

PRESUDA SUDA

17. lipnja 1997.*

„Sloboda poslovnog nastana – Sloboda pružanja usluga – Domovi za starije osobe –
Nepostojanje cilja stjecanja dobiti”

U predmetu C-70/95,

povodom zahtjeva koji je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u Sudu uputio Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji, Italija), s ciljem da u sporu koji se vodi pred tim sudom između

Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA i Anni Azzurri Rezzato Srl,

uz sudjelovanje: Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL,

i

Regione Lombardia,

pribavi prethodnu odluku o tumačenju članka 3. stavka (g) i članaka 5., 52., 58., 59., 85., 86., 90. i 190. Ugovora o EZ-u,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida i L. Sevón, predsjednici vijeća, C. N. Kakouris, P. J. G. Kapteyn (izvjestitelj), C. Gulmann, P. Jann, H. Ragnemalm, M. Wathelet i R. Schintgen, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Fennelly,

tajnik: L. Hewlett, administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA i Anni Azzurri Rezzato Srl, G. Conte, G. Giacomini, odvjetnici upisani u odvjetničkoj komori Gênes, i G. Tanzella, odvjetnik upisan u odvjetničkoj komori u Milanu,
- za Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) ASBL, V. Tavormina, odvjetnik upisan u odvjetničkoj komori u Milanu,
- za talijansku vladu, profesor U. Leanza, voditelj Službe za diplomatske sporove Ministarstva vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Del Gaiza, *avvocato dello Stato*,

- za nizozemsku vladu, J. G. Lammers, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,
- za Komisiju Europskih zajednica, Enrico Traversa, član pravne službe, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvješće s rasprave,

saslušavši usmena očitovanja društava Sodemare SA, Anni Azzurri Holding SpA i Anni Azzurri Rezzato Srl, talijanske vlade i Komisije na raspravi održanoj 4. prosinca 1996.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 6. veljače 1997.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Odlukom od 2. ožujka 1995., koju je Sud zaprimio 10. ožujka iste godine, Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji) je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u uputio zahtjev za prethodnu odluku s pet pitanja koja se odnose na tumačenje članka 3. stavka (g) i članaka 5., 52., 58., 59., 85., 86., 90. i 190. Ugovora o EZ-u.
- 2 Ta su pitanja bila postavljena u okviru tužbe koju su društvo osnovano u skladu s luksemburškim pravom Sodemare SA (u daljnjem tekstu: Sodemare) i dva društva osnovana u skladu s talijanskim pravom podnijeli za poništenje najprije članka 18. stavka 3. točke (a) Legge regionale Lombardia br. 39 od 11. travnja 1980. koji se odnosi na organizaciju i funkcioniranje lokalnih socijalno-zdravstvenih centara (*Bollettino ufficiale della Regione Lombardia* br. 15 od 11. travnja 1980., 3. dodatak, u daljnjem tekstu: Zakon iz 1980.), zatim akta br. 2157 od 3. prosinca 1993. Regione Lombardia (regije Lombardija) kojim su odbijeni zahtjevi da im se odobri stjecanje ugovornog statusa za nadoknadu troškova usluga socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi i, napokon, mišljenja br. 41 od 7. rujna 1993. koje je donio lokalni socijalno-zdravstveni centar. Fédération des maisons de repos privées de Belgique (Femarbel) intervenirao je u potporu tima trima društvima.
- 3 Talijanski dekret od 8. kolovoza 1985. (GURI br. 191 od 14. kolovoza 1985., str. 5727.), koji propisuje smjernice i mjere za koordinaciju regija i autonomnih pokrajina u području zdravstvenih djelatnosti u vezi s djelatnošću socijalne skrbi, aktivnosti isključivo socijalne skrbi razlikuje od aktivnosti socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi. Ove prve među ostalim podrazumijevaju smještaj u zaštićenim nebolničkim strukturama koje, iako privremeno, u potpunosti zamjenjuju obiteljsku skrb. Kad je riječ o aktivnostima socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi, one su izravno i uglavnom namijenjene zdravstvenoj zaštiti građana kroz intervencije koje podržavaju prevenciju, skrb i fizičku i psihičku reintegraciju.

- 4 Na temelju članka 6. navedenog dekreta, pojam aktivnosti socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi može se primijeniti posebno na smještaj u zaštićenim ustanovama kojima je glavna ili isključiva aktivnost pružanje skrbi starijim i nemoćnim osobama koje tu skrb ne mogu ostvariti u svojim domovima. Kada se intervencija zdravstvene skrbi ne može odvojiti od intervencije socijalne skrbi, regije mogu u okviru financijskih mogućnosti Fondo sanitario nazionale (Nacionalnog zdravstvenog fonda) sklopiti ugovore s javnim ustanovama ili ako takvih nema, s privatnim ustanovama.
- 5 Legge Regionale Lombardia br. 1 od 7. siječnja 1986. o reorganizaciji i planiranju usluga socijalne skrbi (*Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia* br. 2 od 8. siječnja 1986., prvi dodatak, u daljnjem tekstu: Zakon iz 1986.) uređuje sustav usluga socijalne skrbi u regiji Lombardija. Na temelju tog zakona, provedba tog sustava povjerena je ustanovama kojima izravno upravljaju općine i ustanove odgovorne za lokalne usluge kao i onima koje ovise o drugim ustanovama koje imaju ugovorni odnos u smislu Zakona iz 1980. Za provedbu sustava socijalne skrbi natječu se i privatni subjekti koji upravljaju ustanovama i ispunjavaju uvjete predviđene člankom 18. stavkom 3. Zakona iz 1980.
- 6 Tim je zakonom u Lombardiji uređen ugovorni odnos s ustanovama koje upravljaju lokalnim socijalno-zdravstvenim centrima (u daljnjem tekstu: USSL-ovi) za pružanje usluga socijalne skrbi uključujući i usluge koje imaju karakter zdravstvene skrbi. Člankom 18. stavkom 2. Zakona iz 1980. predviđa se da privatni subjekti koji žele sudjelovati u planiranju i organizaciji usluga USSL-ova moraju od regije na svoj zahtjev ishoditi potvrdu o sposobnosti za sklapanje ugovora s ustanovama koje upravljaju USSL-ovima.
- 7 U skladu s člankom 18. stavkom 3. Zakona iz 1980., sposobnost za sklapanje ugovora među ostalim podrazumijeva nepostojanje cilja stjecanja dobiti.
- 8 Na temelju članka 18. stavka 5. Zakona iz 1980. nositelj potvrde o sposobnosti ima pravo sklapati ugovore s USSL-ovima. Člankom 18. stavkom 10. određuje se da se ugovorima uređuju financijski odnosi između javne ustanove kao potpisnika ugovora i privatnog subjekta, pri čemu se predviđa i oblik naknade za svaku uslugu na osnovi prethodno utvrđenih cijena u granicama koje su određene regionalnim programima za socijalnu skrb, a koje u svakom slučaju omogućavaju nadoknadu realnih troškova.
- 9 Osim toga, člankom 50. Zakona iz 1986. određeno je da upravljanje domom za starije osobe kao i za osobe koje su djelomično ili u cijelosti ovisne o drugima podliježe ishodu odobrenja za obavljanje usluga koje izdaje regija u kojoj se dom nalazi.
- 10 Iz spisa proizlazi da su se na temelju regionalnog programa za socijalnu skrb koji je bio na snazi u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka, a koji je odobrilo regionalno vijeće iz Lombardije, na domove za starije osobe koji su imali ugovorni odnos, primjenjivala stroža pravila u pogledu osoblja od onih pravila koja su se primjenjivala na domove koji nemaju takav odnos. Regija financira troškove usluga socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi u domovima sa sklopljenim ugovorima do određenog maksimalnog iznosa nadoknade po danu i po korisniku koji nije sposoban sam brinuti o sebi, neovisno o njegovim eventualnim potrebama.

- 11 Sodemare je osnovao društvo kapitala u skladu s talijanskim pravom pod nazivom Anni Azzurri Holding SpA. To društvo, koje Sodemare u potpunosti kontrolira, drži sav kapital različitih poduzetnika koji upravljaju domovima za starije osobe, uključujući i društvo Residenze Anni Azzurri Rezzato Srl.
- 12 To potonje društvo je 3. prosinca 1992. dekretom predsjednika Provincije di Brescia dobilo odobrenje za upravljanje domom za starije osobe, na temelju članka 50. Zakona iz 1986. Ono je 29. travnja 1993. od regionalnog vijeća Lombardije zatražilo da mu se odobri stjecanje ugovornog odnosa s ustanovama USSL-a, koji bi mu omogućio da ostvaruje nadoknade za usluge koje imaju karakter zdravstvene skrbi, a koje je ono obavezno pružiti starijim korisnicima koji se nisu sposobni brinuti o sebi.
- 13 Aktom br. 2157 od 3. prosinca 1993. regija Lombardija je na osnovi negativnog mišljenja USSL-a taj zahtjev za stjecanjem ugovornog odnosa odbila, uz obrazloženje da nije ispunjen uvjet nepostojanja cilja stjecanja dobiti na temelju članka 18. stavka 3. točke (a) Zakona iz 1980.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev utvrdio je da su tužitelji iz glavnog postupka, iako proaktivni i solventni, radili ispod svojih stvarnih mogućnosti, s obzirom na to da je broj kreveta koje su zauzimale starije osobe bio znatno manji od broja raspoloživih mjesta u njihovim domovima.
- 15 Taj sud je osim toga istaknuo da je učinak sporne odredbe taj da je pružanje usluga socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi rezervirano prvenstveno za neprofitna društva. Posljedica činjenice da se javne financije osiguravaju samo za ta društva bila je ta da korisnici usluga profitnih društava snose trošak koji ne bi morali snositi da tu istu uslugu traže od nekog neprofitnog društva.
- 16 U tim je okolnostima Tribunale amministrativo regionale (Okružni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:
- „1. Može li se nacionalni propis, koji premda se odnosi na područje koje ulazi u područje primjene ugovorâ Zajednice ne sadržava nikakvo obrazloženje, smatrati nezakonitim u odnosu na pravo Zajednice na temelju primjene članka 190. Ugovora i stoga, propisom koji nacionalni sud ne smije primijeniti, a čije posljedice se ograničavaju na slučajeve slične ovom o kojemu je riječ ovdje gdje na temelju nacionalnog pravila nastaje činjenično nejasna situacija u kojoj se dotični pravni subjekti nalaze u stanju nesigurnosti s obzirom na mogućnosti koje su im dostupne kada se pozivaju na pravo Zajednice?
- [Radi se o slučaju u kojemu država članica ima „obvezu” (koja je prema mišljenju Corte costituzionale italiana (talijanski ustavni sud) „precizna obveza”: vidjeti presudu talijanskog ustavnog suda (4. srpnja), 11. srpnja 1989., br. 389., t. 4. obrazloženja, posljednji stavak) ukloniti iz svog unutarnjeg pravnog poretka odredbe koje nisu u skladu s pravom Zajednice (kada je riječ o uklanjanju takvih pravila, vidjeti presudu Suda Komisija/Italija od 24. ožujka 1988., 104/86, Zb., str. 1799.). Tu obvezu Sud je spomenuo u „više navrata”.]

2. Je li članku 58. Ugovora protivno nacionalno pravilo koje (bez obrazlaganja) samo neprofitnim društvima omogućava pružanje jedne čitave kategorije usluga koje su i na financijskom planu isto tako značajne, kada to pravilo postavlja strogu razliku između profitnih i neprofitnih društava?
3. Je li člancima 52., 58. i 59. Ugovora protivna činjenica da se nacionalnim propisom sprečava obavljanje slobodne djelatnosti ako poduzetnik države članice koji tu djelatnost na temelju primjene Ugovorâ želi uspostaviti u drugoj državi članici mora izabrati između obavljanja te djelatnosti u gospodarskom obliku, usvajanjem formalno propisane pravne strukture koja nema nikakve veze sa strukturom koja je potrebna za provedbu, a ako izabere da tu djelatnost obavlja u gospodarskom obliku, da mora preuzeti i upravljanje troškovima za usluge javnog zdravstva?
4. Je li članku 59. Ugovora protivan nacionalni propis koji, prema modalitetima postupanja u unutarnjem pravnom poretku, korisnike socijalnih usluga — kojima unutarnji pravni poredak priznaje pravo odabira svog pružatelja usluga — usmjerava isključivo prema poduzetnicima kojima samo zbog njihove pravne strukture država nadoknađuje troškove za zdravstvene usluge koje je dužno pružiti svako poduzeće kojemu je izdano odobrenje, pri čemu su učinci tog propisa takvi da se, s jedne strane, potražnja za uslugama usmjerava prema određenim pružateljima usluga i, s druge strane, korisniku usluga oduzima stvarna sloboda odabira?
5. Je li članku 3. stavku (f) Ugovora i člancima 5., 85. i 86. Ugovora, koji bi se mogli tumačiti zajedno s člankom 90. Ugovora, protivan propis o kojemu je riječ, a koji zbog mehanizma predviđenog unutarnjim poretkom dozvoljava
 - (a) jedino poduzetnicima određene pravne strukture da bez troškova na teret poduzetnika uz usluge koje nude uz naknadu ponude i dopunske usluge,
 - (b) tim istim poduzetnicima da se predstave na tržištu kao kategorija poduzetnika koji imaju sličnih značajki u pogledu kvalitete i kvantitete i da ih prema tome korisnici u velikoj mjeri smatraju jedinstvenim subjektom,
 - (c) da se potražnja za uslugama u sektoru pružanja skrbi starijim osobama preusmjeri prema poduzetnicima iz stavka (b),
 - (d) da se poduzetnicima nametne obveza da na svoj trošak, uz usluge koje nude uz naknadu, pruže i dopunske usluge;i zato
 - (e) dovodi do sklapanja sporazuma koji imaju takav učinak da poduzetnicima koji nemaju ugovorni status u okviru jednog takvog sporazuma nameću obvezu da na svoj trošak, uz usluge koje nude, pruže i dopunske usluge, a te troškove prenesu na korisnike;

(f) se gospodarski teret obvezno prenosi na korisnike tih usluga, koje su inače besplatne kad se korisnici obraćaju poduzetnicima koji sudjeluju u sporazumu?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

- 17 Iz rješenja suda koji je uputio zahtjev proizlazi da se prvo pitanje odnosi na obvezu obrazlaganja nacionalnog propisa opće primjene koji, poput ovoga iz glavnog postupka, poduzetnicima kojima je cilj stjecanje dobiti zabranjuje da u sustavu pružanja socijalne skrbi sudjeluju na način da sklope sporazum koji poduzetnicima daje pravo da im javna tijela nadoknade troškove za usluge pružanja socijalne skrbi s karakterom zdravstvene skrbi.
- 18 Sud koji je uputio zahtjev stoga u bitnome želi znati jesu li pravom Zajednice, a osobito na temelju članka 190. Ugovora, postavljeni uvjeti koji se odnose na obrazlaganje nacionalnog propisa opće primjene koji je obuhvaćen područjem primjene prava Zajednice, jer se na temelju tog propisa dotični pravni subjekti nalaze u stanju nesigurnosti s obzirom na mogućnosti koje su im dostupne kada se pozivaju na pravo Zajednice.
- 19 U tom pogledu valja utvrditi da se obveza obrazlaganja iz članka 190. Ugovora odnosi samo na akte institucija. Točno je da se pravom Zajednice određuje obveza obrazlaganja nacionalnih odluka koje utječu na izvršavanje temeljnog prava koje pojedincima dodjeljuje Ugovor (vidjeti među ostalim presudu od 15. listopada 1987., Heylens i dr., 222/86, Zb., str. 4097., t. 14. do 17.). Međutim, takva obveza, s obzirom na njezinu svrhu, ne odnosi se na nacionalne akte opće primjene nego se odnosi samo na pojedinačne odluke donesene protiv pojedinaca, pa protiv takvih odluka oni moraju raspolagati pravom na podnošenje pravnog lijeka na sudu.
- 20 Stoga na prvo prethodno pitanje valja odgovoriti tako da se pravom Zajednice, a osobito člankom 190. Ugovora ne propisuju uvjeti za obrazlaganje nacionalnog propisa opće primjene koji su obuhvaćeni pravom Zajednice.

Drugo, treće, četvrto i peto pitanje

- 21 Tim pitanjima, sud koji je uputio zahtjev u biti želi saznati protivi li se članku 3. stavku (g) i člancima 5., 52., 58., 59., 85., 86. i 90. Ugovora to što država članica samo onim privatnim subjektima kojima cilj nije stjecanje dobiti odobrava da se za provođenje sustava pružanja socijalne skrbi natječu na način da sklope ugovore koji poduzetnicima daju pravo da im javna tijela nadoknade troškove za usluge pružanja socijalne skrbi s karakterom zdravstvene skrbi.
- 22 S obzirom na to da se za natječaj privatnih subjekata za provedbu sustava pružanja socijalne skrbi putem sklapanja ugovora mora ispuniti uvjet da im cilj nije stjecanje dobiti, taj uvjet (u daljnjem tekstu: nepostojanje cilja stjecanja dobiti) valja ispitati u odnosu na odredbe Ugovora koje je naveo sud koji je uputio zahtjev.

Članci 52. i 58. Ugovora (drugo i treće pitanje)

- 23 Drugo i treće pitanje odnosi se na situaciju u kojoj se nalazi profitno društvo iz Luksemburga, koje je osnovalo jedno ili više profitnih društava u Italiji radi upravljanja domovima za starije osobe.
- 24 S obzirom na to da luksemburško društvo na stabilnoj i trajnoj osnovi sudjeluje u gospodarskom životu u Italiji, ta je situacija obuhvaćena odredbama iz poglavlja koje se odnosi na pravo poslovnog nastana, odnosno člancima 52. do 58. Ugovora, a ne iz poglavlja koje se odnosi na usluge (vidjeti u tom smislu presude od 21. lipnja 1974., Reyners, 2/74, Zb., str. 631., t. 21., i od 30. studenoga 1995., Gebhard, C-55/94, Zb., str. I-4165., t. 25.).
- 25 Kad se radi o članku 58. Ugovora, promatranom zasebno (drugo pitanje), valja podsjetiti da je učinak te odredbe da se radi primjene poglavlja koje se odnosi na pravo poslovnog nastana, društva osnovana u skladu s propisima države članice, a čije se registrirano sjedište, središnja uprava ili glavno mjesto poslovanja nalazi unutar Zajednice, izjednače s fizičkim osobama koje su državljani država članica, s tim da se neprofitna društva ne mogu koristiti pogodnostima iz tog poglavlja (vidjeti presudu od 6. studenoga 1984., Fearon, 182/83, Zb., str. 3677., t. 8.). Budući da se ta odredba samo ograničava na definiciju područja primjene odredaba koje se odnose na pravo poslovnog nastana s obzirom na osobe, njoj kao takvoj ne protivi se nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka.
- 26 Kad se radi o članku 52. Ugovora, u vezi s člankom 58. Ugovora (treće pitanje), valja podsjetiti da se pravo poslovnog nastana, predviđeno tom odredbom, priznaje i fizičkim osobama državljanima država članica i pravnim osobama u smislu članka 58. Pravo poslovnog nastana uključuje, pridržavajući se propisanih iznimaka i uvjeta, pravo pokretanja i obavljanja djelatnosti kao samozaposlene osobe na državnom području bilo koje druge države članice, kao i pravo osnivanja i upravljanja poduzećima, osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri (vidjeti gore navedenu presudu Gebhard, t. 23.).
- 27 Radi ocjene je li uvjet nepostojanja cilja stjecanja dobiti u skladu s odredbama Ugovorâ, valja najprije podsjetiti da, kao što je o tome Sud već odlučio u presudama od 7. veljače 1984., Duphar i dr. (238/82, Zb., str. 523., t. 16.), i od 17. veljače 1993., Poucet i Pistre (C-159/91 i C-160/91, Zb., str. I-637., t. 6.), pravo Zajednice ne zadire u nadležnost država članica za uređivanje svojih sustava socijalne skrbi.
- 28 Valja utvrditi da je uvjet nepostojanja cilja stjecanja dobiti iz članka 18. stavka 3. točke (a) Zakona iz 1980. bio obuhvaćen u okviru sustava socijalne skrbi utvrđenog Zakonom iz 1986. kojemu je cilj među ostalim bio promicati i zaštititi zdravlje osoba kroz usluge socijalne i zdravstvene skrbi i djelovati u korist nemoćnih osoba koje nemaju obitelj ili čija obitelj nije u mogućnosti brinuti se za njih, omogućavanjem i poticanjem njihova ponovnog uključivanja u odgovarajuće obitelji ili sredine unutar Zajednice.
- 29 Iz spisa iz glavnog postupka proizlazi da je taj sustav socijalne skrbi, čija je provedba u načelu povjerena javnim tijelima, utemeljen na načelu solidarnosti koje se odražava u činjenici da je namijenjen pružanju skrbi potrebitima prvenstveno zbog nedostatnih obiteljskih prihoda, nepostojanja potpune i djelomične poslovne sposobnosti ili opasnosti od isključivanja iz društva, i nadalje, samo u granicama koje proizlaze iz

kapaciteta struktura i raspoloživih resursa, uz pomoć drugih osoba, koje su troškove te skrbi dužne snositi razmjerno svojoj gospodarskoj situaciji, prema odgovarajućim tarifama koje se određuju ovisno o obiteljskim prihodima.

- 30 U okviru Zakona iz 1986. privatne ustanove koje ispunjavaju uvjete predviđene člankom 18. stavkom 3. Zakona iz 1980., a osobito ispunjavaju uvjet da su neprofitne ustanove i da im je odobreno stjecanje ugovornog statusa, sudjeluju u natjecanju za provedbu opisanog sustava socijalne skrbi koji određuje kvalitetu usluga koje treba pružati korisnicima skrbi kao i razinu naknade troškova za usluge koje pružaju te ustanove.
- 31 Prema mišljenju talijanske vlade, uzimajući u obzir isključivo socijalnu svrhu sustava o kojemu je riječ u glavnom postupku, najviše smisla ima uvjet nepostojanja cilja stjecanja dobiti. Na izbor neprofitnih privatnih subjekata, u smislu njihove organizacije i pružanja usluge pomoći, ne utječe potreba da to pružanje usluga donosi korist da bi privatni subjekti mogli ostvarivati prvenstveno socijalnu svrhu.
- 32 U tom pogledu valja utvrditi da prema trenutačnom stanju prava Zajednice država članica, u okviru svoje nadležnosti uređenja sustava socijalne sigurnosti, smije smatrati da sustav socijalne skrbi za starije osobe, poput ovoga iz glavnog postupka, nužno podrazumijeva, radi postizanja zadanih ciljeva, da odobravanje pristupa tom sustavu privatnim subjektima kao pružateljima usluga socijalne skrbi podliježe uvjetu da oni ne obavljaju djelatnost s ciljem stjecanja dobiti.
- 33 Štoviše, zbog toga što profitna društva ne mogu automatski sudjelovati u upravljanju zakonskim sustavom socijalne skrbi jedne države članice putem sklapanja sporazuma koji poduzetnicima daje pravo da im javna tijela nadoknade troškove za pružanje usluga socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi, profitna društva iz drugih država članica ne dovode se u manje povoljnu činjeničnu ili pravnu situaciju od profitnih društava iz države članice poslovnog nastana.
- 34 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, ne može se smatrati da se uvjet nepostojanja cilja stjecanja dobiti protivi člancima 52. i 58. Ugovora.
- 35 Stoga na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da se člancima 52. i 58. Ugovora ne protivi to što država članica samo privatnim poduzetnicima kojima cilj nije stjecanje dobiti dozvoljava da se za provođenje sustava pružanja socijalne skrbi natječu na način da sklope sporazume koji poduzetnicima daju pravo da im javna tijela nadoknade troškove za usluge pružanja socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi.

Članak 59. Ugovora (četvrto pitanje)

- 36 Tužitelji u glavnom postupku ističu da su s obzirom na to da su imali poslovni nastan u Italiji, započeli u toj državi u svojim odmaralištima pružati uglavnom hotelijerske usluge i to korisnicima usluga s poslovnim nastanom u drugim državama članicama. Tužitelji tvrde da upravo zbog toga što to pružanje usluga ima prekograničnu narav, imaju pravo pozivati se na odredbe Ugovora u području slobode pružanja usluga kako bi se usprotivili predmetnom propisu. Upravo zbog toga što to pružanje usluga ima

prekograničnu narav, ono se ne može, radi protivljenja predmetnom propisu, temeljiti na odredbama Ugovorâ u području slobodnog pružanja usluga.

- 37 U tom pogledu, valja podsjetiti da se na pravo slobodnog pružanja usluga poduzetnik u odnosu na državu u kojoj ima poslovni nastan može pozvati ako se usluge pružaju korisnicima s poslovnim nastanom u drugoj državi članici (vidjeti presude od 17. svibnja 1994., *Corsica Ferries*, C-18/93, Zb., str. I-1783., t. 30.; gore navedene presude *Peralta*, C-379/92, Zb., str. I-3453., t. 40., i od 10. svibnja 1995., *Alpine Investments*, C-384/93, Zb., str. I-1141., t. 30.).
- 38 Nasuprot tome, te iste odredbe ne obuhvaćaju situaciju državljana države članice koji je došao na državno područje druge države članice i ondje si uredio glavno boravište da bi tamo ostvario pravo na pružanje usluga na neodređeno vrijeme (vidjeti presudu od 5. listopada 1988., *Steymann*, 196/87, Zb., str. 6159., t. 17.). Naime, te se odredbe ne mogu primijeniti na aktivnosti čiji su svi elementi ograničeni na jednu državu članicu (presude od 18. ožujka 1980., *Debauve i dr.*, 52/79, Zb., str. 833., t. 9., i od 23. travnja 1991., *Hoefner i Elser*, C-41/90, Zb., str. I-1979., t. 37.).
- 39 U ovom slučaju valja utvrditi da državljani podrijetlom iz drugih država članica koji dođu u Italiju radi boravka u domovima tužitelja u glavnom postupku to čine zbog toga da bi privremeno ili trajno koristili usluge koje dobivaju u tim domovima. Naime, kao što to jasno proizlazi iz spisa, upravo u tom okviru tužitelji iz glavnog postupka nude smještaj svojim korisnicima.
- 40 Stoga na četvrto pitanje valja odgovoriti da člankom 59. Ugovora nije obuhvaćena situacija društva koje pruža usluge korisnicima koji zbog toga u tim domovima borave na privremenoj ili trajnoj osnovi, a kojemu se upravo radi upravljanja domovima za starije osobe poslovni nastan nalazi u toj državi članici.

Članci 3.(g), 5., 85., 86. i 90. Ugovora (peto pitanje)

- 41 U tom pogledu treba podsjetiti da se članci 85. i 86. Ugovora sami po sebi odnose isključivo na ponašanje poduzetnika, a ne na zakonske ili regulatorne mjere koje donose države članice. Međutim, iz ustaljene prakse Suda proizlazi da članci 85. i 86. u vezi s člankom 5. Ugovora državama članicama određuju obvezu da ne donose ili ne održavaju na snazi mjere – čak i zakonske ili regulatorne prirode – koje bi mogle poništiti koristan učinak pravila o tržišnom natjecanju koja se primjenjuju na poduzetnike (vidjeti među ostalim presude od 5. listopada 1995., *Centro Servizi Spediporto*, C-96/94, Zb., str. I-2883., t. 20., i od 17. listopada 1995., *DIP i dr.*, C-140/94, C-141/94 i C-142/94, Zb., str. I-3257., t. 14.).
- 42 Sud je već presudio da se kada država članica bilo nameće ili potiče sklapanje sporazuma protivnih članku 85. ili osnažuje učinke takvih sporazuma, bilo vlastitim propisima oduzima državni karakter prenošenjem ovlasti donošenja odluka o intervenciji od gospodarskog interesa na privatne subjekte, radi o povredi članaka 5. i 85. (gore navedene presude *Centro Servizi Spediporto*, t. 21., i *DIP i dr.*, t. 15.).
- 43 Valja utvrditi da se u ovom slučaju ni na temelju ijednog elementa iz spisa ne može izvesti zaključak da je predmetni propis nametnuo ili potaknuo sklapanje takvih sporazuma od strane poduzetnika kojima je odobreno stjecanje ugovornog odnosa s

USSL-ovima ili da je taj propis osnažio učinke takvih sporazuma. Štoviše, ništa ne upućuje na to da su u okviru takvog propisa javne ustanove svoju nadležnost prenijele na privatne gospodarske subjekte.

- 44 Kad je riječ o članku 3. stavku (g) i člancima 5. i 86. Ugovora, oni se mogu primjenjivati na propis poput ovoga iz glavnog postupka samo pod pretpostavkom da se dokaže da je na temelju tog propisa poduzetnik stekao gospodarsku snagu koja mu daje ovlast da ograniči učinkovito tržišno natjecanje na predmetnom tržištu, pružajući mu mogućnost da u značajnoj mjeri djeluje neovisno o svojim konkurentima, kupcima i konačno potrošačima (gore navedene presude Centro Servizi Spediporto, t. 31., i DIP i dr., t. 24.).
- 45 Sud je presudio da se člankom 86. Ugovora zabranjuju zloporabe koje su rezultat iskorištavanja vladajućeg položaja na zajedničkom tržištu, od strane jednog poduzetnika ili više njih na unutarnjem tržištu ili njegovu znatnom dijelu u mjeri u kojoj bi mogle utjecati na trgovinu među državama članicama (presuda od 27. travnja 1994., Almelo i dr., C-393/92, Zb., str. I-1477., t. 40.).
- 46 Kako bi se donio zaključak o postojanju kolektivnog vladajućeg položaja, potrebno je da su predmetni poduzetnici među sobom dovoljno povezani da bi usvojili istu politiku na tržištu (gore navedena presuda Almelo i dr., t. 42.).
- 47 U ovom slučaju, ništa ne navodi na zaključak da se nacionalnim propisom poput ovoga iz glavnog postupka, koji za sklapanje sporazuma s USSL-ovima koji poduzetnicima daje pravo na nadoknadu troškova za pružanje usluga socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi propisuje uvjet da privatnom subjektu cilj nije stjecanje dobiti, pojedinačne poduzetnike kojima je odobren ugovorni status stavlja u vladajući položaj ili dovodi do stvaranja dovoljno jakih veza između njih koje bi upućivale na kolektivni vladajući položaj.
- 48 U tim se okolnostima članak 86. u vezi s člankom 90. Ugovora ne može primijeniti.
- 49 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se članci 85. i 86. u vezi s člankom 3. stavkom (g) i članci 5. i 90. Ugovora ne primjenjuju na nacionalni propis koji samo privatnim subjektima kojima cilj nije stjecanje dobiti odobrava da se za provođenje sustava pružanja socijalne skrbi natječu na način da sklope sporazume koji poduzetnicima daju pravo da im javna tijela nadoknade troškove za usluge pružanja socijalne skrbi s karakterom zdravstvene skrbi.

Troškovi

- 50 Troškovi talijanske i nizozemske vlade te Komisije Europskih zajednica, koje su Sudu podnijele očitovanja, ne nadoknađuju se. 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.

Slijedom navedenoga, Sud, u odnosu na pitanja koja mu je podnio Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Okružni upravni sud u Lombardiji) rješenjem od 2. ožujka 1995., odlučuje:

1. Pravom Zajednice, a posebno člankom 190. Ugovora o EZ-u ne propisuju se uvjeti za obrazlaganje nacionalnog propisa opće primjene koji je obuhvaćen pravom Zajednice.
2. Člancima 52. i 58. Ugovora o EZ-u ne protivi se to što država članica samo privatnim subjektima kojima cilj nije stjecanje dobiti dozvoljava da se za provođenje sustava pružanja socijalne skrbi natječu na način da sklope sporazume koji poduzetnicima daju pravo da im javna tijela nadoknade troškove za usluge pružanja socijalne skrbi koje imaju karakter zdravstvene skrbi.
3. Člankom 59. Ugovora o EZ-u nije obuhvaćena situacija društva koje pruža usluge korisnicima koji zbog toga u domovima za starije osobe borave na privremenoj ili trajnoj osnovi, a kojemu se upravo radi upravljanja domovima za starije osobe poslovni nastan nalazi u toj državi članici.
4. Članci 85. i 86. u vezi s člankom 3. stavkom (g) i člancima 5. i 90. Ugovora o EZ-u ne primjenjuju se na nacionalni propis koji samo privatnim subjektima kojima cilj nije stjecanje dobiti odobrava da se za provođenje sustava pružanja socijalne skrbi natječu na način da sklope sporazume koji poduzetnicima daju pravo da im javna tijela nadoknade troškove za usluge pružanja socijalne skrbi s karakterom zdravstvene skrbi.

[Potpisi]

*Jezik postupka: talijanski