



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MELCHIORA WATHELETA
od 28. srpnja 2016.¹

Predmet C-316/15

**Timothy Martin Hemming, koji posluje pod tvrtkom „Simply Pleasure Ltd”,
James Alan Poulton,
Harmony Ltd,
Gatisle Ltd, koji posluje pod tvrtkom „Janus”,
Winart Publications Ltd,
Darker Enterprises Ltd,
Swish Publications Ltd
protiv
Westminster City Council**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sloboda pružanja usluga – Postupci ovlašćivanja – Pojam „troškovi koji mogu nastati tijekom postupka“

I – Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku daje Sudu prvu priliku da protumači članak 13. stavak 2. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu² (u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama). Zahtjev se odnosi na plaćanje pristojbe za dodjelu ili obnovu dozvole za „gospodarski subjekt za erotske sadržaje”³ na području City of Westminster u Londonu (Ujedinjena Kraljevina), koja se sastoji od dvaju dijelova, jednog koji se odnosi na obradu zahtjeva i nepovratan je i drugog (mnogo većeg) za upravljanje sustavom dozvola, koji je naknativ u slučaju odbijanja zahtjeva.

2. Srž je ovog predmeta, u biti, pitanje je li zahtjev u pogledu plaćanja drugog dijela pristojbe u skladu s člankom 13. stavkom 2. Direktive o uslugama. U tom smislu, ovaj se predmet ne odnosi samo na pitanje dodjele i obnove dozvola za *sex shopove*, što pokazuje činjenica da je nekoliko strukovnih udruženja, poput onih koja predstavljaju odvjetnike i arhitekate, interveniralo u postupak pred nacionalnim sudom.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL 2006., L 376, str. 36. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

3 — Pojam „gospodarski subjekt za erotske sadržaje“ („*sex establishment*“) u engleskom pravu obuhvaća i seks-kinoteke („*sex cinemas*“) i *sex shopove*. Budući da se ovaj predmet odnosi isključivo na subjekte s dozvolom za vođenje *sex shopova*, radi jednostavnosti u ovom ću mišljenju govoriti samo o tim subjektima.

II – Pravni okvir

A – Pravo Unije

3. U poglavlju I. Direktive o uslugama, naslovljenom „Opće odredbe”, predviđeno je:

„Članak 1.

Predmet

1. Ovom Direktivom određuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga.

[...]

Članak 2.

Područje primjene

1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

[...]

Članak 4.

Definicije

U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

6. ‚sustav ovlašćivanja’ je svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti;
7. ‚zahtjev’ je svaka obveza, zabrana, uvjet ili ograničenje koje je predviđeno zakonima ili drugim propisima država članica ili koje proizlazi iz sudske prakse, upravne prakse, propisa profesionalnih tijela ili kolektivnih pravila strukovnih udruženja ili drugih profesionalnih organizacija, usvojenih pri izvođenju [njihove] pravne nezavisnosti; propisi utvrđeni u kolektivnim ugovorima sklopljenim između socijalnih partnera se kao takvi ne smatraju zahtjevima u smislu ove Direktive;
8. ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa’ su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge: javni red, javnu sigurnost, javnu zaštitu, javno zdravlje, očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti, zaštitu potrošača, primatelja usluga i radnika, poštene poslovne transakcije, borbu protiv prijevара, zaštitu okoliša i urbanog okoliša, zdravlje životinja, intelektualno vlasništvo, očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine, ciljeve socijalne i kulturne politike;

[...]”

4. Direktivom o uslugama u odjeljku 1., naslovljenom „Ovlaštenja”, poglavlja III., naslovljenog „Sloboda poslovnog nastana za pružatelje usluga”, predviđa se:

„Članak 9.

Sustavi ovlašćivanja

1. Pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja, osim ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- (a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja;
- (b) potreba za sustavom ovlašćivanja opravda[na je] prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;
- (c) postavljeni cilj ne može se ostvariti manje strogim mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer je prekasno.

[...]

Članak 11.

Trajanje ovlaštenja

1. Ovlaštenje koje se dodjeljuje pružatelju ne smije biti vremenski ograničeno, osim ako:

- (a) se ovlaštenje automatski produljuje ili ako podliježe isključivo trajnom ispunjavanju zahtjeva;
- (b) je broj raspoloživih ovlaštenja ograničen zbog prevladavajućeg razloga od javnog interesa;

ili

- (c) ako se vremensko ograničenje ovlaštenja može opravdati prevladavajućim razlogom od javnog interesa.

[...]

Članak 13.

Postupci ovlašćivanja

1. Postupci i formalnosti ovlašćivanja su jasni i unaprijed objavljeni, a podnositeljima zahtjeva moraju zajamčiti objektivno i nepristrano rješavanje njihovih zahtjeva.

2. Postupci i formalnosti ovlašćivanja nemaju učinak odvratanja i nepotrebno ne kompliciraju ili odlažu dostavu usluge. Oni su lako dostupni, a svi troškovi koje podnositelji zahtjeva snose tijekom postupka su razumni i proporcionalni troškovima dotičnog postupka ovlašćivanja koje ne prekoračuju.

[...]”

5. Direktivom o uslugama u odjeljku 1., naslovljenom „Sloboda pružanja usluga i povezana odstupanja”, poglavlja IV., naslovljenog „Slobodno kretanje usluga”, predviđa se:

„Članak 16.

Sloboda pružanja usluga

1. Države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan.

Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području. Države članice ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje sljedeća načela:

- (a) nediskriminacije: zahtjev ne smije biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti, u slučaju pravnih osoba, državu članicu poslovnog nastana;
- (b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša;
- (c) proporcionalnosti: zahtjev mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja.

[...]

3. Državi članici u koju se pružatelj preseli nije zabranjeno uvođenje zahtjeva u pogledu pružanja uslužne djelatnosti, ako su ti zahtjevi opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša te usklađeni sa stavkom 1. Toj se državi članici također ne zabranjuje da u skladu s pravom [Unije] primijeni svoje propise o uvjetima zapošljavanja uključujući one predviđene u kolektivnim sporazumima.

[...]”

B – Pravo Ujedinjene Kraljevine

6. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske Direktivu o uslugama u domaće pravo prenijela je Provision of Services Regulationsom 2009 (Uredba o pružanju usluga iz 2009.) (SI 2009/2999; u daljnjem tekstu: Uredba iz 2009.).

7. U skladu s člankom 4. te uredbe, „sustav ovlašćivanja’ podrazumijeva svako uređenje čiji je učinak obvezati pružatelja ili primatelja usluge na ishođenje ovlaštenja nadležnog tijela ili obavješćivanje nadležnog tijela radi pristupa uslužnoj djelatnosti ili njezina izvođenja”.

8. U članku 18. stavcima 2. do 4. Uredbe iz 2009. predviđeno je: „(2) Postupci i formalnosti koje predviđa nadležno tijelo u skladu sa sustavom ovlašćivanja ne smiju

- (a) imati učinak odvratanja ili
 - (b) nepotrebno komplicirati ili odgađati pružanje usluge.
- (3) Postupci i formalnosti koje je utvrdilo nadležno tijelo u skladu sa sustavom ovlašćivanja moraju biti lako dostupni.

(4) Troškovi koje odredi nadležno tijelo koji mogu nastati podnositeljima zahtjeva u okviru sustava ovlašćivanja moraju biti razumni i proporcionalni troškovima postupaka i formalnosti ovlašćivanja u skladu sa sustavom te ne smiju prekoračivati troškove postupaka i formalnosti.”

9. Uredbom iz 2009. nisu izvršene nikakve materijalne izmjene Local Government (Miscellaneous Provisions) Acta 1982 (Zakon iz 1982. o lokalnoj upravi (različite odredbe), u daljnjem tekstu: Zakon iz 1982.), u čijem je Prilogu 3., naslovljenom „Nadzor gospodarskih subjekata za erotske sadržaje”, člancima 6., 8., 9., 12., 17., 19. i 23. predviđeno sljedeće:

„Zahtjev dobivanja dozvole za gospodarske subjekte za erotske sadržaje

6 (1) Podložno odredbama ovog priloga, u području u kojem je ovaj prilog na snazi nitko se ne može koristiti objektima, vozilima, plovilima ili štandovima kao gospodarskim subjektom za erotske sadržaje, osim u skladu s uvjetima dozvole koju je nadležno tijelo izdalo na temelju ovog priloga. [...]

Dodjela, obnova i prijenos dozvola za gospodarske subjekte za erotske sadržaje

8 Podložno članku 12. stavku 1. u nastavku, nadležno tijelo može svakom podnositelju zahtjeva dodijeliti i povremeno obnavljati dozvole na temelju ovog priloga radi korištenja objektima, vozilima, plovilima ili štandovima koji su u dozvoli naznačeni za rad gospodarskog subjekta za erotske sadržaje, a u skladu s predviđenim uvjetima i ograničenjima.

9 (1) Podložno člancima 11. i 27. u nastavku, sve dozvole izdane na temelju ovog priloga, ako nisu poništene u skladu s člankom 16. ili opozvane u skladu s člankom 17. stavkom 1. u nastavku, vrijede jednu godinu ili kraće razdoblje određeno u dozvoli, ovisno o tome što nadležno tijelo smatra prikladnim.

(2) Nadležno tijelo može, ako to smatra prikladnim, dozvolu izdanu nekoj osobi na temelju ovog priloga prenijeti na bilo koju drugu osobu povodom zahtjeva te druge osobe. [...]

Odbijanje dozvola

12 (1) Dozvola iz ovog priloga ne izdaje se:

(a) osobi mlađoj od 18 godina; ili

(b) osobi koja trenutačno ne ispunjava uvjete iz članka 17. stavka 3. u nastavku; ili

(c) osobi, koja nije pravna osoba, koja ne boravi u Ujedinjenoj Kraljevini ili nije u njoj boravila tijekom šest mjeseci koji su neposredno prethodili datumu podnošenja zahtjeva; ili

(d) pravnoj osobi koja nema poslovni nastan u Ujedinjenoj Kraljevini; ili

(e) osobi kojoj je tijekom 12 mjeseci koji su neposredno prethodili datumu podnošenja zahtjeva odbijena dodjela ili obnova dozvole za objekte, vozila, plovila ili štandove u pogledu kojih je zahtjev podnesen, osim ako je odbijanje povučeno na temelju žalbe.

(2) Podložno članku 27. u nastavku, nadležno tijelo može odbiti:

(a) zahtjev za dodjelu ili obnovu dozvole na temelju jednog ili više razloga navedenih u stavku 3. u nastavku; [...]

(3) Razlozi spomenuti u stavku 2. su sljedeći:

(a) podnositelj zahtjeva nije prikladan nositelj dozvole zbog činjenice da je osuđen za kazneno djelo ili zbog bilo kojeg drugog razloga;

(b) djelatnost za koju se traži izdavanje dozvole obavljala bi osoba koja nije podnositelj zahtjeva, a kojoj bi dodjela, obnova ili prijenos dozvole bio odbijen da sama podnese zahtjev, ili bi se ta djelatnost obavljala u korist te osobe;

(c) broj gospodarskih subjekata za erotske sadržaje na relevantnom području u vrijeme podnošenja zahtjeva jednak je ili veći od broja koji nadležno tijelo smatra prikladnim za to područje;

(d) dodjela ili obnova dozvole neprikladna je s obzirom na:

(i) narav relevantnog područja; ili

(ii) uporabu kojoj su namijenjeni drugi objekti u blizini; ili

(iii) izgled, narav ili stanje objekta, vozila, plovila ili štanda u pogledu kojeg je zahtjev podnesen.

(4) Prikladan broj u smislu stavka 3. točke (c) može biti nula. [...]

Opoziv dozvola

17 (1) Nadležno tijelo, nakon što nositelju dozvole iz ovog priloga omogući da pred njim nastupi i bude saslušan, može u bilo koje vrijeme opozvati dozvolu:

(a) zbog bilo kojeg razloga iz članka 12. stavka 1.; ili

(b) zbog bilo kojeg razloga iz stavka 3. točaka (a) i (b) tog članka. [...]

Pristojbe

19 Podnositelj zahtjeva za dodjelu, obnovu ili prijenos dozvole iz ovog priloga plaća razumnu pristojbu koju odredi nadležno tijelo. [...]

Kažnjiva djela u vezi s osobama mlađima od 18 godina

23 (1) Osoba koja kao nositelj dozvole za gospodarski subjekt za erotske sadržaje:

(a) bez razumnog opravdanja svjesno dopusti osobi mlađoj od 18 godina ulaz u lokal ili

(b) u lokalu zaposli osobu za koju zna da je mlađa od 18 godina

čini kažnjivo djelo. [...]"

III – Glavni postupak i prethodna pitanja

10. U skladu s Prilogom 3. Zakonu iz 1982., Westminster City Council tijelo je nadležno za izdavanje dozvola za rad *sex shopova* u City of Westminster. Tijekom cijelog predmetnog razdoblja Timothy Martin Hemming i James Alan Poulton te društva Harmony Ltd, Gatisle Ltd, Winart Publications Ltd, Darker Enterprises Ltd i Swish Publications Ltd (u daljnjem tekstu: T. M. Hemming i drugi) imali su dozvole za vođenje takvih subjekata na tom području.

11. U skladu s člankom 19. Priloga 3. Zakonu iz 1982., podnositelj zahtjeva za dodjelu ili obnovu dozvole za *sex shop* obavezan je nadležnom tijelu platiti pristojbu, koja se u ovom slučaju sastoji od dvaju dijelova, jednog koji se odnosi na obradu zahtjeva i nepovratan je u slučaju odbijanja zahtjeva i drugog (mnogo većeg) za upravljanje sustavom dozvola⁴, koji je naknativ u slučaju odbijanja zahtjeva.

12. U rujnu 2004. Westminster City Council ukupan iznos predmetne pristojbe za razdoblje između 1. veljače 2005. i 31. siječnja 2006. odredio je na 29 102 britanske funte (GBP) (približno 43 435 eura), od čega se 2667 GBP (3980 eura) odnosilo na obradu zahtjeva za dozvolu te je bilo nepovratno, dok se 26 435 GBP (približno 39 455 eura) odnosilo na upravljanje sustavom dozvola te je bilo naknativo u slučaju odbijanja zahtjeva. Odlučio je da se ukupan iznos pristojbe preispituje svake godine.

13. Westminster City Council nije kasnije preispitao ili promijenio taj iznos, što znači da je ukupan iznos pristojbe za dodjelu ili obnovu dozvole za *sex shopove* ostao 29 102 GBP za cijelo razdoblje od 1. listopada 2004. do 31. prosinca 2012.

14. T. M. Hemming i drugi tužbom pobijaju zakonitost pristojbi koje im je za razdoblje između 2006. i 2012. odredio Westminster City Council.

15. U pogledu cijelog tog razdoblja T. M. Hemming i drugi tvrde da su zahtjevi za plaćanje predmetne pristojbe *ultra vires* jer Westminster City Council iznos pristojbe nije određivao na godišnjoj razini. Također navode da Westminster City Council tijekom relevantnog razdoblja nije prilagodio iznos pristojbe s obzirom na manjak ili višak koji je u odnosu na troškove upravljanja sustavom ovlašćivanja svake godine ostvaren njezinom naplatom.

16. U pogledu, konkretno, 2011. i 2012., T. M. Hemming i drugi tvrde da Westminster City Council nije bio ovlašten pristojbom obuhvatiti troškove upravljanja i nadzora sustava dozvola, osobito troškove istrage i progona subjekata koji *sex shopove* vode bez dozvole, a da pritom ne povrijedi Direktivu o uslugama i Uredbu iz 2009., koja je stupila na snagu 28. prosinca 2009.⁵

17. Dana 16. svibnja 2012. sudac B. R. Keith zaključio je da Westminster City Council nije odredio pristojbu ni za jednu godinu od 2006. do 2012.; da je Westminster City Council za određivanje iznosa pristojbe trebao za svaku godinu uzeti u obzir manjak ili višak prihoda, ovisno o slučaju, koji je u odnosu na troškove upravljanja sustavom ovlašćivanja svake godine ostvaren njihovom naplatom; te da Westminster City Council od stupanja na snagu Uredbe iz 2009. nije ovlašten pristojbama za dodjelu ili obnovu dozvola za *sex shopove* obuhvatiti troškove istrage i progona osoba koje takve subjekte vode bez dozvole⁶.

4 — U skladu s ustaljenom nacionalnom sudskom praksom, pristojba se od 1985., u skladu s člankom 19. Priloga 3. Zakonu iz 1982., može naplatiti ne samo za troškove obrade zahtjeva nego i za troškove „provjere objekta nakon dodjela dozvola i za takozvani budni nadzor [...] kako bi se otkrili i kaznili oni koji su gospodarske subjekte za erotske sadržaje vodili bez dozvole“. Vidjeti presudu R v Westminster City Council, ex parte Hutton (1985) 83 LGR 516.

5 — Člankom 44. stavkom 1. Direktive o uslugama određen je rok za njezin prijenos do 28. prosinca 2009., a tog je datuma stupila na snagu Uredba iz 2009.

6 — Vidjeti presudu Hemming and others v Westminster City Council (2012) EWHC 1260 (Admin), t. 49.

18. Dana 12. lipnja 2012. sudac B. R. Keith također je naložio Westminster City Councilu da odredi razumnu pristojbu za svaku godinu relevantnog razdoblja te da T. M. Hemmingu i drugima vrati razliku između pristojbe koju su platili i te razumne pristojbe⁷.

19. Westminster City Council podnio je protiv presuda suca B. R. Keitha žalbu pred Courtom of Appeal (England & Wales) (United Kingdom) (Žalbeni sud (Engleska i Wales), Ujedinjena Kraljevina), koji je žalbu djelomično odbio (u dijelu u kojem se odnosila na tumačenje i primjenu Direktive o uslugama), a djelomično prihvatio (u dijelu u kojem se odnosila na metodu izračuna pristojbi koje se moraju vratiti)⁸.

20. Dana 21. veljače 2014. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) dopustio je Westminster City Councilu da podnese pravni lijek protiv presude Courta of Appeal (England & Wales) (Žalbeni sud (Engleska i Wales)).

21. Postupak pred Supreme Courtom of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u biti se odnosi na pitanje je li praksa Westminster City Councila da prilikom podnošenja zahtjeva za dodjelu ili obnovu dozvole pristojbom za vođenje ili nastavak vođenja *sex shopova* obuhvati troškove istrage i progona osoba koje *sex shopove* vode bez dozvole sukladna članku 18. stavku 4. Uredbe iz 2009. i članku 13. stavku 2. Direktive o uslugama.

22. Westminster City Council iznio je dva međusobno alternativna argumenta⁹. Prvim alternativnim argumentom isticao je da se pojam „postupci i formalnosti ovlašćivanja” iz članka 13. stavka 2. Direktive o uslugama (i članka 18. Uredbe iz 2009.) može protumačiti dovoljno široko da obuhvati sve aspekte sustava dozvola, uključujući troškove njegove provedbe protiv subjekata koji nemaju dozvolu. Drugim alternativnim argumentom tvrdio je da se članak 13. stavak 2. Direktive o uslugama (te stoga i članak 18. Uredbe iz 2009.) odnosi samo na troškove u vezi s postupcima ovlašćivanja i njima povezanim izdacima, u što nije uključen trošak istrage i progona osoba koje *sex shopove* vode bez dozvole. U tim okolnostima pristojba koja odgovara tom trošku nije suprotna članku 13. stavku 2. Direktive o uslugama jer ne ulazi u njegovo područje primjene.

23. U presudi od 22. lipnja 2015. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) prije svega je potvrdio, iz perspektive domaćeg prava, načelo uspostavljeno presudom R/Westminster City Council, ex parte Hutton (1985) 83 LGR 516, u skladu s kojim pristojbe koje se naplaćuju na temelju članka 19. Priloga 3. Zakonu iz 1982. mogu obuhvaćati ne samo troškove obrade zahtjeva za dodjelu ili obnovu dozvola za gospodarske subjekte za erotske sadržaje nego i trošak istrage i progona osoba koje takve subjekte vode bez dozvole¹⁰.

24. Dalje, morao je odlučiti je li to stajalište na temelju domaćeg prava sukladno pravu Unije. U tom kontekstu, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) odbio je prvi dio alternativnog argumenta u vezi s tumačenjem članka 13. stavka 2. Direktive o uslugama (i članka 18. Uredbe iz 2009.) koji je iznio Westminster City Council, zaključivši da se te odredbe odnose samo na postupke i formalnosti ovlašćivanja koje podnositelj zahtjeva mora slijediti u fazi u kojoj traži pristup uslužnoj djelatnosti ili njezino izvršavanje¹¹.

7 — Vidjeti presudu *Hemming and others v Westminster City Council* (2012) EWHC 1582 (Admin), (2013) WLR 203.

8 — Vidjeti presudu R (*Hemming and others*) v *The Lord Mayor and Citizens of Westminster* (2013) EWCA Civ 591.

9 — Vidjeti presudu R (*Hemming and others*) v *Westminster City Council* (2015) UKSC 25, t. 14.

10 — Vidjeti presudu R (*Hemming and others*) v *Westminster City Council* (2015) UKSC 25, t. 7.

11 — Vidjeti presudu R (*Hemming and others*) v *Westminster City Council* (2015) UKSC 25, t. 15.

25. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se članak 13. stavak 2. Direktive o uslugama ne odnosi na pristojbe koje se eventualno moraju platiti za posjedovanje, zadržavanje ili obnovu dozvole, nakon što je faza ovlašćivanja uspješno završena, nego isključivo na pristojbe povezane s postupcima ovlašćivanja i njihov trošak¹². Međutim, ništa u Direktivi ne dopušta zaključak da se pristojba ne smije odrediti u iznosu koji nadležnom tijelu omogućuje da od osoba koje imaju dozvolu naplati cjelokupan trošak vođenja i provedbe sustava dozvola, uključujući troškove postupaka protiv onih osoba koje gospodarske subjekte za erotske sadržaje vode bez dozvole¹³. Unatoč tomu, sve takve pristojbe moraju poštovati zahtjeve iz članka 14. do 18. te direktive, uključujući načelo proporcionalnosti¹⁴.

26. Na temelju toga, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) napravio je razliku između dviju vrsta sustava ovlašćivanja. U okviru vrste A sustava podnositelj zahtjeva mora prilikom podnošenja zahtjeva platiti troškove postupaka i formalnosti ovlašćivanja te, ako zahtjev bude prihvaćen, dodatnu pristojbu za troškove vođenja i provedbe sustava dozvola¹⁵.

27. U okviru vrste B sustava podnositelj zahtjeva mora prilikom podnošenja zahtjeva platiti troškove postupaka i formalnosti ovlašćivanja kao i dodatnu pristojbu za troškove vođenja i provedbe sustava dozvola, pri čemu, međutim, može dobiti povrat te pristojbe ako mu zahtjev bude odbijen¹⁶.

28. Što se tiče vrste A sustava, Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) zaključio je da – ako članak 13. stavak 2. Direktive o uslugama ne sprečava tijelo nadležno za izdavanje dozvola poput onih koje se razmatraju u glavnom postupku da od podnositelja zahtjeva koji je dobio takvu dozvolu naplati troškove koji tom tijelu omogućuju da pokrije ukupne izdatke za vođenje i provedbu sustava – to znači da ta odredba ne sprečava naplatu tih troškova u slučaju da zahtjev bude prihvaćen. Prema mišljenju tog suda, plaćanje pristojbe za posjedovanje ili zadržavanje dozvole, ako je zahtjev prihvaćen, ne pretvara tu pristojbu u postupak ili formalnost ovlašćivanja ili u trošak povezan sa zahtjevom¹⁷.

29. Stoga je Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) zaključio da je vrsta A postupka ovlašćivanja u skladu s člankom 18. Uredbe iz 2009. i člankom 13. stavkom 2. Direktive o uslugama¹⁸.

30. Međutim, budući da sustav ovlašćivanja koji primjenjuje Westminster City Council predstavlja vrstu B sustava, navedeni sud usredotočio se na dva argumenta koje su iznijeli T. M. Hemming i drugi.

31. Njihov prvi argument bio je da zahtjev plaćanja pristojbe koja obuhvaća trošak upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja, čak i ako je ona naknadiva u slučaju odbijanja dodjele ili obnove dozvole, može imati odvratajući učinak suprotan članku 13. stavku 2. Direktive o uslugama. Sud koji je uputio zahtjev odbio je taj argument zato što dokumenti kojima je raspolagao nisu sadržavali nikakve činjenice ili dokaze koji bi podupirali zaključak da predmetni zahtjev odvrata ili može odvratiti T. M. Hemminga i druge ili ostale podnositelje zahtjeva od podnošenja zahtjeva za dozvolu za *sex shop*¹⁹.

12 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 15. i 17.

13 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 17.

14 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 17.

15 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 18.

16 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 18.

17 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 19.

18 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 26.

19 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 22.

32. Drugi argument koji su iznijeli T. M. Hemming i drugi bio je da čak i pristojba čiji se povrat može dobiti predstavlja trošak te je u suprotnosti s člankom 13. stavkom 2. Direktive o uslugama jer premašuje trošak postupka ovlašćivanja koji nastaje za Westminster City Council.

33. Stoga Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) smatra da se u predmetnom slučaju radi o pitanju predstavlja li zahtjev za plaćanje pristojbe koja obuhvaća dio koji odgovara trošku upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja, koji je naknativ ako zahtjev bude odbijen, „trošak” koji je u suprotnosti s člankom 13. stavkom 2. Direktive o uslugama jer premašuje trošak obrade zahtjeva. Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) u pogledu tog pitanja uputio je Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„Kada podnositelj zahtjeva za izdavanje ili obnavljanje dozvole za gospodarski subjekt za erotske sadržaje mora platiti pristojbu koja se sastoji od dvaju dijelova, jednog koji se odnosi na obradu zahtjeva i nepovratan je i drugog za upravljanje sustavom dozvola, koji se vraća u slučaju odbijanja zahtjeva:

1. znači li obveza plaćanja pristojbe koja uključuje i drugi naknativ dio, u smislu europskog prava, da su tužitelji podnošenjem zahtjeva pretrpjeli trošak koji je protivan članku 13. stavku 2. Direktive [o uslugama] na unutarnjem tržištu u mjeri u kojoj je taj trošak veći od troška obrade zahtjeva Westminster City Councila?
2. ovisi li zaključak prema kojem takvu obvezu treba smatrati obvezom koja uključuje trošak – ili, ako je to primjenjivo, trošak koji prekoračuje iznos troška obrade zahtjeva Westminster City Councila – o utjecaju daljnjih okolnosti (i ako je odgovor potvrđan, kojih), poput:
 - (a) dokaza kojima se potvrđuje da plaćanje drugog naknativog dijela dovodi ili bi vjerojatno dovelo do nekog troška ili gubitka za podnositelja zahtjeva,
 - (b) veličine drugog naknativog dijela i vremenskog razdoblja u kojem je zadržan prije no što je vraćen, ili
 - (c) bilo kakvog smanjenja troškova obrade zahtjeva Westminster City Councila (i time nepovratnog dijela troška) koje proizlazi iz obveze da svi podnositelji zahtjeva unaprijed plate pristojbu koja se sastoji od obaju dijelova?”

IV – Postupak pred Sudom

34. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku podnesen je tajništvu Suda 26. lipnja 2015. T. M. Hemming i drugi, Westminster City Council, nizozemska vlada i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja.

35. U skladu s člankom 61. stavkom 1. Poslovnika Suda, Westminster City Council pozvan je da pisanim putem odgovori na pitanja Suda, što je učinio 29. travnja 2016.

36. T. M. Hemming i drugi, Westminster City Council, nizozemska vlada i Europska komisija iznijeli su usmena očitovanja na raspravi održanoj 1. lipnja 2016.

V – Ocjena

A – Uvodne napomene

37. Kako to proizlazi iz uvodnih izjava 5. do 7. Direktive o uslugama, njezin je cilj ukloniti zapreke slobodi poslovnog nastana i slobodi kretanja usluga koje uživaju pružatelji i primatelji usluga.

38. U skladu s pravilom iz članka 9. stavka 1. Direktive o uslugama, „[p]ristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja”, osim ako su ispunjena tri kumulativna uvjeta iz točaka (a) do (c) te odredbe, uključujući „potrebu [da sustav ovlašćivanja bude opravdan] prevladavajućim razlogom od društvenog interesa”.

39. Slično tomu, što se tiče trajanja ovlaštenja, u članku 11. stavku 1. Direktive o uslugama predviđeno je da „[o]vlaštenje koje se dodjeljuje pružatelju ne smije biti vremenski ograničeno”, od čega postoje tri iznimke navedene u točkama (a) do (c) te odredbe, uključujući slučaj kada „je broj raspoloživih ovlaštenja ograničen zbog prevladavajućeg razloga od javnog interesa”.

40. Stoga, prema pravilu, nije potrebno dobiti ovlaštenje kako bi se stekao pristup pružanju usluge i to ovlaštenje u svakom slučaju ne smije biti vremenski ograničeno. U ovom predmetu Prilogom 3. Zakonu iz 1982. otvaranje *sex shopova* u City of Westminster uvjetuje se dobivanjem godišnjeg ovlaštenja.

41. U tom smislu, radi se o odstupanju od načela iz članka 9. stavka 1. i članka 11. stavka 1. Direktive o uslugama, a Westminster City Council nije iznio nijedan prevladavajući razlog od javnog interesa koji bi opravdao to odstupanje od pravila.

42. Sukladno tvrdnjama koje je Westminster City Council iznio pred sudom koji je uputio zahtjev²⁰, postojanje prevladavajućeg razloga od javnog interesa za opravdanje sustava ovlašćivanja s obzirom na članke 9. i 11. Direktive o uslugama ne može se pretpostaviti, nego se nadležna tijela države članice na njega moraju izričito pozvati te ga moraju dokazati.

43. Međutim, ističem da se, u skladu s člankom 23. Priloga 3. Zakonu iz 1982., radi o kažnjivom djelu ako osoba ovlaštena za vođenje *sex shopova* dopusti ulaz osobama mlađima od 18 godina. Nadalje, osuda za takvo kažnjivo djelo, u skladu s člankom 12. stavkom 3. točkom (a) Priloga 3. Zakonu iz 1982., dovoljna je da bi se odbila obnova takvog ovlaštenja.

44. Stoga bi se moglo reći da zaštita maloljetnika predstavlja prevladavajući razlog od javnog interesa u smislu članka 9. stavka 1. točke (b) Direktive o uslugama, ali to samo po sebi ne opravdava činjenicu da članak 9. stavak 1. Priloga 3. Zakonu iz 1982. ograničava trajanje ovlaštenja na jednu godinu.

45. Člankom 11. stavkom 1. Direktive o uslugama predviđeno je da se trajanje ovlaštenja može vremenski ograničiti samo ako „se ovlaštenje automatski produljuje ili ako podliježe isključivo trajnom ispunjavanju zahtjeva”, ako „je broj raspoloživih ovlaštenja ograničen zbog prevladavajućeg razloga od javnog interesa”²¹ ili ako „se vremensko ograničenje ovlaštenja može opravdati prevladavajućim razlogom od javnog interesa”.

46. Westminster City Council na raspravi održanoj 13. siječnja 2015. pred sudom koji je uputio zahtjev pozivao se na članak 11. stavak 1. točku (b) Direktive o uslugama kako bi opravdao postojanje spornog sustava ovlašćivanja, istaknuvši da se „sustav predviđen zakonom iz 1982. koji se primjenjuje u Westminsteru temelji na postojanju *kvote ovlaštenja* [...] za *sex shopove* postoji *kvota*”²².

20 — Vidjeti audiovizualnu snimku rasprave koja je 13. siječnja 2015. održana pred sudom koji je uputio zahtjev, prvi dio, 40:20 nadalje, koja je dostupna na zahtjev na internetskoj adresi <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>, na kojoj Westminster City Council tvrdi da se samo po sebi podrazumijeva („*axiomatic*”) da je sporni sustav ovlašćivanja opravdan prevladavajućim razlogom od javnog interesa.

21 — Westminster City Council na raspravi održanoj 13. siječnja 2015. pred sudom koji je uputio zahtjev pozvao se na tu odredbu kako bi opravdao ograničenje trajanja ovlaštenja odobrenih T. M. Hemmingu i drugima (vidjeti audiovizualnu snimku rasprave pred sudom koji je uputio zahtjev, prvi dio, 39:51 nadalje, koja je dostupna na zahtjev na internetskoj adresi <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>).

22 — Vidjeti audiovizualnu snimku rasprave pred sudom koji je uputio zahtjev, prvi dio, 39:51 nadalje, koja je dostupna na zahtjev na internetskoj adresi <https://www.supremecourt.uk/contact-us.html>. („the scheme under the 1982 Act in Westminster is one where there is a *quota of authorisations* [...] for sex shops, there is *quota*”). Moje isticanje. U tom pogledu, također vidjeti članak 12. stavak 3. točku (c) i stavak 4. Priloga 3. Zakonu iz 1982.

47. Iako je točno da je za razdoblje između 2003. i 2012. postojala kvota broja ovlaštenja za *sex shopove*, koja je tijekom tog razdoblja varirala između 14 i 20²³, ne vidim zašto je trajanje tih ovlaštenja moralo biti ograničeno na jednu godinu, osobito zato što nadležno tijelo uvijek može, u skladu s člankom 17. stavkom 1. točkom (b) Priloga 3. Zakonu iz 1982., opozvati ovlaštenje ako je njegov nositelj osuđen za kažnjivo djelo, uključujući povredu članka 23. Priloga 3. Zakonu iz 1982.

48. Također ističem da članak 12. stavak 1. Priloga 3. Zakonu iz 1982., koji se odnosi na razloge za odbijanje ovlaštenja, u točkama (c) i (d) sadržava zahtjeve u pogledu boravišta i državljanstva, kakvi su zabranjeni člankom 14. Direktive o uslugama.

49. Iako ta razmatranja ne ulaze u opseg prethodnih pitanja, pokazuju da Prilog 3. Zakonu iz 1982., koji je usvojen više od 20 godina prije stupanja na snagu Direktive o uslugama i nije ažuriran Uredbom iz 2009., otvara i druge probleme u pogledu sukladnosti s Direktivom o uslugama, uz one koji su izričito spomenuti u glavnom postupku.

B – Prvo prethodno pitanje

1. Uvod

50. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud predstavlja li plaćanje pristojbe za dodjelu ili obnovu ovlaštenja za *sex shop* – koja se sastoji od dvaju dijelova, jednog koji se odnosi na obradu zahtjeva i nepovratan je u slučaju odbijanja zahtjeva i drugog koji se odnosi na upravljanje sustavom dozvola i naknativ je u slučaju odbijanja zahtjeva – trošak protivan članku 13. stavku 2. Direktive o uslugama²⁴.

51. Najprije treba istaknuti da je pristojba koja odgovara trošku obrade zahtjeva za ovlaštenje, a ne vraća se u slučaju odbijanja zahtjeva, očito sukladna članku 13. stavku 2. Direktive o uslugama. To ne osporava nijedna stranka ili intervenijent u postupku pred Sudom.

52. Kako je to navedeno u točkama 26. i 27. ovog mišljenja, sud koji je uputio zahtjev napravio je razliku između dviju vrsta sustava, ovisno o tome mora li se drugi dio pristojbe, namijenjen financiranju upravljanja i nadzora sustava dozvola, platiti samo ako je zahtjev za ovlaštenje prihvaćen (vrsta A) ili prilikom podnošenja zahtjeva, uz pravo na povrat ako zahtjev bude odbijen (vrsta B).

53. U točki 26. zahtjeva za prethodnu odluku²⁵ sud koji je uputio zahtjev zaključio je da je vrsta A sustava ovlašćivanja sukladna članku 13. stavku 2. Direktive o uslugama. Stoga se prethodna pitanja odnose samo na vrstu B sustava ovlašćivanja kakvu je primjenjivao Westminster City Council.

54. Naravno, razlikovanje između vrste A i vrste B sustava ovlašćivanja relevantna je samo ako u vrsti A plaćanje pristojbe koja odgovara troškovima upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja nije uvjet za stjecanje ovlaštenja za pružanje dotične usluge. S druge strane, ako nadležno tijelo može odgoditi izdavanje dozvole, čime sprečava pružanje dotične usluge do trenutka plaćanja pristojbe, očito bi se radilo o vrsti B sustava ovlašćivanja, čak i ako plaćanje pristojbe ne dopijeva u trenutku podnošenja zahtjeva.

23 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster (2013) EWCA Civ 591, t. 29.

24 — Članak 13. stavak 2. Direktive o uslugama prenesen je u pravo Ujedinjene Kraljevine člankom 18. Uredbe iz 2009. Budući da nema razlike između teksta relevantnih odredbi Direktive o uslugama i odredbi Uredbe iz 2009., u ovom mišljenju govorim o odredbama Direktive o uslugama.

25 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25

55. U skladu s opisom vrste A sustava ovlašćivanja koji je pružio sud koji je uputio zahtjev, drugi dio pristojbe mora se platiti samo ako je zahtjev „prihvaćen”, što upućuje na to da se pristojba ne mora platiti unaprijed kako bi se dobilo ovlaštenje. Takav zahtjev ne bi ulazio u područje primjene članka 13. Direktive o uslugama te bi se, ovisno o slučaju, mogao predvidjeti samo ako su ispunjeni uvjeti iz drugih odredbi Direktive o uslugama²⁶.

56. Zbog toga se mora razmotriti može li se takav zahtjev smatrati „zahtjevom” kako je definiran u članku 4. točki 7. Direktive o uslugama jer je u njezinu članku 16. stavku 1. predviđeno da države članice mogu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području uvjetovati ispunjenjem „zahtjeva”.

57. U članku 4. točki 7. Direktive o uslugama „zahtjev” je definiran kao „svaka obveza, zabrana, uvjet ili ograničenje koje je predviđeno zakonima ili drugim propisima država članica ili koje proizlazi iz sudske prakse, upravne prakse, propisa profesionalnih tijela ili kolektivnih pravila strukovnih udruženja ili drugih profesionalnih organizacija”.

58. Ako je odgovor potvrđan, pristojba svejedno, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive o uslugama, mora biti nediskriminirajuća s obzirom na državljanstvo ili poslovni nastan pružatelja usluga, nužna zbog očuvanja javnog reda i javne sigurnosti ili zbog zaštite javnog zdravlja ili okoliša i proporcionalna cilju koji se želi postići.

59. Ne dovodeći u pitanje konačan odgovor u tom pogledu, htio bih iznijeti određene napomene o tom pitanju, osobito o logici na kojoj se temelji točka 12. zahtjeva za prethodnu odluku, u skladu s kojom troškove istrage i progona subjekata koji *sex shopove* vode bez dozvole moraju snositi nositelji ovlaštenja jer su oni ti koji imaju korist od činjenice da je pristup usluzi ograničen kvotom ovlaštenja.

60. Zagovornici te logike sustave ovlaštenja smatraju načinom osiguravanja „monopola” u korist određenih subjekata koji čine dio „kluba” kojem je pristup ograničen te ovisi o plaćanju pristojbe koja članovima omogućuje da uživaju u jamstvu da će članstvo u „klubu” ostati ograničeno. To se čini suprotnim cilju Direktive o uslugama da se olakšavanjem „pristupa uslugama i njihovog izvođenja” uspostavi „konkurentno tržište usluga”²⁷.

2. Sukladnost vrste B sustava ovlašćivanja s člankom 13. stavkom 2. Direktive o uslugama

61. Ostatak moje analize odnosi se na pitanje predstavlja li drugi dio pristojbe koji je Westminster City Council naplatio T. M. Hemmingu i drugima kada su podnijeli svoje zahtjeve za ovlaštenje, a koji odgovara troškovima upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja, „trošak” u smislu članka 13. stavka 2. Direktive o uslugama. Sud koji je uputio zahtjev izrazio je sumnje u pogledu tog pitanja jer je pristojba naknadiva u slučaju odbijanja zahtjeva²⁸.

62. Ističem da je člankom 19. Priloga 3. Zakonu iz 1982. predviđeno da „*podnositelj zahtjeva* mora platiti pristojbu za dodjelu, obnovu ili prijenos dozvole” (moje isticanje), a ne „*nositelj dozvole*”. Drugim riječima, zahtjev za ovlaštenje neće se razmotriti ako pristojba nije plaćena u trenutku podnošenja zahtjeva, kako je to Westminster City Council potvrdio u točki 15. svojih pisanih očitovanja²⁹. Nije relevantno predstavlja li to plaćanje depozit (kako to Westminster City Council tvrdi) ili Westminster City Council nepovratno postaje vlasnik tog iznosa.

26 — U tom pogledu vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 17., u kojoj je sud koji je uputio zahtjev zaključio da „sve takve pristojbe, međutim, moraju ispunjavati zahtjeve [...] iz odjeljka 2. poglavlja III. i odjeljka 1. poglavlja IV. [Direktive o uslugama]”.

27 — Vidjeti uvodne izjave 2., 5., 8. i 9. Direktive o uslugama.

28 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 23. i 24.

29 — „[...] it is correct to say that the applicant is required to pay that second part of the fee at the time of application [...]” („[...] ispravno je tvrditi da podnositelj zahtjeva mora drugi dio pristojbe platiti u trenutku podnošenja zahtjeva [...]).

63. Stoga, nasuprot tvrdnjama Westminster City Councila, sporna pristojba predstavlja trošak (odnosno obvezno plaćanje određenog iznosa) koji, u skladu s člankom 13. stavkom 2. Direktive o uslugama, podnositelji zahtjeva „snose” u pogledu postupaka i formalnosti ovlašćivanja.

64. Da bi trošak poput spornog bio sukladan članku 13. stavku 2. Direktive o uslugama, mora biti „razum[an] i proporcional[an] troškovima dotičnog postupka ovlašćivanja koje ne [smije prekoračiti]”.

i) Trošak koji je „[...] proporcional[an] troškovima [...] postupka ovlašćivanja [...] koje ne [smije prekoračiti]”

65. Kako bi se riješio ovaj problem, najprije treba postaviti pitanje jesu li troškovi upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja obuhvaćeni pojmom „troškovi postupka ovlašćivanja”.

66. Nizozemska vlada ističe da „troškovi postupka ovlašćivanja” obuhvaćaju i trošak obrade zahtjeva za ovlaštenje i trošak upravljanja sustavom ovlašćivanja.

67. U vezi s tim, poziva se na izjavu Komisije iz svibnja 2006. u skladu s kojom troškovi postupka uključuju „troškove koji nastaju prilikom upravljanja, kontrole i nadzora”³⁰ sustava ovlašćivanja.

68. Ta je izjava u suprotnosti sa stajalištem koje Komisija iznosi u svojim pisanim očitovanjima, u kojima tvrdi da se za pristojbu koja obuhvaća i troškove progona osoba koje *sex shopove* vode bez dozvole ne može smatrati da ulazi u opseg postupka ovlašćivanja, obrade zahtjeva za ovlaštenje i povezanih troškova.

69. Komisija je na raspravi zaničevala postojanje proturječnosti između svoje izjave iz 2006. i svojih pisanih očitovanja, tvrdeći da tijelo nadležno za izdavanje ovlaštenja može podnositeljima zahtjeva nametnuti obvezu plaćanja troškova upravljanja, kontrole i nadzora sustava ovlašćivanja, pod uvjetom da su troškovi izvjesni i stvarni, ali da u ovom slučaju troškovi istrage i progona osoba koje *sex shopove* vode bez dozvole nisu „stvarno nastali troškovi” („*costs actually incurred*”).

70. Smatram da se izraz „koje”, koji se javlja na kraju druge rečenice članka 13. stavka 2. Direktive o uslugama, odnosi na izraz „troškovi postupka ovlašćivanja”, koji se koristi ranije u toj rečenici, a koji se, pak, odnosi na izraz „postupci i formalnosti ovlašćivanja”, naveden u prvoj rečenici te odredbe.

71. Ističem da se izraz „postupci i formalnosti ovlašćivanja”, iako nije definiran u Direktivi o uslugama, mora razlikovati od „sustava ovlašćivanja” kako je definiran u članku 4. stavku 6. te direktive.

72. Westminster City Council na raspravi je tvrdio da je drugi dio sporne pristojbe obuhvaćao troškove istrage i progona kako osoba koje su *sex shopove* vodile bez dozvole tako i osoba koje imaju dozvolu, a koje su povrijedile uvjete svojeg ovlaštenja.

73. Čak i ako bi troškovi istrage i progona nositelja dozvola mogli biti dio sustava ovlašćivanja³¹, troškovi istrage i progona trećih strana koje nemaju dozvolu za vođenje *sex shopova* to ne mogu biti jer te aktivnosti nisu dio sustava ovlašćivanja.

74. Nadalje, nije jasno kako bi upravljanje i nadzor sustava ovlašćivanja, čak i ako su usmjereni na povrede koje počinu nositelji dozvola, mogli biti dio „postupaka i formalnosti ovlašćivanja” jer te aktivnosti ne vode izdavanju ovlaštenja, nego ga slijede. Što se tiče suzbijanja povreda koje počinu osobe koje *sex shopove* vode bez dozvole, one su još slabije povezane s „postupcima i formalnostima ovlašćivanja” i usmjerene su na ponašanje trećih strana, a ne nositelja ovlaštenja.

30 — „[...] costs incurred in the management, control and enforcement”. Moj prijevod.

31 — Međutim, ne bi li se sve izrečene novčane kazne trebale odbiti od ukupnih troškova sustava?

75. Dakle, iz teksta druge rečenice članka 13. stavka 2. Direktive o uslugama proizlazi da troškovi obrade zahtjeva za ovlaštenje ne mogu uključivati nikakve troškove osim onih koje nadležno tijelo ima u vezi s obradom zahtjeva za ovlaštenje. Oni stoga ne mogu premašivati iznos koji je potreban za pokriće stvarnih troškova postupka za izdavanje tog ovlaštenja.

76. Presuda od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska (C-400/08, EU:C:2011:172) u potpunosti podupire moje tumačenje članka 13. stavka 2. Direktive o uslugama. Pristojbe o kojima se radilo u tom predmetu izračunane su na temelju ukupnog troška obrade tijekom 1994. i 1995. zahtjeva za ovlaštenje za uspostavu trgovačkih centara, podijeljenog s brojem četvornih metara na koji se odnosio svaki zahtjev.

77. Jasno je da kod tih pristojbi nisu uzeti u obzir čimbenici nakon postupka ovlašćivanja, poput troškova upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja. Zbog toga je Sud u točki 129. presude od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska (C-400/08, EU:C:2011:172) zaključio da je iznos pristojbe bio „razuman [...] te vjerojatno [nije mnogo odstupao] od stvarnih troškova u pojedinačnim slučajevima“.

78. T. M. Hemming i drugi pred Courtom of Appeal (England & Wales) (Žalbeni sud (Engleska i Wales))³² pozvali su se na tu presudu, koji je na temelju iste – prema mojem mišljenju pravilno – zaključio da države članice ne mogu nametati obvezu plaćanja troškova koji premašuju troškove postupka ovlašćivanja i registracije³³.

79. U ovom predmetu nesporno je da ukupan iznos pristojbe ne samo da znatno premašuje troškove obrade zahtjeva za dodjelu ili obnovu dozvole za *sex shop* nego, što je još važnije, obuhvaća i troškove koje Westminster City Council nije imao u okviru postupka ovlašćivanja, odnosno troškove istrage i progona osoba koje *sex shopove* vode bez dozvole.

ii) „Razuman“ trošak

80. Ovo ću pitanje razmotriti radi cjelovitosti jer je zahtjev da troškovi budu „razumni“ povezan sa zahtjevom da budu „proporcionalni“ [...] [te da] ne prekoračuju [troškove postupka ovlašćivanja]“, za koji sam utvrdio da nije ispunjen.

81. Iako je točno, kako je to zaključio sud koji je uputio zahtjev, da Sud još nije imao priliku odlučivati o tumačenju članka 13. stavka 2. Direktive o uslugama³⁴, u predmetu u kojem je donesena presuda od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska (C-400/08, EU:C:2011:172) imao je priliku razmotriti jesu li pristojbe koje je španjolski zakonodavac uveo prije stupanja na snagu Direktive o uslugama, a koje su se naplaćivale za obradu zahtjeva za ovlaštenje za osnivanje trgovačkih centara u Kataloniji (Španjolska), sukladne slobodi poslovnog nastana.

82. Budući da je iznos tih pristojbi izvorno izračunan tako što su se troškovi postupaka vođenih 1994. i 1995. podijelili s brojem četvornih metara na koji su se odnosili dotični zahtjevi te je otada ažuriran s obzirom na inflaciju, Komisija je tvrdila da su te pristojbe neproporcionalne jer nisu bile povezane s troškovima postupka izdavanja ovlaštenja za maloprodaju³⁵.

32 — Također su se pozivali na presudu od 19. rujna 2006., i-21 Germany i Arcor (C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586), koja, međutim, nije od velike pomoći u ovom predmetu jer je člankom 11. Direktive 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacijskih usluga [neslužbeni prijevod] (SL 1997., L 117, str. 15.) državama članicama bilo izričito dopušteno da pristojbom koja se naplaćivala u okviru postupka izdavanja dozvole obuhvate troškove upravljanja, kontrole i nadzora sustava ovlašćivanja.

33 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v The Lord Mayor and Citizens of Westminster (2013) EWCA Civ 591, t. 80. do 84. i 88.

34 — Vidjeti presudu R (Hemming and others) v Westminster City Council (2015) UKSC 25, t. 24.

35 — Vidjeti presudu od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska (C-400/08, EU:C:2011:172, t. 127. i 128.).

83. Sud je odbio taj argument, zaključivši da „metoda izračunavanja obveznih pristojbi *razumno* odražava ukupne troškove, *pri čemu ne odstupa mnogo od stvarnih troškova u pojedinačnim slučajevima*. Osim toga, prednost te metode izračuna, gdje se iznos izračunava po četvornom metru, jest to da omogućuje da se troškovi postupka potpuno transparentno unaprijed procijene“³⁶.

84. Međutim, Sud nije odredio točne kriterije na temelju kojih se može ocijeniti jesu li trošak ili pristojba razumni jer se ta presuda više odnosila na proporcionalnost pristojbe, koja ne smije prekoračiti stvarne troškove postupka ovlašćivanja.

85. Prema mojem mišljenju, da bi trošak bio „razuman“ u smislu članka 13. stavka 2. Direktive o uslugama, mora postojati logično objašnjenje elemenata koji se uzimaju u obzir za izračunavanje pristojbe i metode izračuna³⁷.

86. Sud je zatražio od Westminster City Councila da pruži detaljno pisano objašnjenje čimbenika koji su uzeti u obzir da bi se dobio iznos od 2667 GBP i 26 435 GBP kao i metode izračuna. Westminster City Council na to je odgovorio iznijevši dvije izjave svojeg *service managera – noise and licensing* koje je, s pratećim dokumentima, podnio High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Visoki sud (Engleska i Wales), Odjel Queen’s Bench (Upravni sud)).

87. Westminster City Council objasnio je da su, u skladu s tim izjavama, troškovi sustava ovlašćivanja bili podijeljeni u tri kategorije, a to su bili izravni troškovi (ispisi i objave), troškovi povezani s ovlaštenjima, ali koje imaju druge službe Westminster City Councila koje se ne bave dozvolama (kao što su kadrovska i pravna služba), i troškovi nadzora sustava ovlašćivanja.

88. Međutim, Westminster City Council u svojem pisanom odgovoru na pitanje Suda nije objasnio kako je, na temelju ukupnog iznosa proračuna za sustav ovlašćivanja u pogledu *sex shopova*, došao do iznosa pristojbi od 2667 GBP i 26 435 GBP koje su predviđene za zahtjev za dodjelu ili obnovu dozvole za *sex shop*.

89. Westminster City Council na raspravi nije objasnio zašto se sporna pristojba nije mijenjala tijekom relevantnog razdoblja i zašto se prilikom njezina izračunavanja naizgled nije uzelo u obzir nekoliko čimbenika, kao što su ukupan prihod od pristojbi kao i eventualni manjak ili višak u odnosu na stvarne troškove upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja koji je, kako je naveo Westminster City Council, varirao iz godine u godinu. Čini se da Westminster City Council nije uzeo u obzir ni prihod ostvaren na temelju novčanih kazni i drugih financijskih sankcija koje su izrečene osobama koje su *sex shopove* vodile s dozvolom ili bez nje³⁸.

90. Stoga smatram da drugi dio sporne pristojbe ne predstavlja „razuman“ trošak.

91. U skladu s tim, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provede detaljniju analizu, predlažem da Sud na prvo pitanje odgovori da se članak 13. stavak 2. Direktive o uslugama mora tumačiti na način da sprečava nadležno tijelo države članice da pri izračunavanju pristojbe koja se mora platiti za dodjelu ili obnovu ovlaštenja uzme u obzir troškove upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja, čak i ako je dio pristojbe koji odgovara tim troškovima naknadiv u slučaju da zahtjev za dodjelu ili obnovu predmetnog ovlaštenja bude odbijen.

36 — Vidjeti presudu od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska (C-400/08, EU:C:2011:172, t. 129.). Moje isticanje.

37 — Budući da ovaj predmet dolazi iz Ujedinjene Kraljevine, u tom pogledu upućujem na poznati pokušaj Lorda Greena da definira pojam „razumno“ u upravnom pravu (presuda *Associated Provincial Picture Houses Ltd v Wednesbury Corporation* (1948) 1 KB 223, str. 229.).

38 — Člankom 22. stavkom 1. Priloga 3. Zakonu iz 1982. predviđene su novčane kazne u iznosu do 20 000 GBP.

C – Drugo prethodno pitanje

92. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud ovisi li odgovor na prvo pitanje o drugim okolnostima, primjerice o tome dovodi li plaćanje dijela pristojbe koji odgovara trošku upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja do nekog troška ili gubitka za podnositelje zahtjeva za ovlaštenje, o iznosu tog dijela pristojbe i razdoblju tijekom kojeg se zadržava te o smanjenju troškova obrade zahtjeva za ovlaštenje za nadležno tijelo koje proizlazi iz plaćanja tog dijela pristojbe unaprijed.

93. S obzirom na moj odgovor na prvo pitanje, nije potrebno odgovoriti na drugo pitanje jer iz tog odgovora jasno proizlazi da sama ideja nametanja podnositeljima zahtjeva obveze da plate pristojbu čiji se dio odnosi na troškove upravljanja i nadzora sustava dozvola predstavlja trošak koji je protivan članku 13. stavku 2. Direktive o uslugama.

VI – Zaključak

94. Stoga predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja je uputio Supreme Court of the United Kingdom (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine):

Članak 13. stavak 2. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da sprečava nadležno tijelo države članice da pri izračunavanju pristojbe koja se mora platiti za dodjelu ili obnovu ovlaštenja uzme u obzir troškove upravljanja i nadzora sustava ovlašćivanja, čak i ako je dio pristojbe koji odgovara tim troškovima naknativ u slučaju da zahtjev za dodjelu ili obnovu predmetnog ovlaštenja bude odbijen.