



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (шести състав)

8 май 2019 година \*

„Преюдициално запитване — Член 49 ДФЕС — Член 15, параграф 2 и член 16 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Свобода на установяване и свободно предоставяне на услуги — Ограничаване — Решение за незабавно затваряне на търговски обект — Липса на мотиви — Императивни съображения от общ интерес — Предотвратяване на извършването на престъпления спрямо проституиращи лица — Закрила на общественото здраве — Пропорционалност на ограничението на свободата на установяване — Членове 47 и 48 от Хартата на основните права — Ефективност на съдебния контрол — Право на защита — Общ принцип на правото на добра администрация“

По дело C-230/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Landesverwaltungsgericht Tirol (Областен административен съд, Тирол, Австрия) с акт от 27 март 2018 г., постъпил в Съда на 30 март 2018 г., в рамките на производство по дело

**PI**

срещу

**Landespolizeidirektion Tirol,**

СЪДЪТ (шести състав),

състоящ се от: С. Toader, председател на състава, А. Rosas и М. Safjan (докладчик), съдии,

генерален адвокат: Y. Bot,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за PI, от А. Zelinka, Rechtsanwalt,
- за Landespolizeidirektion Tirol, от С. Schmalzl, в качеството на представител,
- за австрийското правителство, от G. Hesse, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от Н. Krämer и L. Malferrari, в качеството на представители,

\* Език на производството: немски.

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 15, параграф 2, както и на членове 41, 47 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на правен спор, страни по който са PI и Landespolizeidirektion Tirol (Областна дирекция на полицията, Тирол, Австрия, наричана по-нататък „областната дирекция“), относно законосъобразността на затварянето на управляван от PI търговски обект.

### Правна уредба

#### *Правото на Съюза*

#### *Хартата*

- 3 Член 15 от Хартата е озаглавен „Свобода при избор на професия и право на труд“ и предвижда:  
„1. Всеки има право да работи и да упражнява свободно избрана или приета професия.  
2. Всеки гражданин на Съюза има свободата да търси работа, да работи, да се установява или да предоставя услуги във всички държави членки.  
[...]“.
- 4 В разясненията относно Хартата (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17) по отношение на член 15, параграф 2 от последната се уточнява, че тази разпоредба възпроизвежда трите свободи, гарантирани от членове 26, 45, 49 и 56 от ДФЕС, а именно свобода на движение на работниците, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги.
- 5 Съгласно член 16 от Хартата, озаглавен „Свобода на стопанската инициатива“:  
„Свободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики“.
- 6 По отношение на член 16 от Хартата в разясненията относно Хартата се уточнява, че тази разпоредба се основава на практиката на Съда, който е признал свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, както и на член 119, параграфи 1 и 3 от ДФЕС, който признава свободната конкуренция.
- 7 Член 35 от Хартата е озаглавен „Закрила на здравето“ и гласи следното:  
„Всеки има право на достъп до здравна профилактика и да ползва медицински грижи при условията, установени от националните законодателства и практики [...]“

8 Член 41 от Хартата е озаглавен „Право на добра администрация“ и предвижда:

„1. Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.

2. Това право включва по-специално:

а) правото на всяко лице да бъде изслушвано преди срещу него да бъде предприета индивидуална мярка, която би имала неблагоприятни последици за него;

б) правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна;

в) задължението на администрацията да мотивира своите решения.

[...]“.

9 Член 47 от Хартата е озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“ и гласи следното:

„Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия.

Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

[...]“.

10 Член 48 от Хартата е озаглавен „Презумпция за невиновност и право на защита“ и в параграф 2 предвижда:

„На всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита“.

11 Член 51 от Хартата е озаглавен „Приложно поле“ и в параграф 1 предвижда:

„Разпоредбите на настоящата Харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. [...]“.

12 Член 52 от Хартата е озаглавен „Обхват и тълкуване на правата и принципите“ и гласи:

„1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

2. Признатите от настоящата Харта права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.

[...]

7. Разясненията, изготвени за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите членки“.

*Директива 2006/123/ЕО*

- 13 Член 4 от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50) е озаглавен „Определения“ и гласи следното:

„За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

[...]

5) „установяване“ означава действително осъществяване на стопанска дейност, както е посочено в член 43 [ЕО], от доставчика за неопределен период от време и чрез стабилна инфраструктура, от мястото, където действително се осъществява бизнеса по предоставяне на услуга;

б) „разрешителен режим“ означава всяка процедура, по която даден доставчик или получател на практика трябва да предприеме стъпки, за да получи от компетентен орган официално решение или конклюдентно такова, относно достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга;

[...]“.

- 14 Глава III от тази директива е озаглавена „Свобода на установяване за доставчиците“ и в раздел I от нея, озаглавен „Разрешения“, се съдържат членове 9—13.

- 15 Член 9 от тази директива е озаглавен „Разрешителни режими“ и предвижда в параграф 1:

„Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в зависимост от разрешителен режим, освен ако не са изпълнени следните условия:

а) разрешителният режим не дискриминира съответния доставчик;

б) необходимостта от разрешителен режим е оправдана от наложителни причини, свързани с обществения интерес;

в) преследваните цели не могат да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки, особено когато последваща инспекция е твърде късно действие, за да бъде действително ефективно“.

- 16 Член 10 от същата директива е озаглавен „Условия за предоставяне на разрешение“ и параграф 1 гласи следното:

„Разрешителните режими се основават на критерии, които изключват възможността компетентните власти да упражняват своите правомощия за оценка по произволен начин“.

- 17 Раздел 2 от глава III на Директива 2006/123 е озаглавен „Забранени изисквания и изисквания обект на оценка“ и съдържа членове 14 и 15.

### *Австрийското право*

- 18 Член 14 от Tiroler Landes-Polizeigesetz (Закон за полицията на федерална провинция Тирол) от 6 юли 1976 г. (LGBl. № 60/1976) в редакцията след последното му изменение (LGBl. № 56/2017) (наричан по-нататък „Законът за полицията“) е озаглавен „Забрана“ и предвижда:

„Забранено е:

- а) допускането по занятие на извършването на сексуални действия върху собственото тяло или извършването по занятие на сексуални действия (проституция) извън разрешените публични домове (член 15)

[...]“.

- 19 Член 15 от посочения закон е озаглавен „Разрешение за стопанисване на публичен дом“ и параграф 1 гласи:

„Публичният дом е търговски обект, в който се извършва проституция. Публичният дом може да се стопанисва само с разрешение (разрешение за стопанисване на публичен дом)“.

- 20 Член 19 от този закон е озаглавен „Наказателна разпоредба“ и текстът на параграф 2 гласи следното:

„Който стопанисва публичен дом без разрешение по член 15, извършва административно нарушение и се наказва с глоба в размер до 36 000 EUR, която при невъзможност за плащане се заменя с лишаване от свобода за срок до четири седмици“.

- 21 Съгласно член 19а от същия закон, който е озаглавен „Надзор и затваряне на публичен дом“:

„1. В случай че въз основа на конкретни обстоятелства е налице основание да се предположи, че е извършено административно нарушение по член 19, параграфи 1 или 2, компетентният орган и органите по опазване на обществената сигурност имат право да [...] да влизат в сградите или помещенията, в които, изглежда, противозаконно се извършва проституция. Собствениците или наемателите на такива сгради или помещения са длъжни да допускат влизането в техните сгради или помещения. Допустимо е прилагането на мерки на пряка принуда.

[...]

3. В случай че въз основа на конкретни фактически обстоятелства е налице основание да се предположи, че е извършено административно нарушение по член 19, параграф 2, както и че противозаконното стопанисване на публичен дом продължава, компетентният орган може и без провеждането на предварително производство да предприеме необходимите мерки за преустановяване на дейността на публичния дом, по-специално да разпореди незабавното затваряне на място на публичния дом.

4. По искане на лицето, което до момента е стопанисвало публичния дом, или на собственика на помещенията, които са били използвани като публичен дом, компетентният орган следва с решение да отмени приложените мерки по параграф 3, ако поискалият отмяната:

- а) може да представи разрешение за стопанисване на обект като публичен дом,
- б) може да гарантира, че стопанисването на публичен дом няма бъде възобновено и след отмяната на мерките по параграф 3“.

## Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 22 PI е българска гражданка и предлага масажни услуги въз основа на издаденото ѝ на 9 февруари 2011 г. от Stadtmagistrat Innsbruck (Общинска администрация Инсбрук, Австрия) разрешение за извършване на търговска дейност. Тя стопанисва масажно студио в същия град.
- 23 На 12 декември 2017 г. двама полицейски служители от областната дирекция извършват проверка в масажното студио на PI. Тъй като са убедени, че в това студио на клиентите се предлагат сексуални услуги, по-специално масажи на голо и еротични масажи, посочените полицейски служители решават същия ден около 20:30 ч. да затворят студиото поради подозрението, че е налице нарушение на член 19, параграф 2 от Закона за полицията (наричано по-нататък „решението от 12 декември 2017 г.“). В резултат на това въпросното студио е официално запечатано.
- 24 PI е уведомена устно за това решение непосредствено преди затварянето на нейното студио. Не ѝ е издадено потвърждение за затварянето и тя не е получила друг документ, в който се посочват мотивите за приемането на това решение.
- 25 На 13 декември 2017 г. PI упълномощава адвокат да защитава нейните интереси и през следващите дни той многократно опитва да получи достъп до полицейската преписка. Този достъп обаче му е отказан, на основание че при административни мерки като наложените на PI не се разрешава такъв достъп, тъй като срещу нея не е образувано наказателно производство.
- 26 На 14 декември 2017 г. PI иска да се отмени решението от 12 декември 2017 г. и на 29 декември 2017 г. областната дирекция решава да уважи това искане. В приетото от този административен орган решение не се посочват нито мотиви за затварянето, нито основанията, довели до отмяната на решението от 12 декември 2017 г.
- 27 На 18 декември 2017 г. PI подава жалба до запитващата юрисдикция Landesverwaltungsgericht Tirol (Областен административен съд, Тирол, Австрия), за да бъде установена незаконосъобразността на затварянето на нейното масажно студио.
- 28 Тъй като областната дирекция не ѝ е предоставила писмени доказателства и не е посочила относимите по делото фактически обстоятелства, запитващата юрисдикция сама установява тези фактически обстоятелства.
- 29 Посочената юрисдикция отбелязва, че съгласно националната правна уредба решение относно затварянето на търговски обект като студиото за масажи на PI поражда действие от приемането му. Тъй като посочената правна уредба имала за цел борбата с незаконната проституция, било необходимо компетентните органи да могат да приемат мерки в рамките на правомощията си за издаване на разпореждания и за упражняване на принуда.
- 30 Такова решение можело да бъде отменено по искане на заинтересованото лице или от административния орган — в настоящия случай областната дирекция — с действие занапред, или от съдебен орган — в случая запитващата юрисдикция — който може да осъществи контрол за законосъобразност на посоченото решение.
- 31 При все това, противно на други национални производства, в които органите упражняват своето правомощие за издаване на разпореждания и упражняване на принуда, уредбата на разглежданото в главното дело производство не изисквала посочените органи да мотивират писмено решението си, след като упражнят посоченото правомощие. Впрочем задължението за писмено мотивиране на решение, взето в рамките на упражняването на същото правомощие, имало за цел да принуди съответния орган да провери отново законосъобразността на своята намеса.

- 32 Според запитващата юрисдикция при липсата на писмен документ, в който се посочват мотивите в подкрепа на решението, прието от компетентния орган в рамките на производство като разглежданото в главното дело, адресатът на това решение е лишен от възможността да направи справка с преписката по неговото производство, да се запознае със събраните от този орган доказателства и да изложи своето становище в това отношение. Посоченият адресат можел само косвено при обжалването на предприетите от посочения орган мерки да се запознае с мотивите, поради които същият орган е заподозрял извършването на правонарушение.
- 33 Освен това възможностите за обжалване на въпросното решение не били достатъчни.
- 34 Всъщност съгласно член 19а, параграф 4 от Закона за полицията компетентният орган можел да отмени своето решение за затваряне на въпросния обект само в две хипотези, а именно когато адресатът на това решение може или да представи разрешение за стопанисване на публичен дом, или да гарантира, че стопанисването на публичния дом няма да бъде възобновено след отмяната на решението за затваряне.
- 35 По отношение на решението от 12 декември 2017 г. обаче запитващата юрисдикция нямала основание да извърши проверка по същество на фактическите обстоятелства, довели до приемането му, тъй като посочената юрисдикция е компетентна само да прецени дали в конкретния случай полицейски служител е имал основание да подозира наличието на незаконна дейност.
- 36 При тези условия Landesverwaltungsgericht Tirol (Областен административен съд, Тирол) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Следва ли член 15, параграф 2 от [Хартата], да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която като член 19[a], параграф 3 от [Закона за полицията] позволява на органите на държавна институция дори без предварително проведено административно производство да приемат мерки по упражняване на правомощия за издаване на разпореждания и упражняване на принуда, по-специално затварянето на място на обект, при положение че посочените мерки не са само временни?
  - 2) Следва ли член 47 от [Хартата], евентуално във връзка с членове 41 и 52 от нея, разглеждани с оглед на принципа за равните процесуални възможности и правото на ефективни правни средства за защита, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която като член 19[a], параграфи 3 и 4 от [Закона за полицията] предвижда фактически мерки по упражняване на правомощия за издаване на разпореждания и упражняване на принуда, по-специално затварянето на обекти, без документи и без потвърждение спрямо засегнатото лице?
  - 3) Следва ли член 47 от [Хартата], евентуално във връзка с членове 41 и 52 от нея, разглеждани с оглед на принципа за равните процесуални възможности, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която като член 19[a], параграфи 3 и 4 от [Закона за полицията] постановява, че за да се отменят наложени без провеждането на производство фактически мерки по упражняване на правомощия за издаване на разпореждания и упражняване на принуда, които се състоят по-специално в затварянето на обекти, е необходимо засегнатото от тези фактически мерки лице да направи мотивирано искане за отмяна на затварянето?
  - 4) Следва ли член 47 от [Хартата] във връзка с член 52 от нея, разглеждан с оглед на принципа на ефективните правни средства за защита, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която като член 19[a], параграф 4 от [Закона за полицията]

допуска само ограничено и съществуващо при наличието на определени условия право да се иска отмяна на фактическа принудителна мярка под формата на затваряне на търговски обект?“.

## **По преюдициалните въпроси**

### ***По допустимостта***

- 37 В писменото си становище австрийското правителство поддържа, че четвъртият въпрос, както и отчасти вторият и третият въпрос са недопустими, тъй като те се отнасят до член 19а, параграф 4 от Закона за полицията, който предвижда възможността компетентен орган да отмени съответните мерки.
- 38 Всъщност областната дирекция оттеглила мярката по затваряне на студиото на PI и разпоредила снемането на официалното запечатване на студиото. При тези обстоятелства посочената в предходната точка разпоредба вече не се прилагала в главното производство, което има за предмет не административен, а съдебен контрол на въпросните мерки.
- 39 В това отношение следва да се отбележи, че както е видно от предоставената на Съда преписка, главното производство се отнася до контрола за законосъобразност на решението от 12 декември 2017 г., с което се разпорежда затварянето на студиото на PI, като жалбата срещу това решение е подадена преди то да бъде отменено от областната дирекция на 29 декември 2017 г.
- 40 Следва да се припомни и че съгласно постоянната практика на Съда въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическата рамка, които той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси, както и да разбере защо националната юрисдикция смята, че се нуждае от отговорите на тези въпроси, за да реши висящия пред нея спор (решение от 14 февруари 2019 г., *Milivojević*, C-630/17, EU:C:2019:123, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 41 По настоящото дело следва да се посочи, че запитващата юрисдикция най-добре може да прецени дали от гледна точка на националното право PI има правен интерес. Ето защо следва да се приеме, че въпроси 2—4 са допустими.

### ***Предварителни бележки***

- 42 Като начало следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. Всъщност задача на Съда е да тълкува всички разпоредби от правото на Съюза, които са необходими на националните юрисдикции, за да се произнасят по споровете, с които са сезирани, дори тези разпоредби да не са изрично посочени във въпросите, отправени от тези юрисдикции до Съда (решение от 19 декември 2018 г., *AREX CZ*, C-414/17, EU:C:2018:1027, т. 34 и цитираната съдебна практика).



- 43 Въпреки че по настоящото дело от формална гледна точка запитващата юрисдикция ограничава въпросите си само до тълкуването на член 15, параграф 2 и на членове 41, 47 и 52 от Хартата, това обстоятелство не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което тя е сезирана, независимо дали тази юрисдикция ги е посочила във въпроса си. В това отношение Съдът трябва да извлече от цялата информация, предоставена от запитващата юрисдикция, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване, разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора (вж. в този смисъл решение от 19 декември 2018 г., AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 44 Както следва от предоставената на Съда преписка, PI е българска гражданка, която извършва в Австрия дейност като самостоятелно заето лице, като по-специално стопанисва масажно студио.
- 45 За да се произнесе по жалбата, с която е сезирана, запитващата юрисдикция иска да установи дали съгласно правото на Съюза е недопустима национална правна уредба, която предвижда, че търговски обект като разглеждания в главното производство може да бъде затворен незабавно с решение на национален орган, на основание че той подозира, че в този обект се извършва проституция без необходимото разрешение, без обаче да се гарантира зачитането на определени процесуални права на лицето, което стопанисва този обект.
- 46 В това отношение в самото начало следва да се отбележи, че описаната в точка 44 от настоящото решение дейност представлява услуга по смисъла на член 57 ДФЕС, тъй като се извършва на територията на държава членка от гражданин на друга държава членка. Освен това стопанисването на студио за масажи на територията на друга държава членка попада в обхвата на свободата на установяване и на свободното предоставяне на услуги съгласно член 49 и сл. ДФЕС.
- 47 Ако се предположи, че дейността на PI обхваща освен това стопанисването на обект, в който се предлагат сексуални услуги, следва да се припомни, че проституцията представлява възмездно предоставяна услуга (решение от 20 ноември 2001 г., Janu и др., C-268/99, EU:C:2001:616, т. 49), докато дейност, която се състои в стопанисването на публичен дом, попада в обхвата на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС и на членове 9—15 от Директива 2006/123, когато доставчикът я извършва за неопределен период от време и чрез стабилна инфраструктура (вж. в този смисъл решение от 1 октомври 2015 г., Trijber и Harmsen, C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:641, т. 67—77).
- 48 Ето защо, доколкото в настоящия случай изглежда, че дейността на PI е извършвана за неопределен период от време и чрез стабилна инфраструктура — като това обстоятелство следва да се провери от запитващата юрисдикция —, тази дейност попада в обхвата на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС и на членове 9—15 от Директива 2006/123.
- 49 От акта за преюдициално запитване следва, че съгласно приложимата към главното дело национална правна уредба за извършването на проституция се изисква разрешение.
- 50 Що се отнася до Директива 2006/123, чиито членове 9—13 предвиждат условията, на които следва да отговаря даден разрешителен режим, следва да се отбележи, че поставените в рамките на настоящото преюдициално запитване въпроси не се отнасят до законосъобразността на самия национален режим, който урежда извършването на дейности по проституция, а до съответствието с правото на Съюза на мярка за затваряне на търговски обект, приета без спазването на определени процесуални гаранции.

- 51 При тези условия на поставените въпроси следва да се отговори от гледна точка на член 49 ДФЕС, а не на Директива 2006/123.
- 52 Що се отнася до член 15, параграф 2 от Хартата, на който се прави позоваване в първия въпрос, той гарантира по-специално свободата на установяване или на предоставяне на услуги във всички държави членки.
- 53 От разясненията относно Хартата, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДФЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при тълкуването ѝ, следва, че член 15, параграф 2 от Хартата възпроизвежда трите свободи, гарантирани от членове 26, 45, 49 и 56 от ДФЕС, а именно свобода на движение на работниците, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги.
- 54 В това отношение следва да се отбележи, че макар в своето преюдициално запитване запитващата юрисдикция да не се позовава на член 16 от Хартата, от практиката на Съда следва, че тази разпоредба препраща по-специално към член 49 ДФЕС, който гарантира упражняването на основната свобода на установяване (вж. в този смисъл решение от 13 февруари 2014 г., *Sokoll-Seebacher*, C-367/12, EU:C:2014:68, т. 22).
- 55 Ето защо обстоятелството, че във връзка със свободата на установяване е направено позоваване на член 15, параграф 2 от Хартата, означава, че в контекста на делото по главното производство преценката дали е зачетена посочената свобода, трябва да се извърши и от гледна точка на член 16 от Хартата.
- 56 Във връзка с член 41 от Хартата, на който е направено позоваване във втория и третия въпрос, следва да се отбележи, че от текста на тази разпоредба ясно следва, че нейни адресати са не държавите членки, а единствено институциите, органите, службите и агенциите на Съюза (решение от 13 септември 2018 г., *UBS Europe и др.*, C-358/16, EU:C:2018:715, т. 28 и цитираната съдебна практика). От това следва, че член 41 от Хартата не е релевантен в делото по главното производство.
- 57 Тази разпоредба обаче е проявление на общ принцип на правото на Съюза, съгласно който правото на добра администрация обхваща задължението на администрацията да мотивира своите решения (вж. в този смисъл решение от 17 юли 2014 г., *YS и др.*, C-141/12 и C-372/12, EU:C:2014:2081, т. 68). Задължението за администрацията да изложи в решението мотиви, които са достатъчно специфични и конкретни, за да позволят на заинтересованото лице да разбере причините за индивидуалната мярка с неблагоприятни за него последици, произтича от общия за правото на Съюза принцип на зачитане на правото на защита (вж. в този смисъл решения от 22 ноември 2012 г., *M.*, C-277/11, EU:C:2012:744, т. 88 и от 11 декември 2014 г., *Boudjlida*, C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 38).
- 58 От изложените съображения следва, че с въпросите си, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 49 ДФЕС, член 15, параграф 2 и членове 16, 47 и 52 от Хартата, както и общият принцип на правото на добра администрация трябва да се тълкуват в смисъл, че в обстоятелства като разглежданите в спора по главното производство не допускат национална правна уредба, която предвижда, че административен орган може да реши да затвори с незабавно действие търговски обект, на основание че подозира, че в него се извършва проституция без изискваното съгласно посочената национална правна уредба разрешение, доколкото съгласно тази уредба, първо, не се изисква това решение да е мотивирано писмено от фактическа и правна страна и да бъде съобщено на неговия адресат, второ, се изисква искането на посочения адресат за отмяна на решението да е от своя страна мотивирано и трето, се ограничават основанията, на които компетентният административен орган може да отмени това решение.

### *По въпросите*

- 59 Съгласно постоянната практика на Съда ограничение по смисъла на член 49 ДФЕС представлява всяка национална мярка, която — макар и приложима без дискриминация, основана на гражданство — забранява, възпрепятства или прави по-слабо привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на гарантираната от Договора свобода на установяване (решение от 14 ноември 2018 г., *Memoria и Dall'Antonia*, C-342/17, EU:C:2018:906, т. 48 и цитираната съдебна практика).
- 60 В конкретния случай национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предвижда, че административен орган може да реши да затвори с незабавно действие търговски обект, на основание че подозира, че в него се извършва проституция без изискваното съгласно тази правна уредба разрешение, може да има отрицателни последици върху оборота и върху извършването на професионална дейност, по-специално във връзка с отношенията с клиентите, които ползват съответните услуги. Ето защо тази правна уредба може да възпрепятства или да разубеди лицата от други държави членки, които искат да се установят във федерална провинция Тирол (Австрия), за да извършват там професионална дейност като разглежданата в главното производство (вж. по аналогия решение от 5 ноември 2014 г., *Сомова*, C-103/13, EU:C:2014:2334, т. 41—45).
- 61 Следователно тази национална правна уредба представлява ограничение на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС.
- 62 Съгласно постоянната практика на Съда ограничение на свободата на установяване — при условие че се прилага без дискриминация с оглед на гражданството — може да бъде обосновано от императивни съображения от общ интерес, стига да е в състояние да гарантира осъществяването на преследваната от него цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ (решение от 14 ноември 2018 г., *Memoria и Dall'Antonia*, C-342/17, EU:C:2018:906, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 63 Отново съгласно постоянната съдебна практика гарантираните от Хартата основни права трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, и следователно трябва да се зачитат по-конкретно когато национална правна уредба попада в приложното поле на това право (решение от 21 декември 2016 г., *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 62 и цитираната съдебна практика).
- 64 Такъв по-специално е случаят, когато национална правна уредба може да възпрепятства упражняването на една или няколко от гарантираните от Договора основни свободи и съответната държава членка се позовава на императивни съображения от общ интерес, за да обоснове подобна пречка. В този случай съответната национална правна уредба ще може да се ползва от предвидените изключения само ако съответства на основните права, за чието спазване следи Съдът (решение от 21 декември 2016 г., *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 63 и цитираната съдебна практика).
- 65 В настоящия случай, доколкото, както следва от точка 61 от настоящото решение, разглежданата в главното производство национална правна уредба представлява ограничаване на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС, тя води и до ограничаване на свободата на установяване и на свободата на стопанска инициатива, закрепени съответно в член 15, параграф 2 и в член 16 от Хартата.
- 66 Същевременно член 52, параграф 1 от Хартата допуска ограничаване на упражняването на закрепените в нея права, при условие че ограниченията са предвидени в закон и зачитат основното съдържание на същите права и свободи и че при спазване на принципа на пропорционалност тези ограничения са необходими и действително отговарят на признати от

Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора (решение от 21 декември 2016 г., *AGET Iraklis*, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 70 и цитираната съдебна практика).

- 67 В настоящия случай австрийското правителство поддържа, че тази национална правна уредба е необходима за предотвратяването на свързаните с проституцията престъпни дейности, както и за закрилата на здравето на хората.
- 68 Тъй като във федерална провинция Тирол проституцията не е забранена, тя подлежала на контрол и на ограничения, предвидени в общ интерес. За тази цел съгласно посочената национална правна уредба за тази дейност по-специално се изисквало разрешение. Освен това спрямо лицата, които се занимават с нея, се прилагали специални здравни изисквания и подлежали на редовен контрол с цел установяването на болести, предавани по полов път, включително СПИН, както и на туберкулоза.
- 69 Тъй като спрямо незаконната проституция не може да се упражнява такъв контрол, според посоченото правителство тя представлява опасност за здравето на лицата, които се занимават с нея, за техните клиенти, както и в общ план — за обществото.
- 70 В това отношение следва да се припомни, че предотвратяването на извършване на престъпления спрямо проституиращите лица, в частност трафик на хора, принудителна проституция и проституция на ненавършили пълнолетие лица, представлява императивно съображение от общ интерес (вж. в този смисъл решение от 1 октомври 2015 г., *Trijber и Harmsen*, C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:641, т. 68).
- 71 Освен това от постоянната практика на Съда следва, че закрилата на общественото здраве е сред признатите от правото на Съюза императивни съображения от общ интерес (решение от 1 март 2018 г., *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, т. 57).
- 72 Закрилата на здравето е гарантирана и в член 35 от Хартата, който предвижда, че всеки има право на достъп до здравна профилактика и право да ползва медицински грижи при условията, установени от националните законодателства и практики.
- 73 В настоящия случай предоставянето на услуги, които се състоят в извършването на проституция — дори за кратък период в търговски обект, който не е регистриран и поради това не разполага с предоставено от държавен орган на държава членка разрешение, не позволява осъществяването на целесъобразен контрол от компетентните органи върху дейностите в съответния обект и поради това може да повиши опасността лицата, които извършват там своята дейност, да станат жертви на престъпления.
- 74 Също така предоставянето на посочените услуги от лица, спрямо които не се прилагат специални здравни изисквания и редовен контрол с цел установяването на болести, предавани по полов път, може да увеличи опасностите за здравето както на проституиращите лица, така и на техните клиенти, тъй като е безспорно, че нелекуваните болести, които се предават по полов път, водят до влошаване на здравето и че за заболялите от предавана по полов път болест, която не е лекувана, е налице по-голяма опасност да се разболеят от друга болест.
- 75 При тези условия ограничаването на свободата на установяване, което е последица от национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която предоставя на административен орган правомощието да реши да затвори с незабавно действие търговски обект, на основание че подозира, че в него се извършва проституция без изискваното съгласно посочената правна уредба разрешение, трябва да се счита за обосновано от императивни

съображения от обществен интерес и годно да гарантира постигането на преследваните със същата правна уредба цели, а именно предотвратяването на извършването на престъпления спрямо проституиращите лица, както и закрилата на общественото здраве.

- 76 При все това следва да се прецени дали възможността за национален административен орган да реши да затвори с незабавно действие търговски обект, на основание че подозира, че в него се извършва проституция без изискваното съгласно националната правна уредба решение, може да се счита за пропорционална на посочените в предходната точка цели.
- 77 В това отношение, доколкото предвижда, че административен орган може да реши да затвори с незабавно действие търговски обект на посочените по-горе основания, национална правна уредба като разглежданата в главното производство по принцип може да се счита за пропорционална с оглед на посочените цели. В настоящия случай обаче посочената правна уредба допуска затварянето на обект без никакви писмени мотиви от фактическа и правна страна, които се съобщават на адресата на мярката, като същевременно изисква заинтересованото лице да мотивира своето искане за отмяна на това решение за затваряне.
- 78 Съгласно практиката на Съда ефективността на съдебния контрол, гарантиран в член 47 от Хартата, изисква заинтересованото лице да може да се запознае с мотивите за взетото по отношение на него решение на административен орган посредством прочита на самото решение или чрез изпращането на мотивите му по искане на това лице, без да се засяга правомощието на компетентния съд да изиска изпращането им от съответния орган, за да може то да защити правата си при възможно най-добри условия и да реши, разполагайки с цялата необходима информация, дали е необходимо да сезира компетентния съд, както и за да се предостави на този съд пълна възможност за упражняване на контрол за законосъобразността на разглежданото национално решение (решение от 4 юни 2013 г., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, т. 53 и в същия смисъл решение от 16 май 2017 г., *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, т. 84).
- 79 Освен това правото на изслушване във всяко производство, което е закрепено в членове 47 и 48 от Хартата и е съставна част от зачитането на правото на защита, основен принцип в правото на Съюза, означава също, че администрацията отделя цялото необходимо внимание на така представеното становище на заинтересованото лице, разглеждайки внимателно и безпристрастно всички релевантни за случая обстоятелства и като мотивира подробно решението си, като по този начин задължението за мотивиране на решението по специфичен и конкретен начин, за да се позволи на заинтересованото лице да разбере причините за отхвърляне на молбата му, е следствие от принципа на зачитане на правото на защита (вж. в този смисъл решение от 5 ноември 2014 г., *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 43, 45 и 48).
- 80 Затова задължението да се зачита правото на защита на адресатите на решения, които засягат осезаемо техните интереси, по принцип е задължение на административните органи на държавите членки, когато те приемат мерки, попадащи в приложното поле на правото на Съюза (решение от 5 ноември 2014 г., *Mukarubega*, C-166/13, EU:C:2014:2336, т. 50).
- 81 Това изискване за мотивиране на решенията на националните административни органи е от особено значение в контекста на дело като разглежданото в главното производство, в което следва да се прецени обосноваването и пропорционалността на ограничение на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС, както и на свободата на установяване и на свободата на стопанска инициатива, закрепени съответно в член 15, параграф 2 и в член 16 от Хартата.

- 82 Всъщност, от една страна, националните съдилища трябва да извършат обща преценка на обстоятелствата, свързани с приемането и прилагането на ограничителна правна уредба, въз основа на представените от компетентните органи на държавата членка доказателства за съществуването на цели, годни да обосноват пречка пред основна свобода, гарантирана от Договора за функционирането на ЕС, и пропорционалността ѝ (решение от 28 февруари 2018 г., *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, т. 53 и цитираната съдебна практика).
- 83 От друга страна, възможно е тези съдилища да са длъжни по силата на националните процесуални норми да предприемат необходимите мерки, за да подпомогнат представянето на такива доказателства, но за сметка на това те не могат да бъдат задължени да действат вместо компетентните органи и да представят доказателствата, които последните са длъжни да представят. Ако не са представени такива доказателства поради невявяване или пасивност на посочените органи, националните съдилища трябва да могат да изведат всички произтичащи от този пропуск последици (решение от 28 февруари 2018 г., *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, т. 54).
- 84 В настоящия случай, като не изисква решението, с което се разпорежда затварянето с незабавно действие на търговски обект като разглеждания в главното производство, да е надлежно мотивирано в писмена форма от правна и фактическа страна и да бъде съобщено на неговия адресат, националната правна уредба не отговаря на изискванията, поставени от съдебната практика, посочена в точки 78—83 от настоящото решение.
- 85 Всъщност посочената правна уредба не гарантира, че адресатът на това решение ще може да се запознае с мотивите, на които се основава то, за да може да защити правата си и да реши дали е необходимо да сезира компетентния съд. Ето защо в настоящия случай тази правна уредба не дава възможност да се гарантира ефективността на съдебния контрол, нито зачитането на правото на защита, гарантирано от членове 47 и 48 от Хартата и общите принципи на правото на Съюза.
- 86 Що се отнася до предвиденото в разглежданата в главното производство национална правна уредба изискване заинтересованото лице да мотивира искането за отмяна на решение за затваряне на обект, следва да се отбележи, че това изискване е непропорционално поради обстоятелството, че за разлика от това същата правна уредба не предвижда задължение за мотивиране на това решение.
- 87 В това отношение да се изисква от адресата на административно решение да мотивира своето искане за неговата отмяна, въпреки че самото решение не е мотивирано, накърнява правото на този адресат на ефективни правни средства за защита и на достъп до съд, както и неговото право на защита.
- 88 Що се отнася до предвиденото в член 19а, параграф 4 от Закона за полицията ограничаване на основанията, които могат да обосноват отмяната от страна на административен орган на решението за затваряне на търговски обект, следва да се припомни, че това решение може да бъде отменено, когато неговият адресат може да представи разрешение за стопанисване на публичен дом или да гарантира, че след тази отмяна стопанисването на публичния дом няма да бъде възобновено.
- 89 Ако се предположи, че тази разпоредба от Закона за полицията се прилага към спора в главното производство — като това обстоятелство следва да се провери от запитващата юрисдикция — посоченото в предходната точка ограничение не изглежда непропорционално спрямо преследваните с този закон цели, а именно предотвратяването на извършването на престъпления спрямо проституиращите лица и закрила на общественото здраве.

- 90 Всъщност, като бе отбелязано в точки 73—75 от настоящото решение, тъй като възможността за затваряне с незабавно действие на търговски обект, на основание че компетентният орган подозира, че в него се извършва проституция без необходимото за тази цел решение, е обоснована от посочените цели, ограничението, предвидено в член 19а, параграф 4 от Закона за полицията, трябва да се разглежда като логична последица от предвидената във въпросната правна уредба забрана за стопанисване на публичен дом без такова разрешение.
- 91 По изложените съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 49 ДФЕС, член 15, параграф 2 и членове 16, 47 и 52 от Хартата, както и общият принцип на правото на добра администрация трябва да се тълкуват в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в спора по главното производство не допускат национална правна уредба, която предвижда, че административен орган може да реши да затвори с незабавно действие търговски обект, на основание че подозира, че в него се извършва проституция, без изискваното съгласно посочената правна уредба разрешение, доколкото съгласно тази уредба, от една страна, не се изисква това решение да е мотивирано писмено от фактическа и правна страна и да бъде съобщено на неговия адресат и от друга страна, се изисква искането на посочения адресат за отмяна на същото решение да е от своя страна мотивирано.

### По съдебните разноски

- 92 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (шести състав) реши:

**Член 49 ДФЕС, член 15, параграф 2 и членове 16, 47 и 52 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и общият принцип на правото на добра администрация трябва да се тълкуват в смисъл, че при обстоятелства като разглежданите в спора по главното производство не допускат национална правна уредба, която предвижда, че административен орган може да реши да затвори с незабавно действие търговски обект, на основание че подозира, че в него се извършва проституция, без изискваното съгласно посочената правна уредба разрешение, доколкото съгласно тази уредба, от една страна, не се изисква това решение да е мотивирано писмено от фактическа и правна страна и да бъде съобщено на неговия адресат и от друга страна, се изисква искането на посочения адресат за отмяна на същото решение да е от своя страна мотивирано.**

Подписи