



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

8. svibnja 2019.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Članak 15. stavak 2. i članak 16. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Sloboda poslovnog nastana i pružanja usluga – Ograničenje – Odluka o trenutnom zatvaranju poslovnih prostora – Nepostojanje obrazloženja – Važni razlozi u općem interesu – Prevencija počinjenja kaznenih djela u odnosu na osobe koje se bave prostitucijom – Zaštita javnog zdravlja – Proporcionalnost ograničenja slobode poslovnog nastana – Članak 47. i 48. Povelje o temeljnim pravima – Učinkovitost sudske nadzora – Prava obrane – Opće načelo prava na dobru upravu”

U predmetu C–230/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Landesverwaltungsgericht Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu, Austrija), odlukom od 27. ožujka 2018., koju je Sud zaprimio 30. ožujka 2018., u postupku

**PI**

protiv

**Landespolizeidirektion Tirol,**

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: C. Toader, predsjednica vijeća, A. Rosas i M. Safjan (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: Y. Bot,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za PI, A. Zelinka, *Rechtsanwalt*,
- za Landespolizeidirektion Tirol, C. Schmalzl, u svojstvu agenta,
- za austrijsku vladu, G. Hesse, u svojstvu agenta,
- za Europsku komisiju, H. Krämer i L. Malferrari, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

\* Jezik postupka: njemački

donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 15. stavka 2. UFEU-a kao i članaka 41., 47. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između PI i Landespolizeidirektion Tirol (Zemaljska policijska uprava u Tirolu, Austrija, u daljnjem tekstu: zemaljska uprava) o zakonitosti zatvaranja poslovnih prostora kojima upravlja PI.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

##### *Povelja*

- 3 Članak 15. Povelje, naslovljen „Sloboda izbora zanimanja i pravo na rad”, predviđa:  
„1. Svatko ima pravo na rad i na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja.  
2. Svaki građanin Unije može slobodno tražiti zaposlenje, raditi i ostvarivati pravo na poslovni nastan i pružanje usluga u svakoj državi članici.  
[...].”
- 4 Objašnjenja koja se odnose na Povelju (SL 2007., C 303, str. 17.), u vezi s člankom 15. stavkom 2. te direktive, pojašnjavaju da ta odredba preuzima tri slobode zajamčene člancima 26., 45., 49. i 56. UFEU-a, to jest slobodu kretanja za radnike, slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga.
- 5 U skladu s člankom 16. Povelje, naslovljenim „Sloboda poduzetništva”:  
„Sloboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom.”
- 6 Objašnjenja koja se odnose na Povelju, što se tiče njezina članka 16., pojašnjavaju da se ta odredba temelji na sudskoj praksi Suda koji je priznao slobodu provođenja gospodarske ili komercijalne aktivnosti i slobodu ugovaranja te na članku 119. stavcima 1. i 3. UFEU-a, koji priznaje slobodno tržišno natjecanje.
- 7 Članak 35. Povelje, naslovljen „Zdravstvena zaštita”, glasi kako slijedi:  
„Svatko ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje pod uvjetima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvima i praksom. [...].”
- 8 U članku 41. Povelje, naslovljenom „Pravo na dobru upravu”, određuje se:  
„1. Svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.

2. Ovo pravo uključuje:

- (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati;
- (b) pravo svake osobe na pristup svojem spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;
- (c) obvezu uprave da obrazloži svoje odluke.

[...]"

- 9 Članak 47. Povelje, naslovljen „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”, određuje:

„Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, u skladu s uvjetima utvrđenima ovim člankom.

Svatko ima pravo da zakonom prethodno ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj. Svatko ima mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan.

[...]"

- 10 Članak 48. Povelje, pod naslovom „Pretpostavka nedužnosti i pravo na obranu”, u stavku 2. propisuje:

„Zajamčeno je poštovanje prava na obranu svakog optuženika.”

- 11 Članak 51. Povelje, naslovljen „Područje primjene”, u stavku 1. propisuje:

„Odredbe ove Povelje odnose se na institucije, tijela, urede i agencije Unije, uz poštovanje načela supsidijarnosti, te na države članice samo kada provode pravo Unije. [...]"

- 12 Članak 52. Povelje, naslovljen „Opseg i tumačenje prava i načela”, određuje:

„1. Svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

2. Prava priznata ovom Poveljom i koja su predviđena u Ugovorima ostvaruju se pod uvjetima i u granicama određenima tim Ugovorima.

[...]

7. Sudovi Unije i država članica uzimaju u obzir objašnjenja sastavljena kao smjernice za tumačenje ove Povelje.”

*Direktiva 2006/123/EZ*

- 13 Sukladno članku 4. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.), naslovljenom „Definicije”:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

5. „poslovni nastan’ je stvarno izvođenje gospodarske djelatnosti, kako je navedeno u članku 43. UEZ-u, od strane pružatelja usluga u neodređenom vremenskom razdoblju i sa stalnom infrastrukturom gdje se stvarno obavlja djelatnost pružanja usluga;

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;

[...]”

- 14 Poglavlje III. navedene direktive, naslovljeno „Sloboda poslovnog nastana za pružatelje usluga”, u odjeljku 1. naslovljenom „Ovlaštenja” sadržava članke 9. do 13.

- 15 Članak 9. spomenute direktive, naslovljen „Sustavi ovlašćivanja”, u stavku 1. propisuje:

„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 opravdava se 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.”

- 16 Članak 10. iste direktive naslovljen „Uvjeti za dodjelu ovlaštenja” u stavku 1. propisuje:

„Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.”

- 17 Odjeljak 2., naslovljen „Zahtjevi koji su predmet zabrane ili ocjenjivanja”, u poglavlju III. Direktive 2006/123, koje sadržava njezine članke 14. i 15.

***Austrijsko pravo***

- 18 Članak 14. Tiroler Landes-Polizeigesetz (Zakon policije savezne zemlje Tirol) od 6. srpnja 1976. (LGBl. br. 60/1976), u verziji koja proizlazi iz njegove posljednje izmjene (LGBl. br. 56/2017) (u daljnjem tekstu: zakon o nadzoru), naslovljen „Zabrana”, predviđa:

„Zabranjeno je:

(a) dopuštanje provođenja seksualnih radnji na vlastitom tijelu radi zarade ili pružanje seksualnih usluga (prostitucija) radi zarade izvan javnih kuća koje imaju odobrenje za to (članak 15.);

[...]

19 Članak 15. tog zakona, naslovljen „Odobrenje za vođenje javne kuće”, u stavku 1. propisuje:

„Javna kuća je objekt u kojem se obavlja prostitucija. Javna kuća može poslovati samo na temelju odobrenja (Odobrenje za vođenje javne kuće).”

20 Članak 19. navedenog zakona, naslovljen „Kaznena odredba”, u svojem stavku 2. glasi kako slijedi:

„Tko bez odobrenja u skladu s člankom 15. vodi javnu kuću, čini upravni prekršaj i kaznit će se novčanom kaznom do 36 000 eura, a u slučaju nemogućnosti naplate kazne, ista će se zamijeniti kaznom zatvora u trajanju do četiri tjedna.”

21 U skladu s člankom 19.a istog zakona, naslovljenim „Nadzor i zatvaranje javne kuće”:

„1. Ako na temelju konkretnih činjenica postoji osnovana sumnja na postojanje upravnog prekršaja iz članka 19. stavaka 1. ili 2., nadležna tijela i tijela javne sigurnosti ovlaštena su [...] stupiti u zgradu i prostorije za koje se čini da služe nezakonitom obavljanju prostitucije. Vlasnici ili najmoprimci takvih zgrada ili prostorija dužni su trpjeti ulazak u njihove zgrade ili prostorije. Dopuštena je upotreba sredstava neposredne prisile.

[...]

3. Ako na temelju konkretnih činjenica postoji osnovana sumnja na postojanje upravnog prekršaja iz članka 19. stavka 2. i ako valja pretpostaviti da se protupravno vođenje javne kuće nastavlja, tijelo može bez provođenja prethodnog postupka poduzeti mjere potrebne za sprječavanje vođenja javne kuće, posebno neposredno zatvaranje javne kuće.

4. Na zahtjev dosadašnjeg voditelja [javne kuće] ili vlasnika prostorija koje su korištene kao javna kuća tijelo je dužno rješenjem ukinuti mjere poduzete u skladu sa stavkom 3. ako podnositelj zahtjeva može

(a) podnijeti odobrenje za vođenje javne kuće ili

(b) može jamčiti da to neće dovesti do nastavka poslovanja institucije prostitucije nakon poništenja mjera iz stavka 3.”

### **Glavni postupak i prethodna pitanja**

22 PI, bugarska državljanka, nudila je usluge masaže, u skladu s odobrenjem za obavljanje gospodarske djelatnosti koje joj je 9. veljače 2011. izdao Stadtmagistrat Innsbruck (Općinsko upravno tijelo grada Innsbrucka, Austrija). Upravljala je salonom za masažu koji se nalazio u istom gradu.

23 Dva su policijska službenika Landespolizeidirektion Tirol (Zemaljska policijska uprava u Tirolu, Austrija) 12. prosinca 2017. obavila kontrolu u PI-inom salonu za masažu. Uvjerivši se da se u tom salonu klijentima nude i seksualne usluge poput masaže golog tijela i erotske masaže, navedeni su službenici istog dana oko 20.30 sati odlučili zatvoriti salon zbog sumnje u povredu članka 19. stavka 2. Zakona o policiji (u daljnjem tekstu: odluka od 12. prosinca 2017.). Slijedom toga, na dotični salon postavljene su službene plombe.

24 PI je usmeno obaviještena o toj odluci netom prije zatvaranja njezina salona. Nije joj izdana ni potvrda o tom zatvaranju niti joj je i na koji drugi način dano dokumentirano obrazloženje za donošenje te odluke.

- 25 PI je 13. prosinca 2017. ovlastila odvjetnika za zastupanje njezinih interesa, te je potonji idućih dana višekratno pokušao dobiti uvid u policijsku dokumentaciju. To mu je, međutim, bilo uskraćeno uz obrazloženje da u slučaju upravnih mjera poput ovih izrečenih PI navedeni uvid nije dopušten jer protiv nje nije bio pokrenut kazneni postupak.
- 26 PI je 14. prosinca 2017. zatražila poništenje odluke od 12. prosinca 2017., te je taj zahtjev policijska uprava Tirol odlučila prihvatiti 29. prosinca 2017. Odluka koju je donijelo to upravno tijelo ne sadržava obrazloženje u pogledu zatvaranja ni razloge koji su doveli do poništenja odluke od 12. prosinca 2017.
- 27 IP je 18. prosinca 2017. pred sudom koji je uputio zahtjev Landesverwaltungsgerichtom Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu, Austrija) podnijela tužbu za utvrđenje nezakonitosti zatvaranja njezina salona za masažu.
- 28 Budući da joj Zemaljska policijska uprava u Tirolu do tog trenutka nije dostavila dokumente i činjenične elemente koji su relevantni u ovom predmetu, sud koji je uputio zahtjev je sam utvrdio te činjenične okolnosti.
- 29 Taj sud ističe da, u skladu s nacionalnim propisom, odluka koja se odnosi na zatvaranje poslovnih prostora, kao što je PI-in salon za masažu, proizvodi svoje učinke od trenutka njezina donošenja. Budući da je cilj tog propisa borba protiv nezakonite prostitucije, nužno je da nadležna tijela mogu donositi mjere u okviru svoje ovlasti zabrane i ograničenja.
- 30 Takva se odluka može poništiti na zahtjev zainteresirane osobe, i to tako da to može učiniti upravno tijelo, u ovom slučaju Zemaljska policijska uprava u Tirolu, s učinkom *pro futuro*, ili sud, u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev, koji može provesti nadzor zakonitosti te odluke.
- 31 Međutim, za razliku od drugih nacionalnih postupaka koji uključuju to da tijela izvršavaju nadležnosti izdavanje naloga i prisile, propis kojim se uređuje postupak u glavnom predmetu ne zahtijeva da ta tijela prilikom izvršavanja te ovlasti pisano obrazlože takvu odluku. Međutim, obveza pisanog obrazlaganja odluke donesene u okviru iste ovlasti imala bi za cilj obvezivanje dotičnog tijela da ponovno provjeri zakonitost svoje intervencije.
- 32 Sud koji je uputio zahtjev smatra da je, u nedostatku pisanog dokumenta u kojemu se navode razlozi za odluku koju je donijelo nadležno tijelo u okviru postupka poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, adresatu takve odluke uskraćena mogućnost uvida u spis u njezinu predmetu, kao i toga da se upozna s dokazima koje je prikupilo to tijelo te izrazi svoje stajalište u tom pogledu. Adresat je tek neizravno, u tužbi podnesenoj protiv mjera koje je oduzelo navedeno tijelo, mogao saznati za razloge zbog kojih je to tijelo sumnjalo da je počinjeno nezakonito djelo.
- 33 Osim toga, mogućnosti osporavanja odluke nisu dovoljne.
- 34 Naime, u skladu s člankom 19.a stavkom 4. Zakona o policiji, nadležno tijelo može poništiti svoju odluku o zatvaranju dotičnog poslovnog prostora samo u dva slučaja, to jest kada adresat te odluke može predočiti odobrenje za vođenje javne kuće ili dati jamstva da neće nastaviti voditi javnu kuću nakon poništenja odluke o zatvaranju.
- 35 Međutim, kad je riječ o odluci od 12. prosinca 2017., sud koji je uputio zahtjev ne oslanja se na nadzor osnovanosti činjeničnih okolnosti te odluke jer nije nadležan za ocjenu je li policijski službenik, u ovom slučaju, imao razloga sumnjati u postojanje nezakonitih aktivnosti.

36 U tim je okolnostima Landesverwaltungsgericht Tirol (Zemaljski upravni sud u Tirolu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 15. stavak 2. [Povelje], u skladu s kojim svaka građanka i svaki građanin Unije može slobodno tražiti zaposlenje, raditi i ostvarivati pravo na poslovni nastan i pružanje usluga u svakoj državi članici, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji, poput članka 19.a stavka 3. [Zakona o policiji] omogućava službenicima nekog tijela da bez provođenja prethodnog službenog postupka poduzmu mjere neposrednog davanja naredbi i upotrebe sredstava prisile poput, osobito, zatvaranja objekta, pri čemu nije riječ o pukim privremenim mjerama?
2. Treba li članak 47. [Povelje], eventualno u vezi s njezinim člancima 41. i 52., uzimajući u obzir načelâ jednakosti oružja i djelotvornog pravnog lijeka, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji, poput članka 19.a stavaka 3. i 4. [Zakona o policiji], nalaže faktične mjere neposrednog davanja naredbi i upotrebe sredstava prisile poput, osobito, zatvaranja objekta, bez dokumentacije i bez izdavanja potvrde osobi na koju se te mjere odnose?
3. Treba li članak 47. [Povelje], eventualno u vezi s njezinim člancima 41. i 52., uzimajući u obzir načelâ jednakosti oružja tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji, poput članka 19.a stavaka 3. i 4. [Zakona o policiji], kad je riječ o ukidanju faktičnih mjera neposrednog davanja naredbi i upotrebe sredstava prisile bez provođenja postupka poput, posebno, zatvaranja objekta, od osobe na koju se odnose te faktične mjere zahtijeva obrazloženi zahtjev za ukidanje tog zatvaranja?
4. Kad je riječ o postojanju djelotvornog pravnog lijeka, treba li članak 47. [Povelje], u vezi s njezinim člankom 52., tumačiti na način da mu se protivi propis države članice koji, poput članka 19.a stavka 4. [Zakona o policiji], u slučaju faktične prisilne mjere zatvaranja objekta pravo na podnošenje zahtjeva za ukidanje mjere dopušta samo ako su ispunjeni određeni uvjeti?”

## O prethodnim pitanjima

### *Dopuštenost*

- 37 U pisanim očitovanjima austrijska vlada tvrdi da je četvrto pitanje nedopušteno, kao i, djelomično, drugo i treće pitanje, u mjeri u kojoj se ta pitanja odnose na članak 19.a stavak 4. Zakona o policiji koji za nadležno tijelo predviđa mogućnost poništenja dotičnih mjera.
- 38 Naime, Zemaljska policijska uprava u Tirolu ukinula je mjeru zatvaranja PI-inog salona i naložila skidanje službenih plombi postavljenih na tom salonu. U tim okolnostima odredbe navedene u prethodnoj točki nisu primjenjive u glavnom postupku, čiji je predmet pravosudna, a ne upravna, provjera dotičnih mjera.
- 39 U tom pogledu valja primijetiti da se, kao što proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, glavni postupak odnosi na zakonitost odluke od 12. prosinca 2017. kojom se određuje zatvaranje PI-inog salona, protiv koje je podnesena žalba prije nego što ju je Zemaljska policijska uprava u Tirolu ukinula 29. prosinca 2017.
- 40 Valja također podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda za pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar pravnog i činjeničnog okvira koji sam utvrdi i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati vrijedi presumpcija relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se dao koristan odgovor na upućena

pitanja i razumjeli razlozi zbog kojih nacionalni sud smatra da su mu potrebni odgovori na ta pitanja za odlučivanje u sporu koji se pred njim vodi (vidjeti u tom smislu presudu od 14. veljače 2019., Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

- 41 U tom predmetu valja utvrditi da je sud koji je uputio zahtjev u najboljem položaju da ocijeni ima li PI, s obzirom na nacionalno pravo, pravni interes. Prema tome, valja smatrati da je drugo, treće i četvrto pitanje dopušteno.

### *Uvodna očitovanja*

- 42 Uvodno treba podsjetiti na to da je – u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, koji je uspostavljen člankom 267. UFEU-a – na Sudu da nacionalnom sucu dâ koristan odgovor koji će mu omogućiti rješavanje predmeta koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je to potrebno, preoblikovati postavljena pitanja. Naime, misija je Suda tumačiti sve odredbe prava Unije kada je to potrebno nacionalnim sudovima radi rješavanja predmeta u kojima vode postupke, čak i ako te odredbe nisu izričito naveli u pitanjima koja su uputili Sudu (presuda od 19. prosinca 2018., AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, t. 34. i navedena sudska praksa).
- 43 U ovom predmetu, čak i ako je sud koji je uputio zahtjev formalno ograničio pitanja samo na tumačenje članka 15. stavka 2. te članaka 41., 47. i 52. Povelje, to ne sprječava Sud da mu pruži sve elemente tumačenja prava Unije koji mogu biti korisni za rješavanje predmeta koji se pred njim vodi, bez obzira na to je li ih nacionalni sud u tekstu upućenih pitanja spomenuo. U tom pogledu Sud je dužan iz cjelokupnog materijala koji mu je dostavio sud koji je uputio zahtjev, a osobito iz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku, izvući sve elemente prava Unije koji zahtijevaju tumačenje s obzirom na predmet glavnog postupka (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. prosinca 2018., AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, t. 35. i navedenu sudsku praksu).
- 44 Kao što to proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, PI, bugarska državljanica, u Austriji obavlja samostalnu djelatnost, odnosno vođenje salona za masažu.
- 45 Za odlučivanje o tužbi koja mu je podnesena, sud koji je uputio zahtjev želi znati protivi li se pravu Unije nacionalni propis koji predviđa da se poslovni prostor, poput onog u glavnom postupku, može zatvoriti s trenutačnim učinkom odlukom nacionalnog tijela jer ono sumnja da se u tom prostoru, bez potrebnog odobrenja, odvija prostitucija, pri čemu se osobi koja upravlja tim prostorom ne jamči poštovanje određenih postupovnih prava.
- 46 U tom pogledu valja istaknuti da djelatnost opisana u točki 44. ove presude predstavlja uslugu u smislu članka 57. UFEU-a, koju na državnom području države članice obavlja državljanica druge države članice. Osim toga, vođenje salona za masažu na državnom području druge države članice ulazi u područje primjene slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga u skladu s člancima 49. i sljedećima UFEU-a.
- 47 Pod pretpostavkom da PI-ina djelatnost obuhvaća, među ostalim, vođenje prostora u okviru kojeg se pružaju usluge prostitucije, valja podsjetiti da se prostitucija sastoji od pružanja naplatnih usluga (presuda od 20. studenoga 2001., Jany i dr., C-268/99, EU:C:2001:616, t. 49.), dok djelatnost koja se sastoji od vođenja javne kuće pripada slobodi poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a i članaka 9. do 15. Direktive 2006/123 kad je na neodređeno vrijeme izvršava pružatelj usluge posredstvom stabilne infrastrukture (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2015., Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 67 do 77.).
- 48 Budući da je u ovom slučaju PI obavljala svoju djelatnost na neodređeno vrijeme putem stabilne infrastrukture, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri, ta je djelatnost obuhvaćena slobodom poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a i članaka od 9. do 15. Direktive 2006/123.



- 49 Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da nacionalni propis koji je primjenjiv u predmetu u glavnom postupku bavljeno prostitucijom uvjetuje odobrenjem.
- 50 Što se tiče Direktive 2006/123, čiji članci 9. do 13. predviđaju uvjete kojima treba udovoljiti sustav odobrenja, treba ustvrditi da se pitanja postavljena u okviru ovog zahtjeva za prethodnu odluku ne odnose na zakonitost nacionalnog sustava kojime se regulira obavljanje djelatnosti prostitucije kao takvog, nego o usklađenosti s pravom Unije mjere zatvaranja poslovnih prostora bez određenih postupovnih jamstava.
- 51 U tim okolnostima na postavljena pitanja valja odgovoriti s obzirom na članak 49. UFEU-a, a ne Direktivu 2006/123.
- 52 Što se tiče članka 15. stavka 2. Povelje, kako je navedeno u prvom pitanju, među ostalim, njime se osigurava sloboda poslovnog nastana ili pružanja usluga u svim državama članicama.
- 53 Iz objašnjenja koja se odnose na Povelju, koja se u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje moraju uzeti u obzir u svrhu tumačenja potonje, proizlazi da članak 15. stavak 2. Povelje sadržava tri slobode zajamčene člancima 26., 45., 49. i 56. UFEU-a, to jest slobodno kretanje radnika, slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga.
- 54 U tom pogledu valja utvrditi da iako sud koji je uputio zahtjev ne upućuje u svojem zahtjevu za prethodnu odluku na članak 16. Povelje, iz sudske prakse Suda proizlazi da ta odredba među ostalim upućuje na članak 49. UFEU-a koji jamči ostvarivanje temeljne slobode poslovnog nastana (vidjeti u tom smislu presudu od 13. veljače 2014., Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, t. 22.).
- 55 Prema tome, činjenica pozivanja, što se tiče slobode poslovnog nastana, na članak 15. stavak 2. Povelje u kontekstu glavnog postupka podrazumijeva ocjenu te slobode također i s obzirom na članak 16. te povelje.
- 56 Kad je riječ o članku 41. Povelje, na koje se odnosi drugo i treće pitanje, valja primijetiti da iz teksta te odredbe jasno proizlazi da ona nije upućena državama članicama, nego samo institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije (presuda od 13. rujna 2018., UBS Europe i dr., C-358/16, EU:C:2018:715, t. 28. i navedena sudska praksa). Iz toga slijedi da članak 41. Povelje nije relevantan u glavnom postupku.
- 57 Navedena odredba odražava međutim opće načelo prava Unije prema kojem pravo na dobru upravu sadržava obvezu uprave da obrazloži svoje odluke (vidjeti, u tom smislu, presudu od 17. srpnja 2014., YS i dr., C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, t. 68.). Obveza uprave da dovoljno konkretno i specifično obrazloži odluku kako bi zainteresirana osoba mogla razumjeti razloge za pojedinačne mjere koje na nju negativno utječu predstavlja posljedicu načela poštovanja prava obrane, općeg načela prava Unije (vidjeti u tom smislu presude od 22. studenoga 2012., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 88., i od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 38.).
- 58 Stoga iz prethodnih razmatranja proizlazi da svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 49. UFEU-a, članak 15. stavak 2., članke 16., 47. i 52. Povelje, kao i opće načelo prava na dobru upravu, tumačiti na način da im se, u okolnostima poput onih u sporu u glavnom postupku, protivi nacionalni propis kojim je predviđeno da upravno tijelo može odlučiti zatvoriti s trenutačnim učinkom poslovni prostor jer sumnja da se u tom prostoru obavlja prostitucija bez odobrenja koja se zahtijeva nacionalnim propisom jer potonji, kao prvo, ne zahtijeva da takva odluka bude obrazložena, *de facto* i *de jure*, u pisanom obliku i priopćena svojem adresatu, kao drugo, nalaže da zahtjev navedenog adresata za poništenje te odluke bude opravdan i, kao treće, ograničuje razloge na temelju kojih upravno tijelo može poništiti tu odluku.

## *Pitanja*

- 59 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, ograničenje u smislu članka 49. UFEU-a predstavlja svaka nacionalna mjera koja, čak i kada se primjenjuje bez diskriminacije na temelju državljanstva, građanima Unije zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnim ostvarivanje slobode poslovnog nastana koja je zajamčena Ugovorom (presuda od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, t. 48.).
- 60 U ovom slučaju, nacionalni propis, poput onoga u glavnom postupku, koji predviđa da upravno tijelo može odlučiti zatvoriti s trenutačnim učinkom poslovni prostor jer sumnja da se u tom prostoru obavlja prostitucija bez odobrenja koje se tim propisom zahtijeva, može imati negativne posljedice na promet i na nastavak profesionalne djelatnosti, posebno u pogledu odnosa s klijentima koji koriste dotične usluge. Prema tome, taj propis može spriječiti ili odvratiti osobe iz drugih država članica koji se žele poslovno nastaniti u Saveznoj zemlji Tirolo (Austrija) i tamo obavljati profesionalnu djelatnost o kojoj je riječ u glavnom postupku (vidjeti, po analogiji, presudu od 5. studenoga 2014., Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, t. 41. do 45.).
- 61 Sukladno tomu, navedeni nacionalni propis predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.
- 62 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenje slobode poslovnog nastana predviđene u članku 49. UFEU-a, ako se primjenjuje bez diskriminacije na temelju državljanstva, može biti opravdano važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da je prikladno za osiguranje ostvarenja zadanog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno da bi ga se postiglo (presuda od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, t. 51. i navedena sudska praksa).
- 63 Također je ustaljena sudska praksa da se temeljna prava koja se jamče Poveljom primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije i na taj ih se način osobito mora poštovati kada nacionalni propis ulazi u područje primjene tog prava (presuda od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 62. i navedena sudska praksa).
- 64 To je osobito slučaj kada je nacionalni propis prepreka jednoj ili više temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom, a dotična se država članica poziva na važne razloge u općem interesu radi opravdanja takve prepreke. U takvom se slučaju na dotični nacionalni propis predviđene iznimke mogu primijeniti samo ako je on u skladu s temeljnim pravima čije poštovanje osigurava Sud (presuda od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 63. i navedena sudska praksa).
- 65 U ovom slučaju, budući da nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, kao što to proizlazi iz točke 61. ove presude, predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a, on uključuje i ograničenje pri ostvarivanju slobode poslovnog nastana i slobode poduzetništva, utvrđenih u članku 15. stavku 2. i članku 16. Povelje.
- 66 Ujedno, članak 52. stavak 1. Povelje dopušta da se ostvarivanje prava koja ona propisuje može podvrgnuti ograničenjima ako su ta ograničenja predviđena zakonom, ako poštuju bit tih prava i sloboda te ako su – podložno načelu proporcionalnosti – potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba (presuda od 21. prosinca 2016., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, t. 70. i navedena sudska praksa).
- 67 U ovom slučaju austrijska vlada tvrdi da je taj nacionalni propis nužan za sprečavanje kaznenih djela povezanih s prostitucijom, kao i za zaštitu zdravlja ljudi.

- 68 Budući da obavljanje prostitucije nije zabranjeno u saveznoj zemlji Tirol, ono je podvrgnuto kontroli i ograničenjima predviđenima u općem interesu. U tom smislu taj nacionalni propis za tu djelatnost zahtijeva odobrenje. Osim toga, osobe koje se time bave podvrgnute su posebnim zahtjevima u pogledu zdravlja i redovitom nadzoru kojim se otkrivaju spolno prenosive bolesti, uključujući AIDS i tuberkulozu.
- 69 Nezakonita prostitucija izmiče tim provjerama i, prema mišljenju te vlade, predstavlja opasnost za zdravlje ljudi koji je obavljaju, za njihove klijente i, općenito, za društvo.
- 70 U tom pogledu valja podsjetiti da sprečavanje počinjenja kaznenih djela u odnosu na osobe koje se bave prostitucijom, osobito trgovine ljudima, prisilne prostitucije i prostitucije maloljetnika, predstavlja prevladavajući razlog od društvenog interesa (vidjeti u tom smislu presudu od 1. listopada 2015., Trijber i Harmsen, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 68.).
- 71 Osim toga, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je zaštita javnog zdravlja jedan od prevladavajućih razloga od društvenog interesa koje priznaje pravo Unije (presuda od 1. ožujka 2018., CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, t. 57.).
- 72 Zaštita zdravlja također je zajamčena u članku 35. Povelje, koji određuje da svatko ima pravo na pristup preventivnoj zdravstvenoj zaštiti i pravo na liječenje pod uvjetima utvrđenima nacionalnim zakonodavstvima i praksom.
- 73 U ovom slučaju, pružanje usluga koje se sastoje od obavljanja prostitucije, čak i tijekom kratkog razdoblja, u neregistriranom poslovnom prostoru, koje slijedom toga nema odobrenje koje dodjeljuje tijelo javne vlasti države članice, ne omogućuje da se osigura odgovarajuća kontrola, koju provode nadležna tijela, tih aktivnosti u dotičnom prostoru i, slijedom toga, vjerojatno povećava opasnost od toga da ljudi koji u njima posluju budu žrtve kaznenih djela.
- 74 Isto tako, pružanje tih usluga od strane osoba koje ne podliježu posebnim zahtjevima u pogledu zdravlja i redovitom nadzoru kojim se otkrivaju spolno prenosive bolesti može potaknuti rizike za zdravlje kako osoba koje se bave prostitucijom tako i njihovih klijenata jer je nesporno da neliječene spolno prenosive bolesti uzrokuju pogoršanje zdravstvenog stanja i da činjenica da je netko nositelj neliječene spolno prenosive bolesti povećava rizik zaraze od neke druge bolesti.
- 75 U tim okolnostima ograničenje slobode poslovnog nastana koje sadržava nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku, koji upravnom tijelu dodjeljuje nadležnost odluke o zatvaranju, s učinkom bez odgode, poslovnog prostora jer sumnja da se u tom prostoru obavlja prostitucija bez odobrenja koje se zahtijeva navedenim propisima, treba se smatrati važni razlozima u općem interesu prikladnim da bi se zajamčilo ostvarenje ciljeva istog propisa, odnosno sprečavanje počinjenja kaznenih djela protiv osoba koje se bave prostitucijom te zaštitu javnog zdravlja.
- 76 S obzirom na navedeno, valja ocijeniti je li mogućnost da nacionalno upravno tijelo odluči zatvoriti s trenutačnim učinkom poslovni prostor jer se sumnja da se u tom prostoru obavlja prostitucija bez odobrenja koje zahtijeva nacionalno zakonodavstvo može smatrati proporcionalnom ciljevima navedenima u prethodnoj točki.
- 77 U tom pogledu, nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, predviđevši da upravno tijelo može odlučiti zatvoriti s trenutačnim učinkom poslovni prostor zbog gore navedenih razloga, u načelu bi se mogao smatrati proporcionalnim u pogledu navedenih ciljeva. Međutim, u ovom slučaju, navedeni propis omogućuje zatvaranje prostora bez ikakva obrazloženja, *de facto* i *de jure*, u pisanom obliku i priopćenog adresatu, zahtijevajući, u isto vrijeme, da zahtjev za poništenje odluke koja se odnosi na to zatvaranje osoba koja ga podnosi i obrazloži.

- 78 Iz sudske prakse Suda proizlazi da djelotvornost sudskog nadzora koju jamči članak 47. Povelje zahtijeva da zainteresirana strana bude upoznata s razlozima na kojima se temelji odluka koju je upravno tijelo donijelo u odnosu na nju, bilo čitanjem same odluke ili priopćenjem tih razloga na njegov zahtjev, ne dovodeći u pitanje ovlast suca nadležnog da od dotičnog tijela zahtijeva da ih dostavi kako bi joj se omogućilo da obrani svoja prava u najboljim mogućim uvjetima i da pri potpunom poznavanju predmeta odlučiti je li korisno pokrenuti postupak pred nadležnim sudom, te kako bi on mogao u potpunosti izvršiti nadzor zakonitosti dotične nacionalne odluke (presude od 4. lipnja 2013., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, t. 53., i, u tom smislu, od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 84.).
- 79 Usto, pravo na saslušanje u svakom postupku koje je zajamčeno člancima 47. i 48. Povelje, i koje je sastavni dio poštovanja prava na obranu i prava na pravično suđenje, općih načela prava Unije, podrazumijeva da uprava mora pružiti svu dužnu pažnju očitovanjima koja je iznijela osoba o kojoj je riječ, ispitujući pažljivo i nepristrano sve relevantne informacije konkretnog slučaja te dajući detaljno obrazloženje svoje odluke, s obzirom na to da obveza da dovoljno konkretno i specifično obrazloži odluku kako bi zainteresirana osoba mogla razumjeti razloge za pojedinačne mjere koje na nju negativno utječu predstavlja posljedicu načela poštovanja prava obrane, općeg načela prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 43., 45. i 48.).
- 80 Poštovanje prava na obranu adresata odluka koje osjetno utječu na njihove interese stoga je u načelu obveza upravnih tijela država članica kad poduzimaju mjere koje ulaze u područje primjene prava Europske unije (presuda od 5. studenoga 2014., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, t. 50.).
- 81 Taj zahtjev za obrazlaganje odluka nacionalnih upravnih tijela od posebne je važnosti u kontekstu kao što je onaj u glavnom predmetu, u kojima se ocjenjuje opravdanost i proporcionalnost ograničenja slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a, slobode poslovnog nastana i poduzetništva, utvrđenih u članku 15. stavku 2. i članku 16. Povelje.
- 82 U vezi s time nesporno je da je zadaća nacionalnih sudova izvršiti sveobuhvatnu procjenu okolnosti donošenja i provedbe ograničavajućih propisa, na temelju dokaza dobivenih od nadležnih tijela države članice, kako bi se dokazalo postojanje ciljeva kojima se može opravdati ograničenje temeljne slobode zajamčene UFEU-om i proporcionalnost tog ograničenja (presuda od 28. veljače 2018., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, t. 53. i navedena sudska praksa).
- 83 S druge strane, iako u nacionalnom postupovnom pravu može biti predviđeno da su ti sudovi dužni poduzeti mjere potrebne za omogućavanje podnošenja takvih dokaza, od njih nije moguće zahtijevati da umjesto tih tijela daju obrazloženja koja su dužna dati ta tijela. Ako ta opravdanja izostanu zbog nepostojanja ili pasivnosti navedenih tijela, na nacionalnim je sudovima da procijene sve posljedice koje iz toga proizlaze (presuda od 28. veljače 2018., Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, t. 54.).
- 84 U ovom slučaju nacionalni propis, time što ne zahtijeva da odluka o zatvaranju, s trenutnim učinkom, poslovnog prostora poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku bude propisno obrazložena, *de facto* i *de jure*, u pisanom obliku i priopćena svojem adresatu, ne ispunjava uvjete utvrđene sudskom praksom navedenom u točkama 78. do 83. ove presude.
- 85 Naime, ta odredba ne jamči da je adresat odluke mogao razumjeti razloge na kojima se ona temelji kako bi mogao braniti svoja prava i odlučiti je li korisno pokrenuti postupak pred nadležnim sudom. Stoga, u ovom slučaju, predmetni propis ne jamči učinkovitost sudskog nadzora ni poštovanje prava na obranu, zajamčenih člancima 47. i 48. Povelje i općim načelima prava Unije.

- 86 Što se tiče zahtjeva predviđenog nacionalnim propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, prema kojem svaki zahtjev za poništenje odluke o zatvaranju prostora dotična osoba mora valjano obrazložiti, valja utvrditi da je taj zahtjev neproporcionalan s obzirom na činjenicu da, s druge strane, taj isti propis ne predviđa obvezu obrazlaganja takve odluke.
- 87 U tom pogledu, zahtijevanje od adresata odluke upravnog tijela da obrazloži svoj zahtjev za poništenje te odluke, dok ona sama po sebi nije obrazložena, negativno utječe na pravo tog adresata na djelotvoran pravni lijek i na pristup sudu, kao i na njegova prava obrane.
- 88 U pogledu ograničenja, iz članka 19.a stavka 4. Zakona o policiji, razloga koji mogu opravdati to da upravno tijelo poništi odluku o zatvaranju poslovnog prostora, valja podsjetiti da se ta odluka može poništiti ako adresat te odluke ima odobrenje za rad javne kuće, odnosno ako osigura da nakon tog ukidanja mjera javna kuća također neće nastaviti s radom
- 89 Pod pretpostavkom da se ta odredba Zakona o policiji primjenjuje na spor u glavnom postupku, a što mora provjeriti sud koji je uputio zahtjev, nije očito da ograničenje navedeno u prethodnoj točki nije bilo neproporcionalno s obzirom na ciljeve takvog zakona, odnosno na sprečavanje počinjenja kaznenih djela protiv osoba koje se bave prostitucijom i zaštitu javnog zdravlja.
- 90 Naime, budući da je, kao što je to utvrđeno u točkama 73. do 75. ove presude, mogućnost zatvaranja, s trenutačnim učinkom poslovnog prostora jer nadležno tijelo sumnja da se u tom prostoru obavlja prostitucija bez za to potrebnog odobrenja opravdana s obzirom na te ciljeve, ograničenje iz članka 19.a stavka 4. Zakona o policiji treba smatrati logičnom posljedicom zabrane, predviđene dotičnim propisom, obavljanja prostitucije bez takvog odobrenja.
- 91 S obzirom na sva prethodna razmatranja, na postavljena pitanja valja odgovoriti da članak 49. UFEU-a, članak 15. stavak 2., članke 16., 47. i 52. Povelje, kao i opće načelo prava na dobru upravu, treba tumačiti na način da im se, u okolnostima poput onih u sporu u glavnom postupku, protivi nacionalni propis kojim je predviđeno da upravno tijelo može odlučiti zatvoriti s trenutačnim učinkom poslovni prostor jer sumnja da se u tom prostoru obavlja prostitucija bez odobrenja koje se zahtijeva nacionalnim propisom, jer potonji ne zahtijeva da, s jedne strane, takva odluka bude obrazložena, *de facto* i *de jure*, u pisanom obliku i priopćena svojem adresatu i, s druge strane, nalaže da zahtjev navedenog adresata za poništenje te odluke bude opravdan.

## Troškovi

- 92 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

**Članak 49. UFEU-a, članak 15. stavak 2., članke 16., 47. i 52. Povelje temeljnih prava Europske unije, kao i opće načelo prava na dobru upravu, treba tumačiti na način da im se, u okolnostima poput onih u sporu u glavnom postupku, protivi nacionalni propis kojim je predviđeno da upravno tijelo može odlučiti zatvoriti s trenutačnim učinkom poslovni prostor jer sumnja da se u tom prostoru obavlja prostitucija bez odobrenja koje se zahtijeva nacionalnim propisom, jer potonji ne zahtijeva da, s jedne strane, takva odluka bude obrazložena, *de facto* i *de jure*, u pisanom obliku i priopćena svojem adresatu i, s druge strane, nalaže da zahtjev navedenog adresata za poništenje te odluke bude opravdan.**

Potpisi