

Časopis za poslovnu teoriju i praksu
Rad primljen: 10.02.2021.
Rad odobren: 13.05.2021.

UDK 340.155.4:[340.142:341.645(4-672EU)]
DOI 10.7251/POS2126215D
Pregledni rad

Dragišić Radmila, Pravni fakultet Univerziteta u Banjoj Luci, Bosna i Hercegovina,
r.dragisic@rsz.vladars.net

JURISPRUDENCIJA SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE U SLUŽBI ZAŠTITE PRAVA NA SLOBODNO PRUŽANJE USLUGA

Rezime: *Sud pravde Evropske unije svojom praksom znatno doprinosi razvoju prava evropske organizacije. Pretežni dio jurisprudencije Suda pravde predstavljaju presude na osnovu prethodnih pitanja, koja mu u vezi sa interpretacijom odredbi osnivačkih ugovora ili interpretacijom i utvrđivanjem valjanosti pravnih akata koje donose institucije Evropske unije, na osnovu člana 267. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, upućuju sudovi država članica. Manji dio jurisprudencije veže se za postupke po direktnim tužbama koje Sudu podnose Evropska komisija, odnosno države članice. Budući da je ekonomski kontekst pozadina integracionog procesa i da se ona može identifikovati gotovo u svakoj odluci Suda pravde, to okvire njegovog djelovanja predstavlja kao ostvarivanje ekonomske integracije, najprije kroz zonu slobodne trgovine, a kasnije kroz carinsku uniju i unutrašnje tržište. Svjesni da je analiza prakse Suda pravde Evropske unije sastavni dio različitih profila obrazovanja u Evropi te da je, samim tim, korisna stručnoj i naučnoj javnosti, u ovom radu analiziramo dvije odabrane presude Suda pravde iz 2020. godine koje se odnose na interpretaciju pojedinih odredbi Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu. Navedena direktiva predstavlja pravni instrument legalizacije i komplementarnosti, te doprinosi ostvarivanju ekonomske integracije budući da njenu sadržinu čine odredbe o izjednačavanju uslova za pristup i obavljanje uslužnih djelatnosti koje su u njenom dosegu, te odredbe koje nadograđuju ostale propise Unije afirmišući pravo na slobodu poslovnog nastanjivanja i pravo na slobodno pružanje usluga.*

Ključne riječi: *jurisprudencija, prethodno pitanje, direktna tužba, usluge, unutrašnje tržište*

JEL klasifikacija: *K33, K41*

UVOD

Pravni sistem Evropske unije formalno se ne zasniva na pravnom načelu anglosaksonskog prava prema kojem se kao obavezujući izvor prava favorizuje precedent (stare decisis). Naime, anglosaksonsko pravo je sačinjeno iz običajnog prava, razrađenog kroz sudske presude, a samo malim dijelom iz pisanih izvora. S tim u vezi, iako je Sud pravde osigurao pravni osnov mnogim svojim tumačenjima te je kroz svoju praksu razvio načela i pravila o tumačenju odredaba pravnih akata Unije koje su nacionalni sudovi i druga tijela u državama članicama dužna da poštuju i primjenju, pravo evropske organizacije je dio kontinentalnog evropskog pravnog sistema. Presude Suda su takve pravne prirode da u nacionalnim pravnim porecima država članica u velikoj mjeri determinišu način primjene materijalnog i procesnog prava (Taborowski 2012, 1881).

Pravo i dužnost odlučivanja po zahtjevima za rješavanje prethodnog pitanja Sud pravde crpi iz člana 19. stav 3. tačka b) Ugovora o Evropskoj uniji, kao i iz člana 267. Ugovora o

funkcionisanju Evropske unije u kojima je, između ostalog, propisano da je Sud pravde nadležan da odlučuje o prethodnim pitanjima koja se tiču interpretacije ugovora i valjanosti i tumačenja akata institucija, tijela, kancelarija ili agencija Unije. Postupanje u prethodnom postupku regulisano je i Statutom Suda pravde Evropske unije, Poslovníkom Suda i preporukama Suda za nacionalne sudove, koje se odnose na pokretanje prethodnog postupka. Predmetni postupak se pokreće pred nacionalnim sudom, a odvija se pred Sudom pravde Evropske unije (Weiler 1985). Na generalnoj ravni, „dijalog između Suda pravde i nacionalnih sudova u postupku po prethodnom pitanju uključuje mnogo različitih aspekata“ (Leijon 2020, 874), s tim da je osnovna zadaća Suda da ultimativno osigura jedinstveno tumačenje i primjenu pravne tekovine evropske organizacije. Uostalom, šta je pravni sistem bilo koje države ili međunarodne organizacije ako nije omogućena njegova dosljedna i jedinstvena primjena?

Subjekti ovlašćeni za podnošenje zahtjeva za rješavanje prethodnog pitanja su sudovi država članica (Krommendijk 2017, 1362). Međutim, situacija u vezi sa ovlašćenim subjektima nije jednostavna. Stoga se čini da je odredba člana 267. stav 3. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (ex član 234. Ugovora o Evropskoj zajednici) razrađena kroz sudsku praksu Suda pravde, jer su upravo kroz nju uspostavljeni kriterijumi u skladu sa kojima se određuje šta se ima smatrati pod izrazom „sud“. I u tom smislu se izraz „sud“ tumači vrlo ekstenzivno. U prilog navedenom govori presuda Suda pravde u predmetu C – 53/03 Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) and Others v GlaxoSmithKline plc and GlaxoSmithKline AEVE [2000] ECR 2005 I-04609, gdje se u paragrafu 29, između ostalog, navodi da prema ustaljenoj sudskoj praksi, u nastojanju da se odredi da li se tijelo na koje se upućuje smatra sudom ili tribunalom u smislu Ugovora o Evropskoj zajednici, Sud uzima u obzir brojne faktore, poput onog da li je tijelo uspostavljeno zakonom, da li je stalno, da li je njegova nadležnost obavezujuća, da li provodi postupke *inter partes*, da li primjenjuje propise i da li je nezavisno. Sud je navedene stavove zauzimao i u presudama C-54/96 Dorsch Consult [1997] ECR I-4961, paragraf 23, C-110/98 & C-147/98 Gabalfria and Others [2000] ECR I-1577, paragraf 33, C-195/98 Österreichischer Gewerkschaftsbund [2000] ECR I-10497, paragraf 24. i C-516/99 Schmid [2002] ECR I-4573, paragraf 34. Suštinski, nacionalni sud može uputiti pitanje Sudu pravde samo ako se pred njim vodi postupak i ako se od njega traži da donese odluku u postupku. Djelovanje nacionalnih sudija, u pogledu favorizovanja obraćanja Sudu pravde, je „uslovljeno mjerom u kojoj se one identifikuju sa ulogom sudije Suda pravde, kao i nivoom povjerenja u institucije evropske organizacije.“ (Glavina 2020, 52).

Što se tiče postupaka po direktnim tužbama koje Sudu podnosi Evropska komisija, odnosno države članice, treba da se podsjetimo da problematika neusklađenosti nacionalnih propisa sa pravom evropske organizacije dobija na značaju od 1984. godine kada je Evropska komisija, u skladu sa članom 226. Ugovora o Evropskoj zajednici, počela Evropskom parlamentu da dostavlja redovne godišnje izvještaje o broju i vrsti kršenja prava Unije od strane država članica. Upravo su ti rani izvještaji upozoravali na sistemsku neusklađenost među državama članicama (König & Luetgert 2008, 163-194). Naime, Evropska komisija je ključna institucija u čijem je djelokrugu staranje o primjeni prava Unije i to je vidljivo iz člana 17. Ugovora o Evropskoj uniji. Dakle, Komisija ima pravo i obavezu da osigura efektivnu primjenu prava Unije te se u tom kontekstu smatra da su glavne ugovorne odredbe koje se vežu za ovo pitanje, odredbe iz člana 258. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (ex član 226. Ugovora o Evropskoj zajednici – procedura kršenja prava) i odredbe iz člana 260. istog ugovora koje se odnose na finansijske sankcije. „Suštinski, bazične odredbe na osnovu kojih Komisija ili države članice pokreću proceduru zbog kršenja prava ostale su nepromijenjene u odnosu na one iz Rimskog ugovora.“ (Peers 2012, 33-34). Sa druge strane, Sud pravde je zauzeo stav da su nacionalni sudovi dužni da interpretiraju nacionalno pravo u skladu sa pravom Unije koliko god je to moguće (Rodin 2011, 2-13). „Dok u postupcima po prethodnim pitanjima Sud pravde ima mogućnost da balansira između nacionalnog identiteta i osnovnih sloboda ili da se prikloni nacionalnom sudu, u postupcima zbog kršenja prava Unije takva mogućnost ne postoji.

Prikljanje u postupcima zbog kršenja prava bi vodilo ka tome da se konačna odluka prepusti nacionalnim tijelima koja bi, naravno, odlučila u korist države članice.“ (Rodin 2012, 32).

“Od trenutka osnivanja, Evropska unija je bila primjer duboke integracije i pokretača promjena te je sposobnošću stvaranja inovativnih rješenja za postizanje društvene jednakosti i pružanja kvalitetnih usluga stvorila jedinstven identitet.” (Franc 2020, 314). Kada je riječ o Direktivi o uslugama na unutrašnjem tržištu, koja je stupila na snagu 28. decembra 2006. godine, države članice su se obavezale da će do 28. decembra 2009. godine donijeti zakone i druge propise potrebne za usklađivanje sa ovim sekundarnim izvorom prava (Timmerman 2009, 3-51). U ovom dijelu je veoma važno da se razumije da je „promovisanje slobode pružanja usluga od slučaja do slučaja (case-by-case) predstavljalo zadatak koji je Sud pravde ispunio mnogo prije nego što je bila prepoznata potreba za donošenjem sekundarne legislativne u ovoj oblasti.” (Veith 2008, 168). Cilj Direktive je da se napravi razlika između opšteg područja uređenja slobode pružanja usluga na unutrašnjem tržištu od posebnih sektorskih područja, kodifikuje dotadašnja praksa Suda pravde Evropske unije kojom se interpretiraju relevantne odredbe Ugovora, utvrdi obaveza pojednostavljenja administrativnih postupaka u oblasti pružanja usluga i naloži veća transparentnost, propišu uslovi za uvođenje odobravanja za pružanje usluga (authorization schemes), uvede crna lista zabranjenih zahtjeva koji ograničavaju slobodu pružanja usluga, propišu uslovi pod kojima države članice mogu ograničiti slobodu pružanja usluga i urede uslovi administrativne saradnje između Unije i država članica u oblasti usluga (Snell 2020, 335-347). Suštinski, Direktivom se uvode pravila koja pretenduju da zaštite potrošače tako što će, u oblasti prekogranične razmjene usluga, ukloniti prepreke koje uzrokuju propisi država članica (Minico i Viggiano 2017, 128-146).

Nakon što se krajem 2019. godine navršilo deset godina od isteka roka za transpoziciju Direktive o uslugama u državama članicama evropske organizacije, pokazuje se prikladnim da se upoznamo sa dvije izabrane presude Suda pravde iz 2020. godine, koje se odnose na interpretaciju pojedinih odredbi Direktive. Stoga, u nastavku u okviru zasebna dva naslova elaboriramo o izabranim slučajevima, nakon čega iznosimo ključna zapažanja.

1. DISKRIMINACIJA KOD STICANJA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA

Sud pravde Evropske unije je 11. juna 2020. godine donio veoma interesantnu presudu u predmetu C-206/19, „KOB“ SIA v Madonas novada pašvaldības Administratīvo aktu strīdu komisija. Glavni postupak je vođen pred latvijskim Opštinskim upravnim sudom u Rigi po tužbi koju je podnijelo privredno društvo „KOB“ SIA. Riječ je o privrednom društvu sa sjedištem u Latviji koje obavlja poljoprivrednu djelatnost, a čiji upravni odbor čini jedno lice, državljani Njemačke, koji ima pravo samostalnog zastupanja. Vlasničke udjele u ovom privrednom društvu imaju još tri društva registrovana u Latviji, čiji su vlasnici takođe njemački državljani. Podnošenju tužbe prethodilo je zaključenje kupoprodajnog ugovora, posredstvom kojeg je privredno društvo „KOB“ SIA kupilo zemljište površine 8.10 ha te je zatražilo odobrenje za upis u registar nepokretnosti. Međutim, nadležna tijela latvijske opštine Madona su odbila zahtjev za upis te je privredno društvo podnijelo tužbu smatrajući da latvijski nacionalni propisi o uslovima sticanja poljoprivrednih zemljišta dovode do diskriminacije na osnovu državljanstva i da su u suprotnosti sa garancijama o osnovnim slobodama iz čl. 18, 49. i 63. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i člana 45. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima. U skladu sa latvijskim propisima, pravno lice može sticati vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem u Latviji, međutim ako to lice zastupa ili je ono pod kontrolom državljanina druge države članice, za sticanje moraju biti ispunjene dvije pretpostavke. Prvo, strani državljani, kao građanin Unije, mora izvršiti prijavu boravka u Latviji, a to podrazumijeva da tamo želi boraviti duže od tri mjeseca. Drugo, strani državljani je dužan da dokaže da poznaje latvijski jezik na nivou „B2“, što odgovara vladanju jezikom dovoljnom za vođenje razgovora o temama iz svakodnevnog i poslovnog života.

Latvijski sud je uputio Sudu pravde Evropske unije zahtjev za donošenje odluke o prethodnom pitanju u vezi sa usklađenošću nacionalnih propisa sa propisima Evropske unije. Naime, kao što smo naveli, prema latvijskim propisima stranim državljanima nije zabranjeno sticanje vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem, s tim da je potrebno ispuniti naprijed navedene pretpostavke u situaciji kada pravno lice zastupa ili je ono pod kontrolom državljana druge države članice. Nacionalni sud je istakao da se isti uslovi, pod istim okolnostima, primjenjuju za sticanje vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem u Latviji na državljane država Evropskog ekonomskog prostora i Švajcarske konfederacije. U zahtjevu upućenom Sudu pravde iznio je svoje shvatanje o usklađenosti nacionalnih i propisa evropske organizacije, pri čemu je podsjetio na paragraf 80. presude u slučaju C-47/08, *Commission v Belgium*, EU:C:2011:334, prema kojoj je svrha člana 43. Ugovora o Evropskoj zajednici da osigura svakom državljaninu države članice sa poslovnim nastanom u drugoj državi članici, u svrhu obavljanja samostalne djelatnosti, isti tretman kakav imaju državljani te države i zabrani svaku diskriminaciju na osnovu državljanstva ustanovljenu nacionalnim zakonodavstvom. Takođe, taj sud je ukazao da je članom 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ustanovljena obaveza da se prema svakom državljaninu države članice koji se nastani u drugoj državi članici, kako bi tamo obavljao samostalnu djelatnost, postupa kao prema državljanima te države. Čini se da je Sud bio svjestan da u ovom predmetu „državljanstvo Unije treba razmatrati kao pravnu intervenciju u prava, status i vezu stanovnika Unije.“ (Davies 2019, 676). Ukazao je i na presudu Suda pravde u slučaju C-452/01, *Ospelt i Schlössle Weissenberg*. EU:C:2003:493, u kojoj je Sud zauzeo stav da iako se članom 345. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ne dovodi u pitanje mogućnost država članica da predvide posebne mjere kojima se uređuje sticanje vlasništva nad zemljištem, takve mjere moraju biti u skladu sa propisima Unije, uključujući propise o nediskriminaciji, slobodi poslovnog nastanjivanja i slobodnom kretanju kapitala. Nacionalni sud je ukazao i na Interpretativnu komunikaciju Komisije o sticanju poljoprivrednog zemljišta i pravu Evropske unije (2017/C 350/05) prema kojoj proizlazi da pravo na sticanje ili korišćenje poljoprivrednog zemljišta, ili raspolaganje njime mora biti u skladu sa načelima slobodnog kretanja kapitala koja su utvrđena članom 63. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije te je istakao da je Evropska komisija, ipak, s obzirom na posebnu prirodu poljoprivrednog zemljišta, nacionalnim tijelima priznala mogućnost uvođenja određenih ograničenja radi postizanja ciljeva poput očuvanja tradicionalnog oblika gospodarenja poljoprivrednim zemljištem, zadržavanja stanovništva u ruralnim područjima, borbe protiv pritiska na zemljište ili pak upravljanja zelenim površinama i krajolicima. Nacionalni sud je tražio od Suda pravde odgovor na pitanje da li je u skladu sa propisima Evropske unije, posebno sa čl. 18, 49. i 63. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, propis države članice kojim se pravnim licima, kada su jedan ili više članova privrednog društva koji zajedno imaju više od polovine glasačkih prava u društvu i sva lica koja imaju pravo zastupanja tog društva državljani drugih država članica, nalaže obaveza da, radi sticanja vlasništva na poljoprivrednom zemljištu, dostave potvrde o prijavi boravišta u Latviji za svoje članove i zastupnike (koji su građani Unije) i dokument kojim se potvrđuje da oni poznaju službeni jezik dotične države članice barem na nivou „B2“. Suštinski, treba da se odgovori na četiri pitanja – da li su restrikcije koje su uvedene zbog zaštite legitimnog javnog interesa kompatibilne sa ciljevima Evropske unije; da li se restrikcije odnose i na državljane Latvije; da li su restrikcije koje se odnose na strane državljane proporcionalne, odnosno da li su adekvatne za postizanje cilja koji se želi postići nacionalnim propisima; da li je restriktivna mjera u skladu sa osnovnim pravima iz Ugovora (test opravdanosti) (Wallerman Ghavanani 2020, 897).

Sud pravde je, u okviru određenja „da li slučaj ulazi u doseg prava Evropske unije, što je uobičajeni i prvi korak kada je riječ o primjeni prava Evropske unije“ (Havelka 2014,132), primarno istakao da član 345. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije na koji referiše nacionalni sud, uspostavlja načelo neutralnosti Ugovorâ u pogledu uređenja vlasništva u državama članicama. Naime, prema odredbi ovog člana, Ugovori ni na koji način ne dovode u pitanje pravila kojima se u državama članicama uređuje sistem vlasništva. Međutim, prema

ocjeni Suda, odredba ovog člana nema za rezultat izuzimanje postojećih uređenja vlasništva u državama članicama od osnovnih pravila Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Dakle, iako ta odredba ne dovodi u pitanje mogućnost država članica da pravno urede način prometovanja i sticanja vlasništva nad poljoprivrednim i šumskim zemljištem, takvo uređenje mora biti u skladu sa pravilima o nediskriminaciji i pravilima o slobodi poslovnog nastanjivanja (Barnard i Snell 2020, 461-467) i slobodnog kretanja kapitala. U vezi sa navedenim, Sud pravde je uputio nacionalni sud na presudu u slučaju C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, paragraf 51, EU:C:2018:157. Dakle, nacionalni propisi moraju biti u skladu sa propisima Unije o nediskriminaciji, slobodi poslovnog nastanjivanja i slobodnom kretanju kapitala koji su upravo ključni i za rješenje po zahtjevu nadležnog latvijskog suda. Sud evropske organizacije je podsjetio i na svoju raniju praksu kada je riječ o pitanju slobode kretanja, prema kojoj kada se određena nacionalna mjera istovremeno odnosi na više osnovnih sloboda, ona se načelno razmatra samo s obzirom na jednu od njih ako se pokaže da su u okolnostima predmetnog slučaja ostale slobode sporedne i u tom smislu je referisao na presudu u slučaju C-580/15, Van der Weegen and others, paragraf 25, EU:C:2017:492. Cijeneci cilj predmetnih nacionalnih propisa, Sud pravde je ukazao da u konkretnom slučaju iz zahtjeva kojim se upućuje prethodno pitanje proizlazi da društvo „KOB“ SIA nastoji steći poljoprivredna zemljišta u Latviji da bi ih koristilo, odnosno iskorištavalo u privredne svrhe, pa se pojavljuje nedoumica da li nacionalne propise treba cijeliti kroz prizmu člana 49. ili člana 63. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. U tim prilikama, kako bi se utvrdilo ulazi li predmet glavnog postupka u oblast jedne ili druge odredbe, Sud je uzeo u obzir činjenične elemente konkretnog predmeta, baš kao što je to uradio i u slučaju C-375/12, Bouanich, paragraf 30, EU:C:2014:138.

Prema ocjeni Suda pravde, predmetni slučaj treba da se riješi primarno na osnovu odredbi o pravu na slobodno poslovno nastanjivanje, a ne na osnovu odredbi o slobodnom kretanju kapitala kako je to u svom zahtjevu identifikovao nacionalni sud. Uz navedeno, treba da se razumije da, budući da član 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđa posebno pravilo o nediskriminaciji, u predmetnom slučaju ne može da se primijeni član 18. tog ugovora na koji se pozvao nacionalni sud. Dodatno, Sud je podsjetio da svaku nacionalnu mjeru u oblasti koja je u potpunosti usklađena na nivou Unije treba cijeliti u odnosu na odredbe sekundarnog izvora prava, a ne u odnosu na odredbe primarnog prava i u tom smislu je uputio na slučaj C-205/07, Sysbrechts i Santurel Inter, EU:D:2008:730, paragraf 33. Konkretno, Sud je ukazao da je ovdje potrebno prvenstveno napraviti poveznicu sa Direktivom u uslugama jer se u skladu sa članom 1. stav 1. tog sekundarnog izvora prava uspostavljaju opšta pravila kojima se pružiocima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastanjivanja, dok se poglavljem III (čl. 2. do 15) uređuje sloboda poslovnog nastanjivanja pružalaca usluga. Članovima 9. do 13. Direktive o uslugama određuju se uslovi pod kojima nacionalnim propisima države članice mogu utvrditi obavezu pribavljanja odobrenja za obavljanje uslužne djelatnosti. Kao što je već utvrđeno u vezi sa članom 14. te direktive, u kojem je sadržana lista „zabranjenih“ zahtjeva u okviru ostvarivanja slobode poslovnog nastana, treba smatrati da je članovima 9. do 13. iste direktive provedena iscrpna harmonizacija u odnosu na usluge obuhvaćene njenim područjem primjene te je u tom smislu potrebno ukazati na presudu u spojenim predmetima C-458/14 i C-67/15, Promimpresa and others, EU:C:2016:558, t. 60. i 61. u kojoj je Sud već zauzeo takav stav. Dakle, Sud je odlučio da nacionalni propis ispita kroz prizmu odredbi Poglavlja III Direktive o uslugama te je zaključio da iz zahtjeva nacionalnog suda proizlazi da se propisom Latvije provodi postupak u kojem se utvrđuju uslovi za sticanje vlasništva pravnog lica na poljoprivrednom zemljištu u Latviji. U tom kontekstu zahtjeva se i pribavljanje pisane potvrde da će se zemljišta o kojima je riječ trajno koristiti u poljoprivredne svrhe. Nema sumnje da takvo propisivanje može da se dovede u vezu sa „sistemom ovlašćivanja“ iz člana 4. tačka 6. Direktive o uslugama, tj. u vezi sa uvođenjem postupka koji pružalac ili primalac usluga mora slijediti da bi od nadležnog organa dobio odobrenje za obavljanje uslužne djelatnosti. Prema članu 9. stav 1. Direktive, države članice su ipak ograničene u pogledu propisivanja uslova u naprijed pomenutom smislu – primarno takav sistem ne smije biti diskriminirajući u odnosu na

pružaoca usluga, a što znači da mora biti u skladu sa članom 10. stav 2. tačka (a) Direktive. Osim toga članom 14. te iste direktive predviđeno je da države članice ne smiju uslovljavati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svom državnom području. Posebno su, u skladu sa tačkom 1. tog člana, zabranjeni diskriminirajući zahtjevi koji se neposredno ili posredno osnivaju na državljanstvu, kao i zahtjev da vlasnik poslovnog udjela ili članovi uprave ili nadzornih tijela pružalaca usluge moraju imati boravište na njihovom državnom području. U tom je pogledu Sud presudio da iz teksta člana 14. Direktive o uslugama i opšte strukture te direktive proizlazi da se zahtjevi navedeni u nacionalnom propisu ne mogu opravdati. Što se tiče predmeta u glavnom postupku, posebni uslovi koji su predviđeni za državljane drugih država članica nisu predviđeni za latvijske državljane te nacionalni propis dovodi do neposredne diskriminacije na osnovu državljanstva i taj je propis u suprotnosti s članovima 9, 10. i 14. Direktive o uslugama te nije potrebno ispitivati da li se protivi članu 63. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Dakle, čl. 9, 10. i 14. Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu treba tumačiti na način da je u suprotnosti sa njima nacionalni propis kojim se pravo pravnog lica, čiji su jedan ili više članova koji zajedno imaju više od polovine glasačkih prava u njoj i lica koja imaju pravo na zastupanje tog lica državljani drugih država članica, da stekne vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu koje se nalazi na području te države članice uslovljava time da ti članovi i zastupnici podnesu, s jedne strane, potvrdu o prijavi boravišta u navedenoj državi članici i, s druge strane, dokument kojim se potvrđuje da im njihov nivo vladanja službenim jezikom te države članice omogućuje da barem mogu razgovarati o temama iz svakodnevnog i poslovnog života.

2. MULTIDISCIPLINARNO OBAVLJANJE DJELATNOSTI

Za pravno lice od neprocjenjivog su značaja računovodstvene informacije (Vanstraelen and Schelleman 2017, 565-584). „Cilj svakog preduzeća, odnosno svakog pravnog lica, jeste da uspješno posluje. Uspješnost poslovanja se najbolje može sagledati iz prezentiranih finansijskih izvještaja, pod uslovom da finansijski izvještaji predstavljaju vjerodostojnu sliku prinostnog položaja i imovinske situacije preduzeća. Podaci o poslovanju će, kako internim, tako i eksternim korisnicima informacija, poslužiti kao dobra osnova za donošenje ekonomskih odluka, odnosno preduzimanje odgovarajućih akcija”. (Vuković Perduv i Čeklić i Čeklić 2018, 110-111). Navedeno je karakteristično za sve države članice (Ćwiałkała- Małys 2020, 545-555) te je upravo zbog značaja računovodstvene profesije važno da se upoznamo sa pozicijom koju je zauzeo Sud pravde Evropske unije u pogledu spojivosti zajedničkog obavljanja računovodstvene i drugih djelatnosti.

Evropska komisija je u martu 2015. godine zatražila od Kraljevine Belgije informacije o nacionalnom propisu iz oblasti računovodstva na osnovu kojeg se ovlašćenim računovođama zabranjuje da računovodstvenu djelatnost obavljaju zajedno sa određenim drugim djelatnostima. Konkretno, u fokusu su bile odredbe Etičkog kodeksa Belgijskog instituta za ovlašćene računovođe i poreske savjetnike (IPCF) prema kojima je obavljanje djelatnosti iz preduzetničkog, poljoprivrednog ili trgovačkog sektora nespojivo sa obavljanjem računovodstvene djelatnosti. Komisija je smatrala da te odredbe nisu u skladu sa pravom Evropske unije, konkretno sa članom 25. Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu i članom 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Kraljevina Belgija je smatrala da njen propis nije u suprotnosti sa pravom evropske organizacije te je u tom smislu odgovorila na pismo opomene i na obrazloženo mišljenje koje joj je uputila Komisija. Nakon izjašnjenja države članice na obrazloženo mišljenje, Komisija je u julu 2017. godine odlučila da Sudu pravde podnese tužbu protiv Kraljevine Belgije zbog kršenja prava Unije te svoju odluku nije promijenila ni nakon što joj je ta država, u avgustu 2017. godine, dostavila novi Etički kodeks IPCF-a. Tužba je podnesena u junu 2018. godine, a usmena izjašnjenja Komisije i Kraljevine Belgije iznesena su na raspravi održanoj 23. maja 2019. godine.

U svojoj argumentaciji Komisija je istakla da je cilj člana 25. Direktive o uslugama da se u državama članicama omogući pružanje multidisciplinarnih usluga, a da je u Kraljevini Belgiji bio na snazi propis koji je u suprotnosti sa tim opredjeljenjem, kao i da je do izvršenih izmjena Etičkog kodeksa IPCF-a u toj državi članici bilo zabranjeno da računovođe obavljaju svoju djelatnost zajedno sa bilo kojom preduzetničkom, poljoprivrednom ili trgovačkom djelatnošću, s jedne strane, i djelatnošću posrednika ili zastupnika u osiguranju, agenta za nekretnine ili bilo koje bankarske djelatnosti ili djelatnosti finansijskih usluga, s druge. U pogledu novog Etičkog kodeksa, Komisija je podsjetila da je taj propis dostavljen nakon roka određenog za odgovor na obrazloženo mišljenje, ali i da se njegovim donošenjem nije prestalo kršiti pravo Unije budući da član 21. stav 2. novog kodeksa ne odstupa od člana 21. stav 3. prethodnog. Komisija je navela da se zahtjevi koji ograničavaju obavljanje regulisanih profesija ispituju i ocjenjuju u skladu sa članom 25. stav 2. tačka (a) Direktive o uslugama i bilo kakav vid ograničenja može da se prihvatiti samo ako je to opravdano s obzirom na specifičnu prirodu svake profesije. Potpuna zabrana zajedničkog obavljanja računovodstvene djelatnosti, s jedne, i djelatnosti posrednika u osiguranju, zastupnika u osiguranju, agenta za nekretnine ili bilo koje bankarske djelatnosti ili djelatnosti finansijskih usluga, s druge strane, prevazilazi ono što je nužno da se osigura poštovanje pravila etičnosti računovodstvene struke i to nije, prema mišljenju Komisije, nužna mjera, budući da postoje i fleksibilnije mjere (poput internih postupaka) čijim se uvođenjem može spriječiti sukob interesa u domenu prenosa informacija i garantovati ispravna primjena pravila o čuvanju profesionalne tajne. Dakle, prema mišljenju Komisije, apsolutna zabrana nije proporcionalna zadanom cilju i ne mogu se prihvatiti razlozi Kraljevine Belgije, prema kojima ona kao opravdanje za neuvođenje internih postupaka u naprijed pomenutom smislu navodi da bi to značilo uvođenje novih administrativnih opterećenja, kao i uvođenje nadzora *ex post*. Uz navedeno, ocjena je Komisije da se Kraljevina Belgija pogrešno poziva na presudu u slučaju C-309/99 J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, intervenser: Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap ECLI:EU:C:2002:98, jer rješenje koje je Sud prihvatio u toj presudi nije primjenjivo na predmetni slučaj. U pogledu člana 21. st. 1. i 2. Etičkog kodeksa IPCF-a, u kojem je utvrđena nespojivost računovodstvene sa bilo kojom preduzetničkom, poljoprivrednom ili trgovačkom djelatnošću, osim u slučaju kada strukovne komore odluče drugačije, Komisija je istakla da ta odredba treba da se ispita u kontekstu usklađenosti sa članom 25. Direktive o uslugama. Naime, za ovu instituciju evropske organizacije je upravo bilo sporno to što je država članica uvođenje zabrane iz člana 21. stav 1. Kodeksa pokušala da amnestira tvrdnjama da u skladu sa članom 21. stav 2. istog kodeksa strukovne komore imaju diskreciono pravo da odluče drugačije, tj. da donesu odluku da se zabrana u određenim situacijama neće uvesti. Naime, kako je navela Komisija, odredba o navedenom diskrecionom pravu je zadržana i u novom Etičkom kodeksu (član 21), dok u pogledu nužnosti i proporcionalnosti uvedenih ograničenja ni odredbama novog kodeksa nije jasno determinisano u kojim situacijama zajedničko obavljanje bilo koje preduzetničke, poljoprivredne i trgovačke djelatnosti, ili prema novoj formulaciji "bilo koje druge djelatnosti", može dovesti do sukoba interesa. Dakle, novim se propisivanjem i dalje u nepovoljan položaj stavljaju klijenti, drugi pružaoci usluga i društvo u cjelini. Iako Komisija priznaje da računovođe u Kraljevini Belgiji u sve većoj mjeri posluju s određenom kategorijom preduzetnika, ona tvrdi, međutim, da se njihov položaj nije izmijenio u značajnoj mjeri.

U svojoj argumentaciji Kraljevina Belgija je istakla da član 25. Direktive o uslugama ne sprečava države članice da pod određenim uslovima zabrane kombinovano obavljanje određenih regulisanih profesija, pri čemu je podsjetila da navedeni član pripada poglavlju V Direktive koji se odnosi na „Kvalitet usluga“ što znači da je primarno posvećen zaštiti potrošača. Ograničenja, prema mišljenju ove države članice, treba da su uvedena kada je neophodno da se osigura nepristrasnost, nezavisnost i integritet regulisanih profesija. U pokušaju da dodatno osnaži svoje argumente, Belgija je istakla da je posebno važno da se ima u vidu činjenica da su agenti za nekretnine, posrednici u osiguranju i agenti na berzi plaćeni na

osnovu provizije, a da taj iznos može da bude viši od naknada dobijenih za vršenje računovodstvene djelatnosti te bi tako moglo da dođe do sukoba interesa. Istakla je i da računovođe moraju da ulože veći trud kako bi osigurale poštovanje obaveze čuvanja poslovne tajne, jer povreda ove obaveze dovodi do kaznene odgovornosti, dok kod drugih struka to nije slučaj. Belgija se suprotstavila mišljenju Komisije i u pogledu proporcionalnosti predmetnog ograničenja, navodeći, između ostalog, da je ograničenje predviđeno u članu 21. Etičkog kodeksa proporcionalno, jer se njime ne uvodi opšta i apsolutna zabrana za zajedničko obavljanje svih multidisciplinarnih djelatnosti, nego samo za striktno određene djelatnosti. U pogledu nespojivosti obavljanja računovodstvene sa bilo kojom preduzetničkom, poljoprivrednom i trgovačkom djelatnošću, Kraljevina Belgija je istakla da je član 21. Etičkog kodeksa IPCF-a predviđao mogućnost odstupanja od te zabrane putem odobrenja strukovnih komora koje se u praksi uvijek izdavalo, pod uslovom da su ispunjene dvije hipoteze - s jedne strane da se računovodstvena djelatnost obavlja kao sporedna i, s druge, da nezavisnost i nepristrasnost računovođe ne budu ugrožene. Ta država članica smatra da je članom 21. novog Etičkog kodeksa IPCF-a predviđeno da je za odobrenje za zajedničko obavljanje računovodstvene struke s drugim, široko definisanim djelatnostima, uvijek dovoljan samo pisani zahtjev upućen strukovnim komorama, pod uslovom da se ne ugrožava nezavisnost i nepristrasnost računovođe. Kriterijumi za izdavanje odobrenja nisu diskriminatorski, unaprijed su poznati i ograničeni na one predviđene u članu 25. Direktive o uslugama. Prema tome, navedenom se odredbom uspostavlja sistem u kojem se odobrenje uvijek daje, a može se izuzetno uskratiti ako se ne poštuje uslov nezavisnosti koji je do sada jedini uslov koji treba ispuniti. Država članica se suprotstavila i mišljenju koje je Komisija iznijela po pitanju presude u predmetu C-309/99 J. C. J. Wouters.

U svom određenju Sud pravde Evropske unije, a kada je riječ o dosegu tužbe, navodi se da je za određivanje u pogledu kršenja prava Evropske unije u konkretnom slučaju relevantan period prije isteka roka određenog u obrazloženom mišljenju i da Sud ne može uzeti u obzir promjene koje su eventualno nastale nakon toga. U tom smislu je podsjetio na presudu u slučaju C-729/17 *Commissio n v Hellenic Republic*, p. 36, ECLI:EU:C:2019:534 u kojoj je već zauzeo takav stav, tj. odredio da postojanje povrede obaveze treba cijeliti s obzirom na situaciju u državi članici po isteku roka određenog u obrazloženom mišljenju i da Sud ne može uzeti u obzir promjene koje su nastale nakon toga. Suštinski, predmet spora nije moguće naknadno proširiti jer bi to dovelo do bitne povrede postupka. Budući da je Komisija u svojoj tužbi i replici istakla prigovore koje je upotrijebila u svom obrazloženom mišljenju, te se osvrnula i na novi Etički kodeks IPCF-a, Sud se odredio o tome da li takva upotreba podrazumijeva izmjenu predmeta tužbenog zahtjeva. Kao prvo, utvrdio je, a stranke to nisu osporile, da je doseg člana 21. stav 2. novog kodeksa istovjetan onom iz člana 21. stav 3. ranijeg Etičkog kodeksa. Te dvije odredbe u meritumu predviđaju da se za djelatnosti posrednika ili zastupnika u osiguranju, agenta za nekretnine, osim djelatnosti upravnika, kao i za sve bankarske djelatnosti i djelatnosti finansijskih usluga za koje je potreban opis kod Agencije za finansijske usluge i tržište kapitala uvijek smatra da ugrožavaju nezavisnost i nepristrasnost računovođe IPCF-a. Drugo, dok je član 21. stav 2. ranijeg Etičkog kodeksa IPCF-a određivao da izvršne komore IPCF-a (strukovne komore) imaju diskreciono pravo da pod određenim uslovima odobre obavljanje računovodstvene djelatnosti zajedno sa bilo kojom preduzetničkom, poljoprivrednom ili trgovačkom djelatnosti, pod uslovom da takvo odstupanje ne ugrozi nezavisnost i nepristrasnost računovođe IPCF-a i da je ta djelatnost sporedna, član 21. stav 1. novog Etičkog kodeksa IPCF-a na generalnoj ravni predviđa da računovođa IPCF-a multidisciplinarnu djelatnost obavlja uz odobrenje strukovnih komora pod uslovom da se ne ugroze njegova nezavisnost i nepristrasnost. Iz ovoga se vidi da se u odnosu na član 21. stav 2. ranijeg Etičkog kodeksa IPCF-a više ne nabrajaju strukovne djelatnosti za koje računovođa IPCF-a mora zatražiti odobrenje da bi ih mogao obavljati zajedno sa računovodstvenom strukom IPCF-a i tako se širi područje predviđenih djelatnosti te da se više ne propisuje uslov u vezi sa sporednom prirodom obavljanja takve djelatnosti. Sud je stoga istakao da se sadržaj ove odredbe ne može smatrati

istovjetnim onom iz člana 21. st. 1. i 2. ranijeg Etičkog kodeksa, s obzirom na to da je članom 21. stav 1. novog Etičkog kodeksa IPCF-a znatno izmijenjen sistem izdavanja odobrenja za zajedničko obavljanje struke računovođe s drugim strukovnim djelatnostima. Stoga, budući da se prigovori Komisije odnose i na član 21. stav 1. novog Etičkog kodeksa IPCF-a, njime se mijenja tužbeni zahtjev. Odlučujući o navedenom, Sud je odbacio prigovore u vezi sa povredom odredaba člana 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i člana 25. Direktive o uslugama, u dijelu u kojem se ti prigovori odnose na član 21. stav 1. novog Etičkog kodeksa IPCF-a, kao nedozvoljene te se upustio samo u ocjenu usklađenosti člana 21. st. 1. do 3. ranijeg Etičkog kodeksa IPCF-a i člana 21. stav 2. Novog Etičkog kodeksa IPCF-a s članom 25. Direktive o uslugama i članom 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. S tim u vezi, Sud je odlučivao o dva prigovora Komisije – prvi se odnosio na povredu člana 25. Direktive o uslugama, a drugi na povredu člana 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Prvi prigovor se sastojao iz dva dijela (prvi dio se odnosio na povredu do koje je došlo propisivanjem iz člana 21. stav 1. ranijeg Etičkog kodeksa IPCF-a i članom 21. stav 2. novog Etičkog kodeksa IPCF-a, a drugi dio na povredu do koje je došlo propisivanjem iz člana 21. st. 1. i 2. ranijeg Etičkog kodeksa IPCF-a). Kada je riječ o prvom dijelu prvog prigovora Sud je podsjetio da su, u skladu sa članom 25. stav. 1. podstav 1. Direktive o uslugama, države članice dužne da osiguraju da se od pružaoca usluga ne zahtijeva da obavljaju isključivo određenu, specifičnu djelatnost, kao i da im se ne zabranjuje da zajednički ili u partnerstvu izvode različite djelatnosti. Međutim, član 25. stav 2. podstav 2. Direktive određuje da pružiocima usluga mogu izuzetno, pod određenim uslovima, biti postavljeni takvi zahtjevi. Država članica koja se poziva na važan razlog u opštem interesu ili na ograničenje predviđeno u članu 25. stav 1. podstav 2. tačka (a) Direktive, kako bi dokazala da je zabrana obavljanja multidisciplinarnih djelatnosti koju je uvela nužna da se osigura nezavisnost i nepristrasnost računovođa IPCF-a, mora podnijeti precizne dokaze kojima potkrepljuje svoju argumentaciju. Navedeno Sud argumentuje pozivom na presudu u slučaju C-377/17, *Commission v Germany*, EU:C:2019:562., p. 74.

Kada je riječ o relevantnosti presude u slučaju *Wouters*, Sud smatra da se obrazloženje te presude ne može primijeniti na predmetni slučaj. Sud je u slučaju *Wouters*, između ostalog, utvrdio da se profesija računovođe ne može izjednačiti sa profesijom advokata, jer ova prva ne podrazumijeva zastupanje na sudovima, već računovođe mogu samo intervenisati u svojstvu stručnjaka iz svoje oblasti, ali nemaju zakonsko ovlaštenje da zastupaju svoje klijente pred sudovima.

Sud nije podržao argumentaciju da je utvrđena zabrana proporcionalna, jer se tiče isključivo strogo određenih djelatnosti za koje se pretpostavlja da bi u slučaju njihovog zajedničkog obavljanja moglo doći do sukoba interesa zbog toga što je provizija koja se dobija za obavljanje tih tačno određenih djelatnosti veća od naknade koju ostvaruju računovođe. Razlog za izostanak podrške tiče se osnovane hipoteze da takva mogućnost (sukoba interesa) postoji i u slučaju drugih djelatnosti koje nisu predmet zabrane, a koje se mogu obavljati zajedno sa računovodstvenom djelatnošću pod uslovom pribavljanja odobrenja. U ovom dijelu je potrebno ukazati da prema ustaljenoj sudskoj praksi, kako navodi Sud pravde, teret dokaza koji je na državi članici ne može ići tako daleko da se od nje zahtijeva da pozitivno dokaže da navedeni cilj u istim uslovima ne bi bilo moguće ostvariti nijednom drugom mjerom. Međutim, Sud je istakao da je Belgija ipak imala obavezu da u osnovi i detaljno ospori elemente koje je iznijela Komisija, kao i zaključke koji iz njih proizlaze. U dijelu jurisprudencije Suda pravde se podsjeća na presudu u slučaju C-398/14, *Commission v Portugal*, EU:C:2016:61, p. 48 i presudu u slučaju C-433/15, *Commission v Italy*, EU:CC2018:31, p. 44. Dalje, Sud ističe da Kraljevina Belgija nije uvjerljivo osporila stavove Komisije prema kojima bi *ex post* nadzor strukovnih komora predstavljao manje ograničavajuću mjeru za postizanje cilja osiguranja nezavisnosti i nepristrasnosti računovođa IPCF-a, a argumenti koje je u pogledu manje efikasnosti takve mjere istakla ta država članica sami po sebi nisu mogli dokazati da takav nadzor ne bi bio primjeren za postizanje tog cilja. Konačno, u dijelu u kojem Belgija navodi praktične poteškoće provođenja alternativnih mjera koje je predložila Komisija, nesporno je da

se država članica ne može pozivati na praktične, administrativne ili finansijske poteškoće kako bi opravdala nepoštovanje obaveza koje proizlaze iz prava Unije. Stoga je Sud utvrdio da je prvi dio prvog prigovora Komisije osnovan, tj. da su član 21. stav 3. ranijeg Etičkog kodeksa IPCF-a i član 21. stav 2. novog Etičkog kodeksa IPCF-a u suprotnosti sa članom 25. Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu.

Kada je riječ o drugom dijelu prvog prigovora, Sud je smatrao da je u suprotnosti sa članom 25. stav 1. podstav 2. tačke (a) Direktive propisivanje da je nespojivo zajedničko obavljanje profesije računovođe IPCF-a sa bilo kojom preduzetničkom, poljoprivrednom i trgovačkom djelatnošću te da su izuzetno strukovne komore mogle da odluče drugačije. Treba da se razumije da predmetna odredba Direktive ne predviđa mogućnost uslovljavanja obavljanja regulisane profesije zajedno sa drugom djelatnošću pod uslovom da ta druga djelatnost bude karakterisana kao sporedna. Takođe, iako Kraljevina Belgija tvrdi da stručne komore, na traženje, gotovo uvijek u praksi dodjeljuju odobrenje za obavljanje multidisciplinarnih djelatnosti, iz samog teksta člana 21. stav 2. ranijeg Etičkog kodeksa proizlazi da strukovne komore u tom pogledu raspolazu diskrecionim ovlašćenjem koje nije ograničeno nijednim kriterijumom, što im daje jako veliku slobodu da odbiju zahtjev za izdavanje odobrenja ili da opozovu ranije dodijeljeno odobrenje. Stoga je Sud utvrdio da član 21. stav 2. ranijeg Etičkog kodeksa nije u skladu sa članom 25. stav 1. podstav 2. tačka (a) Direktive o uslugama.

Kada govorimo o drugom prigovoru Komisije koji se osniva na povredi člana 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Sud je odbio argument Belgije u kojem se navodi da se član 49. Ugovora ne primjenjuje u ovom slučaju, jer Komisija nije dokazala postojanje prekograničnog elementa. Cijeneći osnovanost ovog prigovora Komisije, Sud je podsjetio da je u suprotnosti sa članom 49. svaka nacionalna mjera koja može, čak i kada se primjenjuje bez diskriminacije na osnovu državljanstva, otežati ili učiniti manje privlačnim izvršavanje slobode poslovnog nastana građana Unije koju garantuje Ugovor. U tom smislu je Sud podsjetio na presudu u slučaju C-268/15, Ullens de Schooten, EU:C:2016:874, p. 49 (Krommendijk 2019). Naime, čak i ako se uslovi propisani belgijskim propisom na isti način primjenjuju na računovođe s poslovnim nastanom u Belgiji kao i na one iz drugih država članica, oni bi mogli spriječiti potonju kategoriju da se poslovno nastani u Belgiji. Stoga je Sud ocijenio da zahtjevi iz belgijskih propisa predstavljaju ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu člana 49. Ugovora.

Time što je posredstvom nacionalnih propisa zabranila da računovođe mogu računovodstvenu djelatnost obavljati zajedno sa djelatnostima posrednika ili zastupnika u osiguranju, agenta za nekretnine ili bilo koje bankarske djelatnosti ili djelatnosti finansijskih usluga i time što je tim propisima dala ovlašćenje komorama Instituta za ovlaštene računovođe i poreske savjetnike da zabrane zajedničko obavljanje računovodstvenih djelatnosti s bilo kojom preduzetničkom, poljoprivrednom i trgovačkom djelatnosti, Kraljevina Belgija je prekršila obaveze koje ima na osnovu člana 25. Direktive o uslugama kao i člana 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

ZAKLJUČAK

Iz navedena dva slučaja jasno se može razumjeti značaj presuda Suda pravde Evropske unije po ključna životna pitanja pravnih subjekata koji djeluju na teritoriji evropske organizacije. Instrument harmonizacije sa nacionalnim propisima u oba slučaja predstavlja Direktiva o uslugama na unutrašnjem tržištu kao akt kodifikacije sudske prakse Suda pravde u oblasti slobodnog pružanja usluga i prava poslovnog nastanjivanja koja je prethodila njenom donošenju.

U slučaju sticanja zemljišta u Latviji, nacionalni sud se prilično nemušto poziva na propise Evropske unije i praksu Suda pravde, pri čemu je interesantno da uopšte ne pominje sekundarni izvor prava koji je ključan za rješavanje u predmetnom slučaju, tj. uopšte ne pominje Direktivu o uslugama. Uostalom, prilično su različiti i izbor ugovornih odredbi i interpretativni uglovi

gledanja nacionalnog i Suda pravde, pri čemu je ugaio potonjeg odlučujući i konačan. Upućivanje na navedeni sekundarni izvor prava evropske organizacije vrši Sud pravde, dajući mu, u skladu sa svojom ustaljenom sudskom praksom, kao mjeri usklađivanja, prednost u odnosu na primarno pravo. Naime, iako sekundarno evropsko zakonodavstvo, koje se odnosi na sticanje poljoprivrednog zemljišta ne postoji, tj. države članice imaju nadležnost i diskreciju u regulisanju predmetne oblasti, moraju se poštovati osnovna načela Ugovora, prije svega osnovne slobode i nediskriminacija na osnovu državljanstva.

Kod multidisciplinarnih djelatnosti Sud je podsjetio na značaj člana 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, jer on garantuje i doprinosi da se otklone nacionalne mjere koje mogu, čak i kada se primjenjuju bez diskriminacije na osnovu državljanstva, otežati ili učiniti manje privlačnim ostvarenje prava na poslovno nastanjivanje. Dodatno, Sud pravde osnažuje stara pravila da se država članica ne može pozivati na praktične, administrativne ili finansijske poteškoće kako bi opravdala nepoštovanje obaveza koje proizlaze iz prava Unije te afirmiše odredbe Direktive o uslugama koje mogućnost uslovljavanja obavljanja regulisane profesije zajedno sa drugom djelatnošću svode na najmanju moguću mjeru i insistira na podnošenju preciznih dokaza za potkrepljenje argumentacije u slučajevima da se uslovljavanje vrši. Dakle, svaki nacionalni propis koji zabranjuje da računovođe mogu računovodstvenu djelatnost obavljati zajedno sa djelatnostima posrednika ili zastupnika u osiguranju, agenta za nekretnine ili bilo koje bankarske djelatnosti ili djelatnosti finansijskih usluga, kao i propis kojim se ovlašćuju stručne komore Instituta za ovlaštene računovođe i poreske savjetnike da zabrane zajedničko obavljanje računovodstvenih djelatnosti s bilo kojom preduzetničkom, poljoprivrednom i trgovačkom djelatnosti, u suprotnosti je sa odredbama 25. Direktive o uslugama kao i člana 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

DODATAK

- CJEU C-54/96 Dorsch Consult [1997] ECR I-4961, paragraf 23.
- CJEU C-110/98 & C-147/98 Gabalfrisa and Others [2000] ECR I-1577, paragraf 33.
- CJEU C-195/98 Österreichischer Gewerkschaftsbund [2000] ECR I-10497, paragraf 24.
- CJEU C-309/99 J. C. J. Wouters, J. W. Savelbergh and Price Waterhouse Belastingadviseurs BV v Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, intervenser: Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap ECLI:EU:C:2002:98.
- CJEU C-516/99 Schmid [2002] ECR I-4573, paragraf 34.
- CJEU C-452/01, Ospelt i Schlössle Weissenberg. EU:C:2003:493.
- CJEU C-53/03 Synetairismos Farmakopoion Aitolias & Akarnanias (Syfait) and Others v GlaxoSmithKline plc and GlaxoSmithKline AEVE [2000] ECR 2005 I-04609, paragraf 29.
- CJEU C-205/07, Sysbrechts i Santurel Inter, EU:D:2008:730, paragraf 33.
- CJEU C-47/08, Commission v Belgium, EU:C:2011:334, paragraf 80.
- CJEU C-375/12, Bouanich, EU:C:2014:138, paragraf 30.
- CJEU C-398/14, Commission v Portugal, EU:C:2016:61, paragraf 48.
- CJEU C-458/14 i C-67/15, Promoimpresa and others, EU:C:2016:558, para. 60. & 61.
- CJEU C-268/15, Ullens de Schooten, EU:C:2016:874, paragraf 49.
- CJEU C-433/15, Commission v Italy, EU:CC2018:31, paragraf 44.
- CJEU C-580/15, Van der Weegen and others, EU:C:2017:492, paragraf 25.
- CJEU C-52/16 i C-113/16, SEGRO i Horváth, EU:C:2018:157, paragraf 51.
- CJEU C-377/17, Commission v Germany, EU:C:2019:562., paragraf 74.
- CJEU C-729/17 Commission v Hellenic Republic, p. 36, ECLI:EU:C:2019:534.
- CJEU - Opinion of Advocate General Szpunar, Case C-384/18, European Commission v Kingdom of Belgium, ECLI:EU:C:2019:852.

- CJEU C-384/18, Commission v Belgium (Accountants), ECLI:EU:C:2020:124.
- CJEU C-206/19, „KOB“ SIA v Madonas novada pašvaldības Administratīvo aktu strīdu komisija.

LITERATURA

1. Barnard, Catherine and Snell, Jukka. 2020. „Free movement of legal persons and the provision of services“. *European Union Law*. 3:461-467.
2. Ćwiakala- Małys, Anna and Durbajło-Mrowiec, Małgorzata and Długozima, Marek. 2020. „Harmonisation and Improvement of Management Control and Internal Audit of Public Finances' Sector in Poland“. *European Research Studies Journal*. 23(3):545-555
Pristupljeno 15.01.2021.
<file:///C:/Users/User/Downloads/Harmonisation%20and%20Improvement%20of%20Management%20Control%20and%20Internal%20Audit%20of%20Public%20Finances%20in%20Poland.pdf>
3. Davies, Gareth. 2019. „How Citizenship Divides: The New Legal Class of Transnational Europeans“. *Journal on Law and Integration*. 4(3):675-694. Pristupljeno 10.01.2021.
https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2019_3_3_Articles_Gareth_Davies_00336.pdf
4. Official Journal of the European Union. 2006. “Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council.“ 376: 36-68. Pristupljeno 25.12.2020.
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:EN:PDF>
5. Franc, Sanja. 2020. „Društvene inovacije kao važan element Europskih razvojnih strategija“. *Revija za socijalnu politiku*. 27(3):309-328. Pristupljeno 08.01.2021.
<https://doi.org/10.3935/rsp.v27i3.1719>
6. Glavina, Monika. 2020. „To Refer or Not to Refer, That Is the (Preliminary) Question: Exploring Factors which Influence the Participation of National Judges in the Preliminary Ruling Procedure“. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. 16(1):25-59. Pristupljeno 27.12.2020.
<https://ssrn.com/abstract=3218256>
7. Havelka, Libor. 2014. „Escaping the trap: The simplified application of EU law“, *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. 10:131-158. Pristupljeno 11.01.2021.
8. https://www.researchgate.net/publication/287346619_Escaping_the_Trap_The_Simplified_Application_of_EU_Law
9. König, Thomas and Luetgert, Brooke. 2008. “Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives“. *British Journal of Political Science*. 39(1):163-194. Pristupljeno 28.12.2020.
<https://doi.org/10.1017/S0007123408000380>
10. Krommendijk, Jasper. 2017. “Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations“. *German Law Journal*. 18(6):1359-1394. Pristupljeno 28.12.2020.
https://www.researchgate.net/publication/331619729_Wide_Open_and_Unguarded_Stand_our_Gates_The_CJEU_and_References_for_a_Preliminary_Ruling_in_Purely_Internal_Situations
11. Leijon, Karin. 2020. “Active or Passive: The National Judges’ Expression of Opinions in the Preliminary Reference Procedure“. *European Papers*. 5(2):871-885. Pristupljeno 03.01.2021.
https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2020_2_10_Articles_SS1_7_Karin_Leijon_00416.pdf

12. Minico, de Giovanna and Viggiano, Miriam. 2017. "Directive 2006/123/EC on services in the internal market". In: *EU Regulation of E-commerce*, edited by Lodder, Arno and Murray, Andrew. 128-146. Northampton: Edward Elgar Publishing. Pristupljeno: 08.01.2021.
file:///C:/Users/User/Downloads/EU%20Regulation%20of%20E-Commerce%20by%20Arno%20R.%20LODDER%20(z-lib.org).pdf
13. Peers, Steve. 2012. „Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon“. *European Public Law*. 18(1):33-64.
14. Rodin, Siniša. 2011. „Odgovornost nacionalnih sudova za primjenu prava EU/Prethodni postupak u pravu Evropske unije – suradnja nacionalnih sudova s Europskih sudom“. *Narodne novine*. 127-144.
15. Rodin, Siniša. 2012. „National identity and market freedoms after the Treaty of Lisbon“. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. (7): 11-42. Pristupljeno: 03.01.2021.
<https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/issue/view/7>
16. Snell, Jukka. 2020. „The internal market and the philosophies of market integration“. *European Union Law*. 3:335-347. Pristupljeno 04.01.2020.
<https://www.oxfordlawtrove.com/view/10.1093/he/9780198789130.001.0001/he-9780198789130-chapter-11>
17. Taborowski, Maciej. 2012. "Infringement proceedings and non-compliant national courts". *Common Market Law Review*. 49(6):1881-1914. Pristupljeno 27.12.2020.
<https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/49.6/COLA2012119>
18. Timmerman, Peter. 2009. "Legislating Admist Public Controversy: The Services Directive". *Royal Institute for International Relations*. 32:3-51. Pristupljeno 09.01.2021. <http://aei.pitt.edu/11870/1/ep32.pdf>.
19. Wallerman Ghavanini, Anna. 2020. "Power Talk: Effects of Inter-Court Disagreement on Legal Reasoning in the Preliminary Reference Procedure". *European Papers*. 5(2): 887-910. Pristupljeno 11.01.2021.
https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2020_2_11_Articles_SS1_8_Anna_Wallerman_Ghavanini_00419.pdf
20. Vanstraelen, Ann and Schelleman Caren. 2017. „Auditing private companies: what do we know?“. *Accounting and Business Research*. 47(5):565-584. Pristupljeno: 16.01.2021.
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/00014788.2017.1314104?needAccess=true>
21. Weiler, Joseph. 1985. „The European Court, National Courts and References for Preliminary Rulings : the paradox of success - a revisionist view of article 177 EEC“. Florence: European University Institute. 1985EUI Working Paper. 203:1-44 Pristupljeno 05.01.2021.
file:///C:/Users/User/Downloads/1985_EUIWP_203%20(2).pdf
22. Veith, Mehde. 2008. „An internal market for services – national concerns, European regulation, and a proposal by the Commission“. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*. 3:145-161.
23. Vuković Perduv, Vedrana, Ćeklić, Jelena and Ćeklić Blaž. 2018. „The role of forensic accounting in corporate governance for economic societies“. *Business Studies*. 19(19-20):119-131. Pristupljeno 16.01.2021.
<https://poslovnestudije.com/arhiva/radovi2018eng/vedrana.vukovic.perduv2018eng.pdf>