозима од друштвеног интереса. Како би се осигурало да нове мере не излазе изван оквира наведених начела, прописује се да државе чланице Комисији подносе обавештење о новим или измењеним захтевима везано за приступ или извођење услужних делатности.<sup>19</sup> Међутим, на основу евалуације коју је спровела Комисија утврђено је да се на основу постојећег поступка обавештавања, који има низ недостатака (ограничене могућности за проактивно деловање пре доношења националних прописа, обавеза обавештавања не спречава државе чланице да усвоје одређене мере, недостатак одговарајуће оцене пропорционалности, нејасни правни ефекти непоштивања обавезе обавештавања), не може постићи жељени циљ. Зато је предложено да се постојећи поступак обавештавања, који је утврђен у Директиви о услугама, замени јаснијим, усклађенијим, делотворнијим и ефикасним поступком, који омогућава да се потребне провере изврше пре него што се одређени прописи донесу, чиме се на најмању могућу меру своди ризик да одређене националне мере неће бити у складу с Директивом о услугама.<sup>20</sup>

Према предлогу, обавеза обавештавања би требала да се примењује на регулаторне мере држава чланица као што су закони, прописи, опште административне одредбе или било који општи правно обавезујући пропис, укључујући прописе које су донеле професионалне организације у циљу заједничког регулисања приступа услужним делатностима или њиховом обављању. С друге стране, обавеза обавешћивања не би требало да се примењује на појединачне одлуке које доносе национална тела.<sup>21</sup>

У циљу извршавања обавезе обавештавања, државе чланице би биле дужне да Комисију, најкасније три месеца пре усвајања, извести о сваком нацрту мере (у року од две недеље након доношења нацрта) којом се уводе нови (или мењају) захтеви или системи поводом приступа или обављања услужних делатности. Обавештавање садржи: текст правно обавезујућег прописа на коме се заснива донети нацрт; информације којима се доказује усклађеност предлога са Директивом ЕУ 2006/123; образложење да предлог није дискриминирајући, да је пропорционалан, као и да нису

---

<sup>19</sup> Циљ поступка обавештавања, који је успостављен постојећом Директивом, јесте заштита слободе настањивања и слободе пружања услуга, које представљају темеље ЕУ. Наведеним поступком се настоји да се осигура да ће одређена ограничења слободе настањивања и слободе пружања услуга на националном нивоу бити у складу с Директивом о услугама, чиме би се допринело њеној бољој примени (образложење предлога Директиве, стр. 4).

<sup>20</sup> Образложење предлога Директиве, стр. 7.

<sup>21</sup> Преамбула бр. 7 предлога Директиве.

доступна мање строга средства за постизање одређеног циља (чл. 3. предлога Директиве).

Након примљеног обавештења започиње раздобље саветовања, у трајању од највише три месеца, између државе чланице која подноси обавештење, осталих држава чланица и Комисије. У року од два месеца од почетка саветовања, држави, која је поднела обавештење, могу се доставити примедбе, на које она може да одговори у року који траје највише месец дана (одговор садржи објашњења о томе како ће наведене примедбе бити узете у обзир или разлоге зашто те примедбе није могуће прихватити). Ако нема примедби, раздобље саветовања се тренутно завршава (чл. 5. предлога Директиве).

Пре завршетка раздобља саветовања Комисија може држави чланици, која подноси обавештење, послати упозорење о својим забринутостима у односу на усклађеност нацрта са Директивом 2006/123. Након пријема упозорења, држава чланица која подноси обавештење не може, у наредна три месеца, да донесе меру о којој подноси обавештење (чл. 6. предлога Директиве).

Ако пошаље упозорење, Комисија може у року од три месеца након завршетка раздобља саветовања донети правно обавезујућу одлуку у којој закључује да је нацрт мере неусклађен с Директивом 2006/123, са захтевом да се држава чланица суздржи од њеног доношења или, у случају да је таква мера већ донесена, да је стави ван снаге (чл. 7. предлога Директиве).

На крају предлога Директиве, у погледу извршавања обавезе обавештавања указује се на постојање повезаности између предлога Директиве и две друге директиве, а то су: Директива ЕУ 2015/1535 о утврђивању поступка пружања информација у подручју техничких прописа и правила о услугама информатичког друштва<sup>22</sup> и Директива ЕУ 2005/36 о признавању стручних квалификација. Наиме, како би се избегло удвостручавање обавештавања, потребно је сматрати да обавештавање спроведено у складу с Директивом 2015/1535 и предметним обавезама утврђеним у предлогу Директиве једнако испуњава обавезу обавештавања<sup>23</sup> утврђену предлогом Директиве.<sup>24</sup> Из истих разлога треба сматрати да обавештавање спроведено у складу са предлогом Директиве

<sup>22</sup> Сл. лист ЕУ, Л 241 од 17. 9. 2015.

<sup>23</sup> У чл. 5. и 6. Директиве 2015/1535 дефинисана су правила поводом поступка обавештавања и то тако што је одређено да су државе дужне да обавесте Комисију без одлагања о нацртима техничких прописа који се тичу услуга, с тим што Комисија не може својим мишљењем да утиче на мере културне политике, које би државе могле усвојити узимајући у обзир своје лингвистичке разлике, специфичне националне и регионалне карактеристике те културну баштину. Предложени нацрт се не може усвојити ако Комисија у вези са тим донесе обавезујући акт Уније.

<sup>24</sup> Преамбула бр. 18 предлога Директиве.

задовољава обавезу обавештавања<sup>25</sup> сходно чл. 59. ст. 5. Директиве о признавању стручних квалификација.<sup>26</sup> Такође, због успостављања поступка обавештавања утврђеног предлогом Директиве треба избрисати одредбе Директиве 2006/123 које се односе на поступке обавештавања.<sup>27</sup>

### 3. Начело пропорционалности и регулисане професије

Повељом ЕУ о темељним правима<sup>28</sup> јемчи се слобода избора занимања и слобода предузетништва (чл. 15. и 16). Стога национална правила, којима се уређује приступ регулисаним професијама, не би требало да представљају било какву неоправдану или непропорционалну препреку у остварењу тих темељних права. Зато су у Директиви 2018/958 утврђена правила у складу са којима се спроводи оцена пропорционалности захтева,<sup>29</sup> пре увођења нових или измене постојећих одредби закона или других прописа, којима се ограничава приступ регулисаним професијама или њихово обављање како би се осигурало правилно функционирање унутрашњег тржишта и зајамчио висок ниво заштите потрошача (чл. 1).

Начело пропорционалности једно је од општих начела права Уније. То начело произлази из судске праксе<sup>30</sup> према којој националне мере које отежавају или које чине мање привлачним коришћење темељних слобода зајемчених Уговором морају испуњавати четири услова: морају се примењивати на недискриминирајући начин, морају бити оправдане циљевима од јавног интереса,<sup>31</sup> морају бити пропорционалне, односно

---

<sup>25</sup> Према чл. 59. ст. 5. Директиве 2013/55 о измени Директиве 2005/36 државе чланице обавештавају Комисију о захтевима које намеравају да задрже и разлозима због којих сматрају да се тиме не нарушавају начела пропорционалности, недискриминације, оправданости разлозима од друштвеног интереса. На основу примедби, Комисија доноси коначне закључке о којима обавештава Европски парламент.

<sup>26</sup> Преамбула бр. 19 предлога Директиве.

<sup>27</sup> Преамбула бр. 20 предлога Директиве.

<sup>28</sup> Сл. лист ЕУ, Ц 202 од 7. 6. 2016.

<sup>29</sup> У Директиви 2005/36 одређена је обавеза држава чланица да оцене пропорционалност својих захтева којима се ограничава приступ регулисаним професијама. Међутим, мањак јасноће у погледу критеријума који се примењују приликом оцене пропорционалности захтева изазвао је потребу да се ово питање регулише у Директиви 2018/958 (преамбула бр. 5).

<sup>30</sup> Предмет Ц-55/94 - *Gebhard*, eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:61994CJ0055& from=EN

<sup>31</sup> Државе чланице посебно разматрају јесу ли одредбе, којима се ограничава приступ регулисаним професијама или њихово обављање, објективно оправдане на темељу јавне политике, јавне сигурности или јавног здравља, или превладавајућим разлозима од јавног интереса, као што су очување финансијске равнотеже система социјалне сигурности; заштита потрошача; осигурање праведности трговинских трансакција; борба против превара и спречавање угаје или избегавања пореза те очување

прикладне за остварење циља којем теже и не смеју ићи даље од онога што је нужно за остварење тог циља.<sup>32</sup> Дакле, усклађеност поједине мере с начелом пропорционалности разматра се кроз три главна критеријума: прикладност, неопходност и пропорционалност у ужем смислу речи.<sup>33</sup> Прикладност у први план ставља везу која мора постојати између конкретне мере и циља који се њоме жели постићи. У том смислу мора се утврдити да ли је мера која може утицати на права или правне интересе неког појединца прикладна за постизање жељеног циља. Неопходност мере процењује се на начин да се утврди може ли се исти циљ постићи неком другом мером која је мање рестриктивна те као таква намеће блажу обавезу или пак у мањој мери ограничава права појединца. Ако у правном систему постоји блажа мера прикладна за остварење жељеног циља, тада та мера мора бити примењена како би начело пропорционалности било задовољено. На крају, приликом одређивања пропорционалности у ужем смислу речи, утврђује се да ли мера, која је прикладна и неопходна у конкретном случају, омогућује одржавање равнотеже између права које се ограничава и циља који се настоји остварити, али тако да се притом не поништи сама бит права које се ограничава.<sup>34</sup>

Оцена пропорционалности спроводи се пре увођења нових или измене постојећих одредби закона или других прописа (*ex ante* оцена)<sup>35</sup> којима се ограничава приступ регулисаним професијама или њихово обављање (чл. 4).

---

ефикасности фискалног надзора; прометна сигурност; заштита и очување националне баштине; циљеви социјалне политике; циљеви културне политике. Разлози искључиво привредне или административне природе не могу представљати превладавајуће разлоге у јавном интересу којима се оправдава ограничење приступа регулисаним професијама или њихово обављање (чл. 6. Директиве 2018/958).

<sup>32</sup> Став судске праксе не само да је уткан у појдине прописе ЕУ, већ се и у теорији, тим поводом, не говори о судској пракси већ о тзв. Гебхардовом тесту на основу кога се врши процена прихватљивости одређених захтева. О томе: Родин, С., *Високо образовање и слобода пружања услуга у праву ЕУ*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, 2011, стр. 836.

<sup>33</sup> О томе: Поповски, А., *Улога начела размјерности у ограничавању темељних господарских слобода унутрашњег тржишта ЕУ*, Зборник радова: Савремени правни промет и услуге, Крагујевац, 2018, стр. 71.

<sup>34</sup> О томе: Panamariovas, A., Losis, E., *Proportionality: From the Concept to the Procedure*, *Jurisprudence*, вол. 120, бр. 2/2010, стр. 266.

<sup>35</sup> Ради се о новом инструменту који је уведен у намери да се спречи усвајање непотребно рестриктивних националних правила. Рестриктивна правила посебно се користе у сектору услугама и укључују, примерице, захтеве у погледу приступа и обављања делатности за одређена подручја или професије, међу осталим, системе обавезног одобрења, обавезно чланство у комори за низ професионалних услуга, захтеве у погледу осигурања или ограничења корпоративних структура. О томе: СОМ(2020) 93 final, стр. 13, 21.



Одредбе закона или других прописа којима се уводи или ограничава приступ регулисаним професијама не смеју да нарушавају начело пропорционалности. У ту сврху, пре доношења одредби државе чланице разматрају:

а) природу ризика повезаних са жељеним циљевима од јавног интереса, посебно ризика за примаоце услуга, укључујући потрошаче, за стручњаке или треће особе;

б) јесу ли постојећа посебна или општа правила, попут оних из закона о сигурности производа или заштити потрошача, недовољна за постизање жељеног циља;

в) прикладност одредбе, то јест њену примереност за остварење жељеног циља, као и да ли она одражава стварно тај циљ на доследан и систематичан начин, односно на сличан начин као у упоредивим делатностима;

г) дејство одредби на слободно кретање лица и услуга унутар Уније, на избор потрошача и квалитет пружене услуге;

д) могућност примене мање ограничавајућих средстава за остварење циља од јавног интереса; ако су одредбе оправдане само заштитом потрошача и ако су утврђени ризици ограничени на однос стручњака и потрошача без негативног утицаја на трећа лица, државе чланице посебно оцењују може ли се циљ остварити средствима која су мање ограничавајућа од ограничавања делатности;

ђ) дејство нових или измењених одредби у комбинацији с другим захтевима којима се ограничава приступ професији или њено обављање, а посебно начин на који нове или измењене одредбе у комбинацији с другим захтевима доприносе постизању истог циља од јавног интереса те питање јесу ли нужне за постизање тог циља.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Државе чланице оцењују дејство нових или измењених одредби у комбинацији с једним или више захтева, имајући притом на уму да би такви ефекти могли бити и позитивни и негативни, а посебно оцењују ефекат следећих одредби: а) делатности које су ограничене на одређену професију, заштићени професионални назив; б) обавезе континуираног стручног усавршавања; в) правила која се односе на организацију професије, професионалну етику и надзор; г) обавезно чланство у струковној организацији или телу, програми за регистрацију или добијање овлашћења, посебно ако ти захтеви подразумевају поседовање одређених стручних квалификација; д) квантитативна ограничења, посебно захтеви којима се ограничава број дозвола за обављање делатности, или утврђује најмањи или највећи број запослених, руководилаца или представника који имају одређене стручне квалификације; ђ) захтеви у погледу посебног правног облика или захтеви који се односе на власничку структуру или управљање предузећем, у мери у којој су ти захтеви директно повезани с обављањем регулисане професије; е) територијална ограничења, укључујући када је професија у деловима државног подручја државе чланице регулисана на начин који је друкчији од начина на који је регулисана у другим деловима; ж) захтеви којима се ограничава

Осим наведеног, државе разматрају и следеће елементе, ако су релевантни са становишта природе и садржаја одредби које се анализирају:

а) везу између опсега делатности обухваћених одређеном професијом или ограничених на ту професију и потребних стручних квалификација;

б) везу између сложености дотичних послова и потребе да они који их обављају поседују посебне стручне квалификације, посебно у погледу нивоа, природе и трајања оспособљавања или потребног искуства;

в) могућност стицања стручне квалификације на друге начине;

г) могу ли се или не могу, и зашто, делатности ограничене на одређену професију поделити с другим професијама;

д) степен аутономије у обављању регулисане професије те дејство организационих и надзорних решења на остварење жељеног циља, посебно ако се делатности повезане с регулисаном професијом обављају под надзором и одговорношћу прописно квалификованог стручњака;

ђ) научни и технолошки развој којим се може ефикасно смањити или повећати асиметрија у информисаности између стручњака и потрошача.

#### 4. Јединствене контакт тачке

Поједностављење поступака и формалности поводом приступа и пружања услуга (чл. 5. Директиве о услугама), тако што ће се сви административни послови обавити електронски и на једном месту омогућено је увођењем тзв. контактних тачака.<sup>37</sup> Јединствене контакт тачке представљају један од заштитних инструмената који треба да допринесе уклањању препрека за остварење права на пословно настањивање и прекогранично пружање услуга, потпуној примени Директиве о услугама и Директиве о стручним квалификацијама, а уз помоћ правила о контакт тачкама која су садржана у обе директиве.<sup>38</sup>

---

заједничко или партнерско обављање регулисане професије, те правила о неспојивости; з) захтеви у погледу осигуравајућег покрића или друге личне или колективне заштите од професионалне одговорности; и) захтеви у погледу знања језика, у мери потребној за обављање професије; ј) фиксни минимални и/или максимални тарифни захтеви; к) захтеви у погледу оглашавања (чл. 7. ст. 3. Директиве 2018/958).

<sup>37</sup> О томе: Миленковић, Ј., *Директива ЕУ 2006/123 о услугама на унутрашњем тржишту*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2011, стр. 73.

<sup>38</sup> У Предлогу закона о услугама (усвојен на 202. седници Владе РС која је одржана 25. 2. 2016. године) говори се о Јединственој електронској контакт тачки (ЈЕКТ), односно о државном електронском сервису на српском и енглеском језику, путем којег органи јавне власти Републике Србије размењују информације међу собом и с надлежним органима држава ЕЕП, а заинтересована лица могу бесплатно да се обавесте о условима и поступцима за остваривање права на пословно настањивање односно за добијање

Према Директиви о услугама, државе чланице осигуравају да путем јединствених контакт тачака пружаоци услуга могу да обаве све поступке и формалности који су потребни за приступ њиховим услужним делатностима, односно за добијање сагласности за пружање услуга (чл. 6). Поред тога, пружаоцима и примаоцима услуга се осигурава да преко контакт тачака могу лако да приступе јасним и недвосмисленим информацијама о: захтевима који се примењују на пружаоце с пословним настаном на њиховом државном подручју, а посебно у вези с поступцима и формалностима који се морају обавити поводом приступа и извођења услужних делатности; контакт подацима путем којих се могу директно контактирати надлежна тела, укључујући појединости о телима која су одговорна за питања у вези с извођењем услужних делатности; начинима и условима приступа јавним регистрима и базама података о пружаоцима и услугама; ванредним правним лековима који су обично доступни у случају спора између надлежних тела и пружалаца или прималаца, између пружалаца и прималаца или између пружалаца; контактним подацима удружења или организација, поред надлежних тела, од којих пружаоци или примаоци могу добити практичну помоћ. Државе чланице осигуравају да су информације јасне, лако доступне на даљину и путем електронских средстава, да се редовно ажурирају, да се објављују и на другим језицима Заједнице, да надлежна тела што брже одговоре на сваки захтев за информацијама, као и да подносиоце обавесте одмах о неутемељености или неправилности захтева.<sup>39</sup> Надлежна тела имају обавезу да помажу пружаоцима и примаоцима услуга, али не и да им дају правне савете (чл. 7).

Саобразно циљевима због којих је донета, у Директиви 2005/36 се одређује да су државе чланице дужне да успоставе контактне тачке ради помоћи грађанима и информисања грађана и контактних тачака осталих држава чланица о питањима везаним за признавање стручних квалификација (чл. 57). Са доношењем Директиве 2013/55 ранија одредница о контакт тачкама замењена је новим правилима (чл. 57 – 57.б),

---

сагласности за пружање услуга у РС и државама ЕЕП. У Директиви о услугама прави се разлика између доступности електронским путем и доступности на даљину (што би подразумевало и слање поштом, примера ради). Разлози економичности и начело заштите животне средине говоре у прилог томе да се ЈЕКТ одреди као *електронски* сервис, односно да његова сврха буде доступност одређених информација (а потом и спровођење одређених поступака) електронским путем. Две су функције ЈЕКТ-а: обавештавање (чл. 6. ст. 1. и чл. 7) и покретање односно спровођење поступака за добијање сагласности односно за коришћење правом на пословно настањивање (чл. 6. ст. 1).

<sup>39</sup> Према Предлогу закона о услугама орган јавне власти дужан је да најкасније у року од петнаест дана од дана пријема захтева пружаоцу односно кориснику услуга преко ЈЕКТ-а достави обавештење, укључујући обавештење о томе да је захтев неразумљив или непотпун (чл. 7. ст. 4).

у којима се одређује да ће се помоћ и информисање грађана вршити преко центара за помоћ.<sup>40</sup> При том, државе чланице су дужне да осигурају путем интернета доступност информација, које су одређене у чл. 6. Директиве о услугама (о изјавама, пријавама, захтевима за добијање одобрења од надлежних тела, захтевима за унос у базу података или за регистрацију код професионалног тела или удружења), као и да редовно ажурирају: попис свих регулисаних професија у држави чланици укључујући и контакт податке надлежних тела за сваку регулисану професију и центре за помоћ; попис професија за које је доступна европска струковна легитимација, начин коришћења легитимације, надлежна тела која издају легитимацију; попис регулисаних професија и оспособљавања са посебном структуром; појединости о томе како се у оквиру националних закона и других прописа може жалити на одлуке надлежних тијела донесене на темељу ове Директиве.

## 5. Закључак

Док је јединствено тржиште робе добро развијено, за тржиште услуга превладава став да није остварило свој пуни потенцијал. Европа још увек није испунила очекивања у погледу јединственог тржишта, нарочито у кључним подручјима као што су дигитална економија и услуге.<sup>41</sup>

Упркос свему што је предузето на плану изградње јединственог тржишта, на заседању „Европског парламента за предузећа” крајем 2018. године, готово 70 % испитаника дало је негативан одговор на питање о томе да ли је јединствено тржиште у довољној мери интегрисано.<sup>42</sup> То је разлог што је на нивоу ЕУ донето или ће бити донето неколико прописа, којима се прописује увођење делотворнијег поступка обавештавања о захтевима за приступ и пружање услуга или потпуније одређење и *ex ante* оцена начела пропорционалности, чиме се осигурава суштинска примена и спровођење донетих директива о услугама и признавању стручних квалификација. На овај начин се обезбеђује развој јединственог тржишта услуга, с тим што треба имати у виду да се тиме у значајној мери смањује поље деловања у погледу уређења тржишта услуга.

---

<sup>40</sup> Како би се отклонио ризик од преклапања са контакт тачкама, које су успостављене на основу Директиве о услугама, националне контакт тачке утврђене у Директиви 2005/36 преименоване су у центре за помоћ (Преамбула бр. 28 Директиве 2013/55).

<sup>41</sup> *Да ли је Комисија обезбедила делотворну примену...*, стр. 9.

<sup>42</sup> Комуникација Комисије, COM(2020) 93 final, стр. 1.

*Andrej Mićović, Ph.D., Associate Professor  
at the Faculty of Hotel Management and Tourism  
in Vrnjaska Banja, University of Kragujevac*

## **INFLUENCE OF REGULATIONS ON SERVICES MARKET DEVELOPMENT**

### ***Summary***

*The New industry strategy for Europe puts the single market at its core, as one of the fundamentals of Europe's industrial transformation. To make the single market work for all, EU law puts in place common rules to eliminate barriers and facilitate the circulation of goods and services across the EU. These rules can give the expected effects only if their application is ensured. In the field of services, there is great potential that could be realized by better application of existing and adoption of new rules on key instruments for ensuring freedom of movement of services, namely the Services Directive and the Directive on the Recognition of Professional Qualifications. This is the reason why the paper pays attention to the mentioned directives, but primarily through the analysis of the rules contained in other related documents that should ensure proper implementation of rules on services that are already in force. These are the rules that regulate the procedure of notification of requests for access and provision of services, define the principle of proportionality and a single contact point, in a more complete and somewhat different way than it was done before.*

**Key words:** *proportionality, information, contact points, market, demand, barriers.*

### **Литература**

- Вујичић, Ј., *Слобода пружања услуга у праву ЕУ*, Зборник радова: Услужно право, Крагујевац, 2013.
- Кастро, М. Ф., *Либерализам, конкуренција и услуживање права*, Зборник радова: Либерализам и заштита конкуренције, 2010.
- Марковић, С., *Колективно остваривање ауторских права у светлу слободе конкуренције на тржишту ЕУ*, Зборник радова: Либерализам и заштита конкуренције, 2010.

- Миленковић, Ј., *Директива ЕУ 2006/123 о услугама на унутрашњем тржишту*, Зборник радова: XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2011.
- Panamariovas, A., Losis, E., *Proportionality: From the Concept to the Procedure*, Jurisprudence, вол. 120, бр. 2/2010.
- Поповски, А., *Улога начела размјерности у ограничавању темељних господарских слобода унутрашњег тржишта ЕУ*, Зборник радова: Савремени правни промет и услуге, Крагујевац, 2018.
- Родин, С., *Директива ЕУ 2006/123 о услугама – досег и оправдање*, Зборник ПФ у Загребу, бр. 1/09.
- Родин, С., *Високо образовање и слобода пружања услуга у праву ЕУ*, Зборник радова XXI век – век услуга и Услужног права, Крагујевац, 2011.
- Учур, М., *Закон о услугама*, Хрватска правна ревија, децембар 2011.
- Да ли је Комисија обезбедила делотворну примену Директиве о услугама*, Европски ревизорски суд, тематски извештај, бр. 5/2016, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_05/SR\\_SERVICES\\_HR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_05/SR_SERVICES_HR.pdf).
- Eurostat, *The European economy since the start of the millennium*, Evropska unija, Bruxelles, 2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european\\_economy\\_2019/trad/hr\\_hr/bloc-3a.html?lang=hr](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy_2019/trad/hr_hr/bloc-3a.html?lang=hr).

### Правни извори

- Пречишћена верзија Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, Сл. лист ЕУ, Ц 202 од 7. 6. 2016.
- Повељом ЕУ о темељним правима, Сл. лист ЕУ, Ц 202 од 7. 6. 2016.
- Директива о услугама 2006/123/ЕУ, Сл. лист ЕУ, Л 376 од 12. 12. 2006.
- Директива о признавању стручних квалификација 2013/55/ЕУ, Сл. лист ЕУ, Л 354 од 28. 12. 2013.
- Директива ЕУ 2018/958 о испитивању пропорционалности пре доношења нових прописа о регулисаним професијама, Сл. лист ЕУ, Л 173 од 9. 7. 2018.
- Директива ЕУ 2015/1535 о утврђивању поступка пружања информација у подручју техничких прописа и правила о услугама информатичког друштва, Сл. лист ЕУ, Л 241 од 17. 9. 2015.
- Предлог Директиве о примени Директиве ЕУ 2006/123, којом се утврђује поступак обавештавања и захтеви повезаним са услугама, као и измени Директиве 2006/123 и Уредбе ЕУ бр. 1024/2012 о административној сарадњи путем информационог система унутрашњег тржишта, Брисел, 10. 1. 2017, COM(2016) 821 final.
- Комуникација Комисије: *Утврђивање и уклањање препрека на јединственом тржишту*, Брисел, 10.3. 2020, COM(2020) 93 final.
- Комуникација Комисије: *Дугорочни акцијски план за бољу provedбу и осигуравање примјене правила јединственог тржишта*, Брисел, 10. 3. 2020, COM(2020) 94 final.
- P9\_TA(2021)0007, Резолуција Европског парламента од 20. 1. 2021. године о јачању јединственог тржишта: будућност слободног кретања услуга (2020/2020(INI)).
- Предлог закона о услугама, усвојен на 202. седници Владе РС која је одржана 25. 2. 2016. године.