



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NICHOLASA EMILIOUA
od 7. srpnja 2022.¹

Predmet C-372/21

**Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland KdöR
uz sudjelovanje:
Bildungsdirektion für Vorarlberg**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 49. UFEU-a – Pravo poslovnog nastana – Članak 17. UFEU-a – Crkve i vjerske udruge ili zajednice – Subvencioniranje privatne škole koju je kao konfesionalnu priznala vjerska zajednica sa sjedištem u drugoj državi članici”

I. Uvod

1. U skladu s člankom 17. stavkom 1. UFEU-a, Europska unija „poštuje i ne dovodi u pitanje status koji crkve i vjerske udruge ili zajednice u državama članicama imaju na temelju nacionalnog prava”. Članak 49. stavak 1. UFEU-a pak predviđa da se „ograničavanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice [...] zabranjuje”.
2. Ovaj se predmet tiče odnosa između tih dviju odredbi. Konkretno, on otvara dva glavna pitanja.
3. Kao prvo, protivi li se članku 17. stavku 1. UFEU-a primjena Unijinih pravila o slobodnom kretanju usluga u situaciji u kojoj vjerska zajednica s poslovnim nastanom u državi članici priznaje školu u drugoj državi članici kao konfesionalnu te zatraži javno financiranje u potonjoj državi članici? Kao drugo, ako se to ne protivi navedenoj odredbi, je li se na ta pravila moguće valjano pozivati u odnosu na ekonomsku djelatnost koja bi, ako bi se navodno ograničenje u državi članici domaćinu uklonilo, izgubila svoju ekonomsku narav?

¹ Izvorni jezik: engleski

II. Nacionalni pravni okvir

4. Članak 1. Gesetza vom 20. Mai 1874 betreffend die gesetzliche Anerkennung von Religionsgesellschaften (austrijski Zakon koji se odnosi na zakonsko priznavanje vjerskih zajednica; u daljnjem tekstu: AnerkennungsG)² propisuje:

„Sljedbenici vjere koja ranije nije bila priznata zakonom priznaju se kao vjerska zajednica ako:

1. ništa u njihovoj vjerskoj dogmi, vjerskim obredima, njihovim statutima kao ni u nazivu koji su za sebe izabrali nije nezakonito ili protivno moralu;
2. je izvjesno da će doći do uspostave i postojanja barem jedne vjerske zajednice osnovane u skladu sa zahtjevima ovog zakona.”

5. Članak 2. AnerkennungsG-a predviđa:

„Ako su uvjeti iz članka 1. ispunjeni, Cultusminister [(ministar obrazovanja i kulture, Austrija)] priznaje vjersku zajednicu.

Vjerska zajednica na temelju toga uživa sva prava koja se zakonom priznaju crkvama i vjerskim zajednicama.”

6. Članak 11. Bundesgesetzes über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften (Savezni zakon o pravnoj osobnosti vjerskih zajednica; u daljnjem tekstu: BekGG)³ propisuje dodatne zahtjeve koji moraju biti ispunjeni da bi se vjersku zajednicu priznalo u skladu s AnerkennungsG-om. U njemu je predviđeno:

„Povrh zahtjeva propisanih [AnerkennungsG-om], vjerska zajednica, da bi ju se priznalo, mora ispuniti sljedeće uvjete.

1. Vjerska zajednica mora:

- (a) najmanje 20 godina postojati u Austriji, od čega deset godina u organiziranom obliku te barem pet godina kao vjerska zajednica s pravnom osobnosti u smislu ovog zakona; ili
- (b) biti organizacijski i doktrinarno uključena u međunarodno aktivnu vjersku zajednicu koja postoji barem 100 godina te već djeluje u Austriji u organiziranom obliku barem deset godina; ili
- (c) biti organizacijski i doktrinarno uključena u međunarodno aktivnu vjersku zajednicu koja postoji barem 200 godina, te
- (d) na tisuću stanovnika Austrije imati barem dva člana prema posljednjem popisu stanovništva. Ako vjerska zajednica to ne može dokazati na temelju podataka iz popisa stanovništva, mora to dokazati na neki drugi odgovarajući način.

2. Prihodi i imovina vjerske zajednice mogu se koristiti samo za vjerske svrhe, uključujući dobrotvorne svrhe i svrhe od javnog interesa koje se temelje na vjerskim načelima.

² RGBL 68/1874

³ BGBl. I br. 19/1998, u verziji objavljenoj u BGBl. I br. 78/2011

3. Vjerska zajednica mora biti pozitivno nastrojena prema društvu i državi.
4. Ne smije nezakonito narušavati odnose sa zakonom priznatim crkvama i vjerskim zajednicama niti s drugim postojećim vjerskim zajednicama.”

7. Pod naslovom „Subvencioniranje konfesionalnih privatnih škola”, članak 17. Privatschulgesetza (austrijski Zakon o privatnim školama; u daljnjem tekstu: PrivSchG)⁴, koji se odnosi na uvjete za ostvarivanje subvencioniranja, propisuje:

„1. Zakonom priznatim crkvama i vjerskim zajednicama dodjeljuju se subvencije za troškove osoblja konfesionalnih privatnih škola koje imaju status osoba javnog prava u skladu sa sljedećim odredbama.

2. Pod konfesionalnim privatnim školama podrazumijevaju se škole čiji su osnivači zakonom priznate crkve i vjerske zajednice i njihove ustanove kao i škole čiji su osnivači udruge, zaklade i fondovi koje nadležno nadređeno crkveno tijelo (tijelo vjerske zajednice) priznaje kao konfesionalne škole.”

8. Članak 18. stavak 1. PrivSchG-a, koji se odnosi na opseg subvencije, predviđa:

„Zakonom priznatim crkvama i vjerskim zajednicama osigurava se, kao subvencija, nastavno osoblje potrebno za provedbu nastavnog plana dotične konfesionalne škole [...] pod uvjetom da omjer između broja učenika i broja učitelja u toj školi u bitnome odgovara onome koji postoji u javnim školskim ustanovama iste ili usporedive vrste i lokacije.”

9. Prema članku 19. PrivSchG-a, naslovljenom „Narav subvencija”, subvencije za plaće nastavnog osoblja načelno se osiguravaju upućivanjem učitelja koji su zaposleni ili na temelju ugovora obavljaju posao na saveznoj razini ili na razini savezne države u obliku tzv. „subvencija u naravi”..

10. Članak 21. PrivSchG-a, koji se odnosi na uvjete za subvencioniranje drugih privatnih škola, propisuje:

„1. Savezna država može privatnim školama s javnopravnim statusom koje nisu obuhvaćene člankom 17. subvencionirati, ovisno o sredstvima koja su dostupna na temelju relevantnog saveznog zakona o financijama, dodijeliti subvencije za pokriće troškova osoblja ako

[...]

(b) svrha vođenja škole nije ostvarivanje profita,

[...]”.

III. Činjenično stanje, nacionalni postupak i prethodna pitanja

11. Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland KdöR (Slobodna crkva adventista sedmog dana u Njemačkoj; u daljnjem tekstu: podnositeljica revizije) je vjerska zajednica priznata u Njemačkoj, gdje ima status javnopravnog tijela. U Austriji nema taj status.

⁴ BGBl. br. 244/1962, u verziji objavljenoj u BGBl. I, 35/2019

12. Podnositeljica revizije je 2019. kao konfesionalnu školu priznala privatni institut u Austriji kojim je upravljala privatna udruga – koji je uključivao i osnovnu i srednju školu – te je zatražila javno financiranje njegova osoblja u skladu s odredbama PrivSchG-a.

13. Bildungsdirektion für Vorarlberg (Uprava za obrazovanje za Vorarlberg, Austrija) odbio je taj zahtjev odlukom od 3. rujna 2019.

14. Podnositeljica revizije uložila je žalbu protiv te odluke. Međutim, ta je žalba presudom Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud, Austrija) od 26. veljače 2020. odbijena kao neosnovana. Taj je sud utvrdio da dotična škola nema poseban pravni status koji se dodjeljuje „konfesionalnim” školama u smislu članka 18. PrivSchG-a jer podnositeljica revizije nije u Austriji zakonom priznata kao crkva ili vjerska zajednica. Slijedom toga je zaključio da zahtjevi iz članka 17. i sljedećih članaka PrivSchG-a nisu ispunjeni.

15. Podnositeljica revizije podnijela je zahtjev za reviziju presude Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) pred Verwaltungsgerichtshofom (Vrhovni upravni sud, Austrija). Taj je sud, dvojeći u pogledu usklađenosti relevantnog nacionalnog zakonodavstva (sporno nacionalno zakonodavstvo) s pravom Unije, odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li situacija u kojoj vjerska zajednica priznata i sa sjedištem u državi članici Europske unije u drugoj državi članici zatraži subvencioniranje privatne škole koju ona priznaje kao konfesionalnu, a kojom u toj drugoj državi članici upravlja udruga registrirana prema pravu te druge države članice, uzimajući u obzir članak 17. UFEU-a, obuhvaćena područjem primjene prava Unije, osobito člankom 56. UFEU-a?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Treba li članak 56. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi odredba nacionalnog prava koja kao uvjet za subvencioniranje konfesionalnih privatnih škola propisuje priznavanje podnositelja zahtjeva kao crkve ili vjerske zajednice prema nacionalnom pravu?”

16. Pisana očitovanja podnijele su podnositeljica revizije, češka i austrijska vlada te Europska komisija.

IV. Analiza

17. U idućim ću se točkama baviti dvama glavnim pitanjima koja proizlaze iz upućenih pitanja, a koja se odnose, ukratko, na učinke članka 17. stavka 1. UFEU-a (A) te na područje primjene članka 49. UFEU-a (B).

A. Prvo pitanje: učinci članka 17. UFEU-a

18. Sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem u bitnome želi doznati protivi li se članku 17. stavku 1. UFEU-a primjena Unijinih pravila o slobodnom kretanju usluga u situaciji u kojoj vjerska zajednica sa sjedištem u državi članici priznaje školu u drugoj državi članici kao konfesionalnu te zatraži javno financiranje u potonjoj državi članici.

19. Smatram da na to pitanje treba negativno odgovoriti.

20. Članak 17. stavak 1. UFEU-a predviđa da Europska unija „poštuje i ne dovodi u pitanje status koji crkve i vjerske udruge ili zajednice u državama članicama imaju na temelju nacionalnog prava”. Sud je u tom pogledu utvrdio da ta odredba „izražava neutralnost Unije prema tome kako države članice uređuju svoje odnose s crkvama i vjerskim udruženjima ili zajednicama”⁵ te sadržava načelo organizacijske autonomije vjerskih zajednica⁶.

21. Prema mojemu mišljenju, utvrđenja Suda sugeriraju da Europska unija nema konkretne ovlasti za uređivanje pitanja koja se tiču unutarnjeg funkcioniranja vjerskih zajednica i njihova odnosa s državama članicama. Shodno tomu, načelno je na svakoj državi članici da odredi kakav odnos želi uspostaviti s vjerskim zajednicama te da, u tu svrhu, propiše pravila radi uređenja pitanja kao što su, primjerice, pravna osobnost i doseg autonomije vjerskih zajednica, njihovo financiranje i eventualno priznavanje posebnog statusa njihovu vjerskom ili drugom osoblju⁷.

22. Međutim, to ne znači da te organizacije ne moraju postupati u skladu s Unijinim pravilima koja su potencijalno primjenjiva na njihove djelatnosti niti da države članice mogu donositi crkvene zakone koji nisu spojivi s pravom Unije. Naime, čak i kada djeluju u područjima koja su u njihovoj nadležnosti, države članice u izvršavanju te nadležnosti moraju poštovati pravo Unije⁸ te stoga i obveze koje imaju na temelju tog prava⁹.

23. U biti, Sud je više puta odlučivao o usklađenosti s pravom Unije nacionalnih pravila koja se tiču odnosa između države članice i vjerskih zajednica. Neki od tih predmeta odnose se na situacije koje imaju određene sličnosti s ovim predmetom. Primjerice, Sud je razmatrao jesu li nacionalne mjere kojima se osiguravaju sredstva za konfesionalne škole¹⁰ ili predviđaju porezna oslobođenja za djelatnosti vjerskih zajednica¹¹ u skladu s Unijinim pravilima o državnim potporama. U sličnom smislu, Sud je usto potvrdio da činjenica da djelatnost obavlja vjerska zajednica, ili njezin član, ne isključuje primjenu Unijinih pravila o unutarnjem tržištu¹².

24. Članak 17. stavak 1. UFEU-a ne dovodi to u pitanje. Kako je nezavisni odvjetnik E. Tanchev naglasio, iz članka 17. stavka 1. UFEU-a ne proizlazi da je potpuno isključeno, „u svim okolnostima”, preispitivati usklađenost odnosa između vjerskih zajednica i države članice s pravom Unije¹³. Drugim riječima, članak 17. stavak 1. UFEU-a – kako se nezavisni odvjetnik M. Bobek izrazio – nije moguće smatrati „grupnim izuzećem” za sva pitanja koja se tiču vjerske zajednice i njezina odnosa s nacionalnim tijelima¹⁴. U biti, Sud je utvrdio da se na članak 17.

⁵ Vidjeti, među ostalim, presudu od 13. siječnja 2022., MIUR i Ufficio Scolastico Regionale per la Campania (C-282/19, EU:C:2022:3, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

⁶ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 10. srpnja 2018., Jehovantodistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, t. 74.).

⁷ Slično tomu, Morini, A. „Comment to Article 17 TFEU”, u Curti Gialdino, C. (urednik), *Codice dell’Unione europea – Operativo*, Simone, Napulj, 2012., str. 543.

⁸ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 17. prosinca 2020., Generalstaatsanwaltschaft Berlin (izručenje u Ukrajinu) (C-398/19, EU:C:2020:1032, t. 65. i navedenu sudsku praksu).

⁹ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 22. veljače 2022., RS (Učinak presuda ustavnog suda) (C-430/21, EU:C:2022:99, t. 38. i navedenu sudsku praksu).

¹⁰ Presuda od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496)

¹¹ Presuda od 6. studenoga 2018., Scuola Elementare Maria Montessori/Komisija, Komisija/Scuola Elementare Maria Montessori i Komisija/Ferracci (C-622/16 P do C-624/16 P, EU:C:2018:873)

¹² Vidjeti, među ostalim, presude od 5. listopada 1988., Steymann (196/87, EU:C:1988:475); od 7. rujna 2004., Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488); i od 7. svibnja 2019., Monachos Eirinaios (C-431/17, EU:C:2019:368).

¹³ Mišljenje u predmetu Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851, t. 88. i 93.). Vidjeti također mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:135, t. 32.).

¹⁴ Mišljenje u predmetu Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2018:614, t. 26.)

stavak 1. UFEU-a nije moguće pozivati kako bi se isključila obveza poštovanja, među ostalim, Unijinih pravila o jednakom postupanju pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja¹⁵ ili o zaštiti osobnih podataka¹⁶.

25. S obzirom na navedeno, mora se zaključiti da se članku 17. stavku 1. UFEU-a ne protivi primjena Unijinih pravila o slobodnom kretanju usluga u situaciji u kojoj vjerska zajednica sa sjedištem u državi članici priznaje školu u drugoj državi članici kao konfesionalnu te zatraži javno financiranje u potonjoj državi članici.

B. Drugo pitanje: područje primjene članka 49. UFEU-a

26. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti pita protivi li se Unijinim pravilima o slobodnom kretanju usluga nacionalno zakonodavstvo koje kao uvjet za subvencioniranje konfesionalnih privatnih škola propisuje priznavanje podnositelja zahtjeva kao crkve ili vjerske zajednice prema nacionalnom pravu.

27. U idućim ću se odjeljcima, nakon što iznesem određene uvodne napomene radi pojašnjenja primjenjivih odredbi prava Unije (1), baviti meritumom tog pitanja. Objasnit ću zašto smatram da se pružatelji usluga ne mogu pozivati na pravo poslovnog nastana kako bi im u drugoj državi članici bilo dopušteno obavljati neekonomsku djelatnost (2). Podredno ću objasniti zašto smatram da nacionalno zakonodavstvo poput spornog zakonodavstva može činiti ograničenje prava poslovnog nastana, ali ipak biti opravdano kao nužno i proporcionalno za ostvarenje određenih javnih ciljeva koje valja zaštititi (3).

1. Uvodne napomene

28. Za početak je možda korisno pojasniti konkretnu odredbu prava Unije koja je primjenjiva u ovom predmetu. U tom pogledu iznosim dvije napomene.

29. Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev raspituje se o usklađenosti nacionalnog zakonodavstva poput spornog zakonodavstva s člankom 56. UFEU-a, koji jamči slobodu pružanja usluga. Međutim, u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku nije primjenjiv članak 56. UFEU-a, već članak 49. UFEU-a, koji se odnosi na pravo poslovnog nastana.

30. Naime, kako je Sud više puta utvrdio, pojam poslovnog nastana znači da ekonomski subjekt stabilno i neprekidno pruža svoje usluge iz sjedišta u državi članici domaćinu. S druge strane, ako se usluge ne pružaju stabilno i neprekidno iz sjedišta u državi članici domaćinu, riječ je o „pružanju usluga” u smislu članka 56. UFEU-a¹⁷.

31. Budući da je u glavnom postupku riječ o upravljanju školom koja stabilno i neprekidno pruža obrazovne usluge učenicima osnovnih i srednjih škola Austriji, smatram da je ovaj predmet obuhvaćen područjem primjene Unijinih pravila o poslovnom nastanu¹⁸.

¹⁵ Vidjeti, primjerice, presudu od 22. siječnja 2019., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43).

¹⁶ Presuda od 10. srpnja 2018., Jehovantodistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, t. 74.)

¹⁷ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 30. studenoga 1995., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, t. 25. i 26.), i od 19. srpnja 2012., Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

¹⁸ Vidjeti, *mutatis mutandis*, moje mišljenje u predmetu Boriss Cilevičs i dr. (C-391/20, EU:C:2022:166).

32. Kao drugo, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se Unijina pravila o slobodnom kretanju, uključujući ona koja se odnose na slobodu pružanja usluga i slobodu poslovnog nastana, ne primjenjuju na situaciju čiji su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu¹⁹. Na ta je pravila stoga moguće valjano se pozivati samo u situacijama koje imaju prekogranični element. Taj zahtjev slijedi iz same svrhe odredbi o unutarnjem tržištu, a to je liberalizacija trgovine unutar Unije²⁰.

33. U ovom se predmetu, protivno stajalištu austrijske vlade, taj zahtjev čini ispunjenim. Podnositeljica revizije, vjerska zajednica, pravna je osoba sa sjedištem u Njemačkoj koja je podnijela zahtjev za financiranje u drugoj državi članici, to jest u Austriji. Kako sud koji je uputio zahtjev ističe, taj je zahtjev podnesen u skladu s austrijskim nacionalnim pravom. Naime, prema članku 17. PrivSchG-a, korisnici su takvog financiranja (formalno) vjerske zajednice. Dakle, u ovom predmetu postoji prekogranični element.

34. S tim pojašnjenjima na umu, sada ću se okrenuti meritornim pitanjima koja proizlaze iz drugog prethodnog pitanja.

2. Pružatelji usluga ne mogu se pozivati na članak 49. UFEU-a kako bi im u drugoj državi članici bilo dopušteno obavljati neekonomsku djelatnost

35. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, članku 49. UFEU-a protivi se svaka nacionalna mjera koja, čak i kad se primjenjuje bez diskriminacije na temelju državljanstva, građanima Unije može otežati ili učiniti manje privlačnim izvršavanje slobode poslovnog nastana zajamčene UFEU-om²¹.

36. Međutim, mora se imati na umu da se Unijina pravila o poslovnom nastanu – kao i pravila koja se odnose na druge slobode na unutarnjem tržištu – primjenjuju samo ako se dotičnu djelatnost može odrediti kao „ekonomska”. Sud je u tom pogledu više puta utvrdio da je ekonomska djelatnost svaka djelatnost koja se sastoji od ponude robe ili usluga na danom tržištu²².

37. Konkretnije, članak 57. UFEU-a predviđa da su „usluge” u smislu Ugovorâ one usluge koje se „uobičajeno obavljaju uz naknadu”. Kako je Sud utvrdio, bitna značajka naknade je to što je ona *ekonomska protučinidba* za uslugu o kojoj je riječ²³ te je uobičajeno dogovaraju pružatelj i primatelj usluge²⁴.

¹⁹ Vidjeti, osobito, presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874).

²⁰ Vidjeti, s dodatnim upućivanjima, mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Venturini i dr. (C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, t. 27.).

²¹ Vidjeti, među mnogima, presudu od 3. rujna 2020., Vivendi (C-719/18, EU:C:2020:627, t. 51. i navedenu sudsku praksu).

²² Vidjeti, među ostalim, presudu od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

²³ *Ibid.*, t. 47.

²⁴ Vidjeti, među ostalim, presudu od 17. ožujka 2011., Peñarroja Fa (C-372/09 i C-373/09, EU:C:2011:156, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

38. Sud poprilično široko tumači pojam „ekonomske protučinidbe”²⁵. Osobito, primjenu pravila o slobodi pružanja usluga ne isključuje činjenica da je ekonomska protučinidba: (i) ograničenog iznosa²⁶, (ii) izvršena u naravi²⁷, (iii) nije ju platio primatelj usluge²⁸, ili ju je (iv) treća strana naknadno povratila²⁹. Slično tomu, usluga može spadati u područje primjene članka 49. UFEU-a i ako njezin pružatelj ne nastoji ostvariti profit³⁰.

39. Međutim, mora biti riječ o nekakvom plaćanju (ili o prijenosu neke ekonomski vrijedne koristi) koje čini vrstu „ekonomske protučinidbe” za pruženu uslugu³¹. Sud je više puta utvrdio da „[o]dlučujući čimbenik za to ulazi li djelatnost u područje primjene odredaba UFEU-a o slobodi pružanja usluga [...] jest njezina *ekonomska narav*”³². Takvu narav nema, primjerice, djelatnost koja se obavlja besplatno³³ ili u kontekstu sustava koji nije zasnovan na komercijalnoj logici³⁴. Prema mojemu mišljenju, element koji je ključan za to da se djelatnost smatra „ekonomskom” jest uzajamnost transakcije između pružatelja i primatelja³⁵, u smislu da između vrijednosti pružene usluge i u zamjenu izvršenog plaćenja postoji *razuman odnos*.

40. S obzirom na ta načela, Sud je u pogledu obrazovnih djelatnosti utvrdio da tečajevi koje pružaju obrazovne ustanove koje se u bitnome financiraju iz privatnih sredstava čine „usluge” u smislu prava Unije. Posljedično, nacionalni propisi koji uređuju te djelatnosti načelno moraju biti u skladu s pravilima o unutarnjem tržištu i, konkretnije, s pravilima o slobodnom kretanju usluga. Nasuprot tomu, pružanje obrazovnih tečajeva od strane ustanova koje su dio javnog obrazovnog sustava te se u cijelosti ili uglavnom financiraju iz javnih sredstava nije ekonomska djelatnost u smislu Unijinih pravila o unutarnjem tržištu. Naime, uspostavljajući i održavajući sustav javnog obrazovanja, koji se u pravilu financira iz javnog proračuna, a ne iz sredstava učenika ili njihovih roditelja, država nema namjeru obavljati djelatnosti uz naknadu, već ispunjava zadaću koju ima prema svojem stanovništvu u socijalnom, kulturnom i obrazovnom području³⁶.

41. Koliko shvaćam, obrazovna djelatnost koju obavlja (privatna) škola o kojoj je riječ u ovom predmetu trenutačno se financira iz privatnih sredstava, uključujući sredstva učenika i njihovih roditelja. Tu je djelatnost stoga moguće smatrati „ekonomskom” u smislu prava Unije.

²⁵ Slično tomu, mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Cosmasa u spojenim predmetima Deliège (C-51/96 i C-191/97, EU:C:1999:147, t. 30.)

²⁶ Vidjeti, primjerice, presudu od 18. prosinca 2007., Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, t. 34.).

²⁷ Presude od 5. listopada 1988., Steymann (196/87, EU:C:1988:475), i od 7. rujna 2004., Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488)

²⁸ Presuda od 26. travnja 1988., Bond van Adverteerders i dr. (352/85, EU:C:1988:196, t. 16.)

²⁹ Presuda od 12. srpnja 2001., Smits i Peerbooms (C-157/99, EU:C:2001:404, t. 58.)

³⁰ *Ibid.*, t. 50. i 52.

³¹ Vidjeti sudsku praksu navedenu u bilješci 22 ovog mišljenja. Za fokus na taj element, s dodatnim upućivanjima, vidjeti također Koutrakos, P., „Healthcare as an economic service under EC law”, u Dougan, M., Spaventa, E. (urednici), *Social Welfare and EU Law*, Hart Publishing, Oxford, 2005., str. 112. do 115.

³² Vidjeti presude od 18. prosinca 2007., Jundt (C-281/06, EU:C:2007:816, t. 32.), i od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2016:108, t. 154.). Moje isticanje

³³ Vidjeti, među ostalim, presudu od 4. listopada 1991., Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, EU:C:1991:378, t. 24. do 26.).

³⁴ Vidjeti, u tom pogledu, mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Slynna u predmetu Gravier (293/83, EU:C:1985:15, str. 603.), i mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu Sodemare i dr. (C-70/95, EU:C:1997:55, t. 29.).

³⁵ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 12. srpnja 2001., Ordine degli Architetti i dr. (C-399/98, EU:C:2001:401, t. 77.). Vidjeti, općenito, Spaventa, E., „Public Services and European Law: Looking for Boundaries”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, sv. 5., 2003., str. 272. do 275.

³⁶ Vidjeti presudu od 27. lipnja 2017., Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

42. Međutim, u ovom se predmetu javljaju dva pitanja. Kao prvo, može li se djelatnost koju ta škola namjerava obavljati u Austriji, ako i kada se zatraženo javno financiranje odobri, također smatrati „ekonomskom” u smislu pravila o unutarnjem tržištu? Kao drugo, ako je se ne može takvom smatrati, utječe li to na odgovor koji treba dati na drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev?

43. Kada je riječ o prvom pitanju izloženom u prethodnoj točki, austrijska vlada i Komisija navode da djelatnost koju bi ta škola obavljala u Austriji, ako bi joj se odobrilo zatraženo javno financiranje, ne bi bilo moguće smatrati „ekonomskom”.

44. Ako dobro razumijem nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ u ovom predmetu – što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri – složio bih se s tim stajalištem. Naime, ako bi dotična škola postala dio sustava uspostavljenog tim nacionalnim zakonodavstvom, ona bi, prema svemu sudeći, ispunjavala dva uvjeta čije postojanje, u skladu sa sudskom praksom Suda navedenom u točki 40. ovog mišljenja, onemogućuje da se pružanje obrazovnih tečajeva smatra „uslugom” u smislu pravila o unutarnjem tržištu: (i) škola je dio sustava javnog obrazovanja te se (ii) taj sustav u cijelosti ili uglavnom financira iz javnih sredstava.

45. Naime, nacionalnim zakonodavstvom o kojem je riječ u ovom predmetu nije samo uspostavljen mehanizam financiranja konfesionalnih škola, već je, prema svemu sudeći, učinjen i korak više od toga time što je predviđena, u bitnome, *potpuna integracija* tih škola u javni sustav obrazovanja.

46. Privatne škole mogu kao „konfesionalne” priznati vjerske zajednice koje su kao takve priznate u Austriji. Te se zajednice osnivaju kao pravne osobe javnog prava te one svoje prihode i imovinu mogu koristiti samo za vjerske svrhe, uključujući neprofitne i dobrotvorne svrhe utemeljene na vjerskim ciljevima³⁷. Vjerske zajednice imaju neka posebna prava, ali im je povjereno i izvršavanje određenih posebnih zadaća, putem kojih – kako se Verfassungsgerichtshof (Ustavni sud, Austrija) izrazio – „one utječu, na svojoj razini, na nacionalni javni život”³⁸. Jedna od tih zadaća odnosi se upravo na obrazovanje jer su vjerske zajednice odgovorne za vjeronauk u školama³⁹ te moraju pružati „kvalitetno” obrazovanje u tom pogledu⁴⁰.

47. Kako bi izvršavale svoje zadaće, vjerske zajednice imaju pravo na subvencioniranje troškova osoblja, koje se osigurava upućivanjem učitelja koji su zaposleni ili na temelju ugovora obavljaju posao na saveznoj razini ili na razini savezne države u obliku tzv. „subvencija u naravi”. Upućeno osoblje uključuje osoblje potrebno da bi se proveo školski kurikulum (uključujući mjesto ravnatelja i pomoćne usluge koje nastavno osoblje u usporedivim javnim školama mora pružati)⁴¹. Koliko shvaćam, ne samo da se u Austriji školama koje se subvencioniraju iz javnih sredstava ne može upravljati radi ostvarenja profita⁴², već se one, što je još važnije, primarno financiraju iz javnih sredstava.

³⁷ Članak 11. stavak 2. BekGG-a

³⁸ Presuda od 16. prosinca 2009., VfSlg 18.965/2009 (AT:VFGH:2009:B516.2009)

³⁹ Članak 17. stavak 4. Staatsgrundgesetzes vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder (austrijski Temeljni zakon o općim pravima građana; RGBl. 142/1867.)

⁴⁰ Kako je objasnila austrijska vlada, upućujući na objašnjenja u pogledu vladina prijedloga zakona o izmjenama BekGG-a (vidjeti bilješku 2 ovog mišljenja).

⁴¹ Članci 18. i 19. PrivSchG-a

⁴² Članak 21. stavak 1. točka (b) PrivSchG-a

48. Stoga, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, smatram da bi se narav djelatnosti dotične škole, nakon što postane dio sustava javnog financiranja uspostavljenog PrivSchG-om, nužno promijenila te bi prestala biti „ekonomska”. Ta bi se djelatnost tada obavljala u okviru sustava kojim upravlja država, a koji ne slijedi komercijalnu logiku.

49. Taj međuzaključak nameće sljedeće pitanje: je li se na članak 49. UFEU-a moguće pozvati s uspjehom u odnosu na ekonomsku djelatnost u državi članici domaćinu u okolnostima u kojima bi ta djelatnost, ako bi se navodno ograničenje uklonilo, izgubila svoju ekonomsku narav?

50. U tom se pogledu opet slažem s austrijskom vladom i Komisijom da odgovor na takvo pitanje treba biti negativan.

51. U vezi s tim, ne treba previdjeti da je cilj Unijinih pravila o unutarnjem tržištu ukloniti sve prepreke trgovini unutar Unije kako bi se nacionalna tržišta spojila u jedinstveno tržište na kojem bi uvjeti bili što je moguće bliži uvjetima na istinskom unutarnjem tržištu⁴³. Glavni cilj unutarnjeg tržišta jest osigurati, unutar Europske unije, slobodan protok ulaznih čimbenika potrebnih za obavljanje ekonomskih djelatnosti kako bi se osigurala optimalna raspodjela resursa i maksimiziralo ekonomsko blagostanje⁴⁴.

52. Nasuprot tomu, pravila o unutarnjem tržištu ne služe stvaranju neekonomskih oblika integracije između država članica Unije, što može biti predmet drugih odredbi Unijinih Ugovora. Shodno tomu, na ta se pravila načelno nije moguće pozivati kada nema djelatnosti koja se obavlja prema komercijalnoj logici⁴⁵.

53. U biti, Sud je više puta utvrdio da pojam „poslovni nastan” u smislu Unijinih Ugovora podrazumijeva *stvarno* obavljanje ekonomske djelatnosti u državi članici domaćinu⁴⁶. To se načelo odražava i u nizu predmeta u kojima je Sud određene djelatnosti isključio, u cijelosti ili djelomično, iz područja primjene Unijinih odredbi o slobodnom kretanju usluga.

54. Za početak, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da djelatnosti upravljanja javnom uslugom socijalnog osiguranja, koje su isključivo socijalne naravi, nisu „ekonomske” kada se zasnivaju na načelu nacionalne solidarnosti te nemaju nikakve profitne ciljeve⁴⁷.

55. Osim toga, u predmetu Sodemare i dr., trgovačko društvo pozivalo se na Unijina pravila o slobodnom kretanju usluga kako bi mu se omogućilo da pruža usluge socijalne skrbi zdravstvene naravi, unatoč činjenici da je nacionalno zakonodavstvo samo neprofitnim privatnim subjektima omogućavalo sudjelovanje u upravljanju sustavom socijalne skrbi. Sud je odbio primjenu članka 49. UFEU-a. Istaknuo je da, u skladu s ustaljenim načelom, pravo Unije ne zadire u ovlasti država članica da po vlastitu nahođenju urede svoje sustave socijalne sigurnosti. Shodno tomu, države članice prilikom izvršavanja tih ovlasti mogu zakonito odlučiti kako privatni subjekti mogu pružati usluge socijalne skrbi u tom sustavu samo pod uvjetom da nemaju profitne ciljeve⁴⁸.

⁴³ Vidjeti presude od 5. svibnja 1982., Schul Douane Expeditieur (15/81, EU:C:1982:135, t. 33.), i od 17. svibnja 1994., Francuska/Komisija (C-41/93, EU:C:1994:196, t. 19.).

⁴⁴ Vidjeti, primjerice, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Szpunara u spojenim predmetima X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, t. 1.), i Barnard, C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, 5. izdanje, Oxford University Press, Oxford, 2016., str. 3. do 8.

⁴⁵ U pravnoj teoriji vidjeti, primjerice, Odudu, O., „Economic Activity as a Limit to Community Law”, u Barnard, C., Odudu, O. (urednici), *The Outer Limits of European Union Law*, Hart Publishing, Oxford, 2009., str. 242. i 243.

⁴⁶ Vidjeti, primjerice, presudu od 12. srpnja 2012., VALE Építési (C-378/10, EU:C:2012:440, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

⁴⁷ Vidjeti, među ostalim, presude od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre (C-159/91 i C-160/91, EU:C:1993:63, t. 17. i 18.), i od 22. listopada 2015., EasyPay i Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, t. 38.).

⁴⁸ Presuda od 17. lipnja 1997. (C-70/95, EU:C:1997:301)

56. Sud je sličnu logiku primijenio i u predmetu Analisi G. Caracciolo, u kojem se trgovačko društvo pozivalo na, među ostalim, pravila o slobodnom kretanju usluga kako bi dobilo akreditaciju u skladu s Uredbom (EZ) br. 765/2008 o utvrđivanju zahtjeva za akreditaciju i za nadzor tržišta u odnosu na stavljanje proizvoda na tržište i o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 339/93⁴⁹. Sud je u svojoj presudi potvrdio valjanost nacionalnih odredbi koje su nadležnost za izdavanje akreditacija davale samo jednom nacionalnom tijelu. Sud je utvrdio da pravila o slobodnom kretanju usluga nisu bila primjenjiva u tom predmetu s obzirom na to da je akreditacijsko tijelo obavljalo djelatnost tijela javne vlasti izvan bilo kakvog komercijalnog konteksta i na neprofitnoj osnovi⁵⁰.

57. Na temelju prethodnih razmatranja smatram da se na Unijina pravila o slobodnom kretanju usluga nije moguće pozivati u odnosu na ekonomsku djelatnost ako bi ta djelatnost uklanjanjem navodnog ograničenja nužno izgubila svoju ekonomsku narav.

58. Drukčiji bi zaključak, prema mojem mišljenju, bilo ne samo teško pomiriti s definicijom „usluga” iz članka 57. UFEU-a, kako je Sud dosljedno tumači, nego bi usto – što je bitnije – previše proširio područje primjene pravila o slobodnom kretanju te se tako protivio njihovu smislu.

59. S obzirom na navedeno, zaključio bih da se članku 49. UFEU-a ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje kao uvjet za subvencioniranje konfesionalnih privatnih škola propisuje priznavanje podnositelja zahtjeva kao crkve ili vjerske zajednice prema nacionalnom pravu, pod uvjetom da škola u slučaju tog subvencioniranja postane potpuno integrirana u javni sustav.

60. Ipak, za slučaj ako se Sud ne bude slagao sa mnom ili ako sud koji je uputio zahtjev bude smatrao da se ta analiza temelji na pogrešnom shvaćanju nacionalnog prava, podredno ću ocijeniti usklađenost nacionalnog zakonodavstva poput spornog zakonodavstva s člankom 49. UFEU-a.

3. Članku 49. UFEU-a ne protivi se nacionalno zakonodavstvo poput spornog zakonodavstva

61. Članku 49. UFEU-a protivi se ne samo očita diskriminacija na temelju državljanstva nego i svi oblici prikrivene diskriminacije koji, primjenom drugih kriterija razlikovanja, dovode do istog rezultata⁵¹. Osobito, kako je spomenuto u točki 35. ovog mišljenja, članku 49. UFEU-a protivi se svaka nacionalna mjera koja državljanima Unije može otežati ili učiniti manje privlačnim izvršavanje slobode poslovnog nastana zajamčene UFEU-om.

62. Smatram da je nacionalno zakonodavstvo poput spornog zakonodavstva neizravno diskriminatorno te da različito postupanje prema pojedinim školama koje je posljedica tog zakonodavstva može pojedincima, udrugama i trgovačkim društvima iz drugih država članica otežati ili učiniti manje privlačnim izvršavanje prava poslovnog nastana u Austriji.

⁴⁹ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 9. srpnja 2008. (SL 2008., L 218, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 51., str. 154.)

⁵⁰ Presuda od 6. svibnja 2021. (C-142/20, EU:C:2021:368)

⁵¹ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 3. ožujka 2020., Tesco-Global Áruházak (C-323/18, EU:C:2020:140, t. 62. i navedenu sudsku praksu).

63. Kao prvo, prema nacionalnom zakonodavstvu o kojem je riječ u ovom predmetu, samo konfesionalne škole imaju *pravo* na javno financiranje⁵². Druge privatne škole *moгу* biti javno financirane, pod određenim uvjetima, ako je savezna država u saveznom proračunu namijenila određena sredstva za tu svrhu⁵³.

64. Konfesionalne privatne škole u smislu spornog nacionalnog zakonodavstva jesu samo one koje su povezane s pravno priznatim vjerskim zajednicama⁵⁴. Među uvjetima koji moraju biti ispunjeni za ishođenje državnog priznanja jesu zahtjevi da je vjerska zajednica (i) određeni broj godina aktivna u Austriji te da (ii) njezini članovi čine najmanje određeni postotak ukupnog stanovništva Austrije⁵⁵.

65. Samorazumljivo je da će te uvjete lakše ispuniti zajednice koje imaju određeni oblik poslovnog nastana u Austriji.

66. Kao drugo, čini mi se očitim i da zakonodavstvo države članice koje predviđa javno financiranje samo određenih vrsta privatnih škola (to jest, konfesionalnih škola), a ne i ostalih (to jest, nekonesionalnih škola, uključujući one koje su povezane s vjerskim zajednicama koje nisu pravno priznate), može određene fizičke i pravne osobe – osobito, kako je gore objašnjeno, one koje nemaju poslovni nastan u Austriji – odvratiti od osnivanja novih škola u toj državi članici.

67. Privatne škole koje ne dobivaju nikakva javna sredstva nalaze se u očito nepovoljnijem položaju u odnosu na škole koje dobivaju ta sredstva. Potonje obično mogu uz nižu školarinu nuditi usporedive usluge s obzirom na to da javna sredstva pokrivaju velik dio njihovih troškova. Sredstva koja uplaćuju učenici i njihovi roditelji dolaze „povrh” javnih sredstava. Nasuprot tomu, nekonesionalne škole moraju svoje djelatnosti uglavnom financirati iz privatnih sredstava, čiji znatan dio obično čine školarine.

68. S obzirom na to, mišljenja sam da nacionalno zakonodavstvo koje kao uvjet za subvencioniranje (konfesionalnih) privatnih škola propisuje priznavanje podnositelja zahtjeva kao crkve ili vjerske zajednice prema nacionalnom pravu čini „ograničenje” prava poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

69. Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da se ograničenje slobode poslovnog nastana može prihvatiti ako je, kao prvo, opravdano razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja ili važnim razlogom u općem interesu i, kao drugo, poštuje načelo proporcionalnosti. Što se tiče proporcionalnosti, nacionalna mjera mora biti prikladna za postizanje željenog cilja te ne smije prekoračivati ono što je nužno za njegovo ostvarenje. Osim toga, nacionalna mjera mora biti proporcionalna u strogom smislu te riječi, utoliko što mora postići pravičnu ravnotežu između uključenih interesa, to jest između interesa koji država nastoji postići tom mjerom i interesa osoba na koje ta mjera negativno utječe⁵⁶.

70. Austrijska vlada u tom pogledu navodi da, u Austriji, privatne konfesionalne škole dopunjavaju javni sustav škola, s obzirom na to da su javne škole samo međukonfesionalne. Privatne konfesionalne škole stoga omogućuju roditeljima da za svoju djecu odaberu obrazovanje

⁵² Članak 17. PrivSchG-a

⁵³ Članak 21. PrivSchG-a

⁵⁴ Članak 17. stavak 2. PrivSchG-a

⁵⁵ Članak 11. stavak 1. BekGG-a

⁵⁶ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (visoko obrazovanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, t. 178. i 179. i navedenu sudsku praksu).

koje je u skladu s njihovim vjerskim uvjerenjima. Austrijska vlada u tom kontekstu upućuje na članak 2. Prvog protokola uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima (u daljnjem tekstu: EKLJP), koji, u pogledu prava na obrazovanje, predviđa da će „država [...] poštovati pravo roditelja da osiguraju odgoj i poučavanje u skladu sa svojim vjerskim i filozofskim uvjerenjima”.

71. Ta vlada u bitnome tvrdi da ograničavanje javnih subvencija na te škole ima dvostruki cilj: osigurati razumno korištenje javnih resursa, što pak jamči kvalitetu obrazovanja, te zaštititi javnu sigurnost. Ta vlada ističe da postupak priznavanja vjerskih zajednica omogućuje javnim tijelima da provjere, među ostalim, da zajednica o kojoj je riječ ima stabilnu organizaciju s dovoljnim brojem sljedbenika, da je pozitivno nastrojena prema društvu i državi te da ne ugrožava vjerski mir.

72. Smatram da su to *legitimni ciljevi* koji načelno mogu opravdati ograničenja prava poslovnog nastana. Naime, članak 52. UFEU-a omogućuje državama članicama da uvedu ili zadrže odstupanja od prava poslovnog nastana radi, među ostalim, javne sigurnosti. Osim toga, Sud je prihvatio da i opasnost od ozbiljnog ugrožavanja financijske ravnoteže socijalnih politika⁵⁷ i cilj da se osiguraju visoki standardi obrazovanja⁵⁸ mogu činiti važne razloge u općem interesu koji mogu opravdati prepreke slobodi kretanja.

73. Nadalje, mora se razmotriti je li nacionalno zakonodavstvo poput spornog zakonodavstva *prikladno* za ostvarenje tih ciljeva, što bi značilo da smisleno doprinosi njihovu ostvarenju.

74. Smatram da jest.

75. Kao prvo, slažem se s austrijskom vladom da ograničavanje subvencioniranja na škole koje će vjerojatno pohađati znatan broj učenika i koje su povezane sa stabilnom organizacijom čini razumnu mjeru za osiguravanje troškovne učinkovitosti te da sprečava, koliko je to moguće, rasipanje financijskih, tehničkih i ljudskih resursa⁵⁹. Razumno korištenje raspoloživih resursa, koji su nužno ograničeni, usto će vjerojatno omogućiti pružanje boljih obrazovnih usluga.

76. Kao drugo, i daleka i nedavna prošlost pokazuju da se vjersko poučavanje, propovijedanje i prozelitizam mogu, u nekim rijetkim okolnostima, koristiti za prenošenje ideja koje mogu biti prijatna javnoj sigurnosti. U tom slučaju, takve aktivnosti ne može se smatrati zaštićenima pravom slobode izražavanja ili vjeroispovijesti⁶⁰ te država članica stoga mora moći, kako je ESLJP naveo, očuvati „javni red, vjerski sklad i toleranciju u demokratskom društvu”, osobito između suprotstavljenih skupina⁶¹. Prethodni nadzor usklađenosti ideologije i vjerovanja vjerske zajednice s temeljnim vrijednostima društva čini se prikladnim, barem do neke mjere, za ograničavanje te opasnosti.

77. S obzirom na to, prekoračuje li sporno nacionalno zakonodavstvo ono što je nužno za ostvarenje njegova cilja odnosno je li ono neuspješno u postizanju pravične ravnoteže između uključenih interesa?

⁵⁷ Vidjeti, među ostalim, presudu od 1. listopada 2009., *Woningstichting Sint Servatius* (C-567/07, EU:C:2009:593, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

⁵⁸ Vidjeti, u tom pogledu, presude od 13. studenoga 2003., *Neri* (C-153/02, EU:C:2003:614, t. 46.), i od 14. rujna 2006., *Centro di Musicologia Walter Stauffer* (C-386/04, EU:C:2006:568, t. 45.).

⁵⁹ Vidjeti, *mutatis mutandis*, presudu od 20. prosinca 2017., *Simma Federspiel* (C-419/16, EU:C:2017:997, t. 42. i navedenu sudsku praksu).

⁶⁰ Vidjeti, primjerice, presudu ESLJP-a od 13. veljače 2003., *Refah Partisi* (Stranka blagostanja) i dr. protiv Turske (CE:ECHR:2003:0213JUD004134098).

⁶¹ Presuda ESLJP-a od 10. studenoga 2005., *Leyla Şahin protiv Turske* (CE:ECHR:2005:1110JUD004477498, t. 107.).

78. Smatram da o takvim pitanjima najbolje mogu odlučiti sudovi koji su uputili zahtjeve. To osobito vrijedi u ovom predmetu, s obzirom na to da stranka koja se poziva na pravo poslovnog nastana, podnositeljica revizije iz glavnog postupka, nije iznijela nikakve argumente u tom pogledu.

79. U svakom slučaju, moram istaknuti da, na temelju informacija sadržanih u spisu predmeta, ne mogu odrediti nijednu moguću mjeru koja bi za pružatelje usluga bila manje ograničavajuća od spornog nacionalnog zakonodavstva, a koja bi istodobno jednako omogućavala ostvarenje ciljeva tog zakonodavstva. Osim toga, u spisu nema nijednog elementa koji bi sugerirao da su austrijska tijela, time što su javno financiranje ograničila na škole koje su povezane s pravno priznatim vjerskim zajednicama, pogrešno odvagala javne interese koje se zakonodavstvom o kojem je riječ nastoji ostvariti u odnosu na interese osoba na koje to zakonodavstvo negativno utječe (to jest, u odnosu na interese nepriznatih vjerskih zajednica).

80. U tom pogledu usto ističem da se kriteriji koje vjerska zajednica mora ispuniti da bi bila pravno priznata ne čine nerazumnima ili pretjeranima za zajednicu koja je opipljivo prisutna i aktivna u zemlji. Također, koliko shvaćam, ako su kriteriji ispunjeni, javna tijela nemaju nikakvu diskrecijsku ovlast pri davanju priznanja jer se priznanje daje automatski, što bi trebalo osigurati pravično i jednako postupanje prema različitim vjerskim zajednicama⁶².

81. Činjenica da podnositeljica revizije ima status priznate vjerske zajednice u Njemačkoj nevažna je u tom kontekstu. Naime, nijednu odredbu prava Unije nije moguće tumačiti na način da predviđa mehanizam „uzajamnog priznavanja” između država članica kada je riječ o vjerskim zajednicama. Kako je češka vlada pravilno istaknula, svako takvo načelo uvelike bi lišilo članak 17. stavak 1. UFEU-a njegove učinkovitosti jer bi umnogome ograničilo slobodu država članica da se prema vjerskim zajednicama ophode na način koji smatraju primjerenim.

82. Bitnije, smatram da članak 17. stavak 1. UFEU-a nužno implicira, u tom kontekstu, da države članice moraju imati znatan manevarski prostor u pogledu pravila o priznavanju vjerskih zajednica i odnosa koji žele uspostaviti s njima. Određen manevarski prostor treba postojati i u pogledu *financijskog odnosa* između država članica i vjerskih zajednica⁶³.

83. Kao zanimljivost, ističem da je ESLJP – pred kojim su pokrenuti određeni postupci zbog, osobito, navodnih povreda slobode vjeroispovijesti⁶⁴ – u pogledu tog pitanja došao do sličnih zaključaka. Taj je sud priznao da države članice imaju široku diskrecijsku ovlast u pogledu načina na koji žele urediti svoje odnose s vjerskim zajednicama, mogućnosti da tim zajednicama povjere odgovornost obavljanja određenih zadaća (čak i onih koje nemaju vjersku narav) u općem interesu te financiranja tih zajednica ili određenih njihovih djelatnosti, kao što je pružanje obrazovnih tečajeva. Diskrecijsku ovlast država članica nije isključivala puka činjenica da je sporno nacionalno zakonodavstvo dovodilo do različitog postupanja prema pojedinim zajednicama, u

⁶² Vidjeti, osobito, tekst članka 1. i 2. AnerkennungsG-a.

⁶³ Međutim, važno je pozvati na oprez u tom pogledu: taj manevarski prostor u vezi s financijskim pitanjima seže do mjere u kojoj su pravila o javnom financiranju vjerskih zajednica u skladu s Unijinim odredbama koje bi, ovisno o okolnostima, mogle biti primjenjive u konkretnoj situaciji. Osobito, ako država članica subvencionira ekonomske djelatnosti vjerskih zajednica, mjere o kojima je riječ moraju biti u skladu s Unijinim pravilima o državnim potporama (vidjeti, primjerice, sudsku praksu navedenu u bilješkama 9. i 10. ovog mišljenja). Međutim, ovaj se postupak ne dotiče tog pitanja.

⁶⁴ To je pravo zaštićeno člankom 9. EKLJP-a, naslovljenim „Sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti”.

smislu da je jednim zajednicama osiguravalo više potpore nego drugima⁶⁵. ESLJP je u tom kontekstu utvrdio da članak 2. Prvog protokola⁶⁶ nije moguće tumačiti na način da roditelji mogu zahtijevati od države da osigura konkretan oblik (vjerskog) poučavanja⁶⁷.

84. Smatram da iz prethodnih razmatranja proizlazi da nacionalno zakonodavstvo poput spornog zakonodavstva čini ograničenje poslovnog nastana, ali može biti opravdano kao nužno i proporcionalno za postizanje određenih javnih ciljeva koje valja zaštititi. Na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li to slučaj u ovom predmetu.

85. S obzirom na navedeno, moram zaključiti da se članku 49. UFEU-a načelno ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje kao uvjet za subvencioniranje konfesionalnih privatnih škola propisuje priznavanje podnositelja zahtjeva kao crkve ili vjerske zajednice prema nacionalnom pravu.

V. Zaključci

86. Zaključno, predlažem da Sud na prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgerichtshof (Vrhovni upravni sud, Austrija) odgovori na sljedeći način:

- članku 17. stavku 1. UFEU-a ne protivi se primjena Unijinih pravila o slobodnom kretanju usluga u situaciji u kojoj vjerska zajednica sa sjedištem u jednoj državi članici priznaje školu u drugoj državi članici kao konfesionalnu te zatraži javno financiranje u potonjoj državi članici;
- članku 49. UFEU-a načelno se ne protivi nacionalno zakonodavstvo koje kao uvjet za subvencioniranje konfesionalnih privatnih škola propisuje priznavanje podnositelja zahtjeva kao crkve ili vjerske zajednice prema nacionalnom pravu.

⁶⁵ Vidjeti, među ostalim, presude ESLJP-a od 7. prosinca 1976., Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske (CE:ECHR:1976:1207JUD000509571); od 28. kolovoza 2001., Lundberg protiv Švedske (CE:ECHR:2001:0828DEC003684697); od 29. lipnja 2007., Folgerø i dr. protiv Norveške (CE:ECHR:2007:0629JUD001547202); i od 18. ožujka 2011., Lautsi i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406). Općenitije o tom pitanju, s dodatnim upućivanjima, vidjeti Evans, C., Thomas, C. A., „Church-State Relations in the European Court of Human Rights”, *BYU Law Review*, 2006., str. 699.

⁶⁶ Vidjeti točku 70. ovog mišljenja.

⁶⁷ Presuda ESLJP-a od 18. ožujka 2011., Lautsi i dr. protiv Italije (CE:ECHR:2011:0318JUD003081406, t. 61. i navedena sudska praksa)