



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 8. maja 2019\*

„Predhodno odločanje – Člen 49 PDEU – Člen 15(2) in člen 16 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Svoboda ustanavljanja in opravljanja storitev – Omejitve – Odločba o takojšnjem zaprtju obrata – Neobstoje obrazložitve – Nujni razlogi v javnem interesu – Preprečevanje kaznivih dejanj zoper osebe, ki se prostituirajo – Varovanje javnega zdravja – Sorazmernost omejitve svobode ustanavljanja – Člena 47 in 48 Listine o temeljnih pravicah – Učinkovitost sodnega nadzora – Pravica do obrambe – Splošno načelo pravice do dobrega upravljanja“

V zadevi C-230/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem, Avstrija) z odločbo z dne 27. marca 2018, ki je prispela na Sodišče 30. marca 2018, v postopku

**PI**

proti

**Landespolizeidirektion Tirol,**

SODIŠČE (šesti senat),

v sestavi C. Toader, predsednica senata, A. Rosas in M. Safjan (poročevalec), sodnika,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za PI A. Zelinka, Rechtsanwalt,
- za Landespolizeidirektion Tirol C. Schmalzl, agent,
- za avstrijsko vlado G. Hesse, agent
- za Evropsko komisijo H. Krämer in L. Malferrari, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

\* Jezik postopka: nemščina.

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 15(2) in členov 41, 47 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo PI in Landespolizeidirektion Tirol (deželna policijska uprava na Tirolskem, Avstrija; v nadaljevanju: deželna uprava) v zvezi z zakonitostjo zaprtja obrata, ki ga je upravljala oseba PI.

### **Pravni okvir**

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

##### *Listina*

- 3 Člen 15 Listine, naslovljen „Svoboda izbire poklica in pravica do dela“, določa:  

„1. Vsakdo ima pravico do dela in do opravljanja svobodno izbranega ali sprejetega poklica.

2. Vsakemu državljanu Unije je v kateri koli državi članici zagotovljena svoboda iskanja zaposlitve, dela, ustanavljanja in opravljanja storitev.

[...]“
- 4 V Pojasnilih k Listini (UL 2007, C 303, str. 17) je v zvezi z njenim členom 15(2) navedeno, da ta določba obravnava tri pravice, ki jih zagotavljajo členi 26, 45, 49 in 56 PDEU, to so pravica do prostega gibanja delavcev, pravica do ustanavljanja in pravica opravljanja storitev.
- 5 Člen 16 Listine, naslovljen „Svoboda gospodarske pobude“, določa:  

„Svoboda gospodarske pobude je priznana v skladu s pravom Unije ter nacionalnimi zakonodajami in običaji.“
- 6 V Pojasnilih k Listini je v zvezi z njenim členom 16 navedeno, da ta določba temelji na sodni praksi Sodišča, ki je priznalo pravico do izvajanja gospodarske ali trgovske dejavnosti in pravico do sklepanja pogodb, ter na členu 119(1) in (3) PDEU, ki priznava svobodno konkurenco.
- 7 Člen 35 Listine, naslovljen „Varovanje zdravja“, določa:  

„Vsakdo ima pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe v skladu s pogoji, ki jih določajo nacionalne zakonodaje in običaji. [...]“
- 8 Člen 41 Listine, naslovljen „Pravica do dobrega upravljanja“, določa:  

„1. Vsakdo ima pravico, da institucije, organi, uradi in agencije Unije njegove zadeve obravnavajo nepristransko, pravično in v razumnem roku.

2. Ta pravica vključuje predvsem:

- (a) pravico vsake osebe, da se izjasni pred sprejetjem kakršnega koli posamičnega ukrepa, ki jo prizadene;
- (b) pravico vsake osebe do vpogleda v svoj spis ob spoštovanju legitimnih interesov zaupnosti ter poklicne in poslovne tajnosti;
- (c) obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži.

[...]“

- 9 Člen 47 Listine, naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“, določa:

„Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. Vsakdo ima možnost svetovanja, obrambe in zastopanja.

[...]“

- 10 Člen 48 Listine, naslovljen „Domneva nedolžnosti in pravica do obrambe“, v odstavku 2 določa:

„Vsakemu obdolžencu je zagotovljena pravica do obrambe.“

- 11 Člen 51 Listine, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Določbe te listine se uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Unije ob spoštovanju načela subsidiarnosti, za države članice pa samo, ko izvajajo pravo Unije. [...]“

- 12 Člen 52 Listine, naslovljen „Obseg pravic in načel ter njihova razlaga“, določa:

„1. Kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, mora biti predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. Ob upoštevanju načela sorazmernosti so omejitve dovoljene samo, če so nujne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.

2. Pravice, ki jih priznava ta listina in jih urejajo določbe Pogodb, se uresničujejo v skladu s pogoji in v mejah, opredeljenih v teh pogodbah.

[...]

7. Sodišča Unije in držav članic ustrezno upoštevajo pojasnila, pripravljena kot vodilo za razlago te listine[.]“

*Direktiva 2006/123/ES*

- 13 Člen 4 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, str. 36), naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

5. ‚ustanovitev‘ pomeni dejansko izvajanje gospodarske dejavnosti, kakor je navedeno v členu 43 [ES], s strani ponudnika za nedoločen čas in s stalno infrastrukturo, kjer se dejavnost opravljanja storitev dejansko izvaja;
6. ‚sistem dovoljenj‘ pomeni vsak postopek, kateremu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti;

[...]“

- 14 Poglavje III te direktive, naslovljeno „Svoboda ustanavljanja ponudnikov“, v oddelku 1, naslovljenem „Dovoljenja“, vsebuje člene od 9 do 13.

- 15 Člen 9 navedene direktive, naslovljen „Sistemi dovoljenj“, v odstavku 1 določa:

„Države članice začetka opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti ne pogojujejo s sistemom dovoljenj, razen če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- (a) sistem dovoljenj zadevnega ponudnika ne diskriminira;
- (b) potreba po sistemu dovoljenj je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;
- (c) zastavljenega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnim ukrepom, zlasti ker bi bil naknadni pregled prepozen, da bi bil lahko resnično učinkovit.“

- 16 Člen 10 navedene direktive, naslovljen „Pogoji za dodelitev dovoljenj“, v odstavku 1 določa:

„Sistemi dovoljenj temeljijo na merilih, ki pristojnim organom preprečujejo, da bi samovoljno izvrševali pooblastilo za ocenjevanje [presojo].“

- 17 Oddelek 2, naslovljen „Prepovedane zahteve ali zahteve, ki so predmet ocene“, iz poglavja III Direktive 2006/123 vsebuje člena 14 in 15.

***Avstrijsko pravo***

- 18 Člen 14 Tiroler Landespolizeigesetz (zakon o deželni policiji na Tirolskem) z dne 6. julija 1976 (LGBL št. 60/1976) v različici, ki izhaja iz zadnje spremembe (LGBL št. 56/2017) (v nadaljevanju: zakon o policiji), naslovljen „Prepoved“, določa:

„Prepovedano je:

- (a) komercialno dopuščanje seksualnih aktov na lastnem telesu ali komercialno ponujanje seksualnih storitev (prostitucija) zunaj bordelov, ki imajo za to dovoljenje (člen 15)

[...]“

19 Člen 15 tega zakona, naslovljen „Dovoljenje za bordel“, v odstavku 1 določa:

„Bordel je obrat, v katerem se izvaja prostitucija. Bordel lahko obratuje samo na podlagi izdanega dovoljenja (dovoljenje za bordel).“

20 Člen 19 navedenega zakona, naslovljen „Kazenska določba“, v odstavku 2 določa:

„Kdor upravlja bordel brez dovoljenja na podlagi člena 15, stori prekršek in se kaznuje z denarno kaznijo do 36.000 EUR, v primeru neplačila te kazni pa se mu naloži nadomestna zaporna kazen do štirih tednov.“

21 Člen 19a tega zakona, naslovljen „Nadzor in zaprtje bordela“, določa:

„1. Če na podlagi konkretnih dejstev obstaja utemeljeni sum prekrška iz člena 19(1) ali (2), imajo organi, zadolženi za javno varnost, pravico [...] [vstopiti] v stavb[e] ali prostor[e], za katere se zdi, da so namenjeni nezakonitemu izvajanju prostitucije [...]. Lastniki ali najemniki takšnih stavb ali prostorov so dolžni dopustiti vstop v njihove stavbe in prostore. Dopustno je izvajanje ukrepov neposredne prisile.

[...]

3. Če je na podlagi konkretnih dejstev podan utemeljen sum storitve prekrška iz člena 19(2) in je mogoče izhajati iz domneve nadaljnjega nezakonitega obratovanja bordela, lahko organ tudi brez predhodnega postopka sprejme nujne ukrepe za preprečitev obratovanja bordela, zlasti zaprtje bordela na kraju samem.

4. Na predlog dosedanjega upravljavca ali lastnika prostorov, ki so se uporabljali za bordel, mora organ z odločbo preklicati ukrepe, ki jih je sprejel na podlagi odstavka 3, če lahko predlagatelj

(a) predloži dovoljenje za bordel, ali

(b) zagotovi, da bordel, tudi po preklicu ukrepov iz odstavka 3, ne bo ponovno obratoval.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

22 Oseba PI, bolgarska državljanica, je ponujala masažne storitve v skladu z obrtnim dovoljenjem, ki ji ga je Stadtmagistrat Innsbruck (Občinska uprava v Innsbrucku, Avstrija) izdala 9. februarja 2011. V tem mestu je upravljala masažni salon.

23 Policista deželne uprave sta 12. decembra 2017 izvedla nadzor v masažnem salonu osebe PI. Ker sta bila navedena policista prepričana, da se v tem salonu strankam ponujajo seksualne storitve, to je gole masaže in erotične masaže, sta se istega dne okrog 20.30 odločila navedeni salon zapreti na podlagi suma kršitve člena 19(2) zakona o policiji (v nadaljevanju: odločba z dne 12. decembra 2017). Na zadevni salon so bili zato nameščeni uradni pečati.

24 Oseba PI je bila o tej odločbi ustno obveščena tik pred zaprtjem salon. Vročena ji ni bila nobena potrditev tega zaprtja in prejela ni nobenega dokumenta, v katerem bi bilo navedena obrazložitev sprejetja navedene odločbe.

- 25 Oseba PI je 13. decembra 2017 za varovanje svojih interesov pooblastila odvetnika, ki je v naslednjih dneh policijo večkrat zaprosil za vpogled v spis. Ta dostop pa mu je bil zavrnen z obrazložitvijo, da v primeru upravnih ukrepov, kot so ti, sprejeti zoper osebo PI, navedeni dostop ni dovoljen, ker zoper njo ni bil začel kazenski postopek.
- 26 Oseba PI je 14. decembra 2017 zahtevala razveljavitev odločbe z dne 12. decembra 2017, deželna uprava pa je 29. decembra 2017 odločila, da se tej zahtevi ugodi. Odločba, ki jo je sprejel ta upravni organ, ni vsebovala obrazložitve glede zaprtja niti razlogov za razveljavitev odločbe z dne 12. decembra 2017.
- 27 Oseba PI je 18. decembra 2017 pri predložitvenem sodišču, Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem, Avstrija), vložila tožbo za ugotovitev nezakonitosti zaprtja njenega masažnega salona.
- 28 Predložitveno sodišče je, ker mu deželna uprava ni posredovala upoštevni listin in dejstev v zvezi s to zadevo, samo začelo ugotavljati dejansko stanje.
- 29 To sodišče poudarja, da v skladu z nacionalno ureditvijo odločba o zaprtju obrata, kot je masažni salon osebe PI, učinkuje z njenim sprejetjem. Ker je namen te ureditve boj proti nezakoniti prostituciji, naj bi bilo nujno, da lahko pristojni organi sprejmejo ukrepe v okviru svojega pooblastila za izdajo odredb in uporabo prisile.
- 30 Tako odločbo naj bi lahko na predlog zadevne osebe bodisi razveljavil upravni organ, v obravnavanem primeru deželna uprava, z učinkom za naprej bodisi odpravilo oziroma razveljavilo sodišče, v obravnavanem primeru predložitveno sodišče, ki lahko izvede nadzor nad zakonitostjo te odločbe.
- 31 Vendar pa naj se v nasprotju z drugimi nacionalnimi postopki, ki zajemajo to, da organi izvajajo svoja pooblastila za izdajo odredb in uporabo prisile, z ureditvijo v zvezi s postopkom, obravnavanim v zadevi v glavni stvari, ne bi zahtevalo, da bi morali navedeni organi po izvajanju navedenih pooblastil svojo odločbo pisno obrazložiti. Namen obveznosti pisne obrazložitve odločbe, izdane v okviru izvajanja teh pooblastil, pa naj bi bil, da se zadevnemu organu naloži dolžnost, da ponovno preveri zakonitost svojega posredovanja.
- 32 Predložitveno sodišče meni, da je z neobstojem pisnega dokumenta, v katerem bi bili navedeni razlogi v utemeljitev odločbe, ki jo je pristojni organ sprejel v okviru postopka, kot je ta iz zadeve v glavni stvari, naslovníku take odločbe odvzeta možnost, da bi vpogledal v spis zadeve v zvezi z njim, da bi se seznanil z dokazi, ki jih je zbral ta organ, in da bi izjavil svoje stališče v zvezi s tem. Ta naslovnik se lahko z razlogi, iz katerih je navedeni organ sumil, da je bilo storjeno nezakonito ravnanje, seznanil le posredno ob vložitvi tožbe zoper ukrepe, ki jih je sprejel isti organ.
- 33 Poleg tega naj možnosti izpodbijanja zadevne odločbe ne bi zadostovale.
- 34 V skladu s členom 19a(4) zakona o policiji naj bi namreč lahko do tega, da pristojni organ razveljavi svojo odločbo o zaprtju zadevnega obrata, prišlo le v dveh položajih, in sicer, kadar lahko naslovnik te odločbe predloži bodisi dovoljenje za bordel bodisi zagotovila, da bordel po razveljavitvi odločbe o zaprtju ne bo ponovno obratoval.
- 35 Vendar pa naj predložitveno sodišče v zvezi z odločbo z dne 12. decembra 2017 ne bi moglo izvesti nadzora nad utemeljenostjo dejanskih okoliščin, glede na katere je bila sprejeta ta odločba, saj je to sodišče pristojno le za presojo, ali je lahko policist v obravnavanem primeru utemeljeno sumil, da obstaja nezakonita dejavnost.

36 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Tirol (deželno upravno sodišče na Tirolskem) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 15(2) Listine [...] razlagati tako, da nasprotuje predpisu države članice, ki, tako kot člen 19[a](3) [zakona o policiji], omogoča, da lahko pristojni organi brez predhodnega uradnega postopka sprejmejo ukrepe neposrednega ukazovanja in uporabe prisile, kot je zlasti zaprtje obrata na kraju samem, pri čemer ne gre zgolj za začasne ukrepe?
2. Ali je treba člen 47 Listine po potrebi v povezavi s členoma 41 in 52 Listine ob upoštevanju načela enakosti orožij in učinkovitega pravnega sredstva razlagati tako, da nasprotuje predpisu države članice, ki, tako kot člen 19[a](3) in (4) [zakona o policiji], določa dejanske ukrepe neposrednega ukazovanja in uporabe prisile, kot je zlasti zaprtje obratov, brez kakršnekoli dokumentacije in izdaje potrdila prizadeti osebi?
3. Ali je treba člen 47 Listine po potrebi v povezavi s členoma 41 in 52 Listine ob upoštevanju načela enakosti orožij razlagati tako, da nasprotuje predpisu države članice, ki, tako kot člen 19[a](3) in (4) [zakona o policiji], za razveljavitev dejanskih ukrepov neposrednega ukazovanja in uporabe prisile, ki so sprejeti brez vsakršnega postopka in zlasti obsegajo zaprtje obratov, zahteva, da mora oseba, ki jo ta dejanski ukrep zadeva, za razveljavitev tega zaprtja vložiti obrazložen predlog?
4. Ali je treba člen 47 Listine v povezavi s členom 52 Listine ob upoštevanju načela učinkovitega pravnega sredstva razlagati tako, da nasprotuje predpisu države članice, ki, tako kot člen 19[a](4) [zakona o policiji], v primeru dejanskega ukrepa prisile v obliki zaprtja obrata dopušča vložitev zahteve za razveljavitev le v mejah določenih pogojev?“

### **Vprašanja za predhodno odločanje**

#### ***Dopustnost***

- 37 Avstrijska vlada v pisnem stališču trdi, da četrto vprašanje ni dopustno, prav tako pa naj ne bi bili dopustni drugo in tretje vprašanje v delu, v katerem se nanašata na člena 19a(4) zakona o policiji, ki določa možnost pristojnega organa, da zadevne ukrepe razveljavi.
- 38 Deželna uprava naj bi namreč ukrep zaprtja salona osebe PI razveljavila in odredila odstranitev uradnih pečatov, nameščenih na tem salonu. V teh okoliščinah naj se določba iz prejšnje točke v zadevi v glavni stvari, katere predmet ni upravni temveč sodni nadzor zadevnih ukrepov, ne bi več uporabljala.
- 39 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da se postopek v glavni stvari, kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, nanaša na nadzor nad zakonitostjo odločbe z dne 12. decembra 2017, s katero je bilo odrejeno zaprtje salona osebe PI, pri čemer je bila tožba zoper to odločbo vložena, preden jo je deželna uprava 29. decembra 2017 razveljavila.
- 40 Opozoriti je treba tudi, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča postavijo v pravnem in dejanskem okviru, ki so ga pristojna opredeliti sama in katerega pravilnosti Sodišče ne presoja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu nacionalnega sodišča, samo če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore in da bi razumelo razloge, iz katerih nacionalno sodišče meni, da za odločitev o sporu, ki poteka pred njim, potrebuje odgovore na ta vprašanja (sodba z dne 14. februarja 2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, točka 48 in navedena sodna praksa).



41 V tej zadevi je treba ugotoviti, da je predložitveno sodišče v najboljšem položaju za presojo, ali glede na nacionalno pravo obstaja pravni interes osebe PI. Zato je treba ugotoviti, da so vprašanja od drugega do četrtega dopustna.

### *Uvodne ugotovitve*

42 Najprej je treba opozoriti, da je v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenim s členom 267 PDEU, naloga Sodišča dati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena. Naloga Sodišča je namreč razložiti vse določbe prava Unije, ki jih nacionalna sodišča potrebujejo za odločanje o sporih, ki so jim predloženi, tudi če te določbe niso izrecno navedene v vprašanjih, ki mu jih ta sodišča postavijo (sodba z dne 19. decembra 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, točka 34 in navedena sodna praksa).

43 Čeprav je predložitveno sodišče svoja vprašanja formalno omejilo na razlago člena 15(2) in členov 41, 47 in 52 Listine, ta okoliščina v obravnavanem primeru Sodišču ne preprečuje, da predložitvenemu sodišču zagotovi vse elemente razlage prava Unije, ki bi mu lahko koristili pri presoji predložene zadeve, in sicer ne glede na to, ali se je nanje v svojem vprašanju sklicevalo. Glede tega mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe, zbrati elemente navedenega prava, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (glej v tem smislu sodbo z dne 19. decembra 2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, točka 35 in navedena sodna praksa).

44 Kot je razvidno iz spisa, predloženega Sodišču, oseba PI, bolgarska državljanica, v Avstriji opravlja samostojno dejavnost, in sicer upravljanje masažnega salona.

45 Predložitveno sodišče želi, da bi lahko odločilo o tožbi, ki je bila pri njem vložena, izvedeti, ali pravo Unije nasprotuje nacionalni ureditvi, ki določa, da je mogoče obrat, kot je ta v postopku v glavni stvari, z odločbo nacionalnega organa s takojšnjim učinkom zapreti, ker ta organ sumi, da se v tem obratu brez zahtevanega dovoljenja opravlja dejavnost prostitucije, ne da bi se osebi, ki upravlja navedeni obrat, zagotovilo spoštovanje nekaterih postopkovnih pravic.

46 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da je dejavnost, opisana v točki 44 te sodbe, storitev v smislu člena 57 PDEU, ker jo na ozemlju države članice opravlja državljanica druge države članice. Poleg tega upravljanje masažnega salona na ozemlju druge države članice v skladu s členom 49 in naslednjimi PDEU spada na področje uporabe svobode ustanavljanja in prostega pretoka storitev.

47 Če se predpostavi, da dejavnost osebe PI zajema tudi upravljanje obrata, v katerem se ponujajo storitve prostitucije, je treba opozoriti, da prostitucija pomeni storitev za plačilo (sodba z dne 20. novembra 2001, Jany in drugi, C-268/99, EU:C:2001:616, točka 49), medtem ko je dejavnost upravljanja bordela zajeta s svobodo ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU in členov od 9 do 15 Direktive 2006/123, če jo ponudnik izvaja za nedoločen čas in s stalno infrastrukturo (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen, C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točke od 67 do 77).

48 Zato, če bi se v obravnavanem primeru izkazalo, da se dejavnost osebe PI izvaja za nedoločen čas in s stalno infrastrukturo, kar mora preveriti predložitveno sodišče, bi bila ta dejavnost zajeta s svobodo ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU in členov od 9 do 15 Direktive 2006/123.

49 Iz predložitvene odločbe je razvidno, se z nacionalno ureditvijo, ki se uporablja za zadevo v glavni stvari, za izvajanje prostitucije zahteva dovoljenje.



- 50 V zvezi z Direktivo 2006/123, katere členi od 9 do 13 določajo pogoje, ki jih mora izpolnjevati sistem dovoljenj, je treba ugotoviti, da se vprašanja, postavljena v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, ne nanašajo na zakonitost nacionalnega sistema, ki ureja izvrševanje dejavnosti prostitucije, temveč na skladnost ukrepa zaprtja obrata, ki se sprejme brez nekaterih postopkovnih jamstev, s pravom Unije.
- 51 V teh okoliščinah je treba na postavljena vprašanja odgovoriti glede na člen 49 PDEU, in ne Direktivo 2006/123.
- 52 Člen 15(2) Listine, na katerega se nanaša prvo vprašanje, med drugim zagotavlja pravico do ustanavljanja oziroma do opravljanja storitev v kateri koli državi članici.
- 53 Iz Pojasnil k Listini, ki jih je treba v skladu s členom 6(1), tretji pododstavek, PEU in členom 52(7) Listine upoštevati pri njeni razlagi, izhaja, da člen 15(2) Listine obravnava tri pravice, ki jih zagotavljajo členi 26, 45, 49 in 56 PDEU, to so pravica do prostega gibanja delavcev, svoboda ustanavljanja in svoboda opravljanja storitev.
- 54 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da iz sodne prakse Sodišča, čeprav se predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe ne sklicuje na člen 16 Listine, izhaja, da ta določba napotuje zlasti na člen 49 PDEU, ki zagotavlja izvrševanje temeljne svobode ustanavljanja (glej v tem smislu sodbo z dne 13. februarja 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, točka 22).
- 55 Zato to, da se v zvezi s svobodo ustanavljanja sklicuje na člen 15(2) Listine, v okviru zadeve v glavni stvari zajema presojo spoštovanja te svobode tudi glede na člen 16 te listine.
- 56 V zvezi s členom 41 Listine, na katerega se nanašata drugo in tretje vprašanje, je treba ugotoviti, da iz besedila te določbe jasno izhaja, da se ne nanaša na države članice, temveč izključno na institucije, organe, urade in agencije Unije (sodba z dne 13. septembra 2018, UBS Europe in drugi, C-358/16, EU:C:2018:715, točka 28 in navedena sodna praksa). Iz tega izhaja, da člen 41 Listine v zadevi v glavni stvari ni upošteven.
- 57 Navedena določba pa je izraz splošnega načela prava Unije, v skladu s katerim pravica do dobrega upravljanja vključuje obveznost uprave, da svoje odločitve obrazloži (glej v tem smislu sodbo z dne 17. julija 2014, YS in drugi, C-141/12 in C-372/12, EU:C:2014:2081, točka 68). Obveznost uprave, da odločbo dovolj specifično in konkretno obrazloži, da zadevni osebi omogoči seznanitev z razlogi za individualni ukrep, ki posega v njen položaj, je tako korelat načela spoštovanja pravice do obrambe, ki je splošno načelo prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 22. novembra 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, točka 88, in z dne 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, točka 38).
- 58 Iz prej navedenih preudarkov zato izhaja, da želi predložitveno sodišče s svojimi vprašanji, ki jih je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 49 PDEU, člen 15(2) ter člene 16, 47 in 52 Listine ter splošno načelo pravice do dobrega upravljanja razlagati tako, da v okoliščinah, kot so v sporu o glavni stvari, nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa da lahko upravni organ sprejme odločbo o takojšnjem zaprtju obrata, ker sumi, da se v tem obratu opravlja dejavnost prostitucije brez dovoljenja, ki se zahteva s to nacionalno ureditvijo, če se s to ureditvijo, prvič, ne zahteva, da se taka odločba glede dejanskega stanja in prava pisno obrazloži in sporoči njenemu naslovniku, drugič, zahteva, da je zahteva naslovnika za razveljavitev te odločbe obrazložena, in tretjič, omejuje razloge, iz katerih lahko pristojni upravni organ razveljavi navedeno odločbo.

## Vprašanja

- 59 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pomeni omejitev v smislu člena 49 PDEU vsak nacionalni ukrep, ki bi, tudi če se uporabi brez diskriminacije na podlagi državljanstva, prepovedoval, oviral ali zmanjšal privlačnost izvrševanja svobode ustanavljanja državljanom Unije, ki je zagotovljena s Pogodbo (sodba z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 60 V obravnavanem primeru lahko nacionalna ureditev, kot je v postopku v glavni stvari, ki določa, da lahko upravni organ sprejme odločbo o takojšnjem zaprtju obrata, ker sumi, da v tem obratu obstaja dejavnost prostitucije brez dovoljenja, ki se zahteva s to ureditvijo, negativno vpliva na promet in opravljanje poklicne dejavnosti, zlasti glede razmerja s strankami, ki so prejemniki zadevne storitve. Ta ureditev zato lahko preprečuje ali odvrča osebe iz drugih držav članic, ki bi želele ustanoviti poslovno enoto v deželi Tirolska (Avstrija), da bi tam opravljale poklicno dejavnost, kot je ta iz zadeve v glavni stvari (glej po analogiji sodbo z dne 5. novembra 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, točke od 41 do 45).
- 61 Iz tega izhaja, da navedena nacionalna ureditev pomeni omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU.
- 62 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je lahko omejitev svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU, če se uporablja brez diskriminacije na podlagi državljanstva, upravičena z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če je primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tistega, kar je nujno, da se ta cilj doseže (sodba z dne 14. novembra 2018, Memoria in Dall'Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 63 Iz ustaljene sodne prakse prav tako izhaja, da se temeljne pravice, ki jih zagotavlja Listina, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, in jih je treba torej med drugim spoštovati, kadar nacionalna ureditev spada na področje uporabe tega prava (sodba z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 64 Za to gre predvsem v primeru, v katerem bi lahko nacionalna ureditev ovirala uresničevanje ene ali več temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, zadevna država članica pa se sklicuje na nujne razloge v splošnem interesu, da bi tako oviro upravičila. V takem primeru se lahko za zadevno nacionalno ureditev uveljavljajo tako določene izjeme, le če je v skladu s temeljnimi pravicami, katerih spoštovanje zagotavlja Sodišče (sodba z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 65 V obravnavanem primeru nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari, ker pomeni, kot je razvidno iz točke 61 te sodbe, omejitev svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU, zajema tudi omejitev izvrševanja svobode ustanavljanja in gospodarske pobude iz člena 15(2) oziroma člena 16 Listine.
- 66 Člen 52(1) Listine pa dopušča, da je lahko uresničevanje pravic iz te listine omejeno, če so te omejitve predpisane z zakonom, če spoštujejo bistveno vsebino navedenih pravic in svoboščin, če so ob upoštevanju načela sorazmernosti potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih (sodba z dne 21. decembra 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, točka 70 in navedena sodna praksa).
- 67 V obravnavanem primeru avstrijska vlada trdi, da je ta nacionalna ureditev nujna za preprečevanje kriminalnih dejavnosti v zvezi s prostitucijo in za varovanje zdravja ljudi.

- 68 Čeprav naj prostitucija v deželi Tirolska ne bi bila prepovedana, naj bi bili zanjo določeni nadzor in omejitve v splošnem interesu. Zato naj bi se z navedeno nacionalno ureditvijo za to dejavnost zahtevalo dovoljenje. Poleg tega naj bi za osebe, ki opravljajo to dejavnost, veljale posebne zahteve s področja zdravja in nad njimi naj bi se izvajal reden nadzor, s katerim naj bi se odkrile spolno prenosljive bolezni, vključno z aidsom in tuberkulozo.
- 69 Ker se nezakonita prostitucija izmakne temu nadzoru, po mnenju te vlade pomeni tveganje za zdravje oseb, ki jo izvajajo, za njihove stranke, in na splošno za družbo.
- 70 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je preprečevanje kaznivih dejanj zoper osebe, ki se prostituirajo, zlasti trgovine z ljudmi, vsiljene prostitucije in prostitucije mladoletnih oseb, nujni razlog v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen, C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 68).
- 71 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je varovanje javnega zdravja med nujnimi razlogi v splošnem interesu, ki jih priznava pravo Unije (sodba z dne 1. marca 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, točka 57).
- 72 Varovanje zdravja zagotavlja tudi člen 35 Listine, ki določa, da ima vsakdo pravico do preventivnega zdravstvenega varstva in do zdravniške oskrbe v skladu s pogoji, ki jih določajo nacionalne zakonodaje in običaji.
- 73 V obravnavanem primeru opravljanje storitve, ki je v tem, da se dejavnosti prostitucije, tudi če le za kratko obdobje, opravljajo v obratu, ki ni registriran in ki zato nima dovoljenja, ki bi ga izdal javni organ države članice, ne omogoča, da bi pristojni organi zagotovili ustrezen nadzor nad temi dejavnostmi v zadevnem obratu in lahko zato poveča tveganje, da bi osebe, ki v njem opravljajo svoje dejavnosti, postale žrtve kaznivih dejanj.
- 74 Prav tako lahko to, da navedene storitve opravljajo osebe, za katere ne veljajo posebne zahteve s področja zdravja in nad katerimi se ne izvaja reden nadzor, s katerim naj bi se odkrile spolno prenosljive bolezni, povečuje tveganje za zdravje oseb, ki se prostituirajo, in njihovih strank, saj ni sporno, da spolno prenosljive bolezni, ki se ne zdravijo, povzročajo poslabšanje zdravja in da to, da je nekdo nosilec spolno prenosljive bolezni, ki se ne zdravi, poveča tveganje nastanka druge bolezni.
- 75 V teh okoliščinah je treba za omejitev svobode ustanavljanja, ki jo povzroči nacionalna ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki upravnemu organu podeljuje pristojnost, da sprejme odločbo o takojšnjem zaprtju obrata, ker sumi, da se v tem obratu opravlja dejavnost prostitucije brez dovoljenja, ki se zahteva z navedeno ureditvijo, šteti, da je upravičena z nujnimi razlogi v splošnem interesu in da je primerna za zagotovitev uresničitve ciljev, ki se jima sledi s to ureditvijo, to je preprečevanje kaznivih dejanj zoper osebe, ki se prostituirajo in varstvo javnega zdravja.
- 76 Glede na navedeno je treba preučiti, ali se lahko možnost nacionalnega upravnega organa, da sprejme odločbo o takojšnjem zaprtju obrata, ker sumi, da se v tem obratu opravlja dejavnost prostitucije brez dovoljenja, ki se zahteva z nacionalno ureditvijo, presodi za sorazmerno glede na cilja iz prejšnje točke.
- 77 V zvezi s tem bi bilo nacionalno ureditev, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ki določa, da lahko upravni organ iz navedenih razlogov sprejme odločbo o takojšnjem zaprtju obrata, načeloma mogoče šteti za sorazmerno glede na navedena cilja. Vendar se z navedeno ureditvijo v obravnavanem primeru dopušča zaprtje obrata brez vsakršne pisne obrazložitve glede dejanskega stanja in prava, ki bi se sporočila njenemu naslovniku, hkrati pa zahteva, da zadevna oseba zahtevo za razveljavitev odločbe o tem zaprtju obrazloži.

- 78 Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da učinkovitost sodnega nadzora, zagotovljenega s členom 47 Listine, zahteva, da mora biti zainteresirani osebi omogočeno, da se z razlogi, na katerih temelji odločba, ki jo je v zvezi z njo sprejel upravni organ, seznaniti bodisi že na podlagi same odločbe bodisi na podlagi dopisa, s katerim so ji ti razlogi posredovani na njeno zahtevo, brez poseganja v pristojnost pristojnega sodišča, da od zadevnega organa zahteva, da jih posreduje, da bi lahko ta oseba branila svoje pravice v najboljših mogočih pogojih in se ob polnem poznavanju zadeve odločila, ali je zadevo koristno predložiti pristojnemu sodišču, in da se zadnjenavedenemu sodišču v celoti omogoči nadzor nad zakonitostjo zadevne nacionalne odločbe (sodbi z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 53, in v tem smislu z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, točka 84).
- 79 Poleg tega pravica do izjave v vsakem postopku, ki je določena s členoma 47 in 48 Listine in ki je sestavni del spoštovanja pravice do obrambe, ki je temeljno načelo prava Unije, zajema, da mora upravni organ pripombe, ki jih poda zadevna oseba, ustrezno upoštevati tako, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne elemente obravnavane zadeve in svojo odločbo podrobno obrazloži, pri čemer je obveznost dovolj specifične in konkretne obrazložitve odločbe, ki zadevni osebi omogoča seznanitev z razlogi za zavrnitev njene prošnje, tako korelat načela spoštovanja pravice do obrambe (glej v tem smislu sodbo z dne 5. novembra 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, točke 43, 45 in 48).
- 80 Obveznost spoštovanja pravice do obrambe naslovnikov odločb, ki znatno posegajo v njihove interese, tako načeloma velja za upravne organe držav članic, kadar sprejemajo ukrepe, ki spadajo na področje uporabe prava Unije (sodba z dne 5. novembra 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, točka 50).
- 81 Ta zahteva obrazložitve odločbe nacionalnih upravnih organov je posebej pomembna v okviru zadeve, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem je treba preučiti upravičenost in sorazmernost omejitve svobode ustanavljanja v smislu člena 49 PDEU ter svobode ustanavljanja in gospodarske pobude iz člena 15(2) oziroma člena 16 Listine.
- 82 Na eni strani morajo nacionalna sodišča opraviti celovito presojo okoliščin sprejetja in izvajanja omejevalne ureditve na podlagi dokazov, ki jih predložijo pristojni organi države članice, da bi izkazali obstoj ciljev, primernih za utemeljitev ovire temeljni svoboščini, zagotovljeni s Pogodbo DEU, in njeno sorazmernost (sodba z dne 28. februarja 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 83 Na drugi strani so ta sodišča na podlagi nacionalnih postopkovnih pravil sicer lahko dolžna sprejeti ukrepe, potrebne za olajšanje predložitve teh dokazov, vendar od njih ni mogoče zahtevati, da namesto navedenih organov predložijo utemeljitve, ki jih morajo predložiti ti organi. Če te utemeljitve niso podane zaradi nenavzočnosti ali pasivnosti navedenih organov, morajo imeti nacionalna sodišča možnost izpeljati vse posledice, ki izvirajo iz take pomanjkljivosti (sodba z dne 28. februarja 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, točka 54).
- 84 V obravnavanem primeru nacionalna ureditev s tem, da ne zahteva, da se odločba o odreditvi takojšnjega zaprtja obrata, kot je ta iz postopka v glavni stvari, ustrezno pisno obrazloži glede dejanskih in pravnih vprašanj ter sporoči njenemu naslovniku, ne izpolnjuje zahtev, določenih s sodno prakso iz točk od 78 do 83 te sodbe.
- 85 Navedena ureditev namreč ne zagotavlja, da bi se lahko naslovník seznanil z razlogi, na katerih temelji odločba, da bi lahko branil svoje pravice in se odločil, ali je zadevo koristno predložiti pristojnemu sodišču. Ta ureditev zato v obravnavanem primeru ne omogoča zagotovitve učinkovitega sodnega nadzora, niti spoštovanje pravice do obrambe, zagotovljenih s členoma 47 in 48 Listine in splošnimi načeli prava Unije.

- 86 V zvezi z zahtevo, določeno z nacionalno ureditvijo iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero mora zadevna oseba vsakršno zahtevo za razveljavitev odločbe o zaprtju obrata ustrezno obrazložiti, je treba ugotoviti, da ni sorazmerna glede na to, da ista ureditev po drugi strani ne določa obveznosti obrazložitve take odločbe.
- 87 Glede na navedeno to, da se od naslovnika upravne odločbe zahteva, da svojo zahtevo za razveljavitev te odločbe obrazloži, medtem ko ta odločba ni obrazložena, posega v pravico tega naslovnika do učinkovitega pravnega sredstva in do dostopa do sodišča ter v njegovo pravico do obrambe.
- 88 V zvezi z omejitvami – določenimi v členu 19a(4) zakona o policiji – razlogov, s katerimi lahko upravni organ utemelji razveljavitev odločbe o zaprtju obrata, je treba opozoriti, da je mogoče to odločbo razveljaviti, če lahko njen naslovnik predloži bodisi dovoljenje za bordel bodisi zagotovila, da bordel po tej razveljavitvi ne bo ponovno obratoval.
- 89 Če se predpostavi, da se ta določba zakona o policiji uporabi za spor o glavni stvari, kar mora preveriti predložitveno sodišče, ni očitno, da omejitev iz prejšnje točke ne bi bila sorazmerna glede na cilja, ki se uresničujeta s takim zakonom, in sicer glede na preprečevanje kaznivih dejanj zoper osebe, ki se prostituirajo, in varovanje javnega zdravja.
- 90 Ker je namreč, kot je bilo ugotovljeno v točkah od 73 do 75 te sodbe, možnost takojšnjega zaprtja obrata, ker upravni organ sumi, da se v tem obratu opravlja dejavnost prostitucije brez dovoljenja, ki se za to zahteva, upravičena z navedenima ciljema, je treba omejitev iz člena 19a(4) zakona o policiji šteti za logično posledico prepovedi, določene z zadevno ureditvijo, upravljanja bordela brez takega dovoljenja.
- 91 Glede na vse navedene preudarke je treba na postavljena vprašanja odgovoriti, da je treba člen 49 PDEU, člen 15(2) ter člene 16, 47 in 52 Listine ter splošno načelo pravice do dobrega upravljanja razlagati tako, da v okoliščinah, kot so v sporu o glavni stvari, nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa, da lahko upravni organ sprejme odločbo o takojšnjem zaprtju obrata, ker sumi, da se v tem obratu opravlja dejavnost prostitucije brez dovoljenja, ki se zahteva s to ureditvijo, v delu, v katerem se s to ureditvijo na eni strani ne zahteva, da se taka odločba glede dejanskega stanja in prava pisno obrazloži in sporoči njenemu naslovniku, in na drugi strani zahteva, da mora biti zahteva tega naslovnika za razveljavitev te odločbe obrazložena.

## **Stroški**

- 92 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (šesti senat) razsodilo:

**Člen 49 PDEU, člen 15(2) ter člene 16, 47 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter splošno načelo pravice do dobrega upravljanja je treba razlagati tako, da v okoliščinah, kot so v sporu o glavni stvari, nasprotujejo nacionalni ureditvi, ki določa, da lahko upravni organ sprejme odločbo o takojšnjem zaprtju obrata, ker sumi, da se v tem obratu opravlja dejavnost prostitucije brez dovoljenja, ki se zahteva s to ureditvijo, v delu, v katerem se s to ureditvijo na eni strani ne zahteva, da se taka odločba glede dejanskih in pravnih vprašanj pisno obrazloži in sporoči njenemu naslovniku, in na drugi strani zahteva, da mora biti zahteva tega naslovnika za razveljavitev te odločbe obrazložena.**

Podpisi