Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (treće vijeće)

4. srpnja 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2005/29/EZ – Nepoštena poslovna praksa – Područje primjene – Pojam ‚poslovna praksa' – Direktiva 2006/123/EZ – Usluge na unutarnjem tržištu – Kazneno pravo – Sustavi ovlašćivanja – Visoko obrazovanje – Diploma kojom se stječe akademski naziv ‚master' [magistar] – Zabrana dodjeljivanja određenih akademskih naziva bez ovlaštenja"

U predmetu C-393/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio hof van beroep te Antwerpen (Žalbeni sud u Antwerpenu, Belgija), odlukom od 7. lipnja 2017., koju je Sud zaprimio 30. lipnja 2017., u kaznenom postupku protiv

Freddyja Luciena Magdalene Kirschsteina,

Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina,

uz sudjelovanje:

Vlaamse Gemeenschap,

SUD (treće vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik četvrtog vijeća, u svojstvu predsjednika trećeg vijeća, J. Malenovský, L. Bay Larsen (izvjestitelj), M. Safjan i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Bobek,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. srpnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za F. L. M. i T. F. A. Kirschsteina, T. Bauwens, H. de Bauw i M. Vandebeek, *advocaten*,

– za Vlaamse Gemeenschap, J. Vandeuren i P. Vansteenkiste, *advocaten*,

– za belgijsku vladu, L. Van den Broeck i M. Jacobs, u svojstvu agenata, uz asistenciju Y. Moussouxa i M. Karolinskog, *avocats*,

– za njemačku vladu, u početku T. Henze i J. Möller, zatim J. Möller, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: nizozemski

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Varrone, *avvocato dello Stato*,

– za nizozemsku vladu, J. Langer i M. K. Bulterman, u svojstvu agenata,

– za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

– za švedsku vladu, A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, L. Zettergren i A. Alriksson, u svojstvu agenata,

– za norvešku vladu, T. Sunde i M. Reinertsen Norum, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, F. Wilman, A. Nijenhuis, N. Ruiz García i H. Tserepa-Lacombe, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 15. studenoga 2018.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi) (SL 2005., L 149, str. 22.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 101. i ispravak SL 2016., L 332, str. 25.) i Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

2 Taj zahtjev podnesen je u okviru kaznenog postupka protiv Freddyja Luciena Magdalene i Thierryja Fransa Adelinea Kirschsteina u pogledu navodne povrede nacionalne kaznene odredbe kojom se kažnjava dodjeljivanje akademskog naziva „master” [magistar] bez za to potrebnog ovlaštenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2005/29

3 Uvodna izjava 7. Direktive 2005/29 glasi:

„Ova se Direktiva tiče poslovne prakse koja je u izravnom odnosu s utjecajem na potrošačeve odluke o poslu u vezi s proizvodima. […]”

4 Člankom 2. te direktive naslovljenim „Definicije” određuje se:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]”

(c) ‚proizvod’ znači svu robu ili usluge uključujući nepokretnu imovinu, prava i obveze;

(d) ‚poslovna praksa poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču' (dalje u tekstu također: poslovna praksa) znači svaka radnja, izostavljanje, tijek postupanja ili zastupanja, tržišno komuniciranje uključujući oglašavanje i stavljanje proizvoda na tržište koje izvrši trgovac, a u izravnoj je vezi s promocijom, prodajom ili dobavljanjem proizvoda potrošačima;

[…]"

5 Člankom 3. stavkom 1. navedene direktive predviđa se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na nepoštenu poslovnu praksu poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču […] prije, tijekom i nakon trgovačkog posla u vezi s proizvodom."

Direktiva 2006/123

6 U skladu s člankom 1. stavkom 5. Direktive 2006/123:

„Ova Direktiva ne utječe na propise iz kaznenog prava država članica. Države članice, međutim, ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga primjenom odredbi kaznenog zakona koje izričito uređuju ili utječu na pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti izbjegavajući propise predviđene u ovoj Direktivi."

7 U članku 2. te direktive navodi se:

„1. Ova se Direktiva primjenjuje na usluge koje dostavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

2. Ova se Direktiva ne primjenjuje na sljedeće djelatnosti:

(a) negospodarske usluge od općeg interesa;

[…]
(i) djelatnosti povezane s izvršavanjem [javnih] ovlasti, kako je određeno u članku [51. UFEU-a];

[…]"

8 Članak 4. navedene direktive, naslovljen „Definicije", glasi:

„U smislu ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚usluga' je svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku [57. UFEU-a];

[…]

6. ‚sustav ovlašćivanja' je svaki postupak koji pružatelj ili primatelj mora slijediti da bi od nadležnog tijela dobio službenu ili implicitnu odluku o pristupu ili izvođenju uslužne djelatnosti;

[…]

8. ‚prevladavajući razlozi od društvenog interesa' su razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a uključuju sljedeće razloge: […] zaštitu potrošača, primatelja usluga i radnika […];

[…]"

9 Unutar poglavlja III. iste direktive, koje se odnosi na slobodu poslovnog nastana za pružatelje usluga, nalazi se njezin članak 9. naslovljen „Sustavi ovlašćivanja”, u čijem se stavku 1. propisuje:

„Pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja, osim ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja;

(b) potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava se prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;

(c) postavljeni cilj ne može se ostvariti manje strogim mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer je prekasno.”

10 Članak 10. stavci 1. i 2. Direktive 2006/123 glasi:

„1. Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

2. Kriteriji iz stavka 1. su:

(a) nediskriminirajući;

(b) opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz javni interes;

(c) proporcionalni odgovarajućem cilju od javnog interesa;

(d) jasni i nedvoznačni;

(e) objektivni;

(f) prethodno objavljeni;

(g) transparentni i dostupni.”

Belgijsko pravo

11 Članak 25. stavak 7. decreeta betreffende de herstructurering van het hoger onderwijs in Vlaanderen (Uredba o restrukturiranju visokog obrazovanja u Flandriji) od 4. travnja 2003. (*Belgisch Staatsblad*, 14. kolovoza 2003., str. 41004.) glasi:

„Tko bez odgovarajućeg ovlaštenja dodijeli akademske nazive ‚bachelor’ [prvostupnik] ili ‚master’ [magistar] sa ili bez naznake struke ili akademski stupanj doktora (*doctor of philosophy*, skraćeno *PhD* ili dr.) ili akademske nazive i naslove navedene u stavcima 2., 3., 4., 5. i 5.a kaznit će se kaznom zatvora od osam dana do tri mjeseca i novčanom kaznom od 125 do 500 eura ili samo jednom od tih kazni.”

12 Ta je odredba izmijenjena i njezin je tekst preuzet u članku II.75. stavku 6. Codexa Hoger Onderwijs (Zakonik o visokom obrazovanju) od 11. listopada 2013. (*Belgisch Staatsblad*, 27. veljače 2014., str. 15979.)

Glavni postupak i prethodna pitanja

13 F. L. M. i T. F. A. Kirschsteina progoni se jer su dodijelili akademski naziv ‚master' [magistar] bez odgovarajućeg ovlaštenja tako što su izdavali uvjerenja i diplome kojima se stječe taj naziv studentima koji su završili studij koji je provelo antverpenško društvo kći društva United International Business Schools of Belgium BVBA.

14 Rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Antwerpen (Prvostupanjski sud u Antwerpenu, Belgija) izrekao im je za to kazneno djelo, presudom od 14. prosinca 2015., novčanu kaznu od 300 eura svakome.

15 F. L. M. i T. F. A. Kirschstein i Openbaar Ministerie (Državno odvjetništvo, Belgija) 29. prosinca 2015. podnijeli su žalbe protiv te presude sudu koji je uputio zahtjev.

16 Iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da je United International Business Schools of Belgium ustanova visokog obrazovanja, koja nije akreditirana pri Vlaamseu Gemeenschap (Flamanska zajednica, Belgija) i koja nudi studije koji dovode do izdavanja diploma „master" [magistarskih diploma] u Belgiji. To belgijsko društvo povezano je sa švicarskim društvom Global Education Services Switzerland AG (u daljnjem tekstu: GES Switzerland) i sa španjolskim društvom Global Education Services Spain SA. GES Switzerland koordinira sustav privatnog visokog obrazovanja koji javne vlasti ne uređuju ni subvencioniraju i kojim se, među ostalim, u Belgiji nude organizirani tečajevi.

17 Tijekom kaznenog postupka u glavnom predmetu F. L. M. i T. F. A. Kirschstein su, među ostalim, isticali da je nacionalni propis kojim se kažnjava dodjeljivanje akademskog naziva „‚master" [magistar] bez za to potrebnog ovlaštenja protivan Direktivi 2005/29 i Direktivi 2006/123.

18 U tim je okolnostima hof van beroep te Antwerpen (Žalbeni sud u Antwerpenu, Belgija) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li Direktivu [2005/29] tumačiti na način da joj se protivi odredba članka II.75. stavka 6. Zakonika o visokom obrazovanju […] kojom je propisana opća zabrana neakreditiranim obrazovnim ustanovama da na diplomama koje izdaju upotrebljavaju oznaku „master" [magistar] ako se tom odredbom nastoji ostvariti razlog u općem interesu, to jest zahtjev jamčenja visoke razine obrazovanja, pri čemu mora biti moguće nadzirati jesu li stvarno ispunjeni propisani zahtjevi kvalitete?

2. Treba li Direktivu [2006/123] tumačiti na način da joj se protivi odredba članka II.75. stavka 6. Zakonika o visokom obrazovanju […] kojom je propisana opća zabrana neakreditiranim obrazovnim ustanovama da na diplomama koje izdaju upotrebljavaju oznaku „master" [magistar] ako se tom odredbom nastoji ostvariti razlog u općem interesu, to jest zaštita primatelja usluga?

3. Ispunjava li kaznena odredba koja se primjenjuje na obrazovne ustanove koje flandrijske vlasti nisu akreditirale, a koje izdaju diplome „master" [magistarske diplome], test proporcionalnosti iz članka 9. stavka 1. točke (c) i članka 10. stavka 2. točke (c) Direktive [2006/123]?"

Dopuštenost

19 Flamanska zajednica te belgijska, poljska i norveška vlada ističu argumente kojima, na različitim osnovama, dovode u pitanje dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku ili određenih pitanja koje on sadržava.

20 Kao prvo, poljska vlada tvrdi da se propis o kojem je riječ u glavnom postupku ne može ispitati na temelju Direktive 2005/29 ni Direktive 2006/123 s obzirom na to da iz članka 6. i članka 165. stavka 1. UFEU-a proizlazi da je ustroj obrazovnih sustava u isključivoj nadležnosti država članica.

21 U tom pogledu, valja istaknuti da su, s jedne strane, države članice dužne izvršavati svoje nadležnosti poštujući pravo Unije i, s druge strane, da ni iz jednog elementa Direktive 2005/29 ili Direktive 2006/123 ne proizlazi da usluge visokog obrazovanja ne bi bile obuhvaćene područjem primjene tih direktivi. Prema tome, nadležnost koju imaju države članice za ustroj svojih obrazovnih sustava ne može iz područja primjene tih direktiva isključiti propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku (vidjeti analogijom presudu od 18. prosinca 2007., Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, t. 86 i 87.).

22 Kao drugo, prema mišljenju Flamanske zajednice te belgijske, poljske i norveške vlade, iz posebnih okolnosti predmeta o kojem je riječ u glavnom postupku proizlazi da odgovori na sva ili dio postavljenih pitanja ne mogu utjecati na rješenje spora u glavnom postupku.

23 Tako, kao prvo poljska vlada smatra da Direktiva 2006/123 ponajprije nije primjenjiva na predmet o kojem je riječ u glavnom postupku jer se odnosi na potpuno unutarnju situaciju koja nema nikakav prekogranični element. Potom Flamanska zajednica, belgijska vlada i podredno poljska vlada smatraju da u ovom slučaju tu direktivu treba izuzeti iz primjene s obzirom na to da je diplome „master” [magistarske diplome] o kojima je riječ u glavnom postupku izdalo društvo GES Switzerland koje se, kao švicarsko društvo, ne može pozvati na navedenu direktivu. Konačno, premda se nije izrijekom pozvala na nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, norveška vlada naglašava da, ako se utvrdi da je to društvo zaista izdalo te diplome, na predmet o kojem je riječ u glavnom postupku nisu primjenjive ni Direktiva 2005/29 ni Direktiva 2006/123.

24 Međutim, čak i pod pretpostavkom da je diplome „master” [magistarske diplome] izdalo belgijsko društvo i da su zbog toga svi relevantni elementi predmeta o kojem je riječ u glavnom postupku ograničeni na samo jednu državu članicu, iz sudske prakse Suda proizlazi da se odredbe poglavlja III. Direktive 2006/123, na koje se odnose drugo i treće postavljeno pitanje, primjenjuju i na takvu situaciju (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2018., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 110.).

25 Usto, argumenti koji se temelje na posebnoj ulozi društva GES Switzerland ne mogu u ovom predmetu, ni u kojem slučaju, biti prihvaćeni. Naime, iz podataka koje je na zahtjev Suda dostavio sud koji je uputio zahtjev, koji je jedini ovlašten utvrditi činjenice glavnog postupka (vidjeti u tom smislu presude od 28. srpnja 2016., Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, t. 27. i od 27. travnja 2017., A-Rosa Flussschiff, C-620/15, EU:C:2017:309, t. 35.), proizlazi da ta uloga nije utvrđena i da je diplome „master” [magistarske diplome] o kojima je riječ u glavnom postupku moglo izdati i belgijsko i švicarsko i španjolsko društvo.

26 Stoga se ne može smatrati da odgovori na drugo i treće pitanje ne mogu utjecati na rješenje spora u glavnom postupku.

27 Kao treće, Flamanska zajednica i belgijska vlada osporavaju dopuštenost i relevantnost postavljenih pitanja iznoseći različite argumente kojima žele utvrditi da se ta pitanja temelje na netočnom tumačenju Direktive 2005/29 i Direktive 2006/123.

28 Međutim, te razlike u tumačenju ulaze u meritum tih pitanja i posljedično ne mogu dovesti do utvrđenja njihove nedopuštenosti. Okolnost da se navedene razlike u tumačenju djelomično odnose na primjenjivost tih direktiva ne može dovesti u pitanje tu ocjenu s obzirom na to da, ako nije očito da tumačenje odredbe prava Unije nema nikakve veze sa stvarnošću ili predmetom glavnog postupka,

prigovor neprimjenjivosti te odredbe na predmet u glavnom postupku ne odnosi se na nedopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku, već ulazi u meritum postavljenih pitanja (vidjeti u tom smislu presudu od 13. srpnja 2006., Manfredi i dr., C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, t. 30.).

29 Kao četvrto, poljska vlada ističe da odluka kojom se upućuje zahtjev ne sadržava iznošenje sadržaja belgijskih pravila kojima se uređuje ovlaštenje za dodjeljivanje akademskog naziva „master" [magistar] i da se zbog toga njome ne pruža dovoljno podataka kako bi se Sudu omogućilo da korisno odgovori na drugo pitanje.

30 U tom pogledu, člankom 94. točkom (b) Poslovnika Suda predviđa se da zahtjev za prethodnu odluku sadržava sadržaj nacionalnih odredaba koje se mogu primijeniti u predmetu i, po potrebi, relevantnu nacionalnu sudsku praksu.

31 Točno je da u ovom slučaju treba istaknuti da odluka kojom se upućuje zahtjev ne sadržava potpuno iznošenje belgijskog propisa koji se odnosi na postupak ovlaštenja za dodjeljivanje akademskog naziva „master" [magistar].

32 Međutim, ostaje činjenica da je sadržaj kaznene odredbe na koju se drugo pitanje izravno odnosi jasno iznesen u odluci kojom se upućuje zahtjev i da su podaci koji se nalaze u toj odluci dovoljni da bi omogućili Sudu da pruži određene korisne upute sudu koji je uputio zahtjev, na kojem je isključivo da ispita je li belgijski propis u skladu s pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2014., Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, t. 126. i navedenu sudsku praksu) kako bi riješio spor koji se pred njim vodi.

33 Kao peto i posljednje, belgijska vlada ističe da treće pitanje nije relevantno s obzirom na to da se u Flamanskoj zajednici na izdavanje diploma ne primjenjuje sustav ovlašćivanja.

34 Valja podsjetiti na to da nije zadaća Suda, u okviru sustava pravosudne suradnje uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, da se izjasni o tumačenju nacionalnih odredbi niti da odluči ili provjeri je li njihovo tumačenje suda koji je uputio zahtjev točno (presuda od 26. ožujka 2015., Macikowski, C-499/13, EU:C:2015:201, t. 51. i navedena sudska praksa).

35 Prema tome, s obzirom na to da se argument koji je tako iznijela belgijska vlada temelji na tumačenju nacionalnog propisa različitom od onog koje je prihvatio sud koji je uputio zahtjev, on ne može dovesti do utvrđenja nedopuštenosti trećeg postavljenog pitanja.

36 S obzirom na navedeno, zahtjev za prethodnu odluku valja u cjelini proglasiti dopuštenim.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

37 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2005/29 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđaju kaznene sankcije za osobe koje dodjeljuju akademski naziv „master" [magistar] a da ih nadležno tijelo nije prethodno za to ovlastilo.

38 U skladu s ustaljenom praksom Suda, nacionalni propis može biti obuhvaćen područjem primjene Direktive 2005/29 samo ako ponašanja iz tog propisa predstavljaju poslovnu praksu u smislu te direktive (vidjeti u tom smislu presude od 14. siječnja 2010., Plus Warenhandelsgesellschaft, C-304/08, EU:C:2010:12, t. 35. i od 17. listopada 2013., RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, t. 35.).

39 U tom pogledu, iz članka 2. točke (d) te direktive proizlazi da „poslovna praksa” znači svaka radnja, izostavljanje, tijek postupanja ili zastupanja, tržišno komuniciranje uključujući oglašavanje i stavljanje proizvoda na tržište koje izvrši trgovac, a u izravnoj je vezi s promocijom, prodajom ili dobavljanjem proizvoda potrošačima. Pojam „proizvod” se pak definira u članku 2. točki (c) navedene direktive kao sva roba ili usluge uključujući nepokretnu imovinu, prava i obveze.

40 Osim toga, iz samog teksta članka 3. stavka 1. Direktive 2005/29 proizlazi da do te poslovne prakse dolazi prije, tijekom i nakon posla u vezi s proizvodom.

41 Tako definirana praksa mora, među ostalim, biti izravno povezana s promocijom, prodajom ili dobavljanjem proizvoda potrošačima (vidjeti u tom smislu presude od 17. listopada 2013., RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, t. 37. i od 4. listopada 2018., C-105/17, EU:C:2018:808, t. 42.).

42 Iz toga slijedi da se poslovna praksa, premda je usko povezana s poslom u vezi s proizvodom, ipak ne podudara s proizvodom koji je predmet tog posla.

43 Stoga, prakse obuhvaćene poslovnom strategijom pružatelja usluga i kojima se izravno želi promovirati i potaknuti prodaja njegovih usluga predstavljaju poslovne prakse (vidjeti u tom smislu presude od 9. studenoga 2010., Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag, C-540/08, EU:C:2010:660, t. 18. te od 17. listopada 2013., RLvS, C-391/12, EU:C:2013:669, t. 36.).

44 U tom je kontekstu Sud povezao primjenjivost Direktive 2005/29 istodobno s kvalitetom poslovne prakse o kojoj je riječ i kvalitetom proizvoda dotičnih usluga na koje se odnosila ta praksa, bez miješanja tih dvaju elemenata (vidjeti u tom smislu presude od 4. svibnja 2017., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, t. 23. do 25. te od 13. rujna 2018., Wind Tre i Vodafone Italia, C-54/17 i C-55/17, EU:C:2018:710, t. 39.).

45 Iz navedenog proizlazi da se nacionalno pravilo kojim se nastoji odrediti pružatelj usluga koji je ovlašten pružati uslugu koja je predmet posla, a da pritom ne uređuje izravno prakse koje taj pružatelj usluga potom može primijeniti radi promoviranja ili poticanja prodaja te usluge, ne može smatrati pravilom koje se odnosi na poslovnu praksu izravno povezanu s pružanjem navedene usluge u smislu Direktive 2005/29.

46 U tom pogledu, valja utvrditi da se propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku ne odnosi na načine promocije ili marketinga usluga u području visokog obrazovanja, nego se odnosi na ovlaštenje pružatelju usluga za pružanje takvih usluga kad one obuhvaćaju stjecanje određenog sveučilišnog akademskog naziva, na temelju kojeg se ostvaruje pravo na posebnu pravnu zaštitu i omogućava se, ovisno o slučaju, pristup nizu određenih prava.

47 Stoga se takav propis očito razlikuje od pravila kojima se predviđa način na koji pružatelj usluga koji je ovlašten pružati usluge te prirode može promovirati njihovo stavljanje na tržište, među ostalim, pozivajući se na oznaku kakvoće ili odobrenje uglednog sveučilišta.

48 Dakle, ne može se smatrati da je propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku obuhvaćen odredbama o poslovnoj praksi u smislu Direktive 2005/29.

49 Posljedično, na prvo pitanje treba odgovoriti da Direktivu 2005/29 treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđaju kaznene sankcije za osobe koje dodjeljuju akademski naziv „master” [magistar] a da ih nadležno tijelo nije prethodno za to ovlastilo.

Drugo i treće pitanje

50 Svojim drugim i trećim pitanjem, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li Direktivu 2006/123 tumačiti na način da joj se protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđaju kaznene sankcije za osobe koje dodjeljuju akademski naziv „master” [magistar] a da ih nadležno tijelo nije prethodno za to ovlastilo.

51 Odmah valja podsjetiti na to da se Direktiva 2006/123, sukladno svojem članku 2. stavku 1., primjenjuje na usluge koje obavljaju pružatelji s poslovnim nastanom u državi članici.

52 Usto, u skladu s njezinim člankom 4. točkom 1., „usluga” za potrebe te direktive označava svaku samostalnu gospodarsku djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je to spomenuto u članku 57. UFEU-a.

53 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da organizacija, uz naknadu, usluga visokog obrazovanja, koju provode ustanove koje se uglavnom financiraju privatnim sredstvima i koje žele ostvariti poslovnu dobit, predstavlja takvu gospodarsku aktivnost (vidjeti u tom smislu presude od 7. prosinca 1993., Wirth, C-109/92, EU:C:1993:916, t. 17. i od 13. studenoga 2003., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, t. 39.).

54 Člankom 2. stavkom 2. Direktive 2006/123 isključuje se međutim niz djelatnosti iz njezina područja primjene, osobito negospodarske usluge od općeg interesa i djelatnosti povezane s izvršavanjem [javnih] ovlasti, u smislu članka 2. stavka 2. točaka (a) i (i) te direktive.

55 U tom pogledu, iako belgijska, njemačka, talijanska i nizozemska vlada tvrde da propis o kojem je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćen područjem primjene navedene direktive, u dijelu u kojem se taj propis odnosi na takve djelatnosti, valja utvrditi da navedeni propis nije obuhvaćen iznimkama predviđenima tim odredbama.

56 Naime, kao prvo, s obzirom na to da se isti propis te pravila koja se odnose na ovlaštenje za dodjeljivanje akademskih naziva čija se djelotvornost propisom želi zajamčiti primjenjuju, među ostalim, na usluge poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, koje pružaju, kao što to proizlazi iz spisa kojim Sud raspolaže, privatni pružatelji usluga koji djeluju na vlastitu inicijativu, s ciljem stjecanja dobiti a da pritom ne raspolažu nikakvim javnim financiranjem, ne može se smatrati da se ona isključivo odnose na negospodarske usluge od općeg interesa.

57 Kao drugo, iz sudske prakse Suda proizlazi da privatne djelatnosti sveučilišnog obrazovanja ne predstavljaju djelatnosti povezane s izvršavanjem javnih ovlasti u smislu te odredbe (presuda od 18. prosinca 2007., C-281/06, EU:C:2007:816, t. 38.).

58 Okolnost da se propis o kojem je riječ u glavnom postupku posebno odnosi na privatne djelatnosti obrazovanja koje obuhvaćaju stjecanje akademskog naziva ne može izmijeniti tu ocjenu.

59 Naime, odstupanje predviđeno člankom 2. stavkom 2. točkom (i) Direktive 2006/123 treba ograničiti na djelatnosti koje, same po sebi, predstavljaju izravno i posebno sudjelovanje u izvršavanju javne ovlasti, što podrazumijeva dovoljno kvalificirano izvršavanje isključivih prava, povlastica javne vlasti ili prisilnih ovlasti (vidjeti analogijom presudu od 29. travnja 2010., Komisija/Njemačka, C-160/08, EU:C:2010:230, t. 78. i 79.).

60 Međutim, ne može se smatrati da stjecanje akademskog naziva, do kojeg može doći, ovisno o slučaju, pod nadzorom tijela javne vlasti i pod pretpostavkama koje ona određuju, podrazumijeva takvo izvršavanje javnih ovlasti.

61 Osim toga, također je važno istaknuti da iz članka 1. stavka 5. Direktive 2006/123 proizlazi da, iako ta direktiva ne utječe na propise iz kaznenog prava država članica, one ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga primjenom odredbi kaznenog zakona koje izričito uređuju ili utječu na pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti izbjegavajući propise predviđene u navedenoj direktivi.

62 U tim uvjetima, okolnost da je propis o kojem je riječ u glavnom postupku kaznene prirode nije dovoljna da se ta direktiva izuzme iz primjene na taj propis s obzirom na to da ona utječe na pristup i izvršavanje uslužne djelatnosti predviđajući izricanje kaznenopravne sankcije pružateljima usluga koji pružaju uslugu premda ne raspolažu ovlaštenjem koje se za to traži u belgijskom pravu.

63 Prema tome, članak 1. stavak 5. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da bi mu se protivio takav propis, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, ako bi on za učinak imao izbjegavanje pravila propisanih tom direktivom.

64 U tom pogledu, ako nacionalna pravila koja pružatelji koji žele dodijeliti određene sveučilišne akademske nazive moraju slijediti da bi od nadležnih tijela dobili formalni akt kojim ih se za to ovlašćuje stvaraju sustav ovlašćivanja, u smislu članka 4. točke 6. te direktive, ta pravila moraju biti u skladu sa zahtjevima koji se nalaze u poglavlju III. navedene direktive, nametnutima takvim sustavima.

65 Iz navedenog proizlazi da bi se propisom poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se nastoji osigurati djelotvornost tih pravila, izbjegavala pravila Direktive 2006/123 ako sustav ovlašćivanja, čiji je on sporedni dio, ne bi bio u skladu sa zahtjevima predviđenim u poglavlju III. te direktive.

66 Među tim zahtjevima nalaze se oni nametnuti člancima 9. i 10. navedene direktive na koje se konkretnije odnose pitanja suda koji je uputio zahtjev.

67 Iz članka 9. stavka 1. iste direktive proizlazi da države članice mogu pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti uvjetovati sustavom ovlašćivanja samo ako su ispunjena tri uvjeta.

68 Kao prvo, člankom 9. stavkom 1. točkom (a) Direktive 2006/123 zahtijeva se da sustav ovlašćivanja ne bude diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja.

69 U odnosu na to ni iz odluke kojom se upućuje zahtjev ni iz ikojeg elementa spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi da propis o kojem je riječ u glavnom postupku provodi diskriminaciju između pružatelja usluga koji žele dodijeliti akademske nazive na koje se on odnosi.

70 Kao drugo, člankom 9. stavkom 1. točkom (b) te direktive nalaže se da se potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava prevladavajućim razlogom od društvenog interesa.

71 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev proizlazi da se propisom o kojem je riječ u glavnom postupku nastoji istodobno osigurati visok stupanj visokog obrazovanja i zaštititi primatelje usluga.

72 Treba smatrati da ta dva cilja predstavljaju važne razloge u općem interesu. Naime, s jedne strane člankom 4. točkom 8. navedene direktive određuje se da se važnim razlozima u općem interesu trebaju smatrati razlozi koji su kao takvi priznati u sudskoj praksi Suda, a posebno se spominje zaštita primatelja usluga kao razlog koji odgovara tom kriteriju. S druge strane, Sud je već presudio da dva cilja spomenuta u točki 71. ove presude čine važne razloge u općem interesu (vidjeti u tom smislu presude od 21. listopada 1999., Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, t. 31. i navedenu sudsku praksu te od 13. studenoga 2003., Neri, C-153/02, EU:C:2003:614, t. 46.).

73 Usto, nalaganjem pružateljima usluga koji žele dodjeljivati sveučilišne akademske nazive da za to imaju ovlaštenje želi se osigurati ostvarenje tih ciljeva, omogućavajući nadležnim tijelima da se osiguraju, prije izdavanja diploma, da ti pružatelji nude dovoljna jamstva za jamčenje kvalitete tih diploma.

74 Kao treće, člankom 9. stavkom 1. točkom (c) Direktive 2006/123 zahtijeva se da se postavljeni cilj ne može ostvariti manje strogim mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer je prekasno.

75 U tom pogledu, točno je da takav nadzor nije dovoljno učinkovit kako bi se osiguralo ostvarenje ciljeva koji se propisom poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku žele ostvariti.

76 Naime, najprije valja istaknuti da jamstvo visoke razine visokog obrazovanja može zahtijevati provedbu sustavnog nadzora osposobljavanja koja mogu dovesti do izdavanja diploma i načina predviđenih za provjeru sposobnosti studenata za stjecanje dotičnih akademskih naziva.

77 Zatim, s obzirom na to da samo izdavanje diplome omogućava pristup određenim zanimanjima i moći će ga, u širem smislu, prilikom zapošljavanja osobe koja ima taj akademski naziv, u obzir uzeti poslodavac, nesigurnost o vrijednosti te diplome zbog nepostojanja prethodnog nadzora može također omesti ostvarenje tog cilja a da naknadno moguće preispitivanje te vrijednosti ne može pružiti dovoljno jamstvo.

78 Konačno, nacionalni zakonodavac može po svojoj volji smatrati da zaštita korisnika usluga koje nudi ustanova visokog obrazovanja neće biti učinkovito osigurana ako bi oni bili dužni izabrati program osposobljavanja i slijediti taj program a da ne raspolažu osiguranjima u odnosu na sposobnost dotične ustanove da dodijeli akademske nazive na koje će se nakon toga moći pozivati.

79 Utoliko, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, usklađenost sustava ovlašćivanja s Direktivom 2006/123 također pretpostavlja da se on temelji na kriterijima koji definiraju izvršavanje diskrecijske ovlasti nadležnih tijela, a kojima se poštuju zahtjevi propisani člankom 10. stavkom 2. te direktive.

80 Na temelju te odredbe uvjeti dodjele odobrenja moraju biti nediskriminirajući, moraju biti opravdani važnim razlogom u općem interesu i proporcionalni tom cilju, što podrazumijeva da moraju biti u mogućnosti jamčiti ostvarenje navedenog cilja i da ne prelaze ono što je nužno za njegovo postizanje. Štoviše, ta odredba zahtijeva da ti uvjeti dodjele budu jasni i nedvoznačni, objektivni, transparentni, dostupni i unaprijed javno objavljeni (presuda od 26. rujna 2018., Van Gennip i dr., C-137/17, EU:C:2018:771, t. 80.).

81 Budući da odluka kojom se upućuje zahtjev ne sadržava detaljno iznošenje uvjeta koji se u belgijskom pravu primjenjuju na davanje ovlaštenja za dodjeljivanje akademskog naziva „master” [magistar], sud koji je uputio zahtjev treba ocijeniti usklađenost tih uvjeta s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2006/123.

82 Imajući u vidu navedena razmatranja, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti da članak 1. stavak 5. Direktive 2006/123 u vezi s njezinim člancima 9. i 10. treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđaju kaznene sankcije za osobe koje dodjeljuju akademski naziv „master” [magistar] a da ih nadležno tijelo nije prethodno za to ovlastilo, ako su uvjeti koji se primjenjuju na davanje ovlaštenja za dodjeljivanje tog akademskog naziva u skladu s člankom 10. stavkom 2. te direktive, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Troškovi

83 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (treće vijeće) odlučuje:

1. **Direktivu 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi”) treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđaju kaznene sankcije za osobe koje dodjeljuju akademski naziv „master” [magistar] a da ih nadležno tijelo nije prethodno za to ovlastilo.**

2. **Članak 1. stavak 5. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu u vezi s njezinim člancima 9. i 10. treba tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđaju kaznene sankcije za osobe koje dodjeljuju akademski naziv „master” [magistar] a da ih nadležno tijelo nije prethodno za to ovlastilo, ako su uvjeti koji se primjenjuju na davanje ovlaštenja za dodjeljivanje tog akademskog naziva u skladu s člankom 10. stavkom 2. te direktive, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.**

Potpisi