



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

3. prosinca 2020. \*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno pružanje usluga – Ograničenja – Nacionalni propis koji zabranjuje organiziranje igara na sreću na određenim mjestima – Primjenjivost članka 56. UFEU-a – Postojanje prekograničnog elementa”

U predmetu C-311/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud, Češka Republika) odlukom od 21. ožujka 2019., koju je Sud zaprimio 16. travnja 2019. u postupku

**BONVER WIN a.s.**

protiv

**Ministerstvo financí ČR,**

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin (izvjestitelj) i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: M. Longar, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 12. ožujka 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za češku vladu, M. Smolek, O. Serdula, J. Vláčil i T. Machovičová, u svojstvu agenata,
- za mađarsku vladu, Zs. Fehér, G. Koós i Z. Wagner, u svojstvu agenata,
- za nizozemsku vladu, J. M. Hoogveld i M. K. Bulterman, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, L. Armati, P. Němečková i K. Walkerová, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. rujna 2020.,

donosi sljedeću

\* Jezik postupka: češki

## Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a.
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva BONVER WIN a. s. i Ministerstva financí ČR (Ministarstvo financija Češke Republike) u vezi sa zakonitošću odluke kojom se tom društvu oduzima dozvola koju je imalo za organiziranje kladenja na području grada Děčína (Češka Republika).

### Pravni okvir

- 3 Članak 50. stavak 4. zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (Zakon br. 202/1990 o lutrijskim i drugim sličnim igrama) određuje:

„Općina može odlukom o obvezujućoj općoj mjeri ograničiti organiziranje kladenja [...], lutrijskih i drugih sličnih igara [...] samo na vrijeme i mjesta koji su određeni tom odlukom, utvrditi u koje je vrijeme i na kojim mjestima zabranjeno organiziranje lutrijskih i drugih sličnih igara ili u potpunosti zabraniti njihovo organiziranje na cjelokupnom području općine.”

- 4 Članak 1. stavak 1. obecně závazná vyhláška města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (Odluka o općoj mjeri br. 3/2013 grada Děčína o uređenju organiziranja igara na sreću, lutrijskih i drugih sličnih igara; u daljnjem tekstu: opća mjera br. 3/2013), koju je donijelo višeće grada Děčína na temelju članka 50. stavka 4. Zakona br. 202/1990, o lutrijskim i drugim sličnim igrama, glasi kako slijedi:

„Na cjelokupnom području grada Děčína, uz iznimku kasina na mjestima navedenima u Prilogu 1. ovoj odluci, zabranjeno je organiziranje:

- a) kladenja iz članka 2. točaka (i), (l), (m) i (n) Zakona o lutriji,
- b) lutrijskih i drugih sličnih igara iz članka 2. točke (j) Zakona o lutriji,
- c) lutrijskih i drugih sličnih igara iz članka 50. stavka 3. Zakona o lutriji.”

### Glavni postupak i prethodna pitanja

- 5 BONVER WIN trgovačko je društvo sa sjedištem u Češkoj Republici koje organizira kladenje.
- 6 Odlukom od 22. listopada 2013., Ministarstvo financija je, u skladu s Odlukom o općoj mjeri br. 3/2013 oduzelo društvu BONVER WIN dozvolu koju je dotada imalo za organiziranje kladenja u poslovnom prostoru koji se nalazio na području grada Děčína zbog toga što to mjesto organiziranja nije bilo navedeno među onima u Prilogu 1. toj odluci.
- 7 Protiv te odluke društvo BONVER WIN uložilo je žalbu koju je ministar financija odbio 22. srpnja 2014.
- 8 Društvo BONVER WIN podnijelo je zatim tužbu pred Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika), koji je tužbu odbio. Taj je sud istaknuo, što se tiče argumenta koji se odnosi na neusklađenost nacionalnog propisa s pravom Unije, da se taj propis ne primjenjuje na situaciju društva BONVER WIN, s obzirom na to da to društvo nije iskoristilo svoje pravo na slobodno pružanje usluga.

- 9 Društvo BONVER WIN podnijelo je žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev ističući da je Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) pogriješio kada je zaključio o neprimjenjivosti prava Unije na predmet u glavnom postupku. Smatrao je da činjenica, potkrijepljena izjavom svjedoka, da je dio njegove klijentele u Děčínu, gradu smještenom otprilike 25 km od njemačke granice, bio iz drugih država članica, dovodi do primjene članka 56. UFEU-a.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev, koji upućuje na postojanje neujednačenosti u sudskoj praksi po pitanju primjenjivosti odredaba ugovora UFEU-a o slobodnom pružanju usluga u situacijama usporedivima s onom u glavnom postupku, ističe da nacionalni propis poput onog u glavnom postupku može dovesti do ograničenja slobode primatelja usluga. Taj sud primjećuje, s jedne strane, da tako iz sudske prakse Suda proizlazi da usluge koje pružatelj sa sjedištem u jednoj državi članici pruža, bez putovanja, primatelju sa sjedištem u drugoj državi članici predstavljaju prekogranično pružanje usluga te da se među takve primatelje mogu ubrajati i turisti ili osobe koje putuju zbog studija.
- 11 S druge strane, smatra da se takav propis koji se istovjetno primjenjuje na državljane te države i na državljane drugih država članica ne može, načelno, odnositi na odredbe u vezi s temeljnim slobodama zajamčenima UFEU-om osim u mjeri u kojoj se primjenjuje na situacije koje su povezane s trgovinom između država članica.
- 12 Sud koji je uputio zahtjev smatra da, iako je Sud pojasnio primjenjivost članka 56. UFEU-a u situacijama u kojima pružatelj usluga pruža svoje usluge putem telefona ili interneta kao i u onima koje se odnose na skupine turista kao primatelje usluga, on ipak nije jasno utvrdio je li taj članak primjenjiv samo zato što skupina državljana druge države članice Europske unije može u određenoj državi članici koristiti ili koristi uslugu koja se uglavnom pruža vlastitim državljanima. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev sumnja da povremeni posjet jednog državljanina druge države članice poslovnom prostoru koji pruža određene usluge automatski dovodi do primjenjivosti članka 56. UFEU-a na bilo koje nacionalno zakonodavstvo kojim se općenito uređuje taj nacionalni sektor usluga.
- 13 Nadalje, sud koji je uputio zahtjev pita se, s jedne strane, ne bi li bilo prikladno u području slobodnog pružanja usluga utvrditi pravilo *de minimis*, poput onog što postoji u području slobodnog kretanja robe, koje se temelji na postojanju dovoljne poveznice između predmetnog zakonodavstva i slobodnog pružanja usluga. Kada bi takvo pravilo bilo postojalo, propis koji se istovjetno primjenjuje na sve pružatelje koji svoju djelatnost izvršavaju na području dotične države članice sa zanemarivim utjecajem na trgovinu između država članica, ne bi bio obuhvaćen područjem primjene članka 56. UFEU-a. S druge strane, taj sud se pita treba li u okviru slobodnog pružanja usluga prenijeti zaključke iz presude od 24. studenoga 1993., Keck i Mithouard (C-267/91 i C-268/91, EU:C:1993:905) te iz područja primjene članka 56. UFEU-a izuzeti istovjetno primjenjive mjere koje imaju jednak utjecaj, kako pravno tako i činjenično, na sve pružatelje usluga koji izvršavaju svoju djelatnost na državnom području.
- 14 U tim je okolnostima Nejvyšší správní soud (Vrhovni upravni sud) prekinuo postupak i Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:

„1. Primjenjuju li se članak 56. [UFEU-a i sljedeći članci] na nacionalno zakonodavstvo (na obvezujuću opću mjeru u obliku općinske odluke) kojom se određena usluga zabranjuje u dijelu općine samo zbog toga što neki od klijenata pružatelja usluga na kojeg se odnosi to zakonodavstvo mogu dolaziti ili dolaze iz druge države članice Europske unije?

U slučaju potvrdnog odgovora, je li samo utvrđenje mogućnosti postojanja klijenata iz drugih država članica dovoljno za primjenu članka 56. UFEU-a ili je pružatelj usluge dužan dokazati stvarno pružanje usluga klijentima koji dolaze iz drugih država članica?

2. Je li za odgovor na prvo pitanje na bilo koji način relevantno to da:

- a) je moguće ograničenje slobode pružanja usluga znatno ograničeno i u zemljopisnom i u materijalnom smislu (moguća primjenjivost iznimke *de minimis*);
- b) se ne čini da nacionalno zakonodavstvo, pravno ili činjenično, drukčije uređuje, s jedne strane, položaj subjekata koji pružaju usluge ponajprije građanima iz drugih država članica Europske unije, i s druge strane, položaj subjekata koji su usmjereni na domaće klijente?"

## O prethodnim pitanjima

- 15 Svojim prethodnim pitanjima, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li i, ovisno o slučaju, pod kojim uvjetima, članak 56. UFEU-a tumačiti na način da se primjenjuje u situaciji u kojoj društvo sa sjedištem u državi članici koje je izgubilo dozvolu za organiziranje igara na sreću nakon što je u toj državi članici na snagu stupio propis koji utvrđuje mjesta na kojima je dozvoljeno organiziranje takvih igara, istovjetno primjenjiv na sve pružatelje koji svoju djelatnost izvršavaju na području te države članice, neovisno o tome pružaju li usluge njezinim državljanima ili državljanima drugih država članica kada to društvo tvrdi da dio njegove klijentele potječe iz druge države članice koja je različita od države njegova sjedišta.
- 16 Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, valja podsjetiti na to da nacionalna zakonodavstva kakvo je ono iz glavnog postupka, koja se istovjetno primjenjuju na državljane različitih država članica, u pravilu ne potpadaju pod doseg odredbi koje se odnose na temeljne slobode koje jamči UFEU, osim u mjeri u kojoj se primjenjuju na situacije koje imaju veze s trgovinom između država članica (presuda od 11. lipnja 2015., *Berlington Hungary i dr.*, C-98/14, EU:C:2015:386, t. 24. i rješenje od 4. lipnja 2019., *Pólus Vegas*, C-665/18, neobjavljeno, EU:C:2019:477, t. 17.).
- 17 Naime, odredbe Ugovora o UFEU-a u području slobode pružanja usluga ne primjenjuju se u situaciji u kojoj se svi elementi ograničavaju na unutarnja pitanja jedne države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 15. studenoga 2016., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 18 S obzirom na to, valja podsjetiti da članak 56. UFEU-a zahtijeva uklanjanje svih ograničenja slobodnog pružanja usluga, čak i ako se to ograničenje istovjetno primjenjuje na nacionalne pružatelje usluga i na one iz drugih država članica, kad su ona takve naravi da zabranjuju, otežavaju ili čine manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga sa sjedištem u drugoj državi članici, u kojoj on zakonito pruža slične usluge. Nadalje, od slobodnog pružanja usluga imaju koristi i pružatelji i primatelji usluga (presuda od 8. rujna 2009., *Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, t. 51. i navedena sudska praksa). Ona uključuje slobodu primatelja usluga da odu u drugu državu članicu kako bi ondje koristili uslugu, a da im to ne otežavaju ograničenja, s time da se turisti trebaju smatrati primateljima usluga (vidjeti u tom smislu presude od 31. siječnja 1984., *Luisi i Carbone*, 286/82 i 26/83, EU:C:1984:35, t. 16.; od 2. veljače 1989., *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, t. 15. kao i od 2. travnja 2020., *Ruska Federacija*, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, t. 52.).
- 19 U tom pogledu, s jedne strane, Sud je već presudio da usluge koje pruža pružatelj nastanjen u jednoj državi članici bez svojeg premještanja primatelju nastanjenom u nekoj drugoj državi članici predstavljaju prekogranično pružanje usluga u smislu članka 56. UFEU-a (presuda od 11. lipnja 2015., *Berlington Hungary i dr.*, C-98/14, EU:C:2015:386, t. 26. i navedena sudska praksa).
- 20 S druge strane, nije relevantno to što je ograničenje u pogledu pružatelja usluga nametnula država članica njegova podrijetla. Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da se slobodno pružanje usluga ne odnosi samo na ograničenja koja je uspostavila država članica domaćin nego i na ograničenja koja je uspostavila država podrijetla (vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 1995., *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, t. 30.).

- 21 Valja napomenuti da, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 50. svojeg mišljenja, Ugovor obuhvaća ograničenja nametnuta pružateljima usluga i ona nametnuta primateljima usluga na jednak način. Stoga, kada situacija uđe u područje primjene članka 56. UFEU-a, tada se primatelji kao i pružatelji usluge mogu pozvati na taj članak.
- 22 Tako je Sud već presudio da se na pravo na slobodno pružanje usluga može pozvati poduzeće u odnosu na državu u kojoj ima sjedište, ako se usluge pružaju primateljima sa sjedištem u drugoj državi članici (vidjeti u tom smislu presudu od 10. svibnja 1995., *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, t. 30. i navedenu sudsku praksu).
- 23 Međutim, valja podsjetiti na to da Sud, kojem se nacionalni sud obratio u kontekstu situacije čiji su svi elementi ograničeni unutar jedne države članice, ne može, s obzirom na to da mu je taj sud samo naveo činjenicu da se dotični nacionalni propis bez razlike primjenjuje na državljane dotične države članice i na državljane drugih država članica, utvrditi da je zahtjev za prethodno tumačenje odredaba UFEU-a o temeljnim slobodama potreban za rješavanje spora koji se pred njim vodi. Naime, konkretni elementi koji omogućuju utvrđenje veze između predmeta odnosno okolnosti spora čiji su svi elementi ograničeni unutar dotične države članice i članka 56. UFEU-a moraju proizlaziti iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku (presuda od 15. studenoga 2016., *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 54. i rješenje od 4. lipnja 2019., *Pólus Vegas*, C-665/18, neobjavljeno, EU:C:2019:477, t. 21.).
- 24 Iz sudske prakse Suda također proizlazi da se postojanje prekogranične situacije ne može pretpostaviti samo zato što građani Unije iz drugih država članica mogu iskoristavati mogućnost tako ponuđenih usluga (vidjeti u tom smislu rješenje od 4. lipnja 2019., *Pólus Vegas*, C-665/18, neobjavljeno, EU:C:2019:477, t. 24.).
- 25 U ovom slučaju, iz navedenog slijedi da običan navod pružatelja usluga prema kojem dio njegove klijentele dolazi iz države članice različite od one njegova sjedišta nije dovoljan kako bi se utvrdilo postojanje prekogranične situacije koja bi mogla biti obuhvaćena područjem primjene članka 56. UFEU-a. Kako bi se Sudu uputio zahtjev za prethodnu odluku u vezi s pružateljevom situacijom, nacionalni sud mora potvrditi utemeljenost tog navoda u svojoj odluci kojom se upućuje prethodno pitanje.
- 26 Što se tiče eventualne relevantnosti broja klijenata iz druge države članice, valja odbaciti ideju prema kojoj bi trebalo uvesti *de minimis* pravilo u području slobodnog pružanja usluga, kao što je to predložio nezavisni odvjetnik u točki 82. svojeg mišljenja.
- 27 Stoga valja istaknuti da okolnosti kao što su broj stranih klijenata koji su koristili usluge, opseg pruženih usluga ili ograničeni doseg potencijalnog ograničenja slobodnog pružanja usluga, u zemljopisnom ili materijalnom smislu, nemaju utjecaja na primjenjivost članka 56. UFEU-a.
- 28 Konkretno, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se na slobodu iz tog članka može pozvati kako u situacijama koje karakterizira postojanje samo jednog primatelja usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 2. veljače 1989., *Cowan*, 186/87, EU:C:1989:47, t. 15. i 20.) tako i u onima u kojima postoji nedefiniran broj primatelja koji koriste nedefiniran broj usluga koje nudi pružatelj sa sjedištem u drugoj državi članici (vidjeti u tom smislu presude od 10. svibnja 1995., *Alpine Investments*, C-384/93, EU:C:1995:126, t. 22. i od 6. studenoga 2003., *Gambelli i dr.*, C-243/01, EU:C:2003:597, t. 54. i 55.).
- 29 Kako je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 80. svojeg mišljenja, uvjetovanje primjenjivosti članka 56. UFEU-a kvantitativnim kriterijem dovelo bi u opasnost ujednačenu primjenu tog članka u Uniji tako da se takav kriterij ne može prihvatiti.

- 30 Osim toga, ne može se prihvatiti stajalište suda koji je uputio zahtjev prema kojem opća mjera kojom se zabranjuje, osim što se tiče iznimaka koje utvrđuje, organiziranje igara na sreću na području općine države članice – koja se pravno i činjenično, jednako odnosi na sve pružatelje usluga sa sjedištem na području te države, neovisno o tome pružaju li usluge njezinim državljanima ili državljanima drugih država članica – nije obuhvaćena materijalnim područjem primjene članka 56. UFEU-a.
- 31 Naime, Sud je već presudio da nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje organiziranje igara na sreću na određenim mjestima može predstavljati ograničenje slobodnog pružanja usluga zajamčene člankom 56. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2003., Anomar i dr., C-6/01, EU:C:2003:446, t. 65. i 66.).
- 32 U ovom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da je grad Dėčín, koji se nalazi otprilike 25 km od njemačke granice, mjesto koje posjećuju njemački državljani i da je društvo BONVER WIN u okviru nacionalnog postupka, dostavilo dokaze kako bi se utvrdilo da su dio njegove klijentele činile osobe iz drugih država članica tako da se ne može smatrati da je postojanje strane klijentele čisto hipotetsko.
- 33 Stoga, pod uvjetom da sud koji je uputio zahtjev provjeri dokaze koje je dostavilo društvo BONVER WIN, iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da se članak 56. UFEU-a primjenjuje u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.
- 34 Međutim, to utvrđenje ne dovodi u pitanje moguću usklađenost nacionalnog propisa o kojem je riječ u glavnom postupku s navedenim člankom. Sudu nije upućeno pitanje protivi li se takav propis tom članku niti on raspolaže relevantnim informacijama koje bi mu omogućile da sudu koji je uputio zahtjev da korisne smjernice u tom pogledu.
- 35 Uzimajući u obzir ta razmatranja, na pitanja suda koji je uputio zahtjev treba odgovoriti da članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da se primjenjuje u situaciji u kojoj društvo sa sjedištem u državi članici koje je izgubilo dozvolu za organiziranje igara na sreću nakon što je u toj državi članici na snagu stupio propis koji utvrđuje mjesta na kojima je dozvoljeno organiziranje takvih igara, istovjetno primjenjiv na sve pružatelje koji svoju djelatnost izvršavaju na području te države članice, neovisno o tome pružaju li usluge njezinim državljanima ili državljanima drugih država članica, kada dio njegove klijentele potječe iz druge države članice koja je različita od države njegova sjedišta.

## Troškovi

- 36 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 navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

**Članak 56. UFEU-a treba tumačiti na način da se primjenjuje u situaciji u kojoj društvo sa sjedištem u državi članici koje je izgubilo dozvolu za organiziranje igara na sreću nakon što je u toj državi članici na snagu stupio propis koji utvrđuje mjesta na kojima je dozvoljeno organiziranje takvih igara, istovjetno primjenjiv na sve pružatelje koji svoju djelatnost izvršavaju na području te države članice, neovisno o tome pružaju li usluge njezinim državljanima ili državljanima drugih država članica, kada dio njegove klijentele potječe iz druge države članice koja je različita od države njegova sjedišta.**

Potpisi